

LIBRARY



LIBRARY

REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

*A propos de l'avis 1/76 de la Cour de Justice des Communautés européennes : Réflexions concernant le champ de la compétence externe de la Communauté, Christian PHILIP. — La première session des « hearings nucléaires de Bruxelles » (29 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1977). Une initiative heureuse mais limitée : l'exemple de l'approvisionnement en énergie nucléaire, P. GIRERD. — La Cour des Communautés européennes et les droits de l'homme, G. COHEN JONATHAN.*

N° 214

FEVRIER 1978

VIENT DE PARAITRE

# REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

## Sommaire du n° 2

- Bela GOLD : *Les interactions entre les innovations technologiques et les prix de facteurs : concepts révisés et perspectives*  
Dominique FINON : *Evolution comparée de la compétitivité de la production d'électricité d'origine nucléaire aux Etats-Unis et en France*  
B. MAROIS : *Pour une approche systématique du risque de change*  
F. MORIN : *Le capital financier en France : théories et réalités*  
J. PERRIN : *Industries mécaniques et les services d'engineering en France et en R.F.A.*

### NOTES

- D. LEFEBVRE : *Implications juridiques du système de contrôle des prix*  
Olivier PASTRE : *Les relations banque-industrie à l'échelle internationale (résultats d'une enquête portant sur cent firmes multinationales américaines implantées en France)*

### CHRONIQUES

- Jacques De BANDT : *Les structures industrielles dans le cadre de la division internationale du travail*

### NOTES DE LECTURE

- Michel MARCHESNAY : *Sur une analyse mésoéconomique du capitalisme mondial*

### RECENSIONS

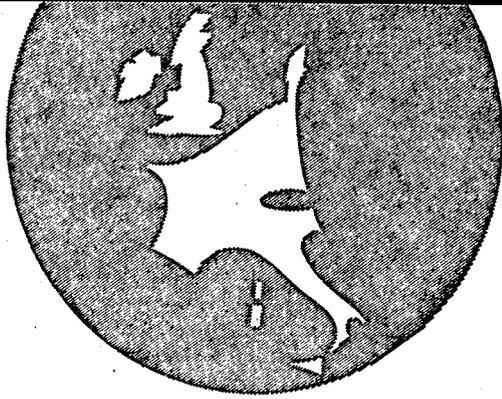
- J. P. ANGELIER : *Sur quelques ouvrages récents*

Publication trimestrielle éditée avec le concours du C.N.R.S. aux

**EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES**

3, rue Soufflot, 75005 PARIS - Tél. 633-11-26

Prix de l'abonnement : France : 150 F - Et. : 160 F



REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

Numéro 214  
Février 1978

---

## sommaire

---

### problèmes du jour

- 55 A propos de l'avis 1/76 de la Cour de Justice des Communautés européennes : Réflexions concernant le champ de la compétence externe de la Communauté, par Christian PHILIP, Maître de Conférence agrégé à l'Université du Maine (Le Mans).
- 63 La première session des « hearings nucléaires de Bruxelles » (29 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1977). Une initiative heureuse mais limitée : l'exemple de l'approvisionnement en énergie nucléaire, par Pascal GIRERD, Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales, Université de Lille II.

---

### l'économique et le social dans le marché commun

- 74 La Cour des Communautés européennes et les droits de l'homme, par G. COHEN JONATHAN, Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences politiques de Strasbourg.

---

### actualités et documents

- 101 Communautés européennes.

---

© 1978 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 1978

France ..... 254 F (TTC)

Etranger ..... 264 F

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

Régie exclusive des annonces pour la Suisse et le Liechtenstein :

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

## Répertoire des annonceurs

Bons du Trésor, p. IV couv. — Colloque du Collège d'Europe, p. III couv. — Editions Techniques et Economiques : Revue d'Economie Industrielle, p. II couv. — Integración Latinoamericana, p. III couv.

# A PROPOS DE L'AVIS 1/76 DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES :

## Réflexions concernant le champ de la compétence externe de la Communauté

Christian PHILIP

*Maître de Conférence agrégé  
à l'Université du Maine (Le Mans)*

Le 26 avril 1977, la Cour de justice des Communautés Européennes, saisie d'une demande formulée par la Commission, a émis un avis au terme duquel elle a déclaré incompatible avec le traité C.E.E. un projet d'Accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure (1). Cet avis a été rendu sur la base de l'article 228, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du traité créant la Communauté Economique Européenne, lequel permet au Conseil, à la Commission ou à un Etat Membre, de demander l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord externe envisagé avec les dispositions du traité. Un avis négatif de la Cour a pour résultat d'empêcher l'entrée en vigueur de l'accord sauf révision du traité dans les conditions fixées à l'article 236. Telle est donc l'importante conséquence de la position arrêtée par la Cour dans son avis 1/76.

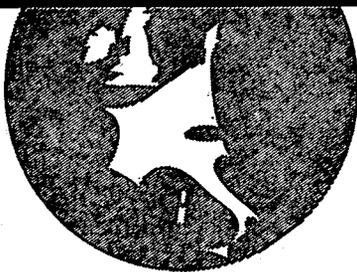
Il s'agit du second avis rendu par la Cour. Déjà, le 11 novembre 1975, et également sur demande de la Commission, la Cour avait eu à se prononcer sur un projet d'« arrangement concernant une norme pour les dépenses locales » élaboré dans le cadre de l'O.C.D.E. (2). Elle avait alors reconnu la compatibilité du projet avec le traité sous réserve de la compétence exclusive de la Communauté pour participer à cette norme.

Ces deux saisines révèlent une intéressante utilisation de la compétence consultative de la Cour. Limitée par les traités à ce seul domaine, elle était restée longtemps inutilisée. Mais cette saisine, que nous comparerions volontiers à un contrôle de constitutionnalité du type de celui ouvert par l'article 54 de la constitution française du 4 octobre 1958, doit permettre de fixer progressivement l'étendue exacte des compétences externes de la C.E.E. Ces deux avis, rendus en moins de deux ans, constituent ainsi un élément nouveau qui n'est pas sans importance. Le développement des relations extérieures de la Communauté et, nous voudrions le démontrer, l'interprétation extensive donnée par la Cour au champ de la compétence communautaire, permettent de penser que ce mode de saisine pourrait être à nouveau utilisé dans un délai rapproché. D'autres contestations ou incertitudes apparaissent en effet inévitables car de plus en plus nombreux sont les accords avec des pays tiers posant le problème de la participation de la Communauté.

Le projet faisant l'objet de l'avis 1/76 concerne un accord signé le 9 juillet 1976 à la suite d'une négociation entre la Commission agissant au nom de la Communauté conformément à une décision

(1) Avis 1-76, rec. 1977, pp. 741-765.

(2) Avis 1-75, rec. 1975, pp. 1355-1365.



du Conseil, et la Suisse, avec la participation de délégations de six Etats Membres (Allemagne fédérale, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni) lesquels sont parties soit à la Convention pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868, soit à la Convention concernant la canalisation de la Moselle du 27 octobre 1956. L'objectif de l'accord est d'instaurer un régime destiné à éliminer les perturbations résultant de surcapacités conjoncturelles des moyens de transport de marchandises par voie navigable dans les bassins du Rhin et de la Moselle. Un mécanisme d'immobilisation temporaire, lequel devrait éviter un effondrement des prix dû à une concurrence excessive, est créé moyennant une indemnisation octroyée aux transporteurs et versée par un Fonds. Ce « Fonds Européen d'immobilisation de la navigation intérieure » est régi par un statut annexé à l'accord dont il fait partie intégrante. « Etablissement public international », il est géré par un Conseil de Surveillance (3) et un Conseil d'Administration (4) assisté d'un Directeur (5). Les décisions de portée générale des deux conseils sont déclarées « obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables » (article 39). Il est de plus institué un « Tribunal du Fonds » composé de sept juges à raison d'un juge désigné par la Suisse et de six juges désignés par l'ensemble des autres parties contractantes (6). Ce Tribunal reçoit des compétences étendues comparables à celles de la Cour de Justice (7).

Cet accord a suscité des difficultés à la fois sur la base juridique de sa conclusion (et la justification de la participation de certains Etats mem-

(3) Composé d'un représentant de chaque Etat membre de la C.E.E. (sauf l'Irlande qui a indiqué ne pas juger nécessaire d'y participer) et de la Suisse, ainsi que d'un représentant de la Commission, lequel assume la présidence du Conseil mais ne dispose pas du droit de vote. Le Conseil de surveillance est l'organe principal du Fonds.

(4) Quatre membres nommés par l'Allemagne et les Pays-Bas ; deux par la Belgique, la France et la Suisse ; un membre par le Luxembourg. Le Conseil d'Administration assume l'administration et la gestion financière du Fonds. Il veille à l'exécution des décisions arrêtées par le Conseil de surveillance.

(5) Nommé par le Conseil de surveillance sur proposition du Conseil d'Administration.

(6) La proposition de règlement soumise au Conseil par la Commission en vue de la conclusion et de la mise en œuvre de l'Accord prévoit la désignation de ces six juges par la Cour de Justice en son sein.

(7) Les Etats membres de la Communauté et la Suisse, ainsi que la Commission, peuvent introduire devant ce Tribunal des recours en annulation contre les actes des organes du Fonds. Ils peuvent saisir le Tribunal d'un recours en carence si le Conseil de surveillance s'abstient de prendre une décision en violation de l'Accord. Un recours en manquement peut être introduit

bres) et sur la compétence reconnue aux organes du Fonds dans la mesure où il comporte une certaine délégation de compétences décisionnelles et juridictionnelles de la part des institutions communautaires. La Commission, tout en jugeant cet accord compatible avec le traité C.E.E., a alors estimé opportun de consulter la Cour en raison du caractère novateur qu'une telle délégation de compétences revêt et du précédent qu'elle constituerait.

Nous voudrions, en fondant notre étude sur ces deux types de problèmes posés à la Cour, montrer l'importance de l'avis rendu le 26 avril 1977 dans la détermination du champ de compétence externe de la Communauté, mais aussi les difficultés qu'il peut créer pour le développement de la construction européenne et de ses relations extérieures. Pour ce faire, nous examineront en premier lieu le nouvel élargissement réalisé par cet avis des compétences externes de la C.E.E., avant de traiter des points soulevés par la Cour de justice concernant la compétence des organes du Fonds institué par l'Accord examiné.

## I. - Un nouvel élargissement du champ des compétences externes de la Communauté

Après son célèbre arrêt dans l'affaire de l'A.E.T.R. en 1971 (8), l'arrêt Cornelis Kramer et autres du 14 juillet 1976 (9), et l'avis 1/75, la Cour de justice se prononce pour un nouvel élargissement du champ des compétences externes de la Communauté. Il importe de mesurer la portée de cet avis dans l'évolution de la jurisprudence du juge communautaire et d'en apprécier toutes les conséquences.

contre un Etat par tout autre Etat et par la Commission. Le Tribunal est encore compétent pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'Accord comme sur la validité et l'interprétation des décisions prises par les organes du Fonds. Il peut être saisi par toute juridiction d'appel d'un Etat membre et de la Suisse (et la saisine est obligatoire si les décisions de la juridiction nationale ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne).

(8) Arrêt Commission contre Conseil du 31 mars 1971, affaire 22/70, rec. 1971, pp. 263 et s.

(9) Arrêt Cornelis Kramer et autres du 14 juillet 1976, affaires jointes 3-4 et 6/76, rec. 1976, pp. 1279 et s.

## A. LA PLACE DE L'AVIS 1/76 DANS L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE

C'est en 1971, dans l'arrêt A.E.T.R., que la Cour a pris, pour la première fois, position sur le problème relatif à la détermination des compétences externes de la Communauté. Se fondant en partie sur l'article 210 du traité C.E.E. (« la Communauté a la personnalité juridique »), la Cour a affirmé que la compétence communautaire pour conclure des traités « résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité » (comme les articles 113 et 238), « mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris, dans le cadre de ses dispositions, par les institutions de la Communauté ». Elle précise « qu'en particulier, chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles ». Plusieurs observateurs ont vu là une certaine analogie avec la théorie du parallélisme des compétences. La compétence interne, une fois exercée effectivement, conduit à un pouvoir externe correspondant (in foro interno, in foro externo) qui rejoint l'idée de l'effet utile. Il s'agit d'une compétence d'attribution implicite selon laquelle les Etats membres se trouvent dessaisis de leur droit de conclure des traités dans tous les domaines où existe une règle commune.

Cette large définition de la compétence communautaire a eu un grand retentissement. Malgré les critiques émises par certains, lesquels jugeaient un peu excessif un tel champ de compétences, la Cour a, depuis, encore renforcé et élargi ses conclusions.

Dans l'arrêt Cornelis Kramer et autres, la Cour reprend en l'amplifiant son raisonnement. Elle rappelle également l'obligation incombant aux Etats membres en vertu de l'article 5 du traité C.E.E. (10). Même quand les Etats demeurent libres d'exercer leur droit de traiter d'une manière autonome, dans une matière ne relevant pas de la compétence de la Communauté, il convient pour eux de veiller à s'abstenir de souscrire des obligations risquant de gêner la réalisation des objectifs du traité. Même

(10) Article 5 du traité C.E.E. : « Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celles-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité... »

dans l'hypothèse de ce que nous pourrions dénommer sa compétence retenue, la Cour considère que l'Etat membre est dans une certaine mesure déjà lié.

L'avis 1/75 précise, dès lors que l'accord International projeté porte sur un domaine où les dispositions du traité reconnaissent une compétence communautaire, « la Communauté est habilitée, en vertu des compétences qu'elle possède, non seulement à adopter des règles internes de droit communautaire, mais aussi à conclure des accords avec les pays tiers ». Il ajoute qu'il ne peut y avoir une compétence des Etats membres parallèle à celle de la Communauté. La compétence communautaire est exclusive. Ne pas admettre ceci « équivaldrait en effet à reconnaître que les Etats membres peuvent prendre, dans les rapports avec les pays tiers, des positions divergentes de celles que la Communauté entend assumer, et reviendrait de ce fait à fausser le jeu institutionnel, à ébranler les rapports de confiance à l'intérieur de la Communauté et à empêcher celle-ci de remplir sa tâche, dans la défense de l'intérêt commun ».

Ces conclusions s'imposaient dans tous les cas où la compétence interne avait déjà été utilisée en vue d'adopter des mesures s'inscrivant dans la réalisation des politiques communes. L'apport de l'avis 1/76 est de disposer que la compétence communautaire « n'est cependant pas limitée à cette éventualité ». Pour la Cour « si les mesures communautaires internes ne sont adoptées qu'à l'occasion de la conclusion et de la mise en vigueur de l'Accord international... la compétence pour engager la Communauté vis-à-vis des Etats tiers découle néanmoins de manière implicite des dispositions du traité établissant la compétence interne, pour autant que la participation de la Communauté à l'accord international... est nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté ». Ces affirmations réalisent un incontestable élargissement du champ des compétences externes de la Communauté. Il ne semblait pas résulter des arrêts A.E.T.R. et Kramer qu'avant l'établissement d'une règle commune, il était interdit aux Etats membres de conclure des accords internationaux de manière autonome. Il est même possible de citer, dans l'arrêt A.E.T.R., l'attendu où la Cour se réfère à une première version de l'accord établie en 1962 « à une époque où à défaut d'un développement suffisant de la politique commune des transports, la compétence pour conclure cet accord appartenait aux Etats membres » et dans l'arrêt Kramer, la Cour faisait référence à la compétence transitoire des Etats membres, ce qui semblait aller dans le même sens.

Au stade actuel de l'évolution de cette jurisprudence, il est devenu possible d'affirmer de manière générale que chaque fois que le droit communau-



taire 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 un engagement international, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard, pour autant que la participation de la Communauté à l'accord international en question soit nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté et même si les mesures communautaires internes ne sont adoptées qu'à l'occasion de la conclusion et de la mise en vigueur de l'accord international projeté. La compétence communautaire existe dès lors que le traité établit une compétence interne, même si cette dernière n'a pas encore fait l'objet d'un acte de droit dérivé. Il y a choix entre deux méthodes : soit édicter d'abord des règles communautaires et ne conclure qu'après avec des pays tiers un accord concernant ces règles, soit conclure un accord international tendant à la fois et en même temps à introduire des règles communes chez les Neuf.

Pour ce qui est de l'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, il s'agit d'un projet s'inscrivant dans le cadre de la politique commune des transports prévue par les articles 74 et 75 du traité. L'arrêt A.E.T.R. ayant déjà reconnu que l'article 75 permet à la Communauté de conclure avec des Etats tiers des accords nécessaires pour réaliser la politique commune des transports, il aurait pu être suffisant d'envisager un simple accord bilatéral entre la Communauté et la Suisse. Mais l'existence de conventions spéciales au Rhin et à la Moselle faisant craindre des difficultés quant à la compatibilité de leurs dispositions avec l'accord projeté, il est apparu nécessaire de préparer un accord multilatéral auquel participeraient non seulement la Communauté et la Suisse, mais encore les Etats membres de la C.E.E. signataires des deux conventions de 1868 et de 1956. Selon l'article 3 de l'Accord, les six Etats membres concernés s'engagent à modifier les deux traités mentionnés. La Cour précise que c'est cet engagement, pris conformément à l'article 234, alinéa 2, du traité C.E.E., qui justifie la procédure utilisée. Mais elle ajoute « la participation de ces Etats à l'Accord doit être considérée comme ayant ce seul but et comme n'étant pas nécessaire à la réalisation des autres aspects du régime. En effet, selon l'article 4 de l'Accord, la force obligatoire de cet acte autant que du statut s'étend aux territoires de l'ensemble des Etats membres, à l'inclusion de ceux qui ne sont pas parties à l'Accord ; il est donc permis de constater que... les effets juridiques de l'Accord pour les Etats membres résultent, conformément à l'article 228, paragraphe 2, du traité, exclusivement de la conclusion de celui-ci par la Commu-

nauté. Dans ces circonstances, la participation des six Etats membres comme parties contractantes à l'Accord n'est pas de nature à empiéter sur la compétence externe de la Communauté ». Cette participation de certains Etats membres au côté de la Communauté n'est ainsi en aucune manière une quelconque reconnaissance d'une compétence parallèle que possèderaient ceux-ci. La compétence communautaire est exclusive.

#### B. APPRECIATION CRITIQUE DES CONSEQUENCES DE L'AVIS 1/76.

Il ne fait aucun doute que cet avis 1/76 est pour certains une preuve de plus du rôle moteur que voudrait jouer la Cour de justice dans le développement continu de l'ordre juridique communautaire et d'une attitude des juges de Luxembourg visant à interpréter les traités dans un sens toujours plus « intégrationniste » où la compétence de la Communauté serait étendue jusqu'à la limite des possibilités permises par les textes institutifs. Pour plusieurs Etats membres, les affaires A.E.T.R. ou 1/76 sont une illustration de la volonté de la Commission, laquelle sait pouvoir s'appuyer en cas de contestation sur la Cour de justice, d'imposer des solutions où le problème de la compétence doit absolument primer toute solution plus pragmatique mais qui aurait le tort de porter atteinte à une attitude doctrinale selon laquelle aucune considération ne doit justifier une seule exception à l'affirmation d'un champ de compétences toujours plus important.

Une telle position pouvait se comprendre et se justifier il y a quelques années à une époque où il fallait affirmer l'existence d'un ordre juridique propre. Mais aujourd'hui personne ne le nie ni ne le remet en question. Au contraire, il faut permettre à l'auteur de ces lignes de porter un jugement personnel, même s'il risque de heurter parce qu'il se situe à contre-courant des opinions doctrinales généralement exposées. Pour quelqu'un qui croit et qui souhaite voir la Communauté prendre progressivement une importance accrue, il n'est pas certain qu'une telle évolution passe chaque fois par l'affirmation d'une compétence communautaire. Si l'on veut rendre possible une reprise de la construction européenne et de la réalisation des politiques communes, dont chacun connaît, sauf rares exceptions, le « blocage » depuis quelques années, ce n'est pas en cherchant à imposer aux Etats membres une direction que réside la solution à la crise d'aujourd'hui. L'Europe ne se fera pas contre la volonté des Etats qui la composent mais elle s'établira par le jeu de leurs actions communes. Oublier cette vérité équivaut peut-être à enliser davantage l'Europe dans ses difficultés que contribuer à son essor. Et il faut ajouter qu'en cer-

taines circonstances, et ceci est particulièrement vrai dans le domaine des relations extérieures, la compétence communautaire n'est pas toujours au fond, la meilleure solution pour régler, dans l'intérêt général, le problème posé. Sur le plan international, des solutions pragmatiques permettant, selon les cas, une intervention parallèle des Etats seraient certaines fois préférables. Nous assistons trop souvent à un jeu de cache-cache où les victoires des uns sur la compétence sont autant de défaites de tous sur le fond comme sur le front de l'influence internationale de la Communauté. Il existe des situations où la Commission est pratiquement dans l'impossibilité de négocier des accords satisfaisants, où elle se trouve dans une situation plus difficile que ne l'auraient été les Etats membres. A quoi bon revendiquer alors une responsabilité que la Communauté ne peut en vérité assumer ? Pourquoi ne pas reconnaître l'intérêt pour tous d'une action concertée des Etats membres ? Pourquoi sembler penser a priori que laisser agir des Etats, dont la réunion constitue la Communauté, serait aller à l'encontre de l'intérêt communautaire ?

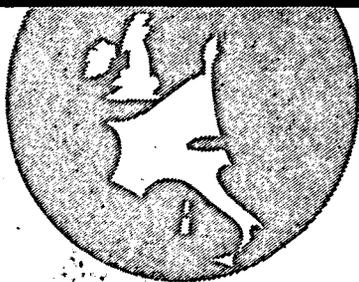
Sans aller plus loin, il nous semble utile de poser ces questions. Mais, pour revenir directement aux conséquences de l'avis 1/76, nous voudrions montrer que cet avis porte en germe un élargissement considérable du champ des compétences externes de la Communauté, qu'il a de ce fait des effets étendus, lesquels seront certainement à l'origine de nombreuses difficultés dans un proche avenir entre la Commission et les Etats membres. Une interprétation peut-être trop extensive de la compétence communautaire en est la cause. Pour s'en convaincre, il suffit de prendre deux exemples.

Le premier concerne les conventions internationales du travail élaborées dans le cadre de l'O.I.T. Le développement depuis quelque cinq ans d'une législation communautaire dans le domaine social à partir d'une utilisation de l'article 100 du traité C.E.E. (11) conduit à poser le problème de la compétence communautaire en la matière pour les normes adoptées dans le cadre de l'O.I.T. Il en est ainsi pour la préparation à l'heure actuelle d'une convention relative aux dispositions en matière sociale applicables aux personnes qui travaillent dans le secteur des transports par route. Si l'on veut appliquer la jurisprudence définie par la Cour de justice, ne conviendrait-il pas de considérer que l'éventuelle conclusion d'une telle convention relève désormais de la compétence de la Communauté et qu'il n'est plus possible aux Etats membres de prendre une position autonome ? Il est vrai que la Communauté n'est pas membre

de l'O.I.T. où elle bénéficie seulement d'un statut d'observateur et qu'il apparaît difficile de comprendre comment pourrait s'exercer la compétence de la Communauté compte tenu de la structure tripartite qui caractérise les organes de l'O.I.T. Il n'en reste pas moins que l'application stricte des arrêts A.E.T.R. et Kramer, comme de l'avis 1/76, amène à retenir la compétence communautaire. Dès lors, les négociations au sein de l'O.I.T. devraient être menées par la Commission sur la base des directives du Conseil et non plus par les Etats membres. La question de l'exercice du droit de vote par les neuf Etats membres devrait être réglée par la Communauté, compte tenu du règlement intérieur du Bureau international du Travail. Ce droit pourrait éventuellement être exercé par les Etats membres votant conformément à la position communautaire. Le fait que l'O.I.T. soit une organisation à structure tripartite ne change rien à la substitution de compétence qui s'opère des Etats membres à la Communauté, les pouvoirs des autres parties demeurant inchangés. Ajoutons même que cette compétence reconnue à la Communauté au stade de l'élaboration d'une norme internationale de travail devrait s'accompagner d'une égale compétence au niveau du contrôle. Il devrait appartenir à la Commission de répondre aux questionnaires ou autres rapports demandés par l'O.I.T., même si les Etats membres pourraient conserver une certaine compétence dans la mesure où il est difficile de prétendre qu'en donnant des réponses limitées à des faits, les Etats membres portent atteinte aux règles communautaires. Le résultat de cette interprétation, laquelle nous apparaît dans la ligne directe de la jurisprudence de la Cour de justice (et il est évident que la Commission soulèvera rapidement ce type de problème) ne peut pas ne pas donner lieu à de graves difficultés. D'une part, il est probable que cette compétence de la Communauté ne correspond pas aux exigences de la meilleure efficacité, d'autre part, des contestations entre la Commission et les Etats membres affaibliront l'influence des Neuf à l'O.I.T., sans compter qu'une telle conséquence du développement de la législation communautaire ne risque pas d'inciter les Etats à accepter de nouveaux règlements ou directives en la matière.

Le second exemple qu'il est possible de retenir pour montrer les difficultés soulevées par une interprétation extensive du champ de compétences de la Communauté est la question d'actualité touchant les conventions internationales sur les pêcheries, lesquelles doivent être adaptées à la nouvelle situation résultant de l'extension à deux cents milles marins des limites où les Etats côtiers exercent leur juridiction en matière de pêche. Il s'agit des négociations en cours concernant la convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est et de celles

(11) Cf. Christian PHILIP, « Normes internationales du travail : universalisme ou régionalisme », Bruylant, Bruxelles, 1978, p. 68 et s.



portant sur la convention internationale relative aux pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest dont quatre Etats membres sont parties contractantes. La politique commune de la pêche faisant partie de la politique agricole commune (article 38 du traité C.E.E.), la Communauté est dotée d'une compétence interne et externe fondée sur l'article 43 du traité. La Cour a constaté, dans son arrêt Kramer, vu notamment l'article 102 de l'Acte d'Adhésion, que la compétence réglementaire rationae materiae de la Communauté s'étend, dans la mesure où une compétence analogue appartient aux Etats en vertu du droit international public, à la pêche en haute mer. La Communauté doit donc désormais être considérée comme compétente pour conclure toute nouvelle convention révisée. C'est seulement dans l'hypothèse où la nouvelle convention comporterait des matières ne relevant pas du traité, ou dans le cas où la réalisation dans l'ordre interne des actions qu'elle prévoit aurait exigé le recours à l'article 235 sans que le Conseil ait jugé nécessaire un tel recours, qu'il y aurait lieu d'admettre une participation des Etats membres à côté de celle de la Communauté. Nul doute que ces négociations vont être ici aussi l'occasion de difficultés entre la Commission et les Etats membres.

Nous pourrions donner d'autres exemples, lesquels iraient dans le même sens. Nous ne voulons pas critiquer de manière systématique la position prise par la Cour ni mettre en cause le raisonnement juridique qui les conduit à ces conclusions, notre propos est de montrer les difficultés qui naîtront d'une telle jurisprudence et nous faire l'avocat de solutions plus pragmatiques. Et nous sommes persuadés que ces dernières ne seraient pas contraires à l'intérêt de la construction européenne.

## II. — Les problèmes relatifs à la compétence des organes du Fonds institué par l'Accord

Si la Cour de justice se prononce dans le sens de l'incompatibilité du projet d'Accord avec le traité C.E.E., c'est en raison des différentes compétences attribuées aux organes du Fonds. Il convient de comprendre pourquoi le juge communautaire a été conduit à prendre une telle position, dont il a évidemment pesé toute l'importance, et d'apprécier les arguments qu'il présente. Nous nous efforcerons de répondre à ces questions en exami-

nant successivement trois problèmes : la mise en cause par l'Accord du système institutionnel de la Communauté, les pouvoirs de décisions reconnus aux organes du Fonds, et le système juridictionnel de l'Accord.

### A. LA MISE EN CAUSE PAR L'ACCORD DU SYSTEME INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNAUTE

La Cour estime que l'Accord met en cause « la compétence des institutions de la Communauté et modifie, au surplus, d'une manière incompatible avec le traité, les rapports entre Etats membres dans le cadre communautaire tels qu'ils ont été fixés à l'origine et lors de l'élargissement de la Communauté ».

Cette question, non soulevée en fait dans leurs mémoires par le Conseil de la Commission, est retenue par la Cour, laquelle la considère comme une conséquence de la participation des Etats membres à l'Accord. Elle constate combien le rôle réservé aux institutions de la Communauté est limité. La Commission assure seulement la présidence et le secrétariat du Conseil de surveillance sans bénéficier du droit de vote. Ce sont les Etats qui disposent des principales responsabilités. Or, l'accord s'inscrit dans une matière relevant d'une politique commune, la politique des transports. Il n'est dès lors pas possible d'admettre un système altérant gravement l'économie générale du jeu institutionnel de la Communauté, et ce « contrairement à une exigence énoncée dès le deuxième alinéa du préambule du traité, aux termes duquel les objectifs de la Communauté doivent être atteints par une action commune, étant entendu qu'aux termes de l'article 4, cette action doit être réalisée par les institutions de la Communauté ».

La Cour précise qu'elle a conscience des difficultés rencontrées pour trouver une solution pratique conforme au traité et respectant l'autonomie du ou des pays tiers concernés lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de créer en commun un établissement public international. Elle admet qu'une certaine « pondération est sans doute possible », mais elle se refuse à ce qu'une telle réalisation puisse « conduire à un affaiblissement institutionnel de la Communauté et à l'abandon des bases d'une politique commune, fût-ce pour un objet spécifique et limité ». Elle se prononce ici pour une position sévère car elle sait que l'Accord en cause sera appelé à être un modèle pour d'autres arrangements futurs et qu'il existe donc un risque sérieux d'assister par ce moyen indirect à une remise en question de l'œuvre communautaire dont la Cour est chargée d'assurer le respect.

Tout en sachant que cette décision de la Cour a pour conséquence de rendre très difficile l'orga-

nisation d'accords nécessaires avec les pays tiers, même si l'on ne voit pas très bien quelle structure pourrait être adoptée pour des institutions du type de ce Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, et si l'on peut regretter que la Cour n'ait pas jugé utile de présenter des propositions précises, il est impossible de ne pas comprendre et de ne pas admettre l'attitude du juge communautaire. Il est de son devoir de montrer aux Etats les risques d'un tel précédent et de s'y opposer. Il appartient à la Commission et aux Etats membres de concevoir un type d'établissement public international conforme avec les compétences reconnues par les traités aux institutions de la Communauté.

#### B. LA COMPETENCE DECISIONNELLE RECONNUE AUX ORGANES DU FONDS

La Commission, et plus encore le Conseil, ont vu dans ce problème le point peut-être essentiel de l'avis demandé à la Cour. Or, cette dernière a estimé que cette question n'avait pas besoin d'être tranchée. Il est dommage qu'une telle attitude ait été adoptée par la Cour. Nous voudrions en effet montrer toute l'importance du débat pour l'ordre juridique communautaire ici soulevé.

Il s'agit de savoir si la Cour peut transférer à un organisme extérieur des compétences que lui attribuent les traités. Est-il possible, comme le prévoit l'article 39 du statut du Fonds, de disposer que les décisions de portée générale des organes du Fonds seront obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans chaque Etat membre et en Suisse ? Il est sûr que la Communauté peut dans un accord international lier l'exercice de ses compétences mais ceci n'implique pas qu'elle puisse transférer ses propres compétences à des organes qui lui sont extérieurs. Le problème est autre et sa solution ne peut être trouvée que dans une interprétation du traité C.E.E. C'est pourquoi l'avis de la Cour apparaissait nécessaire et sa portée fondamentale pour le devenir de ses relations extérieures.

La Commission a expliqué qu'une telle attribution de compétence était compatible avec le traité car elle constituerait une conséquence nécessaire des pouvoirs externes de la Communauté. Etant donné qu'il est reconnu à un Etat la possibilité d'accorder à une institution créée par un traité le pouvoir de prendre des décisions directement applicables dans son cadre juridique interne, il doit être admis que la Communauté exerçant ses compétences selon les mêmes modalités que celles qui régissaient les compétences externes des Etats auxquels elles ont été soustraites, doit pouvoir également disposer du droit de transférer un tel pouvoir. La Commission pose seulement une condition à ce

droit, que cette attribution de compétence porte uniquement sur des compétences de gestion strictement limitées.

La Cour justifie d'ailleurs son silence par cette dernière idée, c'est-à-dire que les pouvoirs attribués aux organes du Fonds sont « d'une façon à ce point nette et précise qu'il ne s'agit en l'occurrence que de pouvoirs d'exécution ». Cette affirmation peut laisser penser que la Cour donne raison à la thèse défendue par la Commission. Si tel devait être le cas, et nous ne pouvons qu'à nouveau regretter l'abstention de la Cour sur cette difficile question, il faut affirmer nettement que cette solution est loin d'être évidente et certaine.

Il est concevable que le traité C.E.E., en établissant une structure institutionnelle et en reconnaissant aux institutions communautaires le pouvoir d'adopter des actes directement applicables dans l'ordre juridique interne des Etats membres, ait entendu limiter cette compétence à ces seules institutions et qu'il ne leur soit donc pas possible de transférer cette compétence à des organes extérieurs. Nous ne disons pas que le traité C.E.E. implique cette position. La question nécessite certainement un examen attentif du traité pour savoir si telle a été la volonté des parties contractantes. Nous voulons seulement montrer qu'il existe là une attitude concevable et qu'il n'y a pas en la matière une conséquence automatique des pouvoirs externes de la Communauté comme le croit la Commission. Le fait que certains Etats aient dû modifier leur constitution pour être à même de transférer une telle compétence aux institutions communautaires ne va pas sans susciter un doute sérieux sur la possibilité de consentir cette attribution de compétence. Il en est pareil de la réserve mentionnée à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du traité C.E.E. « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ». Cette disposition pourrait être interprétée comme délivrant à chaque institution une compétence exclusive interdisant tout transfert à un organe indépendant et extérieur. Relevons encore l'article 228, paragraphe 2, lequel précise « les accords conclus dans les conditions fixées ci-dessus lient les institutions de la Communauté et les Etats membres. Reconnaître à des organes créés par un accord externe de la Communauté le droit de prendre des décisions directement applicables dans l'ordre juridique interne des Etats membres ne pourrait-il aboutir à ce que cet accord externe lie non plus seulement les institutions de la Communauté et les Etats membres, mais aussi les particuliers ?

#### C. LE SYSTEME JURIDICTIONNEL DE L'ACCORD

La Cour approuve la préoccupation des auteurs de l'Accord d'avoir jugé nécessaire d'organiser,



dans le cadre du Fonds, une protection juridictionnelle de manière à assurer le respect du droit dans les activités du Fonds. Elle doit cependant émettre certaines réserves quant à la compatibilité avec le traité C.E.E. du tribunal créé. Elle rappelle sa jurisprudence déjà énoncée dans l'arrêt Haegeman (12) selon laquelle un accord conclu par la Communauté avec un pays tiers (ce qui est le cas du projet d'Accord ici examiné) est pour la Communauté un acte pris par les institutions, et ce au sens de l'article 177, alinéa 1<sup>er</sup>, b, du traité. La conséquence est la compétence de la Cour pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation d'un tel accord. Prévoir (article 44 du projet d'accord) que le tribunal sera compétent pour recevoir des recours préjudiciels de la part des juridictions nationales, recours pouvant porter non seulement sur la validité et l'interprétation des décisions prises par les organes du Fonds, mais encore sur l'interprétation de l'Accord et du Statut, soulève donc une difficulté certaine, au moins pour ces derniers recours. Il existe là un risque sérieux de conflit de compétence entre le tribunal et la Cour de justice, sans parler d'éventuelles interprétations divergentes pouvant résulter de leurs arrêts. La Cour indique également qu'un second problème ne peut être passé sous silence dans la mesure où le tribunal serait composé sur ses sept membres de six juges désignés par la Cour en son sein. Une telle composition du tribunal peut, certes, mettre un terme aux craintes suscitées de voir des arrêts de la Cour et du Tribunal donner une interprétation différente des dispositions de l'Accord et de son Statut, mais elle crée pour la Cour de justice un risque grave de paralysie. Si la Cour était saisie alors que le tribunal a déjà statué, il serait impossible de concilier et la nécessité du quorum exigé pour que la Cour rende un arrêt et l'obligation, pour les juges de la Cour de se prononcer en pleine impartialité sur les questions posées devant elle (et sa conséquence logique selon laquelle les juges, membres du tribunal du Fonds, devraient s'abstenir de participer à ses délibérés). C'est pourquoi la Cour estime, en définitive, que le tribunal du Fonds ne peut être créé qu'à la condition de renoncer à la disposition prévoyant de faire appel, pour sa formation, à des juges membres de la Cour de justice.

Soulignons la position de la Commission. Elle voit deux hypothèses pour empêcher un éventuel conflit de compétence entre la Cour et le Tribunal. Dans une première interprétation, la Cour de justice, saisie par une juridiction nationale, devrait

(12) Arrêt du 30 avril 1974, affaire 181/73, Haegeman, rec. 1974, p. 449 et s.

elle-même, avant d'y répondre, saisir le Tribunal. Dans une seconde interprétation, il appartiendrait aux juridictions nationales de saisir le seul tribunal. Dans une telle situation, le résultat serait donc, comme ceci a été dit d'une manière générale pour la compétence décisionnelle reconnue aux organes du Fonds, d'un transfert de compétence de la Communauté à un organe créé par un accord externe. La Commission ne voit pas pourquoi une telle attribution de pouvoirs ne serait pas possible à un organe juridictionnel. Le problème est le même que pour les organes exécutifs ou législatifs.

Nous apporterons ici la même remarque que celle mentionnée plus tôt, car il est certain qu'il n'existe aucune raison de considérer différemment la question du transfert de compétence à un organe juridictionnel. Est-il compatible avec le traité d'envisager un tel transfert ? Si l'Accord fait partie de la politique commune des transports, est-il normal de faire échapper les décisions relatives à cet acte du contrôle juridictionnel prévu par le traité ? Et ne fait-on pas peu de ce cas de l'article 219 du traité, lequel précise l'engagement des Etats membres de ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci ? Or, selon la jurisprudence Haegeman, un accord conclu par la Communauté avec un pays tiers étant, comme nous l'avons dit, un acte pris par une institution communautaire, n'existe-t-il pas là une incompatibilité entre les dispositions de l'Accord et le traité ? Il est vraiment regrettable que la Cour n'ait pas jugé nécessaire et utile de se prononcer sur ces questions.

Nous concluons donc que l'avis 1/76 suscite en définitive plus de points d'interrogation qu'il n'apporte de réponses claires, et ce aussi bien sur le nouvel élargissement du champ de compétences externes de la Communauté qu'il réalise que sur le problème de la possibilité pour la Communauté de transférer des compétences à des organes extérieurs. Il faut souhaiter que la Cour de justice puisse, dans un avenir proche, trouver l'occasion de préciser certaines des incertitudes ici relevées. Il faut souligner combien le développement de la construction européenne ne peut se faire sans l'affirmation toujours plus grande de l'autorité d'un ordre juridique communautaire, mais aussi qu'il n'est pas assuré qu'une extension continue de la compétence communautaire soit le meilleur moyen de garantir l'atteinte d'un tel objectif. Des solutions plus pragmatiques devraient certaines fois pouvoir trouver leur place.

# LA PREMIÈRE SESSION DES : « HEARINGS NUCLÉAIRES DE BRUXELLES » (29 NOVEMBRE- 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 1977)

Une initiative  
heureuse mais limitée :  
l'exemple de  
l'approvisionnement  
en énergie  
nucléaire (\*)

Pascal GIRERD

*Faculté des Sciences juridiques, politiques  
et sociales, Université de Lille II (\*\*)*

(\*) Une seconde session s'est tenue les 24, 25 et 26 janvier 1978, sur le programme indicatif suivant : « Conséquences des options énergétiques sur la sécurité, la santé et la protection du milieu, leur acceptabilité par les travailleurs et les populations ».

(\*\*) La présente étude a été effectuée dans le cadre du séminaire CEDECE « Avenir énergétique de l'Europe », dirigé par Olivier Pirotte, Maître-Assistant, Université de Lille II.

« Sans l'entrée en scène de l'énergie nucléaire, les importations européennes s'élèveraient jusqu'à des niveaux inacceptables » (1).

Cet avertissement prophétique lancé en 1957 ne fut entendu qu'au plus fort de la crise de l'énergie de 1973, lorsque la Commission fit du recours le plus accéléré possible à l'énergie nucléaire l'axe principal de la nouvelle stratégie de politique énergétique (2).

Contrairement aux autres sources d'énergie, l'atome offrait « de manière évidente, la solution la plus avantageuse à long terme pour la production massive de chaleur destinée soit à la production d'électricité, soit aux usages industriels en raison de ses caractères de disponibilité, de flexibilité d'usage, de facilité de transport et de stockage ainsi que de sauvegarde de l'environnement » (3). Dans ces conditions, et tenant compte de la faible part du combustible dans les coûts totaux, l'énergie nucléaire était susceptible d'offrir « un degré élevé de sécurité d'approvisionnement même si la Communauté ne dispose que de ressources limitées en minerai d'uranium » (3 bis).

« La capacité des industries de la Communauté de construire les centrales nucléaires en temps voulu., l'assurance que le développement de l'énergie nucléaire ne porte pas préjudice à la protection de la santé des populations et la préservation de l'environnement..., l'approvisionnement en combustibles nucléaires des centrales » (4) devaient constituer les trois conditions permettant la réalisation de l'objectif de production nucléaire que la Commission proposait.

Ainsi, la question de l'information du public sur l'énergie nucléaire n'était envisagée qu'en filigrane. C'était faire abstraction des craintes légitimes des populations quant au développement de l'énergie nucléaire, craintes liées au fait que « la première utilisation de la fission nucléaire par l'homme fut de caractère militaire, laissant une image apocalyptique des villes bombardées » (5). La peur mythique du public conduisant à assimiler une centrale nucléaire à une masse de kilotonnes d'explosif atomique, loin d'être apaisée par une information objective et continue, se trouvait accrue par le mur de silence enveloppant l'atome.

(1) Rapport de MM. Louis Armand, Franz Etzel, Francesco Giordani : « Un objectif pour Euratom » ; cf. *Enerpresse*, n° 1976 (22-12-77), p. 2 : « Exxon continue de croire à l'avenir de l'énergie nucléaire ».

(2) COM (74) 550 final dont bibliographie.

(3) et (3 bis) : COM (74) 550 final, p. 5.

(4) COM (74) 550 final, p. 20.

(5) *Enerpresse*, n° 1976, du 22-12-77 (précité), p. 3.



... Dédain du savant ou carence des organes communautaires quant à l'indifférence affichée envers le public ? Toujours est-il que l'hostilité de la population devait constituer le principal frein à la réalisation des programmes nucléaires envisagés.

La tension de plus en plus vive s'instaurant entre les partisans du recours à l'énergie nucléaire et les écologistes se devait d'être désamorcée.

L'annonce par la Commission de sa décision d'organiser des débats publics sur l'énergie nucléaire fut donc ressentie comme une initiative souhaitable (I).

Mais cette initiative, si constructive qu'elle fut, n'apparaît pas comme un aboutissement final, mais au contraire comme une phase exploratoire par les lacunes qu'elle laisse subsister (II).

## I. — Une initiative souhaitable

La non-réalisation des objectifs nucléaires (A) sous la pression de l'opinion publique devait rendre urgent l'établissement d'une concertation entre partisans et adversaires de l'énergie nucléaire, concertation rendue constructive (B) par l'organisation des hearings.

### A. LA NON-REALISATION DES OBJECTIFS NUCLEAIRES

Produire 50 % de l'électricité à partir du nucléaire avec une puissance installée d'au moins 200 GWe (6), réduire la dépendance vis-à-vis de l'extérieur de 63 % en 1973 à 42 % : tels étaient les objectifs que la Commission proposait au Conseil pour 1985 (7). Le Conseil approuva dans sa résolution du 17 décembre 1974 concernant les objectifs pour 1985 de la politique énergétique communautaire (8) « l'objectif de réduire en 1985 à 50 % et si possible à 40 % la dépendance de la Communauté à l'égard de l'énergie importée » (9). Il espérait que la Communauté disposerait à cette date « d'un parc de centrales d'une puissance installée d'au moins 160 GWe et, si possible de 200 GWe » (10). Mais la

(6) 1 GWe (1 Gigawatt électrique) =  $10^9$  We.

(7) Tableau COM (74) 550 final, p. 11.

(8) J.O.C.E. 9-7-75, n° C 153/1.

(9) J.O.C.E. 9-7-75, n° C 153/3.

(10) J.O.C.E. 9-7-75, n° C 153/4.

persistance de la récession économique (11), et surtout la pression de plus en plus vive de l'opinion publique (12) ne permirent pas la réalisation de ces objectifs. Des groupements divers, ayant pris naissance aux Pays-Bas, se constituèrent et portèrent leur action contre la réalisation de centrales nucléaires.

Ces différents mouvements, même s'ils prirent une ampleur tout à fait exceptionnelle en Allemagne Fédérale (13) eurent, par leur souci de la protection de l'environnement et de la sécurité des réacteurs, une influence grandissante dans tous les pays de la Communauté (14). Alors que les programmes nucléaires de chaque pays s'en trouvaient retardés de façon notable (15), l'hostilité de la population à la réalisation de centrales nucléaires prit une importance toute autre en Allemagne (16). Les mouvements écologistes de ce pays trouvèrent un soutien inattendu de décisions judiciaires lorsque le Tribunal de Fribourg en Brisgau décida le 14 mars 1977 d'annuler la mise en place d'une centrale nucléaire à Wyl (17). Le phénomène de contestation écologique prit une telle ampleur que Mr Hans Matthoffer, Ministre Fédéral de la Recherche craignait dans un avenir proche « un moratoire de 3 à 5 ans,

(11) Celle-ci incita les entreprises de production d'électricité à rester dans l'expectative et les fit hésiter à passer de nouveaux marchés de centrales nucléaires. Un recul de la consommation d'électricité alors que l'on estimait à 7 % la progression annuelle de cette consommation incita les producteurs d'électricité à réviser leurs programmes de construction vers des perspectives de baisse. Notons toutefois que cette situation tend à s'inverser aujourd'hui. (*Enerpresse*, n° 1848 du 20 juin 1977), p. 3.

(12) Rapport annuel de l'Agence, 1975, p. 6. — Rapport annuel de l'Agence, 1976, p. 1.

(13) *Enerpresse*, n° 1777 (2 décembre 1976) : « Le Gouvernement allemand prend acte des réticences vis-à-vis du nucléaire.

*Le Monde*, 15-16 mai 1977 : « La course au nucléaire ».

(14) Au Danemark : *Enerpresse*, n° 1632 (11-8-76) : « Le Gouvernement danois repousse le programme nucléaire ».

— En Belgique : *Enerpresse*, n° 1957 (25-11-77) : « Les conceptions énergétiques » de M. Willy Claes.

— En France : *Le Monde*, 16/17-10-77 : « Le public ignore le nucléaire et s'en méfie ».

*Le Monde*, 20-10-77 : « Incidents sur le site de Cruas (Ardèche), où E.D.F. a commencé les travaux de la centrale ».

(15) Au Danemark : *Enerpresse*, n° 1632 du 11-8-76 (précité).

— En France : *Le Monde*, du 29-3-77 : « Le programme nucléaire français décalé d'un an ».

(16) *Enerpresse*, n° 1765 (17-2-77) : « Le programme nucléaire allemand en péril ».

— *Enerpresse*, n° 1783 (15-3-77) : « La R.F.A. ne disposerait que de 21 000 MWe nucléaires en 1985.

(17) *Enerpresse*, n° 1784 (16 mars 1977) : « Commentaire Wyl : un nouveau problème pour le nucléaire allemand ».

avec arrêt complet de la construction de centrales nucléaires (18).

Ces actions menées dans tous les pays d'Europe eurent pour principal effet de réviser en baisse les objectifs nucléaires envisagés pour 1985. Les objectifs du COM 550 final tablant sur une puissance de 200 GWe en 1985 et même la perspective de 160 GWe en 1985 décidée par le Conseil ne pourront être réalisés (19).

Comme le montre le tableau suivant, le chiffre de la puissance nucléaire attendue en 1985 confronté avec la date de la prévision illustre le désir crois-

Date de la prévision	Puissance nucléaire attendue en 1985 en GWe
Fin 1973 .....	140
Mi 1974 .....	176 (20)
Fin 1974 .....	166
Mi 1975 .....	156
Fin 1975 .....	150
Mi 1976 .....	125
Fin 1976 .....	125

sant de recourir au nucléaire jusque fin 1974 et le ralentissement progressif des programmes à mesure que se développait l'hostilité de l'opinion publique à ceux-ci.

Ce mouvement décroissant dans le temps des objectifs nucléaires ne fit que s'amplifier. Ainsi, Mr Brunner déclarait en avril 1977 (21) devant le Parlement européen que l'on retenait comme prévision pour 1985 le maximum de 85 GWe.

De même, le 14 juin 1977, les Ministres de l'Énergie des neuf pays membres se sont réunis à Luxembourg pour discuter d'un document élaboré

(18) *Enerpresse*, n° 1881 (8 août 1977), p. 1 : « Le nucléaire semble sur la corde raide en Allemagne de l'Ouest.

Cf. également : *Enerpresse*, n° 1891 (23-8-77) : « La question du moratoire allemand ».

— *Enerpresse*, n° 1896 (30-8-77) : « Le chancelier Schmidt prend position fermement pour le nucléaire ».

(19) *Enerpresse*, n° 1671 (5-10-76) : « La Commission s'inquiète du ralentissement des programmes nucléaires.

— *Enerpresse*, n° 1844 (14-6-77) : « Le dossier nucléaire à l'ordre du jour du Conseil communautaire de l'énergie.

(20) Rapport sur la réalisation des programmes actuels de production d'énergie nucléaire dans la Communauté », (XVII/346/76-F) du 8 novembre 1976, p. 2.

(21) *Enerpresse*, n° 1810 (25-4-77), p. 3 : « M. Brunner n'est guère optimiste sur les perspectives nucléaires de la C.E.E. ».

par la Commission (22) indiquant que « les prévisions nucléaires pour 1985 sont en chute libre puisque l'on ne parle plus que de 90 GWe » (23). Le deuxième rapport sur la réalisation des objectifs pour 1985 de la politique énergétique communautaire ne fait que confirmer les impressions pessimistes traduites par les déclarations citées ci-dessus.

Le retard pris dans le domaine nucléaire est tel que les « perspectives actuelles donnent à craindre que la puissance nucléaire installée en 1985 ne dépasse pas 90 GWe » (24). Ceci aura pour conséquence principale d'accroître la dépendance de la Communauté vis-à-vis de l'extérieur en 1985 par rapport aux objectifs initiaux étant donné que « la dépendance à 40% s'est révélée déjà en 1976, comme pratiquement hors de portée » (25) et que seul est retenu à l'heure actuelle « l'objectif correspondant à une dépendance de 50% vis-à-vis de l'énergie importée » (26). Le retard pris dans la réalisation des programmes nucléaires se traduira donc en 1985 « par une plus grande consommation de produits pétroliers (et aussi dans une moindre mesure de gaz naturel) dans les centrales » (27).

Devant la faillite de ces objectifs initiaux, la Communauté devait fournir un effort tendant à faciliter la mise en œuvre de moyens tendant à réaliser les investissements nécessaires à la construction de centrales nucléaires ; elle devait également veiller « à approfondir et à rendre plus transparente l'information nucléaire » (28).

C'est à cet objectif que devait répondre l'annonce par la Commission (29) de la création de hearings sur l'énergie nucléaire.

## B. UNE CONCERTATION CONSTRUCTIVE

La Commission innovait considérablement en instituant des hearings sur l'énergie nucléaire, cette

(22) « Les problèmes nucléaires », COM (77), 199 final, du 27 mai 1977.

(23) *Enerpresse*, n° 1844 (18 juin 1977) : « Le dossier nucléaire à l'ordre du jour du Conseil communautaire de l'Énergie ».

(24) Deuxième rapport sur la réalisation des objectifs pour 1985 de la politique énergétique communautaire : COM (77), 395 final, p. 6.

(25) COM (77), 395 final, p. 2.

(26) COM (77) 395 final, p. 2.

(27) COM (77), 395 final, p. 6.

(28) COM (77), 395 final, annexe II, p. 6.

(29) *Enerpresse*, n° 1852 (24-6-77) : « Nouvelles brèves ».

— *Enerpresse*, n° 1856 (30-6-77) : « La Commission de la C.E.E. organisera des hearings nucléaires à la fin d'octobre ».



procédure étant beaucoup plus liée à la tradition anglo-saxonne (30) qu'à la tradition occidentale. Elle suscita dans sa grande majorité des réactions favorables à l'annonce de sa mise en œuvre même si certains se prenaient à regretter que l'instigatrice de la procédure fût la Commission et non le Parlement européen (31). La position traditionnellement pro-nucléaire adoptée par la Commission pouvait sembler de nature à « fausser » quelque peu le bon déroulement des débats, d'autant plus que Mr Brunner, Commissaire à l'Energie, devait les présider.

Deux sessions étaient prévues : la première devant se dérouler les 29, 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1977, au Palais du Heysel à Bruxelles, la seconde les 24, 25 et 26 janvier 1978 dans ce même lieu.

Ces débats s'étaient assignés trois objectifs :

- « assurer la participation de la Communauté au débat public sur l'énergie nucléaire ;
- contribuer à informer l'opinion publique sur les problèmes de l'énergie nucléaire, compte tenu des besoins en énergie de la Communauté ;
- aider la Commission à définir les secteurs

(30) On peut citer les « hearings » ayant précédé l'autorisation d'atterrir pour Concorde à New York ou ceux venant de se dérouler à Windscale.

En ce qui concerne ces derniers, la British Nuclear Fuels LTD avait sollicité des autorités locales responsables de l'aménagement du territoire, l'autorisation de construire une usine de retraitement. Une enquête publique fut organisée sous la pression très forte des mouvements écologistes. Celle-ci, commencée le 14 juin 1977, devait éclairer les décisions gouvernementales sur la suite à donner à cette affaire. Le dossier présenté par la B.N.F.L. fut suivi de différents témoignages visant à montrer les dangers que constitue la réalisation d'une telle usine. M. Justice Parker doit sous peu présenter ses recommandations au gouvernement sur l'opportunité d'autoriser B.N.F.L. à construire une nouvelle usine et à signer des contrats avec l'étranger.

Cf. : The Guardian : « Windscale, a summary of the evidence and the argument ».

(31) *Enerpresse*, n° 1946 (9-11-77). Si l'on pouvait regretter que la présidence des débats fût assurée par le Commissaire à l'Energie alors que la Commission était l'organisatrice de ces débats, on peut arguer difficilement du fait que la Commission ait toujours eu une attitude pro-nucléaire pour regretter que ces débats n'aient pas été organisés par le Parlement européen ; celui-ci s'étant montré de façon constante un partisan résolu du recours à l'énergie nucléaire.

Cf. : « Résolution sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives aux orientations pour le secteur d'électricité dans la Communauté ». (*J.O.C.E.*, n° C 239/20 du 20-10-75) ; point 3 de la résolution.

— « Résolution sur les conditions d'une politique communautaire en matière d'implantation de centrales nucléaires, compte tenu des effets prévisibles sur la population ». (*J.O.C.E.*, n° C 28/12 du 9 février 1976) ; points 1 et 2 de la Résolution.

où de nouvelles initiatives ou des efforts plus importants pourraient s'avérer nécessaires pour surmonter les contestations et les difficultés » (32).

Si le thème de la deuxième session n'était fixé que de façon provisoire (33), celui de la première session était consacré aux « Besoins et approvisionnements énergétiques jusqu'à la fin du siècle. Le rôle de l'énergie nucléaire ». Trois axes dominèrent donc les travaux : l'évolution des besoins en énergie, la couverture des besoins en énergie, le rôle de l'énergie nucléaire devant compléter les objectifs généraux précédemment établis.

Mr Brunner était assisté d'un groupe de travail chargé « d'écouter, de poser des questions et de prendre note des avis » (34). Les différents aspects des thèmes retenus étaient brièvement présentés par des orateurs, représentatifs des différentes opinions alimentant les controverses sur l'énergie nucléaire. Le panel d'une part, les observateurs d'autre part devaient ensuite poser des questions (déposées par écrit) aux orateurs afin de procéder à un examen tant approfondi que constructif des thèses en présence.

Il serait illusoire (et hors de notre objectif) de vouloir tracer en cette brève étude un résumé des débats qui eurent lieu d'autant plus que ceux-ci ne firent souvent que rappeler les positions fort connues des partisans de l'énergie nucléaire et des écologistes (35).

L'apport visible de ces débats fut certainement, sur le plan de la forme et grâce, en partie à la personnalité de Mr Brunner (en qui tous les participants se plurent à reconnaître qu'il avait mené les débats dans un souci constructif évident) (36), d'ins-

(32) Programme des hearings. Première session. Besoins et approvisionnements énergétiques jusqu'à la fin du siècle. Le rôle de l'énergie nucléaire, p. 3.

(33) Thème provisoire de la deuxième session : « Les approvisionnements nucléaires et énergétiques sous l'aspect de la sécurité, de la santé, de la protection de l'environnement ».

(34) *Enerpresse*, n° 1856 (30-6-77) : « La Commission de la C.E.E. organisera des hearings nucléaires à la fin d'octobre ».

Notons que le groupe de travail devait être composé, hors M. Brunner, de deux représentants du Parlement européen (les présidents des Commissions Energie, Recherche et Technologie, et Environnement, Santé publique et protection du consommateur), le Président du Comité économique et social ainsi que trois personnalités connues.

(35) Notons toutefois que diverses formations syndicales participèrent également aux hearings.

(36) Le Bureau européen de l'environnement, après avoir émis des réserves sur l'organisation des débats, tint à rendre hommage à la façon dont M. Brunner les avait conduits.

taurer un esprit de concertation, de tolérance démocratique qui ne peut être suivi que d'effets positifs.

Il semblerait que, tant les écologistes que les partisans absolus de l'énergie nucléaire oublient quelque peu leurs positions intransigeantes pour amorcer un dialogue constructif, dans un esprit de respect mutuel (37).

Si l'on excepte les réactions de l'U.N.I.C.E. (une des associations patronales d'industriels des Neuf), qui considère « qu'il n'est pas évident qu'il soit souhaitable de mettre systématiquement le public au courant du détail de toutes les phases de la recherche et du développement en matière de déchets nucléaires, ainsi que le propose la Commission » (38), les écologistes et les organes communautaires tirèrent de ces trois jours de réunion une légitime satisfaction (39).

Mais si les hearings ont atteint leur but initial de « contribuer à informer l'opinion publique sur les problèmes de l'énergie nucléaire » (40), ils semblent n'en constituer qu'une phase exploratoire, car les problèmes posés par l'énergie nucléaire sont trop vastes pour que l'on puisse les appréhender dans un laps de temps aussi restreint (41).

(37) *Le Soir*, du 6-12-77 : « La marguerite de l'énergie nucléaire n'a plus manifestement que trois pétales : un peu, beaucoup et pas du tout. Il n'y a plus de place dans ce débat pour le passionné ou pour la folie. D'abord parce que les discussions furent sereines, participatives si l'on veut. Ensuite parce que les défenseurs du recours à l'atome pacifique ne sont plus aussi obtus qu'ils l'étaient naguère encore. Il n'est plus question pour eux de refuser le moindre soupçon de contestation pour la raison ou sous le prétexte que, faute de nucléaire abondant, nous courons tout droit à la catastrophe. Leur position s'est donc ouverte, celle des écologistes s'est enrichie, et il ressort des trois jours de discussion que la troisième force qui était censée se présenter dans le débat, les syndicats, a raté son entrée ».

(38) *Enerpresse*, n° 1962 (2-12-77), p. 2 : « Le patronat de la Communauté s'oppose à une information nucléaire systématique ».

(39) *Enerpresse*, n° 1964 (6-12-77) : « Commentaire : satisfaction à Bruxelles après les débats publics sur l'énergie nucléaire ».

(40) Débats publics sur l'énergie nucléaire ; besoins et approvisionnements énergétiques jusqu'à la fin du siècle. Le rôle de l'énergie nucléaire, p. 3.

(41) On peut citer à cet effet l'opinion contenue dans le « rapport sur les conditions d'une politique communautaire en matière d'implantation des centrales nucléaires, compte tenu des effets prévisibles sur la population (DOC 392/75, p. 20) : « La Communauté devrait entreprendre une vaste campagne d'information de l'opinion publique sur l'ensemble du dossier de l'énergie nucléaire. C'est en connaissance de cause, notamment de la situation sur le marché du travail, que les Européens devront faire un choix, en comparant les risques de rupture d'approvisionnement énergétique, de dépendance de l'étranger, de renforcement du programme nucléaire, de ralentissement de la croissance ».

## II. — Une phase exploratoire

L'information donnée au public par les hearings, aussi souhaitable fût-elle, demande nécessairement des développements ultérieurs. En effet, la prise en considération de cette information, par force schématique, contient en elle le risque de livrer au citoyen des données ne lui permettant pas d'envisager les éléments de nature à éclairer son choix.

Loin de nous l'idée absurde de prétendre livrer une telle information ; mais l'exemple d'un des aspects essentiels ayant fait l'objet des débats (l'approvisionnement en énergie nucléaire) nous montrera qu'une information nécessairement schématisée est susceptible d'engendrer certaines erreurs dans l'esprit du public :

Ce dépassement nécessaire de l'information (A) postule la mise en place de véritables structures d'information (B).

### A. LE DEPASSEMENT NECESSAIRE DE L'INFORMATION

Prenons l'exemple du thème de l'approvisionnement de la Communauté en énergie nucléaire. Il nous semble qu'indépendamment de l'information du public quant aux ressources en uranium à travers le monde, il eût été souhaitable que fussent évoquées les données internationales qui conditionnent l'accès de la Communauté à ces ressources.

Il semble que l'information selon laquelle les réserves en uranium sont globalement « suffisantes jusqu'en l'an 2000 » (42) ne prend de signification véritable que si l'on envisage les possibilités d'accès à ces ressources. De même, l'affirmation selon laquelle « l'approvisionnement en combustibles nucléaires n'est pas sujet à cette fragilité qui, malheureusement, affecte l'approvisionnement des combustibles fossiles, en majorité importés et difficilement stockables » nous paraît, par le manque de nuances qu'elle contient, ne pas être de nature à informer de manière objective le public (43).

Si l'uranium présente l'avantage pour les pays importateurs d'uranium de se préserver des fluctuations très soudaines du marché par des facilités

(42) Ressources en uranium disponibles (S. Gallone). OD/77/13/FR/Paper, p. 3.

(43) La contribution de l'énergie nucléaire à l'approvisionnement énergétique. (A. Dejou), XVII/387/77, p. 3.



de stockage incomparables (44), cette caractéristique ne doit pas pour autant faire oublier les facteurs politiques qui affectent d'incertitude l'approvisionnement de la Communauté, tant en uranium naturel qu'en uranium enrichi.

L'approche théorique des réserves mondiales en uranium, par leur dissémination naturelle et par la structure des pays producteurs (en majorité des pays développés) semblait comporter peu de risques d'un nouvel O.P.E.P. Mais la création de certains organismes et la prise en considération par certains producteurs de l'importance que pouvait constituer l'uranium pour la Communauté firent que celle-ci dut subir, quant à son approvisionnement en énergie nucléaire des pressions exercées tant sur les prix, cf lettre du 4-2-78 (45) que sur les livraisons. Sans nous attacher au cas singulier de l'Afrique du Sud qui nécessiterait à lui seul une étude complète pour être abordé utilement (46), deux pays en particulier, le Canada et l'Australie devaient réviser leur politique d'exportation.

(44) La charge d'uranium d'une centrale nucléaire constitue une réserve d'énergie qu'il est impensable de réallier sous forme de pétrole, de gaz ou de charbon dans une centrale classique. Les 8 m<sup>3</sup> d'oxyde d'uranium contenus dans le cœur d'un réacteur à eau sous pression de 900 MWe de puissance électrique assurent le fonctionnement d'une telle centrale pendant trois ans. Pour obtenir l'énergie électrique équivalente à partir d'une centrale classique, il faudrait utiliser 6 000 000 m<sup>3</sup> de charbon. Le transport de ce volume de charbon nécessiterait un train de 1 500 km de long, c'est-à-dire que ce convoi s'étendrait de Vienne à Paris. *Revue de l'Energie*, juillet-août 1976.

(45) Un cartel de l'uranium fut créé en 1972 à Paris ; les pays représentés s'étaient partagés la demande mondiale selon la répartition suivante :

- Afrique du Sud et Rio Tinto Zinc : 20 à 25 % du marché chacun ;
- Uranex : 20 % ;
- Producteurs canadiens : 25 % ;
- Australie : 8 %, soit au total 78 % de la demande mondiale.

A l'époque de la création de ce cartel, les contrats se concluaient sur la base de 6 dollars la livre ; après sa formation, le coût de la livre d'uranium est passé à 40 dollars.

— *L'Aurore*, 1-9-76 : « Selon un rapport américain, la France aurait formé un cartel.

— *Le Figaro*, 1-9-76 : « Selon les U.S.A., la France aurait participé à un cartel de l'uranium.

En juin 1975, fut créé à Londres, l'Institut de l'uranium « destiné à organiser le marché de l'uranium ». (*Revue de l'Energie*, juillet-août 1975, pp. 778-779). Le fait que sont réunis les mêmes partenaires que ceux de « l'Uranium Research Organisation » laisse supposer qu'on se trouve en présence d'un nouveau cartel de l'uranium ou plus exactement d'une continuation du premier ; d'où les enquêtes judiciaires menées aux U.S.A. visant à examiner de plus près les activités de cet Institut.

(46) Ceci notamment en raison de sa politique d'apartheid, du fait que ce pays n'est pas signataire du Traité de non-prolifération et que des contrats avec la France portant sur la livraison d'uranium naturel ont été conclus.

Attendu avec impatience par les responsables australiens, le rapport Fox (47), dont la version définitive fut publiée le 25 mars 1977, allait décider de la politique énergétique de l'Australie. Il se prononçait certes sur la mise en valeur du gisement Ranger (48) et sur l'exportation du minerai. Mais, si le « feu vert » était ainsi donné, il reste assorti de conditions :

- les clients non nucléaires devront signer le Traité de non-prolifération ;
- les clients nucléaires verront leurs livraisons faire l'objet de contrôles de l'A.I.E.A.

Ainsi, l'Australie rejoint la position des Canadiens ; les pays importateurs ne pourront plus retraiter l'uranium pour obtenir le plutonium sans obtenir au préalable l'accord de Camberra. L'Australie se réserve en outre le droit de suspendre les livraisons en cas de violation de ces mesures.

Il faut donc prendre conscience du fait que l'approvisionnement auprès de l'Australie n'est pas dépourvu d'aléas, l'opinion publique restant hostile à cette politique. Récemment, le parti travailliste déclarait encore que dans l'hypothèse d'un retour au pouvoir, il n'honorait que les contrats conclus avant 1972 (49). Fournisseur important d'uranium de la Communauté, l'Australie voit sa politique d'exportation évoluer différemment selon le parti au pouvoir (50) : dans ces conditions, qu'advient-il de la sécurité d'approvisionnement pour la C.E.E. ?

Pays exportateur d'uranium, le Canada pose aussi de sérieuses difficultés quant à sa politique énergétique adoptée en décembre 1976. Selon celle-ci, seuls les pays qui auront pris l'engagement clair et sans équivoque de n'utiliser l'uranium livré qu'à des fins pacifiques « pourront bénéficier des exportations de matières et matériaux nucléaires » (51). Non seulement, la finalité militaire est prohibée,

(47) Une commission de trois membres présidée par le juge Russel Fox, avait été chargée de se prononcer sur le problème de l'environnement ; ce rapport allait être connu sous le nom de rapport Fox.

(48) Gisement d'environ 10 000 tonnes situé dans le territoire Nord.

(49) *Le Monde*, 9 juillet 1977 : « Le parti travailliste demande l'interdiction de l'extraction et de l'exportation de l'uranium ».

(50) Même si le succès des conservateurs aux dernières élections pouvait être accueilli avec soulagement par la Communauté (*Enerpresse*, n° 1969, du 13-12-77 : « M. Fraser gagne les élections australiennes »). Notons que celui-ci a dû, sous la pression des syndicats, adopter une position conciliante, en suspendant provisoirement toutes les opérations d'exportation et d'extraction de l'uranium ». (*Enerpresse*, n° 1986, du 9-1-78 : « L'Australie suspend pour 2 mois la production et l'exportation d'uranium »).

(51) *Enerpresse*, n° 1727 (27 décembre 1976) : « Le Canada définit sa politique d'exportation nucléaire ».

mais de plus, les importateurs de la technologie et de l'uranium canadiens s'engagent à accepter le contrôle de toutes les installations nucléaires.

Par voie de conséquence, début 1977, la C.E.E. s'est trouvée dans une position délicate parce que menacée d'embargo (alors qu'elle attendait la livraison de 1 000 tonnes dans le courant de l'année). De plus, elle était peu désireuse de céder au chantage canadien (52) et essayait d'obtenir un délai de six mois pour poursuivre les conversations (53).

En avril 1977, le Canada reste toujours sur ses positions, et un embargo effectif s'applique dès le 1<sup>er</sup> janvier 1977. Celui-ci devait être maintenu jusqu'à ce que les accords de garanties bilatéraux soient négociés avec les pays membres de la C.E.E. ; en outre le Canada exigeait que l'uranium fourni à la Communauté soit soumis à leur réglementation en dérogeant à l'application du Traité Euratom. Cette situation s'était encore durcie en mai 1977 ; suite à l'intention de la France de conclure un accord de retraitement avec l'Iran, le Canada exprima son intention de « se retirer des négociations avec Euratom » si celle-ci maintenait sa position (54).

Toutefois, le 12 juillet 1977, M. Schmidt annonçait que « l'embargo décidé, il y a six mois, par le gouvernement canadien sur les exportations d'uranium vers la C.E.E. serait levé » (55).

Ainsi, la schématisation excessive de certaines conclusions développées lors des hearings, qui aboutit à mettre sur un même plan « l'élimination des obstacles politiques » (56) et divers éléments tels « l'intensification de l'effort de prospection » (56 bis) comme facteurs d'amélioration de la situation énergétique communautaire, comporte le risque de livrer une information déformée à l'opinion publique.

(52) Le Canada essayait de nouer des relations privilégiées avec la Communauté.

(53) *Enerpresse*, n° 1739 (12 janvier 1977) : « L'uranium canadien à l'ordre du jour aujourd'hui à Bruxelles ».

(54) *Enerpresse*, n° 1823 (13 mai 1977) : « Le Canada durcit ses positions vis-à-vis de l'Euratom ».

(55) *Le Monde*, du 14-7-77 : « Selon M. Helmut Schmidt, le Canada va reprendre ses exportations d'uranium vers la C.E.E. ».

Le nouvel accord signé par la Communauté avec le Canada prévoit la reprise des livraisons à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978 (*Enerpresse*, n° 1976, du 22 décembre 1977 : « Les livraisons d'uranium canadien à l'Europe ne seront pas conditionnelles »). Si cet accord permet dans l'immédiat de résoudre le problème à court terme d'approvisionnement de pays tels la Grande-Bretagne et l'Allemagne, notons qu'il n'est valable que pour une durée de trois ans.

(56, 56 bis, 56 ter) Ressources en uranium disponibles (S. Gallone) : OD/77/13/FR/Paper.

L'élimination des obstacles politiques, par le fait même que ceux-ci déterminent un accès effectif aux ressources dont la Communauté a besoin, constitue une condition d'un développement régulier de l'énergie nucléaire et non un simple facteur permettant « d'améliorer la situation à moyen terme » (56 ter).

Les obstacles rencontrés par la Communauté quant à son approvisionnement en uranium enrichi ne feront que conforter cette idée. La politique menée par M. Carter devait inquiéter considérablement les milieux communautaires. Dans sa déclaration du 7 avril 1977 (57), le Président Carter souligna que si le risque de prolifération des armes nucléaires avait diminué du fait de la signature du Traité de non-prolifération, il convenait d'aller plus loin. Entendant rassurer les acheteurs d'uranium enrichi et tentant de les dissuader ainsi de recourir à la technologie des surgénérateurs, le Président américain proposait « d'augmenter la capacité américaine de production d'uranium enrichi de façon à permettre un approvisionnement adéquat et en temps utile, en combustibles nucléaires des Etats-Unis et de l'étranger » (58).

Ce programme fut complété par les mesures que le Président Carter soumit au Congrès le 27 avril 1977 dans lequel il proposait d'adopter de nouvelles règles pour l'exportation de technologie nucléaire (59). La législation nouvelle devait être rigoureuse, exigeant notamment des pays non nucléaires l'observation des mesures de sauvegarde définies par l'A.I.E.A. concernant le combustible et l'équipement nucléaire même dans le cas où ceux-ci ne seraient pas fournis par les Etats-Unis.

Le Président Carter renouvelait ses propositions quant à l'accroissement des productions américaines en uranium enrichi tout en soulignant que d'une manière générale, les Etats-Unis éviteraient de passer des contrats de livraison d'uranium très enrichi. Le fait que la Nuclear Regulatory Commission, seule compétente pour délivrer les autorisations de transport et les licences d'exportation devait, avant d'accorder celles-ci, recueillir l'avis favorable d'un nombre toujours croissant de services de l'Administration américaine devait provoquer de grands retards dans les fournitures en uranium enrichi (60). Une suspension des livraisons inter-

(57) Pour le texte intégral de la déclaration : *Enerpresse*, n° 1816, du 3 mai 1977.

(58) Il est difficile d'évaluer actuellement l'effort qui va être réalisé par les Etats-Unis sur ce point. A ce sujet : *Enerpresse*, n° 1836 du 2 juin 1977, p. 2 : « La nouvelle capacité d'enrichissement américaine est à l'étude ».

(59) *Le Monde*, 29 avril 1977.

(60) Rapport annuel de l'Agence, 1976, p. 8.



vint même au début de l'année 1977, après la mise en place de la nouvelle Administration américaine, désireuse de montrer aux Européens que les engagements pris par M. Carter lors de la campagne électorale n'étaient pas vains. L'inquiétude grandit à Bruxelles ; l'Allemagne Fédérale, pays le plus touché par la suspension des livraisons américaines se posant même « la question d'un éventuel arrêt des réacteurs expérimentaux actuellement en fonctionnement chez elle » (61).

M. Jenkins, ayant souligné lors de sa visite à Washington l'urgence des problèmes posés à la Communauté par la suspension des livraisons en uranium enrichi (62), recueillit l'assurance que celles-ci allaient reprendre dans un laps de temps réduit. L'Administration américaine précisa par la suite (63) que ce geste de bonne volonté visait à se mettre en accord avec les déclarations du Président Carter soulignant l'importance pour les Etats-Unis de paraître aux yeux de tous un fournisseur sur lequel on puisse compter, mais il ne fallait pas déduire de celui-ci un accord des positions américaines avec celles de ses partenaires.

M. Carter fut particulièrement net à ce sujet lors de sa conférence de presse du 7 avril 1977, lorsqu'il déclara que « si nous avons le sentiment de fournir des combustibles nucléaires à une nation qui n'adhère pas à notre engagement en matière de non-prolifération, nous cesserions nos approvisionnements » (64). Cette menace de cesser l'approvisionnement de la Communauté en uranium enrichi aurait pu revêtir moins de gravité, étant donné l'arrivée du producteur russe Technabexport sur le marché.

La perspective d'une réduction de la dépendance vis-à-vis du monopole américain en services d'enrichissement fut accueillie de façon favorable par les membres de l'Euratom (65) bien que la production de Technabexport demeurât totalement inconnue (66). Mais le rapprochement des thèses américaine

(61) *Le Monde*, 9 avril 1977 : « A Bonn, le bon élève contre le grand frère ».

(62) *Le Monde*, 21-4-77 : « La visite de M. Jenkins à Washington : les U.S.A. vont reprendre leurs livraisons d'uranium enrichi à l'Europe occidentale ».

(63) *Enerpresse*, n° 1821 (10-5-77) : « La prochaine reprise des livraisons d'uranium hautement enrichi ».

(64) *Enerpresse*, n° 1816, p. 4 (précité), du 3-5-77 : « La politique nucléaire extérieure des Etats-Unis ».

(65) Rapport annuel de l'Agence d'approvisionnement pour 1975, p. 13 : « Deux contrats ont été conclus avec Technabexport, portant sur 4385 tonnes de travail de séparation, dont la livraison est prévue pour les années 1979 à 1991 ».

(66) *Revue de l'Energie*, août-septembre 1974, p. 207.

et soviétique sur le problème de la non-prolifération est susceptible de menacer gravement l'approvisionnement de la Communauté en uranium enrichi. Les Soviétiques semblent reprendre à leur compte les analyses globales faites par le Président des Etats-Unis tout en les aggravant. Ils voudraient notamment que les verrous techniques imposés aux acheteurs de technologie nucléaire se doublent d'une dynamique politique (en imposant à ceux-ci la signature du T.N.P. par exemple, et en accroissant les contrôles prévus par celui-ci) (67). Une menace d'embargo devient d'autant plus crédible que, sans pouvoir en apporter les preuves formelles (puisque les réunions du Groupe de Londres sont secrètes), divers recoupements d'information permettent à *Enerpresse* d'affirmer que l'idée d'un embargo a été avancée en 1976 par l'U.R.S.S. (68).

Ainsi, invoquer le fait que le recours à l'énergie nucléaire « est une nécessité sous peine de laisser accroître sa dépendance énergétique, avec les risques graves liés à la fragilité des approvisionnements » (69) n'est pas de nature à contribuer à l'information objective du citoyen. En effet, une brève évocation des éléments internationaux a permis de constater que l'approvisionnement en énergie nucléaire, loin de constituer une certitude pour la Communauté, repose en réalité « sur l'application d'une série d'accords et de règles arrêtées au niveau international et visant à empêcher que les matières destinées à la production d'énergie nucléaire ne soient utilisées à d'autres fins (contrôle de sécurité et protection physique) » (70).

Par là même, l'initiative heureuse prise par la Communauté d'organiser ces hearings postule, par son dépassement nécessaire, la mise en place de nouvelles structures d'information susceptibles d'atténuer le déficit de légitimité démocratique dont souffre la Communauté (B).

(67) *Enerpresse*, n° 1814, p. 2 : « La non-prolifération revient sur la sellette ». *Enerpresse*, n° 1823 (12 mai 1977, p. 1).

(68) *Enerpresse*, n° 1775 (3 mars 1977) : « Embargo nucléaire et non-prolifération » ; il est certain à l'heure actuelle que des discussions se sont établies entre l'Administration Carter et les organes spécialisés du bureau politique de l'U.R.S.S. » (*Enerpresse*, n° 1814 précité).

(69) « La contribution de l'énergie nucléaire à l'approvisionnement énergétique ». (A. Dejou) : XVII/387/FF-F, p. 5.

(70) Rapport sur la réalisation des programmes actuels de production d'énergie nucléaire dans la Communauté. XVII/346/76-F Rev. 1 (8-11-76), p. 10.

## B. LE BESOIN DE NOUVELLES STRUCTURES D'INFORMATION

Le débat qui s'est instauré à propos de l'énergie nucléaire montre que l'information est déficiente entre certains mouvements de base et ses représentants et que les désirs d'information évoqués par les représentants des peuples européens n'ont reçu que peu d'échos dans les pays de la Communauté.

Il semble tout d'abord pour le moins étrange de constater que les prises de position du public quant à l'énergie nucléaire sont fondamentalement différentes de celles adoptées par leurs représentants au Parlement européen. Et ce, tant sur la question du recours à l'énergie nucléaire que sur les problèmes liés à l'environnement.

Dans sa résolution du 20 octobre 1975 (71), le Parlement européen soulignait que la Communauté n'avait d'autre choix « que l'utilisation massive et le recours à l'énergie nucléaire, car la production d'électricité d'origine nucléaire est nettement meilleure marché que celles d'autres sources disponibles » (72). De même, il se montrait d'avis que « les perspectives à long terme en matière de coût et de prix d'électricité exigent le développement de nouvelles grandes unités de production, notamment de centrales nucléaires » (73).

Cette affirmation fut confirmée par le Parlement européen dans sa résolution du 13 janvier 1976 (74) dans laquelle il rappelait que « l'énergie nucléaire est absolument indispensable à la couverture des besoins énergétiques de la Communauté, et permet en même temps d'atténuer sa situation de dépendance dans ce domaine » (75).

De même, tout en reconnaissant que l'énergie nucléaire présentait des dangers pour l'environnement comme toute autre forme d'énergie, il estimait que « ceux-ci sont tellement dérisoires en comparaison des dangers auxquels l'homme et son environnement naturel sont exposés par ailleurs que

(71) « Résolution sur la communication des Communautés européennes au Conseil relatives aux orientations pour le secteur de l'électricité dans la Communauté ». (J.O.C.E., n° C 239/20 du 20/10/75).

(72) Point 3 de la résolution citée (J.O.C.E., n° C 239/20 du 20/10/75).

(73) Point 5 de la résolution citée (J.O.C.E., n° C 239/20 du 20/10/75).

(74) « Résolution sur les conditions d'une politique communautaire en matière d'implantation de centrales nucléaires, compte tenu des effets prévisibles sur la population ». (J.O.C.E., n° C 28/12 du 9/2/76).

(75) Point 2 de la résolution citée (J.O.C.E., n° C 28/12 du 9/2/76).

l'on peut s'en accommoder » (76). Il souhaitait d'autre part que le public soit informé « des dangers que présentent pour la qualité de la vie les autres solutions de rechange » (77). Mais si le Parlement européen se démarquait de l'opinion publique par ses manifestations en faveur de l'énergie nucléaire (78), celui-ci n'en a pas moins affirmé depuis longtemps la nécessité d'informer le public sur les dangers réels de celle-ci.

Dès le 13 mars 1975, le Parlement européen estimait que « le développement de l'énergie nucléaire dans les proportions indiquées par la Commission est soumis à la levée de nombreux obstacles, dont l'un des plus importants est constitué par le manque d'information de l'opinion publique » (79). Il souhaitait donc que l'initiative d'une « information complète et objective de la population soit prise au niveau communautaire dans le domaine de l'énergie nucléaire » (80). Celui-ci était d'avis que nombre d'oppositions à l'énergie nucléaire n'auraient pas recueilli autant d'audience « si les autorités responsables avaient dès l'origine associé le public à la mise en place des centrales nucléaires » (81).

Il constatait que les procédures d'autorisation ne prévoyaient que trop largement une intervention purement formelle de l'organe consulté ; et qu'une telle procédure ne pouvait que « renforcer l'opinion publique et ses représentants locaux dans leur sentiment d'être systématiquement tenus à l'écart de la réalisation d'un plan concerté à un haut niveau et dont ils seraient les victimes » (81 bis). Le rapport de Mme Walz au Parlement européen, après avoir étudié les différentes procédures d'autorisation de

(76) Point 5 de la résolution citée (J.O.C.E., n° C 28/12 du 9/2/76).

(77) Point 16 de la résolution citée (J.O.C.E., n° C 28/12 du 9/2/76).

(78) La consultation des débats du Parlement européen (Débats du Parlement européen, janvier-mars 1976. Séance du 13 janvier 1976, pp. 35 à 45 et 49 à 66), ne fait que confirmer l'opposition constatée dans la mesure où la quasi-totalité des intervenants sont des partisans convaincus de l'énergie nucléaire.

(79) « Résolution sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à une résolution sur les objectifs de la politique énergétique communautaire ». (J.O.C.E., n° C 76/30 du 7/4/75 : point 9 de la résolution).

(80) « Résolution sur les conditions d'une politique communautaire en matière d'implantation de centrales nucléaires, compte tenu des effets prévisibles sur la population ». (J.O.C.E., n° C 28/12 du 9/2/76).

(81) et (81 bis) Rapport sur les conditions d'une politique communautaire en matière d'implantation de centrales nucléaires, compte tenu des effets prévisibles sur la population. DOC. 392/75 (26/11/75), pp. 13 et 14.



construction de centrales nucléaires en France, R.F.A., Italie, Pays-Bas, Suisse, U.S.A. (82) indiquait qu'une « participation du public n'est actuellement pratiquée de manière vraiment satisfaisante, semble-t-il, qu'au Royaume-Uni (83) ».

Comme le rappelait fort justement M. Premoli, rapporteur pour avis de la Commission de la Santé et de l'Environnement, « dans un système de démocraties pluralistes tel que celui des pays de la Communauté, il est impensable que l'on puisse contraindre une collectivité donnée à vivre à proximité des centrales nucléaires : la seule solution est d'obtenir son accord » (84).

Pour ce faire, Mme Walz, dans son rapport, préconisait « une procédure aux termes de laquelle les associations de citoyens et les organismes de protection de l'environnement seraient habilités à recourir aux moyens légaux pour défendre leurs intérêts lorsque ceux-ci ne sont pas conformes aux projets publics ou privés » (85). La phase de consultation des autorités locales et régionales existant dans toutes les procédures d'autorisation (86) concernant l'éventuelle implantation de centrales nucléaires devait être renforcée et approfondie « afin d'arriver à une consultation véritable et honnête des autorités locales ou régionales intéressées » (87).

Si ces objectifs n'ont pas été atteints, il est à noter que de timides efforts d'information du public ont été réalisés tant au niveau national qu'au niveau local. Ainsi, en France, a été créé le « Conseil d'information électro-nucléaire » (88) qui a pour mission de veiller à ce que le public ait accès à l'information sur les questions relatives à l'énergie

électro-nucléaire dans les domaines technique, sanitaire, écologique, économique et financier (89). D'autre part, il convient de louer certaines initiatives prises au plan local ; ainsi, celle de la Société d'électricité EBES, exploitante de la centrale nucléaire belge de DOEL qui a organisé une réunion publique destinée à informer la population de la région en ce qui concerne les opérations de transport de combustible nucléaire irradié (90).

Mais toutes ces initiatives si elles peuvent contribuer à lever le voile qui obscurcit les données d'information sur l'énergie nucléaire, semblent trop partielles et insuffisamment coordonnées pour arriver à un résultat véritablement positif. Il semble utile de rappeler à cet effet que le deuxième programme indicatif nucléaire publié en 1972 estimait, en traitant de l'énergie nucléaire et de l'environnement que « ces problèmes, en tout état de cause, sont à traiter dans le cadre d'une politique de sites communautaires, voire internationale » (91). Ce document, dès 1972, souhaitait ainsi que l'on uniformise « la base technique des procédures administratives nationales dont dépend l'octroi des autorisations de construction et d'exploitation des installations nucléaires » (92). Tant au niveau de l'information qu'à celui des éléments qui sont le complément pratique de celle-ci, il semble qu'une action dont le centre d'impulsion serait placé au niveau communautaire se révélerait souhaitable (93). Mais celle-ci supposerait avant tout une volonté politique commune qui n'existe pas à l'heure actuelle.

\*!  
\*\*

Ainsi, les hearings qui se sont récemment déroulés semblent, au-delà des problèmes fondamentaux que l'énergie nucléaire pose aux Neuf, révélateurs du déficit de légitimité démocratique dont souffre la Communauté. L'information européenne est mal diffusée ; de plus, elle s'établit à Bruxelles et se trouve donc encore coupée de l'opinion publique représentée à Strasbourg. Ce phénomène se trouve amplifié par le contenu très technique de l'information qui accroît encore la

(82) DOC. 392/75, annexe.

(83) DOC. 392/75, p. 13 ; pour les développements sur la procédure d'autorisation en Grande-Bretagne : DOC. 392/75, annexe, pp. 30 à 35.

(84) Débats du Parlement européen, janvier-mars 1976. Séance du 13 janvier 1976, p. 41.

(85) Débats du Parlement européen, janvier-mars 1976. Séance du 13 janvier 1976, p. 55.

(86) Les réglementations d'autorisation en vigueur dans les Etats membres obéissent à un schéma commun (Introduction du dossier au niveau national ; procédure de consultation régionale-locale ; avis des services techniques ; décision finale au niveau national).

(87) DOC. 392/75, p. 14.

(88) *Le Monde*, 10 novembre 1977 :  
— en France, la création du Conseil d'information électro-nucléaire pourrait relancer le débat sur le programme nucléaire ;

— Mme Simone Weil présidera le Conseil de l'information électro-nucléaire.

*Le Monde*, 11 novembre 1977 : « le Conseil d'information électro-nucléaire sera installé avant la fin de l'année ».

(89) *Le Monde*, 13-14 novembre 1977 : « le Conseil d'information nucléaire : premières réactions ».

(90) *Enerpresse*, n° 1966 (8/12/77) : « Ebes informe la population de Doel sur le transport du combustible irradié ».

(91) DOC. XVII, 341.4.71.

(92) DOC. XVII, 341.4.71, p. 41.

(93) Notons que dans certains domaines, la Communauté dispose de certains instruments juridiques adéquats à la réalisation de tels objectifs (ex. : chapitre III du Traité Euratom : la protection sanitaire).

distance séparant les citoyens des organes décisionnels. Ce problème de l'information de l'opinion publique devient fondamental lorsqu'on envisage le fait que l'Europe ne semble pas développer de perspectives quotidiennes, suffisamment perceptibles par chacun d'entre nous. L'opinion publique reste, dans les mécanismes communautaires, un simple ensemble qui ne devrait être mû que par la passivité devant les mesures techniques qu'on lui impose. Les raisons qui ont incité la Commission à organiser des hearings sont tout à fait révélatrices à ce sujet. L'organisation de ces hearings ne fut pas la conséquence d'un mouvement visant à « brâcher » l'opinion publique sur les mesures techniques développées à Bruxelles ; c'est au contraire la non-réalisation des programmes nucléaires qui força véritablement un des organes communautaires à agir.

Mais au-delà de ce premier enseignement, le fait que le débat énergétique ne soit « qu'une facette d'un débat plus général sur le projet de civilisation » (94) a permis de constater les divergences des participants sur le contenu de la construction communautaire. Les désaccords sur les scénarios

(94) L'électro-nucléaire : solution définitive ou stratégie de soudure ? (I. Sachs) : OD/77/2/FR/Paper, p.1.

énergétiques (95) élaborés et à travers eux sur le problème de la croissance économique, reflètent le malaise profond qui ronge la Communauté, en quête de sa propre finalité.

La théorie de l'intégration fonctionnelle était basée sur le pari que la mise en commun progressive de secteurs économiques de plus en plus larges susciterait une politisation croissante des objectifs poursuivis. Il semble qu'aujourd'hui, le phénomène évoqué soit en voie d'inversion : les progrès de l'Europe semblent devoir passer par une définition de sa propre finalité (tant du point de vue interne qu'international).

Un Parlement européen élu, au suffrage universel direct, en rééquilibrant les institutions européennes dans un sens démocratique, serait susceptible de mener une telle action, indispensable semble-t-il à la progression de la construction communautaire.

(95) Article de M. Sachs cité ci-dessus.

— Les perspectives économiques mondiales et leurs incidences sur les besoins d'énergie (H. K. Schneider) : OD/77/1/FR/Summary.

— Perspectives économiques dans la C.E.E. et leurs répercussions sur la demande en énergie : esquisse d'une structure d'approvisionnement ; scénario de croissance. Besoins et approvisionnement énergétiques jusqu'à la fin du siècle (Hatry) : OD/77/3/FR/Paper/Summary.

— Les perspectives économiques de la C.E.E. et leurs répercussions sur les besoins en énergie. Esquisse d'une structure d'approvisionnement. Scénario pour une consommation d'énergie (M. Winkler) : OD/77/4/FR/Paper.

# LA COUR DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES DROITS DE L'HOMME (\*)

G. COHEN JONATHAN

*Doyen de la Faculté de Droit et des  
Sciences politiques de Strasbourg*

Longtemps objet de peu d'attention (1) le problème de la protection des droits de l'Homme dans le cadre communautaire occupe désormais une place privilégiée en particulier, dans les différents débats relatifs à l'évolution de l'intégration européenne. Son importance avait déjà été solennellement relevée en 1973 par le Parlement européen (2), faisant écho aux inquiétudes de la Doctrine et des juridictions nationales de certains Etats qui dénoncent le caractère fragmentaire du système de protection des droits de l'Homme dans les Communautés alors que ses compétences vont en se développant. En effet, il n'existe pas dans les Chartes constitutives des Communautés européennes une déclaration ou un catalogue des droits fondamentaux à préserver, analogue à ce qui figure dans certaines constitutions nationales ou qui trouve son expression dans des textes internationaux comme la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne. Les actes constitutifs contiennent sans doute des dispositions importantes en particulier sur la non-discrimination (3) mais ces dispositions sont parcellaires et bien souvent, notamment en matière sociale, elles ne sont que l'expression d'une nécessité économique — assurer la libre circulation — sans but véritablement social ou humanitaire.

Cette carence est compréhensible disait-on parfois, car les Communautés n'ont pour l'instant qu'un caractère purement économique. Et il est vrai qu'à cet égard les interférences avec les droits fondamentaux se situent avant tout à l'égard de droits tels que le respect de la propriété privée (4), la liberté du commerce ou le libre exercice des professions. Mais d'ores et déjà il n'est pas impensable que les compétences communautaires puissent porter atteinte à des droits d'une autre nature énoncés notamment dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Cela n'est pas exclu si l'on se réfère aux exigences posées à

(1) Voir cependant l'étude de P. PESCATORE, « Les droits de l'Homme et l'intégration européenne », *Cahiers de droit européen*, 1968, pp. 629-673.

(2) Parlement européen, document 297-72, 28 février 1973, Rapport fait au nom de la Commission juridique sur la proposition de résolution (document 103-71) présentée par M. LAUTERSCHLAGER au nom du groupe socialiste, relative à la sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens des Etats membres dans l'élaboration du droit communautaire.

(3) Principe de non-discrimination en considération de la nationalité (art. 7 CEE) ou de la situation économique (art. 4 b CECA) ou du sexe (art. 119 CEE).

(4) Lorsque la Communauté, par exemple, pose certaines règles en matière de brevets qui exigent une conciliation entre le droit de propriété industrielle et le droit de la concurrence. Voir aussi l'affaire 4/73 (Noid c/Commission) (Cit. infra).

(\*) Cet article a été rédigé en septembre 1977.

l'article 14 sur la non-discrimination (5), à l'article 6 sur les principes du procès équitable (6), à l'article 7 sur les garanties accordées en matière répressive (7).

Au moins indirectement d'autres dispositions peuvent être affectées par l'action des Communautés ou celle des Etats membres dans la sphère communautaire : c'est le cas de l'article 8 garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance (8) ou même de l'article 10 sur la liberté d'expression (8 bis) de l'article 9 sur la liberté de religion (9) ou encore de l'article 11 sur la liberté d'association et syndicale (9 bis).

Ces simples exemples permettent de comprendre pourquoi les Communautés se trouvaient devant la nécessité de constituer un système cohérent de garanties des droits de l'homme. La situation était en effet paradoxale puisque des compétences qui dans l'ordre interne étaient soumises à toute une série de limitations constitutionnelles dans l'intérêt des citoyens n'étaient plus soumises à aucune limi-

(5) En ce qui concerne le principe de non-discrimination on rappellera que l'article 14 de la Convention s'applique à toutes les personnes soumises à la juridiction d'un Etat contractant quelle que soit leur nationalité. Au contraire, l'article 7 du Traité CEE, par exemple, n'interdit la discrimination qu'à l'égard des seuls ressortissants de la Communauté. La contradiction est donc flagrante mais elle est atténuée, pour l'instant du moins, dans la mesure où la Convention des Droits de l'Homme ne concerne pas en général... les droits économiques et sociaux. Or, l'on sait que le principe de non-discrimination (article 14) a un champ d'application limité : il ne peut être invoqué qu'à propos d'un droit expressément garanti dans la Convention.

(6) Suiker Unies et autres c/Commission - *Rec.*, 1975, p. 1927.

(7) Le problème risque de se poser à propos des pouvoirs dits « répressifs » que détient parfois la Commission. Sur le droit de sanction des Communautés et les controverses sur la nature pénale des amendes communautaires, voir C. LOMBOIS, « *Droit pénal international* », Dalloz, 1971, pp. 169-193. Voir également dans l'affaire de l'entente internationale de la Quinine, les arrêts du 15 juillet 1970 et les observations de M. VANDERSANDEN, *Cahiers de Droit Européen*, 1971, n° 3, p. 328.

(8) Voir l'affaire 119/75 (Watson) - Arrêt du 7 juillet 1976. *Rec.*, 1976, p. 1185.

(8 bis) La réglementation des entreprises dans le domaine de l'information exigera une conciliation délicate entre les facteurs économiques et la liberté d'information, une première idée à propos de la télévision par câbles en est donnée dans l'affaire Sachi (CJCE 30, avril 1974, *Rec.* 1974, p. 409 ; et par ailleurs, requête n° 6452/74 jugée irrecevable le 12 mars 1976 par la Commission Européenne des droits de l'homme pour non épuisement des voies de recours internes).

(9) Voir l'affaire 130/75 (Prais) - Arrêt du 27 octobre 1976.

(9 bis) V. dans une certaine mesure l'affaire 66/76 (CFDT c/Conseil). Arrêt du 17 février 1977, *Rec.* 1977, p. 305.

tation analogue dès lors qu'elles étaient transférées à la Communauté. Le juge national n'avait-il pas alors le devoir d'écarter l'application d'une norme communautaire sur le territoire national lorsqu'elle était contraire aux droits de l'homme définis dans sa constitution ou dans la Convention européenne des droits de l'homme ?

Face à cette situation inquiétante, la Cour de Luxembourg, assez tardivement sans doute, s'est résolue de manière prétorienne à combler les lacunes du droit communautaire. Confirmant une position esquissée dans l'arrêt Stauder (10), la Cour devait clairement déclarer dans un arrêt du 17 décembre 1970 « Internationale Handelsgesellschaft » que « le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de Justice assure le respect (11). Ainsi pour la première fois, aussi directement, la Cour affirmait la nécessité de dégager une « superlégalité communautaire » en matière de droit de l'homme en recherchant le contenu essentiellement dans les principes généraux du droit et en tenant dûment compte par conséquent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Par la suite, complétant ses sources, la Cour devait considérer qu'en assurant la sauvegarde de ces droits fondamentaux, elle était tenue de s'inspirer des instruments internationaux sur les droits de l'homme auxquels les Etats membres avaient coopéré ou adhéré (12), et en particulier de la convention européenne des droits de l'homme (13).

C'est justement tout cet effort jurisprudentiel que nous voudrions apprécier. Mais le bilan serait incomplet si nous ne tenions pas compte de toute une élaboration très constructive au niveau des droits de l'homme dans l'interprétation du droit écrit communautaire. En effet, ce dernier contient des dispositions fort importantes pour les ressortissants communautaires comme les principes de non discrimination et de libre circulation. La tâche de la Cour a été alors d'en « développer » les conséquences de la manière qui soit la plus favorable aux ressortissants communautaires. Partant de dispositions essentiellement économiques elle a su par une interprétation finaliste et très libérale

(10) Arrêt du 12 novembre 1969 - Aff. 22/69. *Rec.*, 1969, p. 419.

(11) Aff. 11/70. *Rec.*, 1970, p. 1125. En ce qui concerne l'attitude de la doctrine et des juridictions nationales, ainsi que la position de la Cour et des Avocats Généraux avant 1970, nous nous permettons de renvoyer à notre étude sur « Les droits de l'Homme dans les Communautés Européennes », *Mélanges Eisenmann*, Paris, 1974, pp. 409 et suivantes.

(12) Arrêt Nold du 14 mai 1974. Aff. 4/73. *Rec.*, 1974, p. 49.

(13) Arrêt Rutilli du 28 octobre 1975. Aff. 36/75. *Rec.*, 1975, p. 1219.



en déduire toute une série de droits sociaux au sens très large, même s'ils ne situaient pas le prolongement direct de l'activité économique en cause. Cette évolution n'est d'ailleurs pas totalement achevée et elle risque d'aboutir à la consécration de droits considérés de manière classique comme des droits civiques et politiques.

C'est pourquoi cet essai de définition du catalogue des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire doit être établi à partir de ses trois sources :

- le développement jurisprudentiel des principes écrits du droit communautaire ;
- l'utilisation des principes généraux du droit ;
- le recours aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme.

## I. — Le développement jurisprudentiel des principes du droit écrit communautaire

Les principes de libre circulation et de non discrimination constituent des principes généraux « structurels » des Communautés européennes, déduits de leur nature même (14). De cette manière ils engendrent au profit des ressortissants communautaires des droits subjectifs qui ont, selon la Cour, « un caractère fondamental dans le système du traité » (15). Il n'est nullement question d'entrer dans le détail de leur étude mais simplement de montrer comment la Cour en a été le gardien vigilant et surtout comment par une interprétation systématique elle a su en développer toutes les conséquences favorables au niveau des droits individuels.

### A. LE PRINCIPE DE LIBRE CIRCULATION

La libre circulation des personnes est une revendication permanente au titre des droits de l'homme. Elle n'est cependant que partiellement satisfaite et la Convention européenne des droits de l'homme elle-même, en dépit d'autres dispositions précieuses,

(14) BOULOUIS-CHEVALLIER. *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes*, tome 1, pp. 88-89.

(15) Conclusions de l'Avocat Général Mayras dans l'affaire 67/74 (Bonsignore). Arrêt du 26 février 1975. *Rec.*, 1974, p. 314.

ses, ne consacre pas au profit des étrangers le droit d'entrer sur le territoire national sans une autorisation étatique. En ce qui concerne les travailleurs migrants d'autres textes comme la Charte sociale européenne (16) n'ont pu restreindre valablement la souveraineté étatique. Dans ce dernier instrument, par exemple, les Etats signataires s'engagent simplement à appliquer dans un esprit libéral et à assouplir les règlements qui s'opposent à ce que les étrangers exercent une activité sur le territoire d'un autre Etat (art. 18). Nulle part ne se trouve stipulé le droit pour un travailleur étranger d'entrer librement dans le territoire d'un Etat contractant pour chercher un emploi et l'égalité avec les nationaux pour accéder à un emploi.

Comparativement le droit communautaire apparaît comme particulièrement original. S'agissant des travailleurs la libre circulation à l'intérieur de la Communauté est en effet en principe essentiel de celle-ci. L'article 48 § 3 du Traité CEE en explicite le contenu qui comporte le droit de répondre aux emplois offerts à égalité avec les nationaux, et à cet effet de se déplacer librement sur territoire des Etats membres, d'y séjourner pour exercer un emploi et même d'y demeurer après avoir occupé un emploi. En outre, le règlement (CEE) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 met l'accent sur « le droit pour le travailleur de se faire rejoindre par sa famille et les conditions d'intégration de cette famille dans le milieu du pays d'accueil » (17).

L'extension à la famille du travailleur migrant des droits qui lui sont attribués était sans doute nécessaire pour assurer une mobilité réelle des ressortissants communautaires. En même temps elle permet de satisfaire pleinement aux exigences du principe de l'unité de la vie familiale (tel qu'il est consacré à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme). Mais surtout, là encore il faut noter l'originalité de ce genre de dispositions dans le droit social international. Sur ce point aussi la charte sociale, par exemple, se situe à un niveau inférieur puisqu'elle ne permet pas à l'étranger d'exiger que sa famille le rejoigne (18).

(16) Convention du Conseil de l'Europe entrée en vigueur le 26 février 1965.

(17) De la sorte un droit de séjour est reconnu au conjoint et aux descendants de moins de 21 ans (ou à charge) et aux ascendants du travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge. L'article 11 du Règlement précise que le conjoint et les enfants du travailleur salarié ont le droit d'accéder à une activité salariée sur territoire du même Etat, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre.

(18) Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (adoptée en mai 1977 par le Comité des Ministres) s'efforce à son article 12 (regroupement familial) de se rapprocher mais de manière encore très imparfaite du Droit communautaire.

Ce principe de libre circulation a un champ d'application très vaste puisqu'il s'applique également aux ressortissants communautaires bénéficiaires de la liberté d'établissement (art. 52 du Traité) et de la libre prestation de services (art. 3) (19). Toutes ces dispositions « fondées sur les mêmes principes en ce qui concerne tant l'entrée et le séjour sur le territoire des Etats membres, des personnes relevant du droit communautaire » (20), convergent ainsi vers la reconnaissance d'un principe général de libre circulation dont la structure essentielle est identique car correspondant aux mêmes nécessités (21). C'est pourquoi dans l'affaire Watson, la Cour de Luxembourg, à l'invitation d'ailleurs de la juridiction nationale de renvoi, a pu apporter une réponse de principe général au problème des conditions et restrictions du droit de séjour des ressortissants communautaires en envisageant indistinctement les trois premiers chapitres du titre III concernant respectivement les travailleurs, le droit d'établissement et les services.

Encore convient-il de remarquer que toutes ces règles ne concernent naturellement que les ressortissants communautaires et théoriquement non pas en tant qu'individus mais en tant qu'opérateurs économiques. Cependant cette dernière notion tend à être interprétée d'une manière assez large. Ce problème s'est justement posé dans l'affaire Watson précitée. Dans sa question préjudicielle, la juridiction italienne n'avait pas indiqué le motif du séjour en Italie de Mademoiselle Watson, ressortissante britannique. Si cette dernière ne séjournait qu'à titre de touriste pourrait-elle invoquer en sa faveur les règles spéciales du droit communautaire sur l'accès et le séjour dans le territoire des Etats membres ? Pour la Commission la réponse doit être affirmative : jouissant normalement de services dans les lieux qu'ils viendront à visiter, les touristes, en leur qualité de destinataires d'une prestation de services, doivent être protégés par les règles du traité relatives à la libre circulation des personnes en fonction de la prestation de services. Cette position n'a pas fait l'unanimité. Les deux Etats intervenants dans la

(19) De cette façon la directive n° 73/148 du 21 mai 1973 déclare, dans son préambule, que la liberté d'établissement ne peut être pleinement réalisée que « si un droit de séjour permanent est reconnu aux personnes appelées à en bénéficier » et que la libre prestation de services implique que le prestataire et le destinataire soient assurés « d'un droit de séjour correspondant à la durée de la prestation ».

(20) Arrêt du 7 juillet 1976. Aff. 118/75. Rec., 1976, p. 1185.

(21) Ainsi dans l'arrêt Royer (8 avril 1976), la Cour de Justice tout au long de son raisonnement, envisage la circulation des personnes en général, voir l'intéressante note du professeur Tomuschat, CDE, 1976, p. 408.

procédure ont considéré cette interprétation comme beaucoup trop large et comme contraire au traité qui ne vise que les activités spécifiquement économiques ainsi que la Cour l'a rappelé dans son arrêt Walrave (22). Cette thèse semble être partagée par l'Avocat Général Trabucchi qui est bien obligé cependant de constater que la commission a toujours considéré le tourisme comme une activité susceptible de bénéficier des règles en matière de libre circulation des personnes (23). Il faut aussi noter, sur un plan pragmatique, que la reconnaissance du droit de pénétrer librement sur le territoire des Etats membres à tout ressortissant communautaire qui est par exemple à la recherche d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante, peut conduire en pratique à appliquer dans un premier temps, le même régime à tous les sujets de droit communautaire. Quoi qu'il en soit les réticences exprimées par l'Avocat Général Trabucchi apparaissent assez peu convaincantes et il nous semble bien que la Cour sera amenée à étendre au maximum la protection du droit communautaire en matière de droit de séjour en acceptant que le lien d'un ressortissant CEE à une activité économique soit assez souple.

Unitaire dans sa structure, de plus en plus général dans son application, le principe de libre circulation, quel que soit le caractère économique qui l'inspire, a pour effet d'accroître considérablement la sphère des droits individuels des ressortissants communautaires. La Cour de Justice a pris clairement conscience de cette importance en reconnaissant aux articles 48, 52 et 59 du traité la nature de dispositions directement applicables, créant des droits subjectifs dans le patrimoine des particuliers (24). Dans l'arrêt Royer la Cour a ainsi bien précisé que les ressortissants CEE tirent directement du seul droit communautaire un droit subjectif d'accès et de séjour dans le territoire des Etats membres, qui ne dépend nullement, pour sortir ses effets juridiques, d'une quelconque législation nationale d'exécution (25).

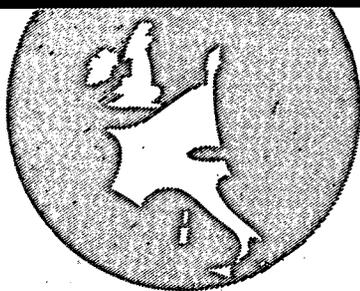
De la sorte, si les Etats membres conservent la possibilité d'imposer des formalités administratives aux ressortissants communautaires à l'effet notamment de mesurer les mouvements de populations, ces dernières ne présentent aucun caractère consti-

(22) Arrêt du 12 décembre 1974. Aff. 36/74. Rec., 1974, p. 1418.

(23) La conception large de la portée des règles relatives à la libération des prestations de service semble avoir été favorablement accueillie par le Conseil dans sa directive 73/148, citée supra.

(24) Voir par exemple l'arrêt Van Duyn du 4 décembre 1974. Rec., 1974, p. 1347.

(25) Arrêt précité.



tutif de droits (26). Le droit d'entrée et de séjour découlant directement du droit communautaire est acquis indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour par l'autorité compétente d'un Etat membre, et l'action d'un tel titre s'analyse simplement comme « un acte destiné à constater de la part d'un Etat membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre Etat membre au regard des dispositions du droit communautaire » (27). C'est pourquoi l'omission des formalités de contrôle des étrangers par les ressortissants CEE ne sauraient les priver du bénéfice de la liberté de circulation. Cette omission ne présente pas le même caractère que celle qui serait imputable à un autre étranger dont l'accès est justement subordonné à l'autorisation souveraine de l'Etat d'accueil. Sans doute les autorités nationales pourront y attacher des sanctions mais qui doivent se situer dans les limites raisonnables ; « il ne serait pas justifié d'y rattacher une sanction si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à la libre circulation des personnes » (Arrêt Watson n° 16) (28) et il est clair « que la simple omission, par le ressortissant d'un Etat membre des formalités relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers n'est pas de nature à constituer, en elle-même, un comportement menaçant l'ordre et la sécurité publics et ne saurait dès lors, à elle seule, justifier ni une mesure d'éloignement, ni une détention provisoire, en vue d'une telle mesure ». (Royer) (29).

(26) En vue de permettre aux Etats membres de recueillir ces renseignements, tout en donnant aux personnes intéressées le moyen d'établir leur qualité au regard de l'application des dispositions du Traité CEE, les articles 2 à 4 de la directive n° 68/360 (15 octobre 1968) ont prévu deux formalités, à savoir la possession par les personnes en cause, d'une carte d'identité ou d'un passeport national en cours de validité et « la constatation du droit de séjour par la délivrance d'un document dénommé « carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre de la CEE ».

(27) Arrêt Royer (8 avril 1976. Aff. 48/75. *Recueil*, 1976, pp. 497, 513, 520).

(28) Arrêt Watson et Belman (7 juillet 1976. Aff. 118/75. *Recueil*, 1976, p. 1199).

(29) Arrêt précité (motif 51). Dans l'arrêt récent Sagulo (14 juillet 1977), la Cour de Justice confirme de manière générale toutes ces analyses. Elle précise que le titre de séjour concernant les ressortissants CEE a un caractère purement déclaratif et ne saurait être assimilé à l'autorisation générale de séjour de caractère constitutif prévue par la loi allemande sur les étrangers de 1965. Dès lors, les sanctions pour défaut d'un tel document doivent être sérieusement modulées selon qu'il s'agit d'un ressortissant communautaire, pour qui le droit de séjour existe et subsiste indépendamment du titre de séjour ou d'un autre étranger pour qui ladite autorisation est la source même de son droit de séjour. Les Etats devraient prendre conscience, une fois pour toutes de ce fait essentiel et pour éviter toute confusion, d'adapter une législation spéciale relative aux ressortissants CEE (Arrêt Sagulo, Brenca, Bakhouché, 14 juillet 1977. Aff. 8/77, *Rec.* 1977, p. 1495). Voir les conclusions de l'Avocat Général G. REISCHL.

Bien entendu les Etats membres ont la possibilité d'apporter des restrictions à la liberté d'accès et de séjour en cas d'atteintes à l'ordre public réellement graves. Mais c'est justement parce que la liberté de circulation correspond à un droit fondamental de l'individu garanti par le droit communautaire que la Cour de Justice interprète cette réserve de l'ordre public de manière très stricte et opère sur sa mise en œuvre un contrôle très vigilant (30). Nous aurons sur ce point l'occasion d'apprécier sa méthodologie en la comparant à celle de la Cour européenne des droits de l'homme, dans la troisième partie de cette étude.

Nous observerons enfin que les ressortissants CEE, quel que soit le régime de faveur dont ils sont bénéficiaires ne peuvent exiger une complète égalité de traitement avec les nationaux. Criticable ou pas, la jurisprudence de la Cour amène à cette constatation : ainsi dans l'affaire Sagulo la Cour relève qu'il « n'y a pas d'objection à ce que les personnes (ressortissants CEE) soient soumises à des prescriptions de caractère pénal séparées de celles qui s'appliquent aux nationaux d'un Etat qui auraient manqué à une éventuelle obligation légale ou réglementaire de se munir de certains titres d'identité (31).

De même dans l'arrêt Van Duyn la Cour précise : « un principe de droit international... s'oppose à ce qu'un Etat membre s'oppose à ce qu'un Etat refuse à ses propres ressortissants le droit d'avoir accès à son territoire et d'y séjourner. Qu'il s'ensuit qu'un Etat membre, pour des raisons d'ordre public, peut le cas échéant refuser à un ressortissant d'un autre Etat membre, le bénéfice de la libre circulation des travailleurs en vue de l'exercice d'une activité salariée déterminée, alors même qu'il n'impose pas une restriction analogue à ses propres ressortissants » (32).

Néanmoins les ressortissants CEE jouissent d'un statut d'étranger privilégié dominé par l'objectif de faciliter au maximum la libre circulation. C'est cette même finalité profonde qui devait guider la Cour dans l'interprétation d'une série de règlements de caractère social. Ainsi, à l'occasion du vaste contentieux sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, la Cour de Luxembourg, ayant à interpréter les règlements n° 3 et 4, a fait preuve d'une hardiesse si grande que les objectifs de ses auteurs

(30) Arrêt Rutilli, 28 octobre 1975. Aff. 36/75. *Rec.*, 1975, p. 1220. Bonsignore, 26 février 1975. Aff. 67/74. *Rec.*, 1974, p. 297. Van Duyn, 4 décembre 1974. Aff. 41/74. *Rec.*, 1974, p. 1337.

(31) Arrêt précité (n° 12). Ne serait-ce que parce que dans certains Etats aucune exigence de ce genre ne correspond aux nationaux.

(32) Arrêt précité (nos 22-23).

ont été largement dépassés (33). Ainsi, les premiers efforts de la Cour ont tendu, en construisant une notion proprement communautaire du « travailleur salarié et assimilé », à élargir considérablement le champ d'action du règlement, jusqu'à englober dans la sphère des intéressés tous les assurés sociaux de la Communauté (34). De plus, dans toute une série d'arrêts, la Cour allait préciser que le bénéfice de la réglementation devait être accordé à tous ceux qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté pour n'importe quel motif et non pas nécessairement pour occuper un emploi ou se rendre à leur lieu de travail (35). Sur ce dernier point, il n'est plus possible de parler d'interprétation même extensive ; la Cour a voulu créer des nouvelles règles dans le but de protéger le maximum de ressortissants communautaires et notamment les « plus défavorisés » s'ils veulent circuler librement sur le « territoire communautaire » (35 bis).

Dans toute une autre série d'affaires encore, la Cour a prolongé sa jurisprudence dans le sens d'une protection de plus en plus grande des droits des ressortissants communautaires en se fondant à la fois sur le principe de libre circulation et sur celui d'ailleurs indissociable de non discrimination.

## B. LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

L'intérêt de cette règle au niveau des droits de l'homme concerne la non-discrimination selon la nationalité et selon le sexe.

### 1) La non-discrimination selon la nationalité

Formulé par l'article 7 du traité, ce principe qualifié également de fondamental, fait l'objet d'une réglementation spécifique dans les chapitres du titre III de la 2<sup>e</sup> partie relatifs aux travailleurs, au droit d'établissement et aux services. Comme la Cour le précise dans l'arrêt *Reyners* :

(33) Le nouveau règlement de 1971 est fondé, en grande partie, sur ces enseignements jurisprudentiels. Voir Tantaroudas, « Le règlement n° 1408-71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté ». *R.T.D.E.*, 1972, n° 1, pp. 36-64.

(34) Arrêt du 19 mars 1964 (affaire Unger). *Rec.*, 1964, p. 347.

(35) Voir par exemple l'arrêt du 22 novembre 1969. Caisse de Maladie des C.F.L. « Entraide médicale » et Société des C.F.L. c/Compagnie belge d'assurances générales sur la vie. *Rec.*, 1969, p. 405 ; arrêt du 9 décembre 1965. *Rec.*, 1965, p. 1195.

(35 bis). Cf. R. M. Chevallier « Particularités de la jurisprudence de la C.J.C.E. en matière de droit social des travailleurs migrants ». Actes du Colloque organisé en 1977 par l'Institut du Travail de Lyon.

« La règle du traitement national constitue l'une des dispositions juridiques fondamentales de la Communauté. En tant que renvoi à un ensemble de dispositions législatives effectivement appliquées par le pays d'établissement à ses propres nationaux, elle est par essence susceptible d'être invoquée directement par les ressortissants de tous les Etats membres » (36).

Le principe de non-discrimination crée donc au profit des ressortissants communautaires des droits économiques en matière d'établissement (37), dans le domaine des services (38) et naturellement au profit des travailleurs (39). Cette interdiction de discrimination est conçue d'autre part comme une obligation absolue qui « s'impose non, seulement à l'action des autorités publiques mais s'étend également aux réglementations d'une autre nature visant à régler de façon collective le travail salarié et les prestations de service », s'agirait-il même d'une réglementation établie par une association d'envergure mondiale (comme l'Union cycliste internationale) à partir du moment où elle concerne des rapports juridiques qui peuvent être localisés sur le territoire de la Communauté (40).

Mais, au niveau des droits de l'homme il convient sans doute de mettre particulièrement l'accent sur la façon très libérale dont la Cour a interprété le principe d'égalité de traitement en matière sociale s'agissant des travailleurs et de leur famille. Le texte de base à ce sujet est le règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968 qui, en exécution de l'article 48 du traité, précise à son article 7 que :

« le travailleur ressortissant d'un Etat membre ne peut, ...être traité différemment des travailleurs nationaux pour toutes conditions d'emploi et de travail... et doit bénéficier des mêmes avantages sociaux et fiscaux ».

Or, s'appuyant sur l'objectif fondamental de non-discrimination, la Cour a interprété cette réglementation communautaire d'une manière très progressiste donnant aux expressions « toutes conditions d'emploi et de travail » et « tous avantages sociaux » la portée la plus large. Cette jurisprudence, solli-

(36) Arrêt *Reyners*, 21 juin 1974, Aff. 2/74, *Rec.*, 1974, p. 631.

(38) Arrêt *Reyners*, précité par exemple.

(39) Arrêt *Van Binsbergen*, 3 décembre 1974, Aff. 33/74, *Rec.*, 1974, p. 1299. Arrêt *Walrave*, 12 décembre 1974, Aff. 36/74, *Rec.*, 1974, p. 1405. Arrêt *Dona/Montero*, 14 juillet 1976, Aff. 13/76, *Rec.*, 1976, p. 1333.

(39) Par exemple arrêt *Commission c/République Française*, 4 avril 1974, Aff. 167/73, *Rec.*, 1974, p. 353.

(40) Arrêt *Walrave* préc. 1409. Voir *FRESIA* « La libre circulation des personnes et le principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés » : *Revue du Marché Commun*, 1976, p. 557.



citée par les avocats généraux (41), est jalonnée d'affaires très connues depuis l'arrêt Ugliola du 15 octobre 1969 (42) aux arrêts Michels S. du 11 avril 1973 (43) ou Sotgiu du 12 février 1974 (44).

Mais, l'élément commun de tous ces arrêts était de lier l'applicabilité des dispositions de l'article 7 du règlement 1612/68 aux conditions d'emploi du travailleur migrant. Avec l'arrêt Cristini du 30 septembre 1975 la Cour franchissait un pas supplémentaire en faisant bénéficier les travailleurs d'avantages sociaux qui ne sont pas liés directement au contrat de travail, tels que des réductions sur les prix de transport en faveur des familles nombreuses, et cela même si ce bénéfice n'est demandé qu'après le décès du travailleur au profit de sa famille demeurée dans le même Etat membre (45).

En effet, cette jurisprudence très libérale s'applique également à la famille du travailleur communautaire. Pour ce faire, la Cour devait prendre comme fondement de sa jurisprudence le cinquième considérant du règlement 1612/68 mettant en exergue le « droit de la famille à être intégré dans le milieu du pays d'accueil ». A cette fin, la Cour devait décider, par exemple, que le fils handicapé d'un travailleur étranger pouvait bénéficier des mesures de reclassement social prévues pour les

(41) Conclusions de l'Avocat général MAYRAS dans l'affaire 76/72 (Michels S.). *Rec.*, 1973, p. 465. Conclusions de l'Avocat général TRABUCCHI dans l'affaire 32/75 (Cristini). *Rec.*, 1975, p. 1097.

(42) *Rec.*, 1969, p. 363 : une loi allemande prévoyait toute une série de mesures en faveur des travailleurs ayant accompli leur service militaire. Ayant satisfait à ce service en Italie, le sieur Ugliola qui travaillait sur le territoire de la R.F.A. demanda à bénéficier de ces mesures. Il lui fut répondu que cette loi ne concernait que les ressortissants allemands. Selon le gouvernement allemand cette loi relevait du domaine *militaire* et non du droit social communautaire, l'Etat ayant fait usage de son pouvoir souverain d'accorder certaines faveurs en compensation d'un service exigé dans l'intérêt national. La Cour a condamné cette attitude par une application très stricte du principe de non-discrimination.

(43) Affaire 76/72, *Rec.*, 1973, p. 457 : droit des travailleurs communautaires aux mesures de reclassement social des handicapés.

(44) Affaire 152/73, *Rec.*, 1974, p. 153 : droit à une indemnité de séparation, versée en supplément du salaire ; voir également arrêt Commission c/République française du 4 avril 1974 (cité supra) ; arrêt Marsman du 13 décembre 1972, Aff. 44/72, *Rec.*, 1972, p. 1243 (droit du travailleur communautaire à la protection spéciale contre le congédiement accordée à des catégories spécifiques de travailleurs pour des motifs de caractère social).

(45) Affaire 32/75, *Rec.*, 1975, p. 1085, voir H. CASSAN « Le principe de non-discrimination dans le domaine social à travers la jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communautés Européennes, *R.T.D.E.*, 1976, p. 266.

travailleurs nationaux (46) ou encore que les enfants des travailleurs C.E.E. avaient les mêmes droits que ceux des nationaux en ce qui concerne les mesures d'encouragement à la formation et les bourses d'études (47). Comme on l'a relevé, cette dernière jurisprudence est d'autant plus intéressante que la politique de l'enseignement et de la formation ne fait pas partie en tant que telle des matières réglementées par le traité C.E.E. (48). Elle vient donc limiter l'action des Etats dans tous les domaines où l'exercice de la compétence réservée risque d'avoir des effets contraires aux principes communautaires (49). Elle illustre ainsi l'application du principe de non-discrimination à des activités non économiques dans le but d'arriver à une égalité de traitement concrète favorisant une intégration réelle dans le milieu du pays d'accueil.

Jusqu'où ira la tendance à éviter la discrimination avec les nationaux ? Ne serait-il pas normal, par exemple, de reconnaître à tous les ressortissants CEE un droit de participer — à égalité avec les nationaux — à toutes les activités sportives de caractère amateur. Faut-il rappeler que le droit au sport est une des revendications les plus anciennes du monde ouvrier ? Peut-être conviendrait-il donc de nuancer certains arrêts de la Cour des Communautés qui estiment que :

« l'exercice des sports ne relève du droit communautaire que dans la mesure où il constitue une activité économique » (50).

Mais au-delà des droits économiques et sociaux la règle de l'égalité de traitement ne postule-t-elle pas la reconnaissance par le droit communautaire de certains droits civils et politiques accordés aux nationaux ? Bien entendu, certains de ses droits sont d'ores et déjà directement garantis comme prolongement de l'emploi occupé. Ainsi le droit de propriété trouve naturellement sa place dans l'exercice des activités non salariées mais s'étend aussi au salarié, pour ce qui est de son logement par exemple ; la liberté de conscience et le droit au secret sont liés à l'exercice par les étrangers des professions médicales ou d'avocat ; la liberté d'opinion, et d'expression ne devrait pas être restreinte au détriment des étrangers bénéficiaires

(46) Aff. 76/72, Michels S., précité.

(47) Arrêt Casagrande du 3 juillet 1974, Aff. 9/74, *Rec.*, 1974, p. 773 ; arrêt Alaimo du 29 janvier 1975, Aff. 68/74, *Rec.*, 1975, p. 109.

(48) FRESIA, *op. cit.*, p. 558.

(49) CASSAN, *op. cit.*, p. 264.

(50) Arrêt Walrave du 12 décembre 1974, Aff. 36/74, *Rec.*, 1974, p. 1405 ; arrêt Dona du 14 juillet 1976, Aff. 13/76, *Rec.*, 1976, p. 1333 ; voir l'article de A. TOUFFAIT, « Les fédérations sportives et le Traité de Rome ». *L'Equipe* du 25 août 1976.

de la libération des activités de presse (51). On notera également que le règlement 1612/68 garantit à l'article 8 l'activité syndicale (qui inclut le droit de grève) et l'on sait que la Cour de Justice dans l'arrêt Rutili (52) a insisté sur le respect intégral de cette obligation par les Etats membres.

Mais, tous ces droits ne sont accordés que comme conséquence directe du principe de la libre circulation (53). Tout le problème est de savoir si le droit communautaire ne doit pas garantir l'existence d'autres droits civils et politiques pour tirer toutes les conséquences du principe de non-discrimination et réaliser l'objectif selon lequel *les ressortissants communautaires doivent être parfaitement intégrés dans le pays d'accueil*. On dira à cet égard que les Etats membres sont tenus de respecter d'une manière générale la Convention européenne des droits de l'Homme à l'égard des ressortissants CEE comme vis-à-vis d'autres étrangers. Mais la question que nous posons est celle de savoir si ce respect de droits fondamentaux ne doit pas être garanti par le droit communautaire lui-même comme prolongement inévitable des principes de base de ce même droit. Un pas important serait franchi à cet égard si, par exemple, la Convention européenne des droits de l'Homme était parfaitement intégrée dans l'ordre communautaire, comme s'imposant à la fois à l'Organisation et aux Etats membres dans le cadre communautaire. Toute une jurisprudence concernant le contrôle des limitations aux droits des ressortissants CEE au nom de l'ordre public, semble s'orienter dans cette voie mais de manière encore timide (54). Dans cette matière, il est plusieurs cas, au contraire, où les Etats membres ont montré qu'ils n'entendaient pas assimiler totalement le ressortissant CEE au national, particulièrement dans le domaine « politique ». L'arrêt Van Duyn en un sens ne contrarie pas une telle attitude et consacre la « règle du double standard » à propos de l'accès à une activité jugée nuisible à l'intérêt public — et de ce fait interdite aux étrangers — sans pour autant être déclarée illégale et donc ouverte aux nationaux (55). Mais, ce sont surtout les libertés d'expressions, de réunions et d'associations dans

des domaines « jugés » politiques qui risquent de ne pas être parfaitement reconnues aux étrangers communautaires. En vérité, le recours ici, à la Convention européenne des droits de l'homme serait de peu de secours puisque, selon son article 16, les Etats contractants sont justement autorisés à imposer aux seuls étrangers des restrictions à l'exercice des libertés énoncées plus haut lorsqu'il s'agit d'activités politiques. Cette disposition, déjà très critiquée au sein du Conseil de l'Europe (56) nous semble devoir être de toute façon sérieusement atténuée dans le cadre communautaire où le principe de non-discrimination engendre des exigences plus sévères. Après tout, comme la Cour des Communautés l'a précisé dans l'arrêt Rutili, les restrictions apportées aux droits communautaires doivent être limitées au strict minimum nécessaire « dans une société démocratique ». Formule qui permet à la Cour de développer un système propre des droits de l'homme (57) et qui l'autoriserait éventuellement, contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme, à ne pas admettre de manière rigide une obligation de neutralité politique à la charge des étrangers communautaires. Nous le répétons la notion de neutralité politique dans le cadre communautaire doit être maniée avec prudence, sous peine de priver les ressortissants des pays membres de leurs droits économiques et sociaux essentiels, droits censés être exercés dans une *société démocratique*. Si la jurisprudence de la Cour de Luxembourg — et la pratique des Etats membres — devaient choisir cette voie libérale, ce serait une fois de plus la preuve que dans les Communautés une règle d'origine économique peut entraîner les conséquences les plus généreuses au niveau de la garantie des droits fondamentaux.

Mais, quel que soit l'effort jurisprudentiel, il ne saurait aboutir à consacrer au bénéfice des ressortissants communautaires l'octroi de droits « positifs » à participer à la vie politique. Cette extension demande une action « législative » qui se trouve d'ailleurs déjà tracée dans un rapport transmis par la Commission au Conseil le 3 juillet 1975 : les Etats membres devraient accorder aux ressortissants des autres Etats membres des droits spéciaux de nature politique principalement des droits de vote, d'éligibilité et d'accès aux fonctions publiques

(51) MUCH et SÉCHÉ, « Les droits de l'étranger dans les Communautés européennes ». *C.D.E.*, 1975, p. 262.

(52) Arrêt du 28 octobre 1975, Aff. 34/75, *Rec.*, 1975, p. 1231. Voir également en ce sens l'article 28 de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur, adoptée en mai 1977 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

(53) Il faudrait ajouter le droit à l'égalité de protection administrative et juridictionnelle garanti aussi par le droit communautaire, cf. MUCH et SÉCHÉ, art. cit., p. 263.

(54) Cf. la troisième partie de cette étude.

(55) Van Duyn, arrêt précité ; voir les observations de la Commission ; voir TOMUSCHAT, *C.D.E.*, 1975, p. 302.

(56) Dans sa recommandation 799 (1977), relative aux droits et au statut politiques des étrangers, l'Assemblée Parlementaire demande expressément que la Convention européenne fasse l'objet d'un amendement de façon à exclure les restrictions envisagées par l'art. 16 ; voir également le rapport de M. ANDRIANOPOULOS du 8 septembre 1976 (AP doc. 3834).

(57) TOMUSCHAT, art. cit., *C.D.E.*, 1976, p. 63.



au niveau local et éventuellement régional (58). Mais nous quittons là le domaine proprement juridictionnel. Ce dernier allait être l'occasion de préciser le principe d'égalité des sexes.

## 2) La non-discrimination selon le sexe

Le principe de l'égalité des sexes a trouvé sa première consécration jurisprudentielle dans le contentieux de la fonction publique. Avec le fameux arrêt Defrenne en 1976 la Cour a décidé que l'égalité des salaires masculins et féminins était un principe opposable aux Etats membres, que tous les citoyens de la Communauté pourront désormais invoquer directement devant les tribunaux nationaux.

— Dans deux arrêts du 7 juin 1972, BERTONI et BANDHUIJN (59) la Cour a eu ainsi l'occasion d'affirmer le principe de l'égalité des fonctionnaires féminins et masculins au regard du statut des fonctionnaires. En l'espèce elle a décidé que le maintien de l'indemnité de dépaysement pour les fonctionnaires qui se marient ne devait pas être lié à la notion de « chef de famille » dans la mesure où cela créait une discrimination basée en fait sur le sexe. Pour démontrer l'illégalité de cette discrimination les requérantes invoquaient, d'une part, le principe général du droit qui exclut toute discrimination fondée sur le sexe et impliquait notamment l'égalité de rémunérations entre travailleurs masculins et féminins, d'autre part, certains textes imposant ce principe, en particulier la Convention n° 100 de l'O.I.T. et l'article 119 du traité CEE. Bien que ce dernier texte soit visé, les arrêts trouvent leur justification dans le principe plus large de l'égalité de traitement des fonctionnaires (60), dont l'égalité entre les sexes n'est qu'une application particulière (61) : la Cour sanctionne donc finalement la « différence de traitement arbitraire entre fonctionnaires » au terme d'une analyse où elle s'attache à faire prévaloir l'égalité concrète sur l'égalité

(58) Commission « La protection des droits fondamentaux dans la Communauté européenne ». *Bull. C.E.*, sup. 5/76, p. 14. Dans le cadre communautaire comme dans celui plus large du Conseil de l'Europe, il est aussi recommandé l'établissement de conseils consultatifs qui exprimeraient le point de vue des étrangers au niveau des collectivités locales, voir Recommandation 799 (1977) précitée de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

(59) *Rec.*, 1972, pp. 345 et 363.

(60) Voir l'arrêt Bernardi du 16 mars 1971, *Rec.*, 1971, p. 175.

(61) L. DUBOUIS, chronique sur les fonctionnaires des Communautés européennes, *R.T.D.E.*, 1975, p. 283. Il est à remarquer que ces arrêts ont été rendus contrairement aux conclusions de l'Avocat général, M. Roemer, qui n'était pas hostile à une différenciation de sexe masculin et de sexe féminin « en raison de la prééminence qui reste reconnue au mari dans le droit de la famille de la plupart des Etats membres ».

formelle en faisant preuve d'une rigueur sur la notion de discrimination qui rappelle à bien des égards l'attitude de la Cour Européenne des droits de l'Homme.

Par la suite, à propos toujours de l'indemnité de dépaysement, la Cour a étendu semble-t-il au maximum le jeu du principe de l'égalité. Dans deux arrêts du 20 février 1975, Airolo et Van den Broeck (62) elle a, à ce propos, sanctionné la discrimination de fait entre fonctionnaires de sexe masculins et de sexe féminins résultant de l'attribution de nationalité subséquente au mariage.

Cette jurisprudence de la Cour de Luxembourg est ainsi très protectrice des droits des fonctionnaires de sexe féminin. Dans le contentieux de la fonction publique internationale, elle fait contraste avec l'attitude plus restrictive du Tribunal administratif des Nations Unies (63). Par contre, elle se rapproche de celle adoptée par la Commission de recours du Conseil de l'Europe qui dans l'affaire Artzet (1973) s'est fondée sur l'existence d'un principe général de droit en la matière pour condamner une discrimination au détriment des fonctionnaires de sexe féminin (64). Il est vrai qu'il était difficile à cette Commission d'ignorer le principe général de non-discrimination consacré dans le célèbre article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme !

Sur une base juridique différente, la Cour des Communautés européennes allait sanctionner le principe d'égalité des sexes mais cette fois à l'égard de tous les ressortissants communautaires.

— Dans l'arrêt Defrenne du 8 avril 1976 la Cour de Justice devait déclarer :

« Le principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins fixé par l'article 119, fait partie des fondements de la Communauté. Il est susceptible d'être invoqué devant les juridictions. Celles-ci ont le devoir d'assurer la protection des droits que cette disposition confère aux justiciables, notamment dans le cas de discriminations qui ont directement leur source dans des dispositions législatives ou des conventions collectives du travail, ainsi que dans le cas d'une rémunération inégale de travailleurs féminins et de travailleurs masculins pour un même travail, lorsque celui-ci est accompli

(62) *Rec.*, 1975, p. 221 et p. 235, voir DUBOUIS, chronique citée, p. 284.

(63) TANU, 10 octobre 1972, Jugement n° 162, Mullan, voir D. RUZIÉ, *Jurisprudence des Tribunaux administratifs internationaux*, 1973, *Clunet*, p. 979.

(64) Recours n° 8, Artzet, 10 avril 1973, voir RUZIÉ, *Clunet*, 1975, p. 902.

dans un même établissement ou service privé au public » (65).

L'importance de cet arrêt a souvent été souligné (66). Jamais le principe d'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et féminins n'aura reçu en droit international une sanction concrète aussi forte (67). On notera que, contrairement à la thèse défendue par la Commission, la Cour s'est prononcée pour l'effet direct de l'article 119 non seulement dans les rapports entre Etats et particuliers, mais aussi dans les rapports entre particuliers, l'article 199 couvrant l'ensemble des relations du travail dans le cadre de chaque Etat membre. Cette position est désormais « classique » (68), chaque fois qu'il s'agit de tirer les conséquences d'un principe qualifié de « fondamental ». Elle a pour effet de conférer aux personnes protégées des droits en quelque sorte « absolus ». L'observation est importante au niveau de la technique de protection des droits de l'homme ; on n'oubliera pas à cet égard, par comparaison, que les droits individuels garantis dans la Convention européenne des droits de l'homme par exemple risquent d'avoir une portée moins large pour leurs bénéficiaires : d'abord parce que la Convention n'est pas d'application directe dans tous les Etats contractants, ensuite parce que son application dans les rapports interindividuels n'est pas encore évidente (69). On relèvera d'autre part, que la Cour des Communautés a tenu à affirmer la double finalité économique et sociale de l'article 119 du traité, en visant les quelques mots qui dans le préambule ont une signification autre qu'économique. Les formules sont à retenir :

« Cette disposition (art. 119) relève des objectifs sociaux de la Communauté, celle-ci ne se limitant pas à une union économique, mais devant assurer en même temps, par une action commune, le progrès social et poursuivre l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des peuples européens ainsi qu'il est souligné par le préambule du traité ».

(65) Aff. 43/75, *Rec.*, 1976, p. 456.

(66) H. KUTSCHER, Rapport à la *rencontre judiciaire et universitaire*, 27-28 septembre 1976, Cour de Justice des Communautés européennes, pp. 1-40.

(67) Certains Etats membres, dont la politique n'est pas toujours respectueuse de cette norme ont clairement exprimé leur crainte d'être submergés par un flot de revendications. En équité... et au nom de la sécurité juridique... la Cour a cru devoir les rassurer partiellement en décidant que « l'effet direct de l'article 119 ne peut être invoqué à l'appui de revendications relatives à des périodes de rémunération antérieures à la date de l'arrêt... ».

(68) Arrêt Walrave préc. *Rec.*, 1974, p. 1405.

(69) Sur les controverses concernant la thèse de la *Dritt-wirkung*, voir EISSEN, « La Convention européenne des droits de l'Homme et les obligations de l'individu : une mise à jour ». *Hommage à René Cassin*, vol. III, p. 151.

Ce passage est révélateur de l'état d'esprit des Juges de Luxembourg. Il ne fait que corroborer les enseignements que nous avons pu tirer tout au long de cette première partie en montrant comment, par une interprétation dominée par le souci de garantir et de développer les droits individuels, la Cour a su donner à des dispositions dont le fondement était surtout économique une finalité véritablement sociale et très largement entendue.

Le dynamisme de l'interprétation ne permet pas, toutefois, de combler toutes les lacunes du droit communautaire en matière de droit de l'homme. C'est dans les principes généraux du droit que la Cour cherchera à compléter utilement ses sources.

## II. - L'utilisation des principes généraux du droit

Nous examinerons d'abord le principe de l'application des principes généraux du droit comme source des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire. Nous tenterons ensuite de déterminer le contenu jurisprudentiel de la protection ainsi accordée aux ressortissants communautaires.

### A. LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT COMME SOURCE DE DETERMINATION DES DROITS FONDAMENTAUX

— En l'absence d'un système communautaire de protection des droits de l'homme, de nombreuses juridictions nationales (surtout allemandes) ont eu tendance à mettre en cause la légalité d'actes communautaires au nom des droits de l'homme garantis sur le plan national. Saisie de questions préjudicielles à ce sujet, la Cour des Communautés a toujours sèchement refusé de se livrer à un tel contrôle en déclarant que :

« le droit communautaire ne saurait être invalidé sur la base du droit interne, fut-il constitutionnel, en vigueur dans l'un ou l'autre des Etats membres » (70).

Cette réponse de la Cour, très logique en soi, était alors incomplète car elle déniait à l'individu le droit d'invoquer sa constitution, sans pour autant le faire bénéficier d'une protection comparable au

(70) Arrêt du 15 juillet 1960 (Affaire des comptoirs de vente du charbon de la Ruhr). *Rec.*, 1960, p. 890 ; Arrêt du 4 février 1960 (Stork). *Rec.*, 1960, p. 4.



niveau communautaire. Il en résultait un véritable « déni de justice ».

Pourtant, dès 1960, l'avocat général Lagrange avait proposé à la Cour de combler cette lacune du droit communautaire en appliquant la technique des principes généraux du droit dans le domaine des droits de l'homme. Dans ses conclusions sur l'arrêt du 15 juillet 1960, l'Avocat général avait déclaré :

« Il n'appartient pas à la Cour... d'appliquer, *du moins directement* (71), les règles de droit interne, même constitutionnelles... »

mais, ajoutait-il,

« Elle peut... s'en inspirer éventuellement pour y voir l'expression d'un principe général de droit susceptible d'être pris en considération pour l'application du traité ».

On le voit, le procédé préconisé n'était pas nouveau. Aux termes des trois traités européens, les institutions sont tenues de respecter, sous peine d'annulation de leurs actes, non seulement les dispositions des actes constitutifs mais aussi « toute règle de droit relative à leur application ». Et l'on admet communément que cette dernière expression vise notamment les principes généraux du droit communs aux Etats membres. La Cour en a d'ailleurs fait application à de nombreuses reprises dans des domaines très variés soit pour éclairer un terme du traité, soit pour trancher une difficulté pour laquelle le droit écrit n'offrait aucune référence (72).

Il restait donc à utiliser cette source d'une manière systématique dans le domaine des droits de l'homme pour créer un système proprement communautaire de protection sous le contrôle de la Cour. C'est sans doute sous la pression inquiétante des juridictions nationales que la Cour de Luxembourg a résolu de combler de la sorte les lacunes du droit communautaire. Cette nouvelle doctrine, déjà annoncée dans l'arrêt Stauder (73), allait être explicitement consacrée dans un arrêt du 17 décembre 1970 « Internationale Handelsgesellschaft ». Dans cette affaire, une entreprise allemande avait estimé que les textes communautaires sur le régime dit des cautionnements agricoles méconnaissaient certains principes inscrits dans la Loi fondamentale notamment le principe dit de proportionnalité (selon lequel ne peuvent être imposées aux citoyens dans un

(71) Souligné dans le texte, voir *Rec.*, 1960, p. 910.

(72) Voir Paul REUTER, « Le recours de la Cour de Justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit ». *Mélanges offerts à Henri Rollin*, Pédone, 1964, pp. 263 et suivantes.

(73) Arrêt du 12 novembre 1969, Aff. 22/69, *Rec.*, 1969, p. 425. En vérité, avant 1969, à titre quelquefois indirect, la Cour avait déjà eu l'occasion de faire appel à des principes généraux du droit dont le contenu concernait les droits individuels.

but d'intérêt général que les obligations strictement nécessaires pour que ce but soit atteint).

Saisie d'une question préjudicielle sur ce problème par le Tribunal de Francfort, la Cour a bien entendu refusé de vérifier la légalité des textes communautaires en fonction du droit constitutionnel allemand. Mais, poursuit la Cour :

« Attendu qu'il convient toujours d'examiner si aucune garantie analogue inhérente au droit communautaire n'aurait été méconnue :

— qu'en effet le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de Justice assure le respect ;

— que la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté ;

— qu'il y a lieu dès lors d'examiner, à la lumière des doutes exprimés par le Tribunal administratif, si le régime de cautionnement aurait porté atteinte à des droits de caractère fondamental dont le respect doit être assuré dans l'ordre juridique communautaire » (74).

Sur ces nouvelles bases, et si l'on se réfère aux méthodes habituellement suivies en matière de principes généraux du droit, il semble que la Cour recherchera le contenu des droits fondamentaux dans plusieurs directions. Elle peut faire appel aux « principes généraux reconnus par les nations civilisées » au sens de l'article 38 du statut de la Cour Internationale de Justice (par exemple le caractère contradictoire du procès (75). Mais naturellement, c'est dans les droits nationaux des Etats membres qu'elle ira puiser le plus souvent la substance essentielle des droits fondamentaux communautaires et cela d'autant plus volontiers que le cadre régional restreint permet plus facilement de dégager une concordance des droits ou des pratiques. Là encore, la méthode comparative vient au secours des droits de l'homme.

Cette dernière source peut s'avérer très fructueuse. D'ores et déjà, par ce moyen, la Cour a mis en lumière des principes (76) et construit des notions ou des mécanismes comme le détournement de pouvoir ou la responsabilité extra-contractuelle des Communautés d'une manière qui tient dûment compte de la défense des droits individuels. La Cour peut poursuivre selon la même méthode

(74) Affaire 11/70, *Rec.*, 1970, p. 1135. Conclusions de l'Avocat général Alain DUTHELLET de LAMOTHE, pp. 1141 et suivantes.

(75) Voir affaires jointes 42 et 49/59 (SNUPAT). *Rec.*, 1961, p. 156.

(76) Voir *infra* B.

l'élaboration des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire.

— Est-ce à dire pour autant que tous les principes reconnus par les Etats dans l'ordre interne devront être transposés dans la sphère communautaire ? Sur ce point, la Cour semble avoir marqué une limite en indiquant dans son arrêt du 17 décembre 1970 « que la sauvegarde des droits fondamentaux, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté ». Une telle réserve signifie-t-elle que la Cour serait empêchée de reconnaître des droits individuels s'ils constituaient un obstacle à la réalisation des objectifs de la Communauté ? Il nous semble que la Cour a d'abord voulu constater tout simplement qu'une organisation internationale n'est pas un Etat... et que bien des principes consacrés par les droits étatiques ne seraient pas utilement transposables en droit communautaire (77). D'autre part, comme elle l'a explicité dans l'affaire Nold (78), la Cour a tenu à marquer que la Communauté pouvait limiter dans « l'intérêt communautaire » l'exercice de certains droits comme le droit de propriété ou la liberté du commerce. Il n'y a là rien que de très logique. Dans les ordres nationaux, de tels droits ne sont pas conçus comme des prérogatives absolues mais doivent être considérés en vue de la fonction sociale des biens et activités protégés (79). Pour cette raison, les droits de ce genre ne sont garantis que sous réserve de limitations prévues en fonction de l'intérêt public. De même, « dans l'ordre juridique communautaire, il apparaît... légitime de réserver à l'égard de ces droits l'application de certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits » (80). Ce qui revient d'une autre manière à affirmer l'autonomie du système de protection des droits de l'homme dans les Communautés.

— Mais cette autonomie devrait être aussi l'occasion d'affirmer sur le plan communautaire des principes de haut niveau même s'ils ne se retrouvent pas systématiquement dans tous les ordres internes. C'est tout au moins la conviction exprimée par

(77) Comme le déclare le Président Kutscher, « La solution... sera celle qui répond le mieux aux finalités spécifiques et aux principes de structure de la Communauté parmi lesquels figure également la protection des droits fondamentaux des citoyens. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la formule de l'arrêt... ». (*Rencontre judiciaire et universitaire*, 27-28 septembre 1976, *op. cit.*, I, 29).

(78) Voir les conclusions de l'Avocat général M. TRABUCCHI.

(79) Arrêt du 14/5/1974 dans l'affaire 4/73, *Réc.*, 1974, p. 45.

(80) Souligné par nous.

certaines juges de la Cour de Luxembourg comme M. Pescatore :

« Dans le travail de comparaison et de rapprochement auquel devra se livrer la Cour de Luxembourg, elle sera amenée par la force des choses à prendre égard chaque fois au standard de protection le plus élevé puisqu'on conçoit difficilement comment le droit communautaire pourrait conserver son autorité s'il devait descendre au-dessous d'un niveau de protection considéré comme essentiel dans tel ou tel Etat membre. Pour une fois, la méthode de rapprochement et de nivellement aura donc pour effet l'alignement vers le haut, c'est-à-dire sur les solutions qui donnent la meilleure protection aux droits des individus » (81).

Cette observation importante allait trouver un écho significatif dans l'affaire Nold précitée. A l'appui d'une demande en annulation d'une décision de la Commission, la société requérante invoquait notamment la violation de certains droits fondamentaux consacrés par les constitutions nationales (principalement par la constitution allemande) et « reçues » dans le droit communautaire. Il s'agissait en particulier des garanties à accorder à la propriété privée. Sur le principe, la Commission a reconnu la légitimité de cette démarche et a même ajouté que :

« La protection effective du droit de propriété était conçue de manière différente dans les différents Etats membres, sa concrétisation devrait s'orienter en fonction du standard national maximum ; cette constatation justifierait que soit particulièrement pris en considération le droit constitutionnel allemand ».

Et la Cour de Luxembourg a fait écho à cette suggestion en déclarant qu'

« elle ne saurait... admettre de mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les constitutions des Etats ».

Ce qui signifie que la protection accordée dans l'ordre communautaire ne saurait être moins rigoureuse que les exigences de la constitution de l'un quelconque des Etats membres ! (82).

Dans cette perspective, nous pensons que l'élargissement des Communautés européennes constituera une source d'enrichissement du système communautaire des droits de l'homme plutôt qu'une cause de difficultés. En effet, il ne faut pas dissi-

(81) Communication écrite à la Conférence parlementaire sur les droits de l'homme (Vienne, 18-20/10/1971), Doc. AS/Coll. DH (71).

(82) Une telle position n'aurait-elle pas dû inciter la Cour Constitutionnelle allemande à mûrement réfléchir avant de rendre la trop célèbre ordonnance du 29 mai 1974...



muler que des différences existent entre Common Law et Civil Law d'une part, et entre ces deux droits et le droit scandinave, d'autre part, mais ces conflits ne sont pas insolubles au niveau des droits de l'homme et surtout comme nous l'avons dit plus haut, la Cour de Luxembourg qui doit consacrer un haut standard de protection et non pas un dénominateur commun, aura une liberté de choix plus grande en s'inspirant de traditions nouvelles.

Il reste à savoir si en fait la Cour de Justice confirmera dans sa jurisprudence ces perspectives optimistes.

## B. LE CONTENU JURISPRUDENTIEL DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Au niveau des droits de l'homme, le contenu jurisprudentiel actuel apparaîtra peut-être comme assez limité et relativement peu suggestif. La raison en est simple :

« C'est que les litiges soumis jusqu'ici à la décision de la Cour n'ont porté que sur des hypothèses marginales au regard des graves problèmes que soulève, dans d'autres régions géographiques et dans d'autres contextes politiques, la défense de la dignité et de la liberté de l'être humain » (83).

En fonction de l'objet propre des communautés européennes, ce fait ne doit pas surprendre : il est naturel que soient surtout en jeu des droits de caractère économique. Il ne s'agit pas pour autant d'en minimiser la portée. Il est très important en ce sens que la Cour ait reconnu clairement, dans l'arrêt Nold, que des garanties communautaires devraient être accordées au *droit de propriété* ainsi qu'au *libre-exercice du commerce, du travail et d'autres activités professionnelles* (84), sous réserve de limitations appropriées.

Ajoutons qu'à propos le plus souvent d'intérêts patrimoniaux, les compétences communautaires risquent de porter atteinte, directement ou indirectement, à des droits civils très classiques. De plus, les questions soulevées présentent parfois un intérêt purement moral : l'affaire 22/69 en est un exemple : c'est parce qu'il estimait contraire à certains principes de dignité humaine d'avoir à divulguer sa qualité d'assisté social à tout fournisseur, que le sieur Stauder introduisit la procédure

(83) P. PESCATORE, Rapport FIDE préc., p. 9.

(84) *Rec.*, 1974, p. 491. Dans cette affaire la Cour devait cependant estimer que la réglementation litigieuse n'avait pas porté atteinte à des droits bien définis, l'entreprise recherchant — vainement — « la protection de simples intérêts aux chances d'ordre commercial, dont le caractère aléatoire est inhérent à l'essence même de l'activité économique ».

que l'on connaît (85). Sans vouloir pour autant faire un bilan exhaustif de la jurisprudence de la Cour, nous voudrions ainsi donner une idée de la protection accordée à propos de principes tels que le principe de proportionnalité, le principe non bis idem et le respect des droits de la défense.

— On sait que dans la fameuse affaire Internationale Handelsgesellschaft la question importante était de savoir si le régime dit des cautionnements agricoles portait atteinte au principe de proportionnalité, admis en droit allemand, et selon lequel ne peuvent être imposées aux citoyens dans un but d'intérêt général que les obligations strictement nécessaires pour que ce but soit atteint. Or, dans ses conclusions l'avocat général Dutheillet de Lamothe avait parfaitement démontré que le *droit fondamental* pour l'individu de ne voir limiter sa liberté d'agir que dans la mesure nécessaire à l'intérêt général est garanti par les principes généraux du droit communautaire (ainsi d'ailleurs que par la disposition de l'article 40 du traité) (86). De fait, la Cour de Justice avant même l'affaire 11/70 avait reconnu l'existence du *principe de proportionnalité* comme un principe « structurel » trouvant son origine dans le droit communautaire lui-même (87) et correspondant à un droit fondamental de l'individu. Depuis 1956, (88) la Cour tient donc dûment compte de ce principe dans le contrôle de la légalité des actes communautaires qui imposent des charges et des restrictions aux administrés, ce qui l'oblige bien souvent à se livrer à une appréciation délicate des intérêts et des éléments économiques en cause, tout en évitant de se prononcer sur l'opportunité des choix de politique économique effectués par le Conseil et la Commission. Comme le rappelait très récemment l'avocat général Capotorti, synthétisant une jurisprudence désormais bien établie :

(85) En 1969, la Commission avait autorisé les Etats membres à fournir du beurre à prix réduit à la catégorie de consommateurs bénéficiaires d'une assistance sociale. Selon la version allemande de cette décision, il était exigé de la part des intéressés la présentation d'un bon individualisé indiquant le nom du bénéficiaire.

(86) *Rec.*, 1970, p. 1149. En l'espèce, au terme d'une analyse méticuleuse la Cour devait déclarer que « l'exigence de certificats d'importation et d'exportation comportant pour les bénéficiaires l'engagement d'exécuter les opérations projetées sans la garantie d'un cautionnement constitue un moyen à la fois nécessaire et approprié en vue de permettre aux autorités compétentes de déterminer de la manière la plus efficace leurs interventions sur le marché des céréales » (arrêt du 17/12/1970, *Rec.*, 1970, p. 1137) ; voir également l'arrêt Köster du même jour, *Rec.*, 1970, p. 1178.

(87) BOULOIS et CHEVALLIER : *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, I, p. 89.

(88) Arrêt Fédéchar du 29 novembre 1956, Aff. 8/55, *Rec.*, 1955-56, p. 304.

« le principe de proportionnalité vise à éviter que les charges imposées aux administrés dépassent la mesure requise pour satisfaire l'intérêt public qui se trouve en jeu. Par conséquent, dès lors qu'un acte comporte pour certaines catégories de sujets de droit une augmentation excessive des charges par rapport aux exigences — lesquelles doivent être considérées concrètement dans le contexte de la situation économique et sociale et compte tenu des moyens disponibles — cet acte viole le principe de proportionnalité » (89).

De la sorte, dans toute une série d'arrêtés en date du 5 juillet 1977 la Cour vient de déclarer non valide le règlement n° 563/76 du Conseil du 15 mars 1976 relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux (90).

Le contrôle de la proportionnalité des mesures prises par l'autorité communautaire a le champ d'application le plus vaste : il concerne aussi bien l'exercice du pouvoir « législatif » que le contentieux « répressif » à l'égard des entreprises (91) ainsi que le contentieux disciplinaire à l'égard des agents des Communautés européennes (92).

(89) Conclusions présentées le 7 juin 1977 dans les affaires 83 et 94/76, 4 et 15/77, 114, 116, 119 et 120/76 (texte révisé, p. 18). Dans l'arrêt Mannesman du 13 juillet 1962 (aff. 19/61, *Rec.*, 1962, p. 705), la Cour a estimé que « la Haute Autorité dans l'élaboration et l'application des mécanismes financiers qu'elle a institués pour sauvegarder l'équilibre du marché, a certes le devoir de tenir compte de la réalité économique à laquelle ces mécanismes doivent s'appliquer, afin que les buts poursuivis puissent être atteints dans les conditions les plus favorables et avec les moindres sacrifices possibles pour les entreprises assujetties ».

On notera également l'application du principe de proportionnalité dans les affaires suivantes : Aff. 40/72 Schroeder, Arrêt du 7 février 1973 (*Rec.*, 1973, p. 146) ; Aff. 5/73 Balkan et 9/73 Schlüter - Arrêts du 24 octobre 1973 (*Rec.*, 1973, pp. 1111 et 1155) ; Aff. Werhahn - Arrêt du 13 novembre 1973 (*Rec.*, 1973, p. 1250).

(90) Aff. 114/76, 116/76, 119 et 120/76 (inédits).

(91) La Cour contrôle les relations entre la gravité de l'infraction et la sanction infligée aux entreprises pour manquement au droit communautaire, voir Arrêt du 12 juillet 1962 (Aff. 6/61) commenté dans BOULOUIS-CHEVALIER, *op. cit.*, p. 189. Pour d'autres illustrations à propos des infractions aux règles de la concurrence, voir par exemple AMPHOUX, Cour de Justice 1975-1976, *C.D.E.*, 1974, pp. 641-642.

(92) Dans l'arrêt Schmitz du 19 mars 1964, Aff. 18/63 (*Rec.*, 1964, p. 189) la Cour annule une décision de ne pas proroger un contrat d'agent auxiliaire du fait d'un comportement jugé répréhensible « attendu que... quelle que soit l'appréciation qu'il convient de porter sur la conduite de la requérante, la réaction de la défenderesse a été manifestement disproportionnée ». Cependant, dans l'arrêt Fanzi du 8 juillet 1965 (*Rec.*, 1965, p. 639) la Cour reconnaît « qu'en dépit de la gravité des faits incriminés, l'adminis-

Mais, la Cour utilise également le principe de proportionnalité lorsqu'elle a à contrôler l'application du droit communautaire par les autorités nationales. Cela lui permet, ici encore, de restreindre notablement le pouvoir purement discrétionnaire des Etats en les obligeant à choisir les mesures les moins restrictives lorsqu'ils sont habilités à limiter des libertés garanties par le droit communautaire. En ce sens, la Cour devait déclarer dans l'arrêt Coenen du 26 novembre 1975 :

« Les dispositions du traité CEE, notamment celles des articles 59, 60, 65, doivent être interprétées en ce sens qu'une législation nationale ne saurait rendre impossible, par l'exigence d'une résidence sur le territoire, la prestation de services par des personnes résidant dans un autre Etat membre, lorsque des mesures moins contraignantes permettent d'assurer le respect des règles professionnelles auxquelles la prestation est assujettie sur le même territoire » (93).

Dans un autre cadre plus sensible encore pour les droits de l'homme, à propos du contrôle de la notion d'ordre public et de la libre-circulation des personnes, la jurisprudence de la Cour apportera de nombreuses illustrations de l'application du principe de proportionnalité (94).

— Dans un autre domaine concernant les droits de l'homme la jurisprudence de la Cour est assez abondante : c'est toute celle où sont mis en relief ce que la Cour appelle les principes généraux de la procédure et plus particulièrement le respect des droits de la défense.

La Cour invoque ces principes bien entendu en matière de procédure *juridictionnelle*. Dans l'arrêt SNUPAT, par exemple, elle affirme :

« Ce serait violer un principe élémentaire du droit que de baser une décision judiciaire sur des faits et documents dont les parties ou l'une d'entre elles n'ont pu prendre connaissance et sur lesquels elles n'ont donc pas été en mesure de prendre position » (95).

Mais le juge fait état de ces mêmes principes en matière de *procédure administrative non conten-*

*tration* est en droit de ne prononcer qu'une sanction légère, compte tenu de circonstances indépendantes des reproches invoqués telle l'absence de toute sanction disciplinaire antérieure ».

(93) Aff. 39/75, *Rec.*, 1975, p. 1556. Dans le même sens voir Arrêt du 3 décembre 1974, Van Binsbergen, Aff. 33/74, *Rec.*, 1974, p. 1310. Voir aussi dans un autre sens l'arrêt du 20 mai 1976, De Peijper, Aff. 104/75, *Rec.*, 1976, pp. 635-636.

(94) Arrêts Rutili, Watson, etc. Voir troisième partie de cette étude.

(95) Arrêt du 22 mars 1961, Affaires 42 et 49/59, *Rec.*, 1961, p. 105.



tieuse. Ainsi dans l'arrêt Van Eick la Cour considère qu'un organe administratif, n'exercerait-il que des compétences consultatives, « est tenu... au respect des principes fondamentaux du droit de la procédure ». En conséquence, « il ne saurait rejeter une demande d'audition de témoins dès lors que cette demande indique avec précision les témoins cités, les faits sur lesquels ils doivent être entendus et les motifs de nature à justifier leur audition » (96). La Cour veille particulièrement à ce que les administrations communautaires respectent les règles générales protectrices des droits individuels en matière disciplinaire. Dans l'arrêt Alvis elle sanctionne l'irrégularité d'une procédure de licenciement au motif que l'administration avait méconnu l'obligation qui lui incombait de permettre au requérant de présenter sa défense, préalablement à son licenciement. Les formules utilisées sont symptomatiques de la méthodologie suivie par la Cour :

« Attendu que, selon une règle généralement admise par le droit administratif en vigueur dans les Etats membres de la Communauté..., les administrations doivent mettre leurs préposés en mesure de répondre aux faits incriminés, préalablement à toute décision disciplinaire prise à leur égard, que cette règle qui répond aux exigences d'une saine justice et d'une bonne administration, doit être suivie par les organismes communautaires » (97).

Dans l'arrêt Lachmüller la Cour estime qu'en vertu du respect du *principe de la bonne foi* les décisions de licenciement pour la résiliation du contrat d'emploi doivent être justifiées par des motifs tirés de l'intérêt du service et excluant tout arbitraire. Les formules utilisées ont là encore une portée assez large :

« Attendu que l'action de l'autorité dans le domaine administratif comme dans le domaine contractuel est toujours soumis au respect du principe de la bonne foi »

ou même encore :

« Attendu que l'énonciation des motifs d'intérêt public justifiant un acte administratif doit être faite d'une manière précise et susceptible d'être contestée... » (98).

Cet attendu rappelle d'une manière plus générale l'obligation à la charge de l'autorité communautaire

(96) Arrêt du 11 juillet 1968, Aff. 35/67, *Rec.*, 1968, p. 482.

(97) Arrêt du 4 juillet 1963, Aff. 32/62, *Rec.*, 1963, p. 114. Voir également l'arrêt du 12 juillet 1973 (Pillo) où la Cour invoque les « règles d'une bonne administration en matière de personnel ». *Rec.*, 1973, p. 771, voir aussi l'arrêt du 30 mai 1973, De Greef, *Rec.*, 1973, p. 553.

(98) Arrêt du 15 juillet 1960, *Rec.*, 1960, p. 956, voir dans le même sens l'arrêt du 16 décembre 1960 (Fidelaar), *Rec.*, 1960, p. 1099.

de motiver les décisions faisant grief. Cette obligation s'impose aussi d'une manière particulièrement forte à la Commission lorsqu'elle prend des décisions d'application du droit de la concurrence (99) car en cette matière elle se fait juge de l'existence d'une infraction et dispose d'un pouvoir de sanction destiné à réprimer les manquements des entreprises aux dispositions du droit communautaire sous le contrôle du juge. De là découlent toute une série de principes de procédures et parmi eux celui, essentiel, de la communication des griefs (100) qui doit assurer la sauvegarde des droits de la défense (101). C'est pourquoi dans l'arrêt Chemiefarma la Cour affirme que le respect des droits de la défense exige que la Commission énonce dans l'exposé des griefs, même sommairement, mais de manière claire, les faits essentiels sur lesquels elle se base et qu'elle fournisse au cours de la procédure administrative les autres éléments qui seraient éventuellement nécessaires à la défense des intérêts et elle ajoute, par ailleurs, que :

« les droits de la défense sont satisfaits dès lors que chacune des personnes concernées a eu la possibilité de présenter des observations écrites et orales sur les griefs retenus par la Commission à son égard » (102).

Dans l'arrêt Transocean Marine Point Association, toujours dans le domaine du droit de la concurrence, la Cour évoque de manière assez large « la règle générale selon laquelle les destinataires de décisions des autorités publiques qui affectent de manière sensible leurs intérêts doivent être mis en mesure de faire connaître utilement leur point de vue » (103). Dans ses conclusions l'avocat général Warner avait longuement étudié à cet égard l'existence du principe « Audi alteram partem » dans le droit des Etats membres et conclut justement à son adoption dans le cadre communautaire bien qu'il ne soit pas clairement reconnu dans certains pays comme la France par exemple (104). Ce qui

(99) Voir R. KOVAR, Chronique de jurisprudence de la Cour des Communautés européennes. *Clunet*, 1977, pp. 185 et 238.

(100) La communication des griefs constitue l'acte qui fixe la position de la Commission vis-à-vis des entreprises à l'égard desquelles est engagée une procédure relative à la poursuite d'infractions aux règles de la concurrence. Elle a pour but de mettre les intéressés en mesure de faire valoir leurs arguments dans le cadre de la procédure ouverte à leur égard par la Commission, voir arrêt Geigy du 14 juillet 1972. *Rec.*, 1972, p. 788.

(101) BOULOUIS-CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 238.

(102) Arrêt du 15 juillet 1970, *Rec.*, 1970, p. 690. Voir aussi l'arrêt du 14 juillet 1972, Imperial Chemical Industries Ital., *Rec.*, 1972, p. 653.

(103) Arrêt du 23 octobre 1974, *Rec.*, 1974, p. 1080.

(104) *Rec.*, 1974, pp. 1089-1090.

semblerait confirmer la recherche d'un standard optimum de protection dans le cadre des Communautés.

Comme on le voit, à l'aide de ces quelques exemples, le Juge de Luxembourg est très soucieux de protéger les droits de la défense. Cette préoccupation l'a entraîné assez curieusement dans un arrêt Bénédetti, à l'occasion d'une question préjudicielle, à sanctionner une atteinte aux droits de la défense commise devant la juridiction nationale (105).

— D'autres principes généraux encore sont appliqués par la cour des Communautés. Dans l'affaire Gutmann, elle fait une exacte application en matière disciplinaire du *principe non bis in idem* (106) mais ce principe était déjà énoncé dans les Statuts. Par contre, elle s'est refusée dans l'arrêt Boehringer à transposer cette règle pour éviter un cumul de sanctions communautaires et de sanctions étatiques du fait d'une même infraction au droit des ententes (107). Dans ses conclusions l'avocat général Mayras avait parfaitement montré que ce principe non bis in idem — qui non seulement s'oppose à un cumul de sanctions mais fait obstacle à toute nouvelle poursuite en raison des mêmes faits — ne vaut qu'à l'intérieur de chacun des ordres juridiques nationaux. Il ne saurait donc trouver application dans les rapports entre des ordres juridiques différents, entre les droits nationaux et le droit communautaire (108). Néanmoins, s'inspirant de l'esprit de ce principe, la Cour estime qu'en fixant le montant d'une amende, la Commission devra tenir compte de sanctions qui auraient été déjà supportées par la même entreprise pour le même fait (109).

— La Cour utilise aussi des principes relativement souples comme le *principe de sécurité juridique*. Son utilisation permet parfois de protéger utilement les droits individuels. Aussi dans l'arrêt Azienda Colori Nazionali le juge estime qu'en l'absence d'une prescription prévue par les textes :

« l'exigence fondamentale de la sécurité juridique s'oppose à ce que la Commission puisse retarder indéfiniment l'exercice de son pouvoir d'infliger des amendes » (110).

(105) La Cour a estimé que la partie non représentée n'avait pu utilement présenter des observations qui auraient pu l'éclairer. Arrêt du 3 février 1977, Aff. 52/76 (attendus nos 9 à 11).

(106) Arrêt du 15 mars 1967, Aff. 18 et 35/65, *Rec.*, 1967, p. 76.

(107) Arrêt du 14 décembre 1972, Aff. 7/72, *Rec.*, 1972, p. 1281.

(108) *Rec.*, 1972, p. 1297.

(109) La Cour distingue selon qu'il s'agit de sanctions infligées par un Etat membre ou par un Etat tiers.

(110) Arrêt du 14 juillet 1972, Aff. 57/69, *Rec.*, 1972, p. 934.

Dans l'arrêt Hoogovens, la Cour déclare que le délai raisonnable pendant lequel la Haute Autorité pourrait procéder au retrait rétroactif d'exonération litigieuse ne constitue qu'une des composantes du respect du principe de la sécurité juridique (111).

Bien d'autres exemples pourraient être donnés (112) pour illustrer la manière dont le Juge de Luxembourg se sert des principes généraux afin de déterminer les droits fondamentaux des ressortissants communautaires. Cette constatation rassurante n'empêche pas, néanmoins, de se poser une autre question : celle de savoir dans quelle mesure le système communautaire peut ou doit être renforcé en faisant appel à des pactes internationaux existant en matière de droits de l'homme.

### III. — Le recours aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme

Les Etats de la Communauté ont ratifié de nombreux traités sur les droits de l'homme : convention européenne des droits de l'homme, charte sociale européenne, conventions internationales du travail, convention sur les réfugiés, les apatrides, etc. Il s'agit d'engagements multilatéraux conclus par les Etats membres dans les domaines relevant de leur compétence retenue mais dont les répercussions pourraient se faire sentir incidemment dans le domaine propre des Communautés. La Communauté doit-elle être considérée comme étant liée par de tels engagements ? Ce problème a surtout été discuté à propos de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est à partir de cet exemple que nous raisonnerons en tentant de faire ressortir quelques conclusions générales.

On rappellera que si la Communauté en tant que telle n'est pas partie à la convention, tous les Etats membres (à l'exception de la France) l'avaient ratifiée avant l'entrée en vigueur de la CEE et de la CEEA. Quelles conséquences juridiques déduire de cette situation ? La Cour de Luxembourg pendant longtemps n'y a fait aucune allusion. S'il ne lui

(111) Arrêt du 12 juillet 1962, Aff. 14/61, *Rec.*, 1962, p. 520. Voir aussi BOULOUIS-CHEVALLIER, *op. cit.*, pp. 76-77.

(112) On notera par exemple, que dans les arrêts Union Syndicale et Syndicat général (8 octobre 1974), la Cour se réfère aux principes généraux du droit du travail. Dans l'affaire Prajs (arrêt du 27/10/1976) sera évoqué le problème du respect des convictions religieuses, cf. *infra* 3<sup>e</sup> partie.



était pas interdit d'en retrouver le contenu matériel par le biais des principes généraux du droit communautaire, par contre aucune mention n'était faite de cet instrument. Peut-être le dépôt par la France de ses instruments de ratification le 3 mai 1974 l'a-t-elle incité dans l'arrêt Nold à rompre ce silence. Depuis lors la Convention européenne sert à la Cour de Luxembourg de source d'inspiration pour la détermination du contenu des droits fondamentaux. Une autre question est de savoir si la Convention tout au moins dans sa partie nominative lie formellement la Communauté, fait partie intégrante de la légalité communautaire.

#### A. LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, SOURCE D'INSPIRATION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ORDRE COMMUNAUTAIRE

1. Le point de départ se trouve dans l'arrêt Nold du 14 mai 1974 (113). Dans cette affaire, la société requérante, à l'appui d'une demande en annulation d'une décision de la Commission, invoquait notamment la violation de certains droits fondamentaux consacrés par les Constitutions nationales et « reçus » dans le droit communautaire. D'autre part, à l'effet de définir les principes généraux du droit communautaire en la matière, la Société et la Commission avaient cité expressément la Convention des droits de l'homme et son protocole additionnel sur le droit de propriété. Sur ce point, dans son arrêt du 14 mai 1974, la Cour devait répondre à leur demande en déclarant « que les instruments internationaux concernant la protection des Droits de l'Homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire ». Cet arrêt est important puisque pour la première fois la Cour de Luxembourg fait référence implicitement mais clairement à la Convention européenne dont elle pourra tenir compte dorénavant pour fixer le contenu de cette superlégalité communautaire en matière de droits fondamentaux. On notera cependant que la formule utilisée par la Cour est à la fois prudente et large (114). Prudente parce que la Cour évite de se déclarer liée juridiquement par les traités mêmes ratifiés par tous les Etats membres ; elle veut bien les considérer comme des sources d'inspiration, au même titre que les constitutions nationales. Par contre, elle n'exige pas l'adhésion formelle des Etats membres, il suffit qu'ils y aient « coopéré »...

(113) Aff. 4/73, Rec., 1974, p. 49.

(114) P. PESCATORE, « La protection des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire ». Rapport ronéoté, p. 8, FIDE (Bruxelles, octobre 1975).

A cet égard, remarquons aussi que parmi ces accords internationaux relatifs aux droits de l'homme, aucune place privilégiée n'est attribuée à la Convention Européenne (115). Mais la Cour devait par la suite préciser cet élément.

2) C'est dans l'affaire Rutili que la Cour de Luxembourg a tenu à faire spécialement référence à la Convention européenne. Cette affaire s'inscrit dans le cadre de toute une jurisprudence récente concernant la liberté de circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services que nous avons déjà partiellement présentée. Nous reprenons donc ici le second aspect de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire. Il s'agit en effet de cas où les ressortissants communautaires voient leur sphère de droits individuels considérablement élargie par les règles du droit communautaire et doivent être protégés contre les atteintes essentielles émanant non pas du « pouvoir » communautaire mais des Etats membres. Car, en cette matière, les Etats membres peuvent au nom de l'ordre public limiter les droits garantis, en l'espèce l'accès ou le séjour des ressortissants communautaires. Cette réserve de l'ordre public présente des dangers et s'il était normal dans une certaine mesure de laisser aux Etats une « marge d'appréciation », encore convenait-il de vérifier que les restrictions établies n'étaient pas excessives et ne portaient pas gravement atteinte aux principes fondamentaux, ainsi qu'aux droits individuels des ressortissants communautaires. En ce sens, les organes communautaires se sont attachés à déterminer plus précisément la portée de ces exceptions, par voie de règlement et de directives (116). Sur cette base notamment, la Cour de Luxembourg a été amenée à contrôler la conformité de mesures nationales de police des étrangers, qu'il s'agisse d'interdiction d'accès de séjour, d'ordre d'expulsion ou de limitation territoriale de la liberté de séjour. Or, ce qu'il faut souligner c'est que sa démarche sur tous ces points s'apparente à celle

(115) Par sa généralité, un tel renvoi apparaît même dangereux à certains comme M. GOLSONG, car, « si un tel renvoi concernait également le Pacte des Nations Unies en matière civile et politique, on arriverait à une plus grande confusion en la matière... en raison des différences qui existent entre la formulation de certains droits dans la Convention européenne d'une part et dans le Pacte des Nations Unies de l'autre » (Conseil de l'Europe, Dir. Jur. (7), 3, p. 3). Les conflits ne sont cependant pas insolubles, voir notre étude « Les rapports entre la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques » in *Universalisme et Régionalisme en droit international*, Pédone, Paris, 1977.

(116) Directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964 (JOCE, 4 avril 1964, p. 845) ; Directive n° 68/360 du Conseil du 15 octobre 1968 (JOCE, n° L 257, p. 13) ; Règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968 (JOCE, n° L 25, p. 2).

des organes de contrôle de la Convention européenne lorsqu'ils ont à apprécier les limitations étatiques aux droits garantis dans la Convention. C'est justement cette commune inspiration que la Cour de Luxembourg tenait à relever expressément dans l'affaire Rutili en déclarant que « dans leur ensemble, ces limitations (communautaires) apportées aux pouvoirs des Etats membres en matière de police des étrangers se présentent comme la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ratifiée par tous les Etats membres, et de l'article 2 du protocole n° 4 à la même Convention, signée à Strasbourg le 16 septembre 1963, qui disposent en des termes identiques que les atteintes portées en vertu des besoins de l'ordre et de la sécurité publics, aux droits garantis par les articles cités ne sauraient dépasser le cadre de ce qui est nécessaire à la sauvegarde de ces besoins « dans une société démocratique » (117).

De fait, rédigée en des termes presque identiques, la clause générale contenue au § 2 des articles 8 à 11 de la Convention Européenne subordonne la licéité des limitations aux droits garantis à plusieurs conditions. Nous pensons nécessaire de les préciser pour bien montrer la parenté qui existe sur ce point entre le système communautaire » et celui de la Convention des droits de l'Homme.

Dans le cadre de la Convention, toute restriction apportée par les Etats doit être prévue par la loi. A cet égard, moins timide qu'au début de l'application de la Convention, la Commission et la Cour de Strasbourg vérifient, d'une manière approfondie, que les conditions posées par le droit interne ont bien été remplies. En second lieu, elles vérifient si les mesures incriminées tendent à un but légitime au regard de la Convention. Elles apprécient par conséquent la finalité de la mesure nationale qui doit correspondre à l'un des motifs indiqués dans la clause pour justifier une restriction à l'exercice du droit. Tout autre motif, fut-il d'intérêt public au sens large, serait considéré comme illégitime ; de la même façon, bien entendu, si le motif annoncé ne correspond pas au but réel poursuivi, il y aurait détournement de pouvoir. Enfin et surtout, les organes de contrôle vérifient si les mesures restrictives « étaient nécessaires à cette fin dans une société démocratique ».

Pour illustrer cette formule dans un domaine juridiquement voisin, on peut se référer par exemple, au jugement rendu dernièrement par la Cour Européenne des droits de l'Homme dans l'affaire Han-

dyside. Il s'agissait de la saisie en Grande-Bretagne d'un livre afin de protéger la morale des jeunes. Une mesure de ce type constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression garanti à l'article 10 de la Convention. Conformément au § 2 de cet article, de telles ingérences sont autorisées si elles sont nécessaires à la protection de l'ordre public ou comme ici à la défense de la morale. Or, dit la Cour, il n'existe pas une notion européenne uniforme de la morale (118) (comme de l'ordre public) et les Etats jouissent dès lors d'une marge d'appréciation pour décider de ce qui est « nécessaire » à la protection de la morale.

Mais ce pouvoir des Etats n'est pas pour autant illimité et reste assujéti au contrôle de la Cour. Cette dernière doit prêter une extrême attention aux principes propres à une société démocratique et consacrés dans la Convention européenne. C'est pourquoi toute restriction en la matière « doit être proportionnée au but légitime poursuivi » (119) et il incombe à la Cour de déterminer si les raisons invoquées à l'appui par les autorités nationales sont pertinentes et suffisantes. Ajoutons enfin que le contrôle de cette nécessité se fait par référence aux canons d'une « société démocratique », cette expression visant la pratique générale des Etats membres du Conseil de l'Europe (120).

Dans l'affaire Rutili, la Cour de Luxembourg va adopter une démarche identique. Le ressortissant communautaire se trouve donc titulaire d'un droit subjectif que lui confère l'article 48 du traité sur la libre circulation des travailleurs. Toutefois, l'exercice de ce droit est sujet à des limitations justifiées par des raisons d'ordre public. Ceci dit, le premier point à relever est que la portée de cette exception ne saurait être déterminée unilatéralement sans contrôle des institutions de la Communauté. Sur quelle base opérer un tel contrôle ? Là encore, il faut bien admettre qu'il n'existe pas une notion communautaire « de l'ordre public » et pour reprendre les termes utilisés par la Cour dans l'affaire Van Duyn (121) « les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion de l'ordre public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre et il faut ainsi reconnaître aux autorités nationales une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité ».

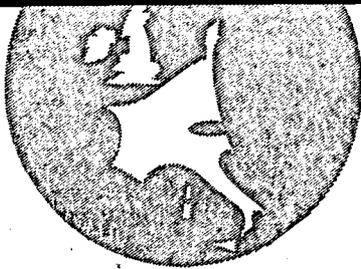
(118) Cour européenne des droits de l'homme. Affaire Handyside. Arrêt du 7 décembre 1976, Ronéoté, p. 17.

(119) Arrêt précité, p. 18.

(120) Voir Ph. VEGLERIS, Valeur et signification de la clause dans une société démocratique dans la Convention européenne des droits de l'homme. *Revue des droits de l'homme*, 1968, p. 219.

(121) 4 décembre 1974, Van Duyn. *Rec.*, vol. XX, p. 1351.

(117) Arrêt du 28 octobre 1975. Rutili, 36/75. *Rec.*, 1975, p. 1219.



Ceci posé, comme dans la Convention européenne, le pouvoir d'appréciation des Etats n'est pas illimité. La notion d'ordre public doit être « encadrée » et au niveau communautaire cet encadrement à la fois « législatif » et jurisprudentiel (122) peut s'avérer encore plus strict que dans la Convention des droits de l'Homme. Tout d'abord les seuls motifs retenus pour justifier une limitation du droit garanti doivent être fondés sur le comportement personnel de l'individu. Toute autre raison serait illicite, qu'il s'agisse d'une finalité économique ou d'un but de prévention générale. De même, « l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, fait reconnaître que la réserve relative à l'ordre public ne saurait être invoquée, non plus, pour des motifs tenant à l'exercice de ces droits » (123). La mention expresse par la Cour du respect de cette liberté garantie par l'article 8 du Règlement 1612/68 a pu apparaître à la limite de l'ultra-petita ou de l'obiter dictum (124). Elle est symptomatique car elle marque bien le souci d'éviter un détournement de pouvoir, d'empêcher que la notion de « neutralité politique » que l'Etat d'accueil peut imposer aux étrangers soit détournée dans le sens d'une restriction des libertés syndicales.

Par ailleurs, la restriction au droit garanti doit présenter un caractère de *nécessité absolue*. Comme le déclarait déjà l'avocat général Mayras dans l'affaire Bonsignore : la menace pour l'ordre public devrait être d'une gravité telle « que la présence de l'individu concerné sur le territoire du pays d'accueil demeure *intolérable* » (125).

C'est dire que la notion d'ordre public dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation à un principe fondamental, doit être entendue *strictement* (125 bis) ; cela

(122) Voir l'excellente étude de Denis SIMON : Ordre public et libertés publiques dans les Communautés européennes. *Revue du Marché Commun*, 1976, n° 195, p. 201.

(123) Affaire Rutili, arrêt précité, p. 1231.

(124) D. SIMON, art. cité, p. 210.

(125) Souligné par nous. Conclusions MAYRAS, affaire 67/74, Bonsignore. *Rec.*, vol. XXI, p. 308 ou comme le déclare la Cour dans l'arrêt Rutili (précité, n° 28) « les mesures restreignant la libre circulation ne sont justifiées que si la présence ou le comportement de l'individu en question constitue une *menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public* ».

A propos de l'appréciation, de la nécessité de la restriction, la Cour européenne des droits de l'homme semble moins sévère. Dans l'affaire Handyside, la Cour relève que l'adjectif « nécessaire » n'est pas synonyme d'« indispensable » sans avoir pour autant la souplesse de termes tels que « admissible » ou « raisonnable » (Arrêt précité, n° 48).

(125 bis) Ce souci vient d'être clairement confirmé dans un arrêt récent 30/77 BOUCHEREAU. La Cour précise « l'article 3, paragraphe 2, de la directive n° 64/221, selon

signifie encore que comme dans le cadre de la Convention européenne, le pouvoir de l'Etat est limité d'une part par la nécessité de proportionner la mesure de restriction à la menace et d'autre part par la nécessité de mettre en balance l'importance du droit protégé et l'utilité de la restriction (126). Ajoutons enfin que ladite limitation ne doit pas entraîner une violation d'autres principes fondamentaux, tels le principe de non-discrimination dans les droits garantis (127). C'est d'ailleurs sur cette base de la rupture non justifiée d'égalité de traitement entre travailleurs communautaires que la Cour, dans l'affaire Rutili, a condamné la mesure d'interdiction de séjour limitée à une partie du territoire national (128).

Sur tous ces points, la méthodologie de la Cour de Luxembourg est très proche de celle de Strasbourg. Nous pensons même que, quoique limité à un domaine plus restreint et plus fonctionnel, le contrôle du juge communautaire est encore plus poussé comme il est peut-être normal dans une société en voie d'intégration où il s'agit moins de respecter un standard minimum que d'appliquer un droit commun de manière uniforme. La notion de « société démocratique » prend dans ce contexte un contenu encore plus homogène.

3) Après l'arrêt Rutili, la Cour n'a plus fait mention expresse de la Convention des Droits de l'Homme alors que ce texte a souvent été invoqué et discuté par les parties. Mais sa démarche reste néanmoins très proche de celle adoptée dans l'arrêt Rutili. Elle aura aussi l'occasion de préciser l'étendue du

lequel la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver les restrictions à la libre circulation que l'article 48 du Traité autorise pour des motifs d'ordre public et de sécurité publique, doit être interprété en ce sens que l'existence de condamnations pénales ne peut être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à ces condamnations font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public » et « une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » (Ronéot., p. 24).

Cet arrêt vient utilement compléter l'encadrement communautaire de la notion d'ordre public. Il restera à définir ce que l'on entend par « intérêt fondamental de la société »...

(126) Nous rappellerons d'ailleurs (voir 2<sup>e</sup> partie) que le principe de proportionnalité comme principe général du droit communautaire a une portée plus générale que dans le domaine que nous étudions ici.

(127) Sous réserve de définir l'identité des droits, voir arrêt Sagulo (1<sup>re</sup> partie).

(128) Nous faisons abstraction dans ce parallèle des conditions de forme et de procédure fixées par le droit communautaire en particulier de l'obligation de transmettre à l'intéressé, au moment même où la mesure restrictive prise à son égard lui est notifiée, des motifs précis et complets de la décision nationale.

contrôle qu'elle doit exercer au titre des droits fondamentaux dans des cas de ce genre.

Dans l'affaire Royer, l'un des questions posées à la Cour par le tribunal de première instance de Liège était de savoir si l'omission des formalités nationales de contrôle des étrangers par un ressortissant protégé par le droit communautaire constituait « compte tenu de l'effet utile à donner au traité, du principe de la sauvegarde des droits fondamentaux dans l'application du droit communautaire, et de ce que cette omission est commise à l'occasion de l'exercice d'un droit, une cause légitime de privation provisoire de liberté ».

Comme dans l'affaire Rutili, le litige au principal portait sur l'invocation par un Etat membre d'une disposition du droit communautaire qui permet d'opposer au principe de la libre circulation l'exception de l'ordre public. A cet égard, la Commission des Communautés européennes a développé des observations très intéressantes pour notre sujet, notamment au cours de la procédure orale. S'agissant de la question relative à la privation de liberté, la Commission a souligné que celle-ci relevait du domaine non seulement du droit de séjour garanti par le traité, mais encore de la protection des droits fondamentaux de la personne. Ces derniers doivent être protégés contre des atteintes dues aux institutions de la Communauté mais aussi face à l'action des Etats membres. L'invocation de la réserve de l'ordre public est soumise au contrôle de la Cour de Justice et « celle-ci pour déterminer les limites à respecter par les Etats membres en matière d'atteinte au droit fondamental de la libre circulation, devrait tenir compte également de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, ratifiée par tous les Etats membres de la CEE et qui ferait partie intégrante du droit communautaire. En particulier, l'article 5 paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa f) de cette Convention interdirait de priver une personne de sa liberté si elle a pénétré régulièrement sur le territoire de l'Etat en cause » (129).

La position de la Commission va très loin mais la Cour devrait se montrer moins explicite. Elle ne fait pas référence à la Convention européenne des droits de l'Homme ni même directement à la protection des droits fondamentaux. Elle déclare avoir simplement à contrôler si la mise en œuvre de la réserve d'ordre public ne porte pas indûment atteinte à un droit subjectif directement conféré par le droit communautaire, ici le droit de séjour. C'est à ce seul point de vue qu'elle examine si les mesures nationales sont proportionnées au danger encouru. En l'espèce elle estime que « la simple

omission par le ressortissant d'un Etat membre des formalités relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers n'est pas de nature à constituer, en elle-même, un comportement menaçant l'ordre et la sécurité publics et ne saurait dès lors, à elle seule, justifier ni une mesure d'éloignement ni a fortiori une détention provisoire en vue d'une telle mesure » (130). Et c'est à ce dernier titre et avec ce lien qu'elle se prononce sur l'illicéité d'une mesure provisoire de privation de liberté. Ce faisant elle accorde d'ailleurs aux ressortissants communautaires des garanties qui sont importantes, si l'on sait que notamment la Convention européenne ne contient aucune norme protectrice sur l'expulsion individuelle des étrangers (131).

— Dans l'affaire Watson et Belman (132), il s'agissait encore de l'inobservation par un ressortissant communautaire de la législation italienne imposant aux étrangers l'obligation de signaler leur présence dans le pays d'accueil, et éventuellement, aux nationaux qui les hébergent de signaler également cette présence. L'infraction de ces règles risque d'entraîner des peines de prison, d'amende voire l'expulsion du contrevenant. En application de l'article 177, le Prétoire de Milan sollicita une décision à titre préjudiciel, notamment sur l'interprétation des dispositions du fait communautaire relatives à l'interdiction de discriminations entre les ressortissants des Etats membres et à la libre circulation des personnes, ainsi que sur l'applicabilité, en droit communautaire, des principes fondamentaux énoncés à la Convention européenne des droits de l'Homme.

En vérité, deux questions se posaient. En ce qui concerne l'obligation pour, les ressortissants des autres Etats membres, protégés par le droit communautaire, de signaler leur présence aux autorités de l'Etat concerné « une telle obligation ne saurait être considérée comme portant en soi atteinte aux règles relatives à la libre circulation des personnes ».

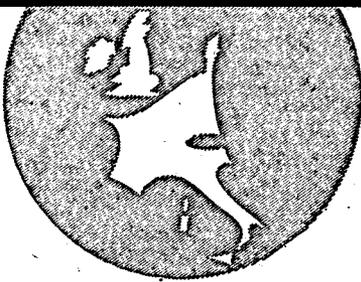
Il en irait autrement si les modalités d'exécution de cette obligation et notamment le délai mis à la déclaration d'arrivée se révélaient excessivement sévères. Il en irait aussi différemment si les sanc-

(130) *Rec.*, cit., p. 520.

(131) Mais la Cour avait tenu à préciser la portée de son contrôle en déclarant préalablement « la légitimité d'une mesure de privation provisoire de liberté prise à l'égard d'un étranger qui n'aurait pas justifié relever du traité, ou qui pourrait faire l'objet d'un éloignement du territoire pour des motifs autres que l'omission des formalités relatives au contrôle des étrangers, dépend des dispositions du droit national et des engagements internationaux assumés par l'Etat membre concerné, le droit communautaire comme tel ne prévoyait pas à ce stade des obligations spécifiques pour les Etats membres à ce sujet. *Rec.*, cit., p. 514.

(129) Souligné par nous. Arrêt du 8 avril 1976, Royer, 48/75, *Rec.*, 1976, pp. 506-607. (voir supra, 1<sup>er</sup>), à propos de la nature juridique du droit de séjour.

(132) Arrêt du 7 juillet 1976, Lyse Watson et Alessandro Belmann, 118/75. *Rec.*, 1976, pp. 1185 et suivantes.



tions rattachées à l'inobservation desdites formalités se révélaient si disproportionnées à la gravité de l'infraction qu'elles deviendraient une entrave à la libre circulation des personnes (133).

Il s'agit là d'une application du principe de la proportionnalité conformément à la jurisprudence de la Cour dans ses arrêts *Rutili et Royer*, et d'une restriction rassurante pour les individus, du pouvoir discrétionnaire des Etats.

Il restait la seconde question, à savoir l'obligation pour les ressortissants italiens de signaler dans les 24 heures les noms des étrangers quels qu'ils soient auxquels ils accordent l'hospitalité. C'est à ce propos plus directement que la Commission, dans ses observations, a considéré que la législation italienne constituerait une ingérence excessive dans la sphère de la vie privée et contreviendrait formellement aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (134). La Cour de Luxembourg devrait sanctionner une telle violation car « la Convention à la suite de sa ratification par les Etats membres, constituerait désormais pour la Communauté un lien juridique tant à l'égard des actes des institutions communautaires que chaque fois que se trouve invoquée une dispositions du droit communautaire » (135).

Dans ses conclusions, l'avocat général Trabucchi devait se montrer plus nuancé. Il estime pour sa part que la Convention européenne n'est pas devenue partie intégrante de l'ordre juridique communautaire mais constitue une source d'inspiration. Il reconnaît ensuite que « le respect des principes fondamentaux relatifs à la protection des droits de l'Homme... peut également revêtir de l'importance dans le cadre de l'application du droit communautaire en vue d'établir la légalité de l'attitude de l'Etat à l'égard du droit à une liberté que le traité reconnaît aux particuliers. »

Sur cette base, l'avocat général vérifie si la législation italienne implique une violation d'un droit fondamental au respect de la vie privée. Il remarque que des limitations sont possibles à condition que le droit ne soit pas atteint dans son essence. De la sorte, il ne lui paraît pas que l'obligation de signaler sa présence et son adresse puisse constituer une ingérence inadmissible. De même il ne lui semble pas que « la communication de ces simples renseignements à la police puisse porter atteinte ou préjudice au respect de la vie privée d'une personne

(133) Arrêt précité, p. 1199.

(134) L'article 8 garantit le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile ; l'article 14 concerne la jouissance des droits et libertés reconnus, par la Convention, sans distinction fondée sur l'origine nationale.

(135) Arrêt *Watson*, précité, p. 1194.

honnête et respectueuse de la loi » (136). On constatera donc que sans citer expressément l'article 8, l'Avocat général a examiné cependant si le droit qu'il consacre en substance n'aurait pas été violé.

Sur ce point, la Cour se montrera encore plus prudente. Non seulement elle n'invoquera pas la Convention européenne mais elle n'opèrera aucun contrôle concernant la violation du respect de la vie privée. Elle déclare en effet « attendu, quant à l'obligation imposée aux résidents de l'Etat membre d'accueil de communiquer aux autorités publiques l'identité des étrangers qu'ils hébergent, que de telles dispositions qui relèvent pour l'essentiel de l'ordre interne de l'Etat ne sauraient être appréhendées sous l'angle du droit communautaire que dans la mesure où elles apporteraient indirectement une restriction à la libre circulation des personnes ».

Il était en effet nécessaire de circonscrire ce problème. Il est clair que les institutions communautaires doivent tenir compte des principes fondamentaux relatifs aux droits de l'Homme tels qu'ils apparaissent notamment dans la Convention européenne. En ce qui concerne les Etats membres, la Cour de Luxembourg n'a pas à censurer directement en tant que tels les actes nationaux prétendus contraires aux droits de l'Homme, en se substituant aux juridictions nationales ou aux organes de contrôle de Strasbourg. Un contrôle au titre des droits fondamentaux n'est possible que s'il peut être rapporté à la protection d'un droit économique constituant un des objets spécifiques du traité. Il n'intervient de toute façon que de manière indirecte et en quelque sorte « fonctionnelle » dans la mesure où il s'avère nécessaire pour éviter une entrave à l'exercice d'une liberté spécifique reconnue par le droit communautaire.

Dans cette mesure là, la Convention européenne a déjà un rôle de modèle mais il est évident qu'elle doit déployer tous ses effets utiles à l'égard de l'activité des institutions communautaires. A ce niveau elle peut utilement servir de source d'inspiration pour la détermination des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire (137).

(136) Conclusions Trabucchi, arrêt précité, p. 1209.

(137) La Convention européenne a été aussi longuement invoquée dans l'affaire *Prais* (arrêt du 27 octobre 1976). La requérante avait demandé que la date d'un concours de recrutement ne soit pas fixée le jour d'une fête religieuse. Devant le refus du Conseil de reporter cette date, elle introduisit un recours basé sur la violation du statut des fonctionnaires et sur la Convention européenne des droits de l'homme qui assure la liberté de manifester sa religion ou ses convictions sans discrimination. Le Conseil ne contestait aucun de ces droits fondamentaux mais affirmait que ces textes n'attribuaient pas en l'espèce à la requérante, les droits auxquels celle-ci prétendait. Il est vrai que cette dernière n'avait pas averti à temps l'autorité communautaire de ses difficultés de nature religieuse. Ceci

Une source d'inspiration même assez privilégiée, comme l'attestent les positions déjà prises par la Commission des Communautés (138) et par le Parlement Européen (139). D'une manière plus solennelle, l'Assemblée, le Conseil et la Commission ont adopté une déclaration commune sur les droits fondamentaux signée par les Présidents de ces trois institutions le 5 avril 1977.

Ce texte, qui a reçu un accueil très favorable au Parlement Européen (140) prévoit que dans l'exercice de leurs pouvoirs et en poursuivant les objectifs des Communautés européennes, l'Assemblée, le Conseil et la Commission respectent les droits fondamentaux « tels qu'ils résultent notamment des constitutions nationales et de la Convention européenne ». Une telle déclaration a une portée politique évidente. Elle est destinée avant tout à répondre à certaines objections formulées contre le système actuel de la protection des droits fondamentaux « objections qui se basant sur le principe de la séparation des pouvoirs, lui reprochent son caractère exclusivement prétorien » (141). Matériellement, cette déclaration présente un caractère constitutionnel (142) et voudrait de la sorte combler les lacunes du traité de base. On notera, enfin, qu'elle relève spécifiquement l'importance de la Convention européenne comme source d'inspiration mais au même titre que les constitutions nationales. Ce progrès est incontestable mais cela ne signifie pas forcément que la Convention est devenue un élément formel de la légalité communautaire.

permet à la Cour — qui s'abstint de viser spécifiquement la Convention des droits de l'homme — de rendre un arrêt assez nuancé d'où il résulte que « si un candidat informe (à temps) l'autorité investie du pouvoir de nomination que des impératifs d'ordre religieux l'empêchent de se présenter aux épreuves à certaines dates, celle-ci doit en tenir compte et s'efforcer d'éviter de retenir de telles dates pour les épreuves » (attendu n° 16).

(138) En dehors des positions adoptées lors des affaires étudiées plus haut, la Commission a souligné l'importance de la Convention européenne dans son rapport consacré à « la protection des droits fondamentaux dans la Communauté européenne », Bulletin supplément 5/76.

(139) Voir résolution adoptée par le Parlement européen le 15 juin 1976 relative à la primauté du droit communautaire et à la sauvegarde des droits fondamentaux (art. 2). (P.E. 43.967/Ann. III/Dif.).

(140) Parlement européen - Doc. 557/76 du 10 février 1977.

(141) Rapport de la Commission sur « la protection des droits fondamentaux dans la Communauté européenne », *op. cit.*, p. 17.

(142) Formellement, il reste à savoir sur quelle base elle sera adoptée. D'ores et déjà sa nature apparaît difficile à déterminer parmi les sources du droit communautaire, même si on la ramène à la catégorie assez floue des accords inter-organes.

## B. LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, SOURCE DE LA LEGALITE COMMUNAUTAIRE

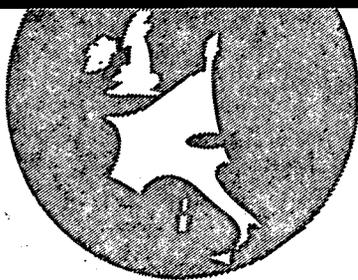
Il va de sans dire que, de manière indirecte la Cour de Luxembourg peut appliquer la Convention des droits de l'homme sans le dire, en retrouvant dans les libertés énoncées l'expression de principes généraux du droit communautaire. Mais sur le plan formel, la question se pose de savoir si la Convention — ou tout au moins son contenu normatif — s'impose à la Communauté en tant qu'obligation juridique. La réponse est-elle différente selon qu'une partie seulement ou la totalité des Etats membres a ratifié ce texte ? Ne faut-il pas prévoir de manière plus formelle une reconnaissance normative de son contenu par les organes qualifiés de la Communauté ?

1) On rappellera tout d'abord que si la Communauté en tant que telle n'est pas partie à la Convention, tous les Etats membres (à l'exception de la France) l'avaient ratifiée avant l'entrée en vigueur de la CEE et de la CEEA. Quelles conséquences juridiques déduire de cette situation ? Si cette question a fait l'objet de nombreuses controverses (143) le Professeur Teitgen estimait (avant même la ratification française) que la solution se trouvait désormais contenue, par analogie, dans un arrêt du 12 décembre 1972 rendu par la Cour de Luxembourg.

Dans cette affaire *International Fruit Cy*, la Cour a été saisie sur la base de l'article 177 d'un recours préjudiciel portant sur la compatibilité de certains règlements de la Commission avec l'article XI de l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), lequel avait été ratifié par tous les Etats membres avant l'entrée en vigueur du Marché Commun. Avant de se livrer à un tel contrôle la Cour devait s'assurer que la Communauté était liée par ce traité. A cet effet la Cour relève d'abord que les Etats membres étaient parties au GATT avant l'entrée en vigueur de la CEE et qu'ils n'ont pu, par l'effet d'un acte passé entre eux se dégager des obligations existant à l'égard des pays tiers. Cette obligation figure clairement à l'article 234 alinéa 1 du Traité de Rome (144). Telle n'était d'ailleurs pas leur intention et ils ont entendu au contraire lier la Communauté qui a adhéré expressément

(143) WALEBROECK M., « La Convention européenne des droits de l'Homme lie-t-elle les Communautés européennes ? ». *Droit communautaire et droit national*, Bruges, 1965, p. 310.

(144) « Les droits et obligations résultant des conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs Etats membres d'une part et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité ».



ment aux objectifs poursuivis par l'Accord général (article 110) et qui dans ce cadre a « hérité » des compétences autrefois détenues par les Etats. Comme le souligne la Cour, les Etats membres en conférant à la Communauté les compétences en matière de politique tarifaire et commerciale, « ont marqué leur volonté de lier la Communauté par les obligations contractées en vertu de l'Accord général » (145). Par la suite le comportement de l'Organisation démontre qu'elle s'est effectivement considérée comme étant liée par ce traité.

Tel est schématiquement le raisonnement suivi par la Cour de Luxembourg. Peut-on transposer cette solution pour la Convention européenne des droits de l'Homme ratifiée par tous les Etats membres (sauf par la France) avant l'entrée en vigueur de la CEE ?

Pour M. Teitgen, la réponse n'est pas douteuse. Se référant à l'arrêt précédent, il déclare : « On pourrait écrire mot à mot le même arrêt sans y changer une virgule pour l'hypothèse où la Cour serait saisie de la question de savoir si la Convention européenne des droits de l'Homme en tant que telle et non pas seulement en tant qu'expression de principes juridiques généraux lie, dans sa lettre et dans son esprit, l'autorité communautaire. Je suis persuadé qu'aux termes de sa jurisprudence, la Cour des Communautés répondrait que la Convention européenne des droits de l'Homme fait partie du droit communautaire que l'autorité communautaire est tenue de respecter » (146).

Nous ne pouvons partager entièrement sur ce point la conviction du Président Teitgen. Il nous semble que la Cour de Luxembourg a été plus restrictive et que si elle a effectivement jugé que l'Accord GATT liait les Communautés européennes, ce n'est pas seulement en s'appuyant sur l'article 234 du Traité de Rome mais c'est aussi parce que les Etats avaient entendu lier la Communauté et que cette dernière avait « hérité », dans le cadre tracé par l'Accord Général, des compétences spécifiques réservées aux Etats avant l'entrée en vigueur du Marché Commun. La situation est quelque peu différente pour la Convention des droits de l'Homme : les Etats n'ont pas à ce titre transféré à proprement parler des compétences à la Communauté ; et pouvaient-ils par ailleurs marquer leur volonté de lier la Communauté en tant que telle alors qu'un Etat membre n'avait pas ratifié cet accord ?

(145) *Cahiers de droit européen*, 1973, n° 4, p. 460. Observations de M. RIDEAU.

(146) Intervention au Colloque de Grenoble (janvier 1973) sur l'efficacité des mécanismes juridictionnels de protection des personnes privées dans le cadre européen, *Revue des Droits de l'Homme*, 1973 n° III-4, p. 666.

Il faut bien mesurer à cet égard la portée de l'article 234 qui est au centre du débat : il énonce simplement que le ou les Etats qui avaient conclu des traités avec les Etats tiers ne sont pas déliés de leurs obligations par l'entrée en vigueur du Traité de Rome. Ceci signifie en clair qu'ils ne peuvent à l'égard d'Etats tiers prendre prétexte de leur appartenance aux Communautés européennes pour ne pas respecter certaines obligations internationales préexistantes. En ce sens, l'article 234 est simplement l'expression d'une règle classique en matière de traités internationaux successifs concurrents. A la limite on peut considérer que l'article 234 rend les traités de la sorte opposables à la Communauté sur le plan des relations extérieures, à l'égard des Etats tiers, et si le problème en cause ne concerne que les Etats membres liés par cette Convention (148). Mais cette opposabilité relative n'aboutit pas à faire de la Convention une source de la légalité communautaire, à lier la Communauté sur le plan intracommunautaire, de telle sorte que n'importe quel particulier puisse en invoquer les dispositions (149).

2) La situation est-elle différente depuis que la France a ratifié la Convention Européenne ? Désormais tous les Etats membres sont donc parties à la Convention et cela facilite sans aucun doute son application par la Communauté. De cette manière on notera que la Communauté a tenu compte des conventions relatives aux réfugiés et aux apatrides à propos du régime de sécurité sociale des travailleurs migrants parce qu'elles étaient ratifiées par tous les Etats membres. Mais la Communauté est-elle liée juridiquement par la Convention dont le contenu normatif deviendrait une nouvelle source formelle de la légalité communautaire ?

Pour M. Pescatore, la réponse n'est pas ambiguë. Il affirmait dès 1965 « Si tous les Etats membres de la Communauté avaient ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, il n'y a pas de doute que les institutions communautaires, et plus précisément la Cour de Justice devraient respecter cette Convention comme une obligation

(148) P. REUTER, *Droit des Communautés européennes*, Chapitre VI, n° 297, *Introduction au droit des traités*, A. Colin, 1972, p. 123.

(149) Tout au moins les dispositions self executing car, d'après l'arrêt du 12 décembre 1972, seules les dispositions qui seraient « self executing » de l'avis de la Cour de Luxembourg pourraient être invoquées par des particuliers comme motifs d'invalidité d'un acte communautaire (dans le cadre de la procédure 177). Voir commentaire critique de J. RIDEAU, art. cit., p. 465. Sur ce plan l'avis de la Cour se substituerait à celui des différentes juridictions internes concernées par ce texte, lesquelles n'ont d'ailleurs pas une attitude forcément uniforme (Ch. DOMINICE, « La Convention européenne des droits de l'homme devant le juge national », *Annuaire suisse de Droit International*, 1972, pp. 9 et suivantes).

juridique » (150). Depuis la ratification française, sa conviction est dès lors absolue : la Convention représente un droit commun pour l'ensemble des Etats membres, comme pour la Communauté, « la Convention européenne des droits de l'Homme forme partie intégrante de l'ordre juridique applicable à l'intérieur de la Communauté » (151). Cet effet découlant de la ratification de la Convention par les Etats membres, une adhésion formelle de la Communauté à la Convention ne lui semble pas nécessaire « à tout le moins du point de vue des effets matériels de celle-ci ». Pour logique que soit cette conclusion, il nous semble toutefois nécessaire de marquer quelques doutes et d'en mesurer tous les prolongements.

Comme le Professeur Teitgen, le juge Pescatore transpose à la Convention européenne le raisonnement effectué par la Cour dans l'arrêt International Fruit Cy à propos du GATT. Nous avons déjà exposé plus haut les réserves générales que suscitait une telle transposition et les raisons qui militaient pour une interprétation plus restrictive de cet arrêt (152). Elles demeurent valables dans la situation actuelle. Par ailleurs, la Communauté est-elle directement liée par un texte ratifié par tous les Etats séparément, à des dates différentes et pour certains, après l'entrée en vigueur de la CEE ? N'est-il pas exclu dans ce dernier cas de trouver une base même partielle dans l'article 234 ? Pour M. Pescatore cette objection n'est pas dirimante car « la circonstance que, pour l'un des Etats membres, l'engagement définitif n'a été contracté qu'après son adhésion à la Communauté ne fait pas, à cet égard, une différence substantielle » (153). La remarque est d'importance et la question nullement théorique car elle risque fort de se poser pour d'autres traités concernant les droits de l'Homme (conventions internationales du travail, Charte sociale, Pactes des Nations Unies).

Un autre point nous paraît important à préciser : à supposer que la « Convention » constitue désormais un engagement juridique de la Communauté, quelle est exactement l'étendue de cet engagement sur le plan normatif ? A cet égard, il faut rappeler tout d'abord que la Convention peut faire l'objet de réserves et plusieurs Etats membres ont effectivement utilisé cette possibilité. Juridiquement l'enga-

gement opposable à la Communauté est-il le texte initial ou bien celui « grevé » des réserves émises par les différents Etats membres ? (154). Par ailleurs, sur le plan normatif toujours, la Convention de base est complétée par un protocole additionnel qui est ratifié par tous les Etats membres et par un protocole n° 4 qui, lui n'est ratifié que par six des neuf Etats membres. Il semblerait logique de restreindre l'engagement de la Communauté à la partie commune des engagements des Etats membres, c'est-à-dire aux deux premiers textes...

Ce genre de problèmes ne se posent normalement pas si la Convention européenne (et ses protocoles) servent aux Communautés de « source d'inspiration » à travers les principes généraux du droit. Dans ce cas la réserve particulière émise par un Etat à propos d'une disposition, voire à la limite la non-ratification d'un protocole par un Etat membre, ne doivent pas juridiquement constituer un obstacle pour la Communauté à utiliser les dites normes, si elle les juge adaptées à la protection des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire. Peut-être dans ce cas ne sera-t-il pas jugé opportun pour des raisons psychologiques ou politiques de faire référence expresse à la Convention européenne mais il sera facile d'en retrouver la substance au titre des principes généraux du droit. Faut-il rappeler, en effet, que pour dégager un principe général du droit dans une société donnée, il suffit que la « généralité » des Etats l'ait reconnu ; au surplus la Cour de Luxembourg a pour mission de rechercher le standard de protection le plus élevé : peu importe qu'elle le trouve dans une norme nationale ou internationale qui n'est pas unanimement acceptée par tous les Etats membres. Il n'est pas douteux également que ce genre de problème ne se poserait pas si la Convention européenne faisait l'objet d'une reconnaissance normative spécifique. Là, l'engagement des Communautés serait dépourvu de toute ambiguïté.

Un dernier point est à considérer : si la Convention européenne fait aujourd'hui partie intégrante de l'ordre communautaire cela entraîne plusieurs conséquences. Tout d'abord, cela signifie bien sûr conformément aux enseignements de l'arrêt International Fruit Cy — qu'elle a dans le cadre communautaire un effet obligatoire et qu'en tant qu'engagement international elle prime les actes du droit communautaire dérivé. Cela signifie aussi que ses

(150) *Droit communautaire et Droit national*, Bruges, 1965, pp. 326-327.

(151) La protection des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire. FIDE VII (Bruxelles, octobre 1975, p. 33).

(152) Voir l'analyse de R. KOVAR, « Les accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire ». *Revue du Marché Commun*, 1974, n° 176, p. 351.

(153) Rapport FIDE précité, p. 33. On conviendra d'ailleurs que l'article 234 n'était qu'un élément dans la démonstration de la Cour.

(154) Il est vrai que cette première difficulté peut être résolue assez facilement. En effet, aux termes mêmes de la Convention européenne, il est interdit aux Etats de formuler des réserves de caractère général ; d'autre part, les points particuliers ayant fait l'objet de réserves par les Etats membres concernent sans doute pour l'essentiel des matières qui ne concernent pas les compétences communautaires (par exemple les règles de discipline dans les armées...).



dispositions self-executing sont susceptibles d'être invoquées directement par le particulier (155) devant le juge national au cours d'une procédure où serait en cause soit la validité d'un acte communautaire, soit l'application d'une règle communautaire par un Etat membre. Bien que les « Plans » soient différents, n'est-il pas quelque peu curieux que, par le biais communautaire, la Convention soit désormais d'applicabilité directe dans des pays, comme la Grande-Bretagne ou le Danemark qui ont jusqu'à présent refusé d'insérer la Convention dans leur ordre interne. Dans l'arrêt International Fruit Cy, la Cour a relevé que les Etats membres n'ont pas voulu se délier vis-à-vis du GATT en concluant le traité de Rome et qu'« au contraire ils ont eu l'intention de lier la CEE par les dispositions de l'Accord Général » (156). Est-il sûr, que cette condition soit réalisée pour la Convention européenne, que l'intention d'Etats comme la Grande-Bretagne (157) ou le Danemark par exemple, ait été d'insérer de la sorte la Convention comme instrument normatif dans la légalité communautaire ?

Nous ne voudrions pas multiplier les difficultés mais tenter de circonscrire le débat. Il est clair que la ratification française permet plus facilement à la Communauté de se référer expressément aux dispositions de la Convention des droits de l'Homme, comme instrument désormais accepté par tous les Etats. Elle n'aboutit pas à introduire automatiquement ce texte dans l'ordre communautaire comme engagement formel. Il faudrait en plus une manifestation de volonté non équivoque de l'Organisation.

3) En d'autres termes, dans ce domaine des droits de l'homme — qui ne fait pas l'objet de compétences transférées particulières — les Etats peuvent sans doute, d'une manière concertée, contribuer à lier l'Organisation. Si telle est bien leur volonté, il serait difficile à la Communauté de l'ignorer. D'autre part, bien qu'il n'y ait pas de règle expresse en ce domaine, il paraît normal que la Communauté, dans le cadre des compétences qui lui ont été attribuées, se conforme aux obligations internationales des Etats membres, et même qu'elle soit « liée » par les textes concernés. Comme nous l'avons déjà indiqué, tant que ces textes ne sont ratifiés que par quelques Etats membres la « succession » reste naturellement imparfaite. Il ne peut s'agir à la limite que d'une

opposabilité relative à l'égard des Etats tiers sur le plan international. Il est par contre impossible de tenir compte de ces textes sur le plan intracommunautaire sous peine de morceler le droit communautaire en fonction des obligations internationales respectives des Etats membres.

Toute autre est la situation si les Etats membres ont des obligations internationales uniformes. Rien ne s'oppose alors à ce que la Communauté les intègre dans l'ordre communautaire, dans le cadre de ses compétences spécifiques bien entendu. Mais une telle « succession » exige une manifestation de volonté de l'organisation, une sorte de reconnaissance normative (158).

En ce qui concerne la Convention des droits de l'homme, un tel acte devrait normalement suffire pour engager juridiquement la Communauté. Il s'agirait pour l'instant d'un engagement unilatéral et qui ne porterait que sur les dispositions matérielles de la Convention. A ce titre une procédure semblable apparaîtra comme originale. En effet, présentement seuls les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent adhérer à la Convention. D'autre part, cette adhésion entraîne automatiquement soumission aux mécanismes de contrôle (159) sans qu'il soit possible de dissocier ce dernier élément de la partie normative.

Mais ces difficultés ne sont pas insurmontables. Il n'est pas impossible qu'une organisation internationale se trouve liée par des règles d'un traité multilatéral entre Etats, à la suite d'une manifestation de volonté de sa part, sans être cependant dans la situation d'une partie au sens ordinaire et plénier du terme (160). Certes, le raisonnement doit être nuancé s'il s'agit d'un traité faisant naître des droits et des obligations réciproques pour les parties contractantes. Ce n'est justement pas le cas pour la partie normative d'une convention de caractère humanitaire, qui ne présente pas un caractère synallagmatique, qui exclut la réciprocité et dont l'objet essentiel est d'assurer le respect des droits de l'Homme par tous les détenteurs de la Puissance Publique quels qu'ils soient. L'adhésion aux normes de la Convention n'exige sans doute pas l'accord d'autrui.

Quoi qu'il en soit, un tel acte de reconnaissance de la part des Communautés n'est pas encore

(155) Dans son arrêt du 5 février 1976. Affaire 87/75, Bresciani, la Cour a jugé que les dispositions des accords internationaux liant la Communauté (en l'espèce la Convention de Yaoundé de 1963) pourraient engendrer pour les justiciables des droits dont les juridictions nationales devraient tenir compte.

(156) R. KOVAR, art. cit., p. 350.

(157) Voir à cet égard les observations de la Grande-Bretagne dans l'affaire Watson, arrêt précité.

(158) Qui peut être tacite et déduite du comportement de l'Organisation.

(159) Selon des modalités d'ailleurs variables selon les Etats.

(160) Il est vrai qu'en matière des droits de l'homme, les mécanismes de contrôle sont importants mais, comme nous le verrons plus loin, il est difficile, tant comme demandeur, que comme défendeur, d'assimiler sur ce plan la Communauté à un Etat. En toute occurrence, il faudrait imaginer une solution technique plus adaptée.

intervenue. En dépit des sollicitations de la Commission, la Cour depuis l'arrêt Rutili, est restée silencieuse à ce sujet. Était-ce d'ailleurs son rôle d'aller plus loin ? Une reconnaissance normative de ce genre exigerait donc une intervention claire de tous les organes communautaires mais en particulier du Conseil des Ministres (161) Peut-être la déclaration commune sur les droits fondamentaux mentionnée plus haut marquera-t-elle un progrès en ce sens.

L'adhésion de la Communauté à la partie matérielle de la Convention des droits de l'homme nous semble plus souhaitable encore en fonction des perspectives d'évolution de l'intégration européenne. Certes, nous ne méconnaissons pas la spécificité de certains problèmes qui se posent dans le cadre communautaire et, à cet égard une charte qui s'adresse aux Etats n'apparaîtra pas toujours utile (162). D'autre part, nous avons déjà relevé le haut degré de protection que la Cour de Luxembourg assure de manière prétorienne (163). Néanmoins, le système de protection communautaire est encore embryonnaire et purement jurisprudentiel. La Charte de Strasbourg peut utilement servir de base de départ et de « garde-fou ». Le droit de la Convention n'est qu'un standard minimum, enrichi par la jurisprudence des organes de Strasbourg, mais c'est dans ce cas qu'il peut être une base utile de référence.

Ajoutons enfin, que la soumission explicite des Communautés à la Convention aurait peut-être psychologiquement l'avantage de dissiper l'inquiétude des juridictions italiennes et surtout allemandes (164).

L'utilisation de la Convention européenne dans le cadre communautaire n'épuise sans doute pas tous les problèmes relatifs aux droits de l'homme. La Convention ne concerne pas pour l'essentiel les

droits économiques et sociaux (165)). Mais en tant qu'expression des droits civils et politiques, elle reste le standard le moins discuté souscrit par les Etats européens. A ce titre nous doutons qu'une déclaration nouvelle des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire puisse innover grandement. D'une manière plus prospective il nous semble même cohérent que le préambule, par exemple, d'une future constitution européenne consacré aux droits fondamentaux mentionne spécifiquement la Convention des droits de l'homme (166). Dans le cadre des objectifs communautaires, son contenu serait ainsi intégré dans l'ordre communautaire en tant que standard minimum et avec valeur constitutionnelle, quitte à ce qu'il soit complété par quelques principes spécifiques à l'action de l'Organisation (167).

De toutes façons, actuellement, la subordination normative des Communautés à la Convention, déjà amorcée d'une certaine manière, nous paraît être un élément nécessaire pour *limiter les interférences éventuelles entre les deux systèmes* (168). Encore

(165) A ce dernier point de vue, la Communauté européenne peut trouver également dans l'arsenal des conventions européennes des textes de valeur. Nous remarquerons aussi que l'utilité des textes du Conseil de l'Europe pour les Communautés se vérifie à un autre point de vue : le droit social communautaire ne concerne pour l'essentiel que les ressortissants communautaires ; le fait d'être lié par des textes comme la Charte sociale ou les conventions européennes sur la sécurité sociale ou le statut du travailleur migrant devrait permettre d'assurer une protection sociale minimum aux travailleurs ressortissants des parties contractantes non membres de la Communauté.

(166) L'histoire fournit des précédents. Rappelons ici les dispositions du projet de traité de 1953 portant statut de la Communauté européenne, art. 3 : « Les dispositions du titre I de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4/11/1950, ainsi que celles du Protocole additionnel signé à Paris, le 20/3/1952, sont parties intégrantes du présent statut ». (*Chronique de Politique étrangère*, 1953, VI, p. 367). Il faudrait éventuellement y ajouter les dispositions du Protocole n° 4.

(167) Comme par exemple celui de tendre à la création d'une citoyenneté européenne en prolongeant la règle du traitement national au-delà du domaine économique. V. *Bulletin des Communautés européennes*, 1975, 7/8, p. 14 et sup. 3/76.

(168) Conflits normatifs concernant la définition des droits garantis et surtout la portée des limitations ou restrictions dont ils peuvent être l'objet ; voire même conflits organiques — recours formés contre les mesures d'application du droit communautaire par les Etats membres et fondés sur la violation de la Convention des droits de l'homme — (rien n'interdit par exemple de présenter devant la Commission de Strasbourg un recours, basé sur la violation des droits de l'homme et dirigé contre la décision de rejet rendu par une juridiction nationale après utilisation de l'article 177 si, sur la question posée la Cour de Luxembourg n'avait pas estimé devoir constater une violation des droits fondamentaux). V. notre rapport sur

(161) H. GOLSONG, Etude précitée, *Dir. Jur.* (75), 3, p. 3.

(162) Au même titre d'ailleurs que les dispositions nationales relatives aux droits de l'homme. Tel nous paraît être dans le sens de la « réserve » exprimée dans l'arrêt du 17 décembre 1970 (« La sauvegarde des droits fondamentaux... doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté »). La Cour a peut-être voulu simplement remarquer qu'une Organisation n'est pas un Etat... et que certains principes consacrés par les droits étatiques ne seraient pas utilement transposables en droit communautaire. Dans l'affaire Nold, la Cour a, par ailleurs, montré que les limitations aux droits garantis dans le cadre communautaire répondaient naturellement à des intérêts spécifiquement communautaires.

(163) Ajoutons que la Cour de Luxembourg peut consacrer de nombreux droits qui ne sont pas inscrits dans la Convention.

(164) A propos de l'attitude des juridictions allemandes, voir notre note aux *Cahiers de Droit européen*, 1975, p. 173.



faudrait-il que la Cour de Luxembourg coordonne son interprétation avec celle de Strasbourg. Les rencontres périodiques entre les deux Cours sont déjà une marque tangible de cette intention. Faut-il aller plus loin et envisager une manière plus formelle de subordination organique ?

Il est possible d'imaginer tout d'abord une procédure de renvoi préjudiciel en interprétation de la Cour de Luxembourg à celle de Strasbourg sous forme de question abstraite concernant le contenu d'une disposition de la Convention analogue dans son principe à l'article 177 du traité CEE. On ne se dissimule pas qu'une procédure de ce genre risque d'apparaître comme politiquement inadéquate et techniquement assez lourde (169). C'est pourtant la seule manière vraisemblable (170) de faire participer la Communauté au mécanisme de contrôle de la Convention avec un statut adapté à sa spécificité, différent par nature de celui des Etats contractants.

---

« Droits de l'homme et pluralité des systèmes européens de protection internationale », *Revue des droits de l'homme* 1972, vol. V-4, p. 625.

(169) Imaginons un individu lésé dans ses droits fondamentaux qui soumettrait le litige à une ou deux juridictions internes qui renverraient l'affaire devant la Cour de Luxembourg qui à son tour devrait surseoir à statuer en attendant l'avis de la Cour de Strasbourg !

(170) Dans un contexte certes différent, le projet de traité portant statut de la Communauté européenne de 1953 prévoyait une telle procédure à l'article 45, alinéa 3 : « Après l'entrée en vigueur des procédures juridictionnelles prévues par la Convention de Sauvegarde des droits de l'homme, tout différend posant une question de principe relative à l'interprétation ou à l'étendue des obligations découlant de ladite Convention et intéressant de ce fait toutes les parties à cette dernière, entraîne, le cas échéant, l'obligation pour la Cour de surseoir à statuer jusqu'à la solution de cette question par les instances établies par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Une solution plus extrême serait irréaliste. On voit mal comment la Communauté pourrait adhérer pleinement à la Convention y compris aux mécanismes de contrôle. Sans parler des obstacles politiques évidents qu'elle soulèverait, une solution aussi radicale se heurterait à d'innombrables obstacles techniques (171). Nous la signalons simplement pour mémoire.

Finalement, il n'apparaît pas nécessaire d'aller si loin dans le cadre d'une « prospective raisonnable ». Peut-être cette conclusion est-elle due au fait que la Cour des Communautés européennes a pu jusqu'à présent s'acquitter avec le maximum de sagesse et de clairvoyance de sa tâche de gardienne des libertés fondamentales (172).

---

(171) De nombreuses questions se posent qui risquent même d'être soulevées — mais de manière plus atténuée — dans l'hypothèse d'une procédure de renvoi préjudiciel. Ne faudrait-il pas faire place, dans la composition de la Cour de Strasbourg à un juge représentant la Communauté en tant que telle ? Juge ad hoc en cas de renvoi préjudiciel ? Dans le contentieux communautaire, les droits fondamentaux sont généralement invoqués à propos d'affaires économiques complexes. La Cour européenne des droits de l'homme saura-t-elle discerner cette complexité et reconnaître la spécificité du droit communautaire ? Cette dernière question est moins lourde de conséquences en cas de simple consultation de la Cour de Strasbourg sous forme de renvoi préjudiciel en interprétation.

(172) Nous nous sommes abstenus au cours de cette étude d'envisager les voies de recours ouvertes aux particuliers dans le cadre communautaire. Il est bien entendu cependant que l'efficacité de toute protection des droits fondamentaux dépend assez largement de l'amélioration du mécanisme de contrôle. A cet égard, il serait utile de rappeler la nécessité d'ouvrir plus largement le prétoire européen en assouplissant les conditions de recevabilité de recours des particuliers (Parlement Européen, Rapport Jozeav-Marigne, 297-72. De manière plus générale, il serait opportun de prendre en considération les suggestions émises par la Cour de Luxembourg dans son Rapport sur l'Union Européenne, *Bulletin des Communautés Européennes*, 9/75, pp. 18-20).

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. — Nominations

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ, L'HYGIÈNE ET LA PROTECTION DE LA SANTÉ SUR LE LIEU DE TRAVAIL

Lors de sa session des 19-20 décembre 1977, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement Irlandais, M. M. Cashell, Department of Labour, 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. O'Riordan, membre titulaire démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 4 mai 1978.

## II. — Activités communautaires

### PROBLÈMES SIDÉRURGIQUES

Lors de sa session des 19-20 décembre 1977, le Conseil a procédé à un examen approfondi de l'ensemble des mesures — tant sur le plan interne qu'externe — à mettre en place pour le 1<sup>er</sup> janvier 1978 afin de remédier à la crise actuelle de l'industrie sidérurgique de la Communauté; à l'issue de ses débats, le Conseil est parvenu à un accord politique global.

En ce qui concerne le volet externe, le Conseil a invité la Commission à proposer, dans la ligne de la déclaration de l'OCDE, à tous les pays exportateurs d'acier vers la Communauté de conclure avec celle-ci des arrangements bilatéraux impliquant une discipline de prix en vue de ne pas provoquer une perturbation du marché communautaire articulé sur les prix minima de la Communauté. Ceci ne sera réalisable que si dans le même temps des assurances sont données sur le maintien des courants d'échanges traditionnels par référence à l'année 1976 et compte tenu de la baisse de consommation éventuelle prévue pour 1978.

Le Conseil a pris acte, en outre, de l'action que la Commission entreprendra en vue de mettre fin aux perturbations sur le marché communautaire.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 1978 et jusqu'à la conclusion d'accords bilatéraux qui devront être conclus avant la fin du 1<sup>er</sup> trimestre, les dispositions suivantes seront d'application :

— publication au Journal officiel en conformité avec les dispositions du GATT sur le dumping, d'un prix de base représentatif des coûts de production les plus bas dans le pays exportateur où règnent des conditions normales de concurrence;

— indication obligatoire du prix rendu dans les licences automatiques d'importation;

— constatation par les administrations douanières pour le compte de la Commission d'écart éventuels entre le prix de base publié et le prix rendu déclaré;

— imposition immédiate par la Commission de droits compensatoires provisoires.



Pour permettre au système de trouver sa pleine efficacité dès le 1<sup>er</sup> janvier, il est prévu en outre l'annulation des licences automatiques non utilisées à la date du 20 décembre 1977 qui doivent dès lors être réintroduites. Des exceptions sont prévues pour les marchandises venant par chemin de fer (surtout pour les pays de l'Est), qui seront acceptées jusqu'au 31 décembre. Toutefois, les règles normales d'anti-dumping seront applicables à ces importations.

Dans la perspective de la conclusion des arrangements à négocier par la Commission avec des pays tiers en matière de prix et de quantités, le Conseil a marqué son accord de principe sur un dispositif portant interdiction pour les entreprises communautaires de l'alignement sur les offres de produits sidérurgiques et de fonte en provenance de certains pays tiers. Cette mesure sera mise en œuvre lorsque les accords avec les pays tiers entreront en vigueur.

Le Conseil a également approuvé le dispositif anti-crise pour le marché intérieur, tant en ce qui concerne les mesures visant le relèvement des prix et une meilleure discipline sur le marché communautaire, que l'approche de la Commission en ce qui concerne la restructuration de l'industrie sidérurgique.

Pour ce qui est des mesures relatives au redressement du marché, le Conseil a donné l'avis conforme ayant pour objet d'assurer le respect des règles en matière de prix par les négociants en produits sidérurgiques.

En outre, il a donné la consultation sur les prix minima que la Commission fixera à partir du 1<sup>er</sup> janvier pour les ronds à béton, les larges bandes à chaud et les laminés marchands.

Le Conseil a pris acte enfin des différentes mesures que la Commission se propose de prendre dans le cadre du plan anti-crise à savoir notamment le relèvement prévu des prix d'orientation de 15 % au cours de l'année 1978, dont 5 % entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier, ainsi que les obligations pour les entreprises

— de l'industrie de l'acier, en général, de délivrer des certificats de conformité pour certains produits sidérurgiques ;

— qui exercent une activité de production dans le domaine d'aciers marchands, de profilés, de coils et de ronds à béton de déclarer certaines données concernant leurs livraisons de ces produits.

En vue de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures et pour atteindre l'objectif de la restructuration de l'industrie sidérurgique communautaire, le Conseil ayant pris acte :

— de l'intention de la Commission d'affecter exclusivement à la restructuration de la sidérurgie communautaire, à la création d'emplois de remplacement dans le cadre de la reconversion du secteur sidérurgique et à l'attribution d'aides sociales pour le reclassement de la main-d'œuvre le crédit de 32 MUCE pour permettre l'équilibre du budget CECA ;

— de l'intention de la Commission de soumettre les aides nationales en faveur de la sidérurgie à un encadrement conforme aux dispositions du Traité et de demander au Conseil l'avis conforme, au sens de l'article 95 alinéa 1, sur les dispositions appropriées à cet effet, compte tenu des objectifs décrits à l'alinéa précédent ;

— de l'intention de la Commission de soumettre au Conseil pour consultation, les objectifs généraux acier 1985-1990 dès leur établissement ;

— des propositions formulées par la Commission préconisant le transfert des droits de douane frappant les produits CECA au budget opérationnel de la CECA, a décidé du principe de l'attribution de 32 MUCE au

budget opérationnel de la CECA pour 1978 et s'engage à prendre en temps utile les dispositions nécessaires à cet effet. Les modalités d'attribution seront déterminées ultérieurement.

## ACCISES SUR LES TABACS MANUFACTURÉS

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 19 décembre 1977, la directive fixant les critères particuliers applicables au cours de la deuxième étape de l'harmonisation des structures aux accises auxquelles les Etats membres soumettent les tabacs manufacturés.

Cette directive prévoit notamment qu'au cours de la deuxième étape, qui couvre la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 1978 (1<sup>er</sup> janvier 1979 pour l'Irlande) au 31 décembre 1980, les Etats membres appliquent un élément spécifique de l'accise sur les cigarettes qui ne peut être inférieur à 5 % ni supérieur à 55 % du montant de la charge fiscale totale (élément proportionnel de l'accise + élément spécifique de l'accise) + TVA).

## AMÉNAGEMENTS A L'ORGANISATION DES MARCHÉS DE LA VIANDE BOVINE

La Commission des Communautés Européennes a adopté (octobre 1977) un rapport au Conseil des Ministres sur le fonctionnement de l'organisation commune des marchés de la viande bovine. Ce rapport apporte, dans ses conclusions, une série de suggestions d'aménagements visant à introduire un ensemble cohérent de mesures capables de répondre à toutes les situations du marché allant de la pénurie à l'excédent. Une combinaison du système classique d'intervention et de primes variables à la production permettra une gestion équilibrée des marchés en faveur des producteurs et des consommateurs. Les suggestions de la Commission visent, d'une part, à continuer de garantir un revenu stable aux producteurs et, d'autre part, à stimuler la consommation de viande bovine. Elle estime d'ailleurs que les prix à la consommation de viande bovine ne sont pas assez compétitifs par rapport à ceux des autres viandes et qu'une politique de prix prudente s'impose à l'avenir.

La partie descriptive du rapport traduit une amélioration sensible du marché depuis deux ans. Ceci se reflète notamment dans les dépenses du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole pour ce secteur : diminution d'environ 1,3 milliard d'unités de compte en 1975 à environ 520 millions d'UC prévus pour 1977. La production communautaire tend à s'équilibrer : diminution d'environ 6,6 millions de tonnes en 1975 à 6,15 millions de tonnes prévus pour 1977. Les suggestions de la Commission contribueront à renforcer ce retour vers l'équilibre et à le maintenir en atténuant les variations cycliques de la production.

### Contenu des suggestions

En cas d'excédents, les aménagements suggérés pourront éviter la constitution de stocks d'intervention trop importants en faisant bénéficier les consommateurs de prix de marché plus bas et en stimulant ainsi la consommation. La stabilisation du revenu des producteurs sera dans ce cas assurée par l'application successive de prélèvements renforcés à l'importation, d'aides au stockage privé, de primes variables à payer directement aux producteurs et d'achats d'intervention. En cas de pénurie, une diminution progressive des prélèvements à l'impor-

tation et des droits de douane ainsi que l'octroi de primes stimulant les abattages contribueront à augmenter l'offre et à baisser les prix du marché au bénéfice des consommateurs.

Ces mesures pourraient être mises en œuvre en fonction de l'évolution des prix du marché par rapport au prix d'orientation (actuellement de 122,90 unités de compte par 100 kilos de poids vif) :

Mesures	Niveau du prix de marché (en % du prix d'orientation)
<p>a) En cas de prix de marchés bas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>prélèvement renforcé</li> <li>stockage privé (1)</li> <li>prime variable (1)</li> <li>achats publics (intervention permanente).</li> </ul>	<p>Inférieur à 98</p> <p>Inférieur à 93</p> <p>Inférieur à 90</p> <p style="padding-left: 40px;">pourcentage à fixer en-dessous de 90 en fonction de la décision sur le niveau du prix d'orientation</p>
<p>b) En cas de prix de marché élevé</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>prélèvement entier</li> <li>prime d'abattage (1)</li> <li>prélèvement réduit</li> <li>prélèvement 0</li> <li>TDC réduit (1)</li> </ul>	<p>Supérieur   de 98 à 100</p> <p>                à 100</p> <p>                de 100 à 106</p> <p>Supérieur à 106</p>

(1) Mesure non automatique.

#### a) Intervention permanente

La Commission estime que l'intervention permanente est un système adéquat et efficace pour stabiliser les prix du marché de la viande bovine grâce aux mesures de stockage en cas d'excédents et de déstockage en cas de pénurie qu'il comporte. C'est le seul système qui puisse éviter une chute excessive des prix et protéger ainsi, de façon permanente, les revenus des agriculteurs. On empêche, de cette manière, le découragement des producteurs de viande bovine qui entraînerait une trop forte décapitalisation du cheptel et une reconversion des producteurs de viande vers la production de lait. Il connaît cependant des inconvénients comme la limitation des capacités de stockage et les problèmes techniques liés au stockage d'un produit comme la viande, la diminution de la qualité et de la valeur de la viande stockée et l'absence de toute stimulation de la consommation en cas d'excédents. Pour ces raisons, la Commission est d'avis que le système d'intervention permanente peut être rendu plus flexible tout en maintenant ses aspects positifs. A cet effet, le prix d'intervention pourrait être fixé à un niveau, à déterminer, inférieur à 90 % (niveau actuel) du prix d'orientation. Une telle modification se justifierait d'autant plus que le revenu des producteurs serait également garanti par un régime de primes.

#### b) Primes

Les primes qui en tant qu'instrument de l'organisation commune des marchés, ont été appliquées sous différentes formes dans quelques pays de la Communauté depuis 1973, ont l'avantage d'assurer de bonnes recettes aux producteurs, d'atténuer les fluctuations du cycle de production, de mieux orienter les producteurs vers une production bovine indépendante du lait et de stimuler la consommation en cas d'excédents, du moins à court terme. Ces aspects positifs pourraient être associés à ceux du système d'intervention et, dans ce but, la Commission propose au Conseil de retenir les primes variables comme instrument permanent de l'organisation commune des marchés applicable dans toute la Communauté.

Une prime variable pourrait être versée aux producteurs dès que le prix du marché communautaire tombe au-dessous de 90 % du prix d'orientation. Son montant couvrirait la différence entre ce seuil de déclenchement et le prix du marché communautaire, tout en restant plafonné à 10 % du prix d'orientation.

Etant donné que la prime variable ne fonctionne qu'en cas d'excédents, la Commission propose d'envisager l'introduction de primes d'abattage à partir du moment où l'évolution cyclique de la production laisse entrevoir une pénurie (prix de marché orientés vers la hausse et se situant au-dessus de 100 % du prix d'orientation). Cette incitation à l'abattage contribuera à accroître l'offre de viande bovine et à stabiliser, voire à réduire, les prix à la consommation.

#### c) Aides au stockage privé

La Commission se propose d'utiliser cet instrument de manière accrue à partir du moment où les prix de marché sont inférieurs à 93 % du prix d'orientation. Les aides au stockage privé permettent de stabiliser le marché par un minimum d'interventions en rendant plus flexible l'adaptation de l'offre à la demande.

#### d) Prélèvements et droits de douane

L'adaptation des prélèvements à l'évolution des prix du marché fait l'objet du nouveau régime d'importation introduit par le Conseil le 1-4-1977. Si les prix du marché devaient dépasser 106 % du prix d'orientation, des réductions des droits de douane pourraient être décidées pour faciliter davantage les importations.

#### e) Mesures complémentaires

La Commission examine l'opportunité d'introduire des mesures complémentaires pour encourager une plus grande spécialisation dans la production de viande bovine. Elle est d'avis qu'une gestion efficace des marchés au moyen de l'ensemble des instruments proposés exige la disponibilité de projections à court, moyen et long terme tandis qu'une amélioration du système de constatation des prix du marché est indispensable pour une meilleure



transparence des marchés. La Commission estime, en outre, qu'il y a lieu d'examiner les mesures susceptibles d'améliorer le système de commercialisation (abattoirs, groupements de producteurs).

## RÉVISION DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 19-20 décembre 1977, l'ensemble des textes relatifs à la révision du Fonds social qui permettront ainsi au Fonds renoué d'entrer en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 1978.

Il est rappelé que, conformément à l'article 123 du Traité CEE, le Fonds social a pour but de promouvoir les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs.

Pour l'exercice budgétaire 1978, le Fonds social disposera de :

- 569,5 MUCE en crédits d'engagement
- 538,8 MUCE en crédits de paiement.

Par la révision accomplie, le Conseil s'est attaché à rendre les interventions du Fonds ainsi que son fonctionnement plus efficaces, plus rationnels et plus incisifs eu égard notamment à la grave situation de l'emploi dans la Communauté.

Tout en maintenant la possibilité pour le Fonds d'intervenir à l'appui des politiques communautaires, ou en faveur d'actions communes spécifiques, le Conseil a entendu répondre à l'exigence d'une plus grande concentration du concours du Fonds sur les problèmes les plus aigus, notamment les déséquilibres structurels régionaux de l'emploi.

Le Conseil a également tenu à marquer concrètement une orientation de solidarité communautaire en prévoyant que les opérations qui se dérouleront dans les régions caractérisées par un déséquilibre particulièrement grave et prolongé de l'emploi — à savoir le Groenland, les départements français d'outre-mer, l'Irlande, l'Irlande du Nord et le Mezzogiorno d'Italie — bénéficieront d'un taux d'intervention majoré.

Par ailleurs, le Conseil a décidé une intervention du Fonds social en faveur des femmes de 25 ans et plus désireuses d'exercer une activité professionnelle pour la première fois ou après une longue interruption, ou ayant perdu leur emploi. Cette intervention vise à pallier les difficultés que les femmes éprouvent dans leur insertion ou leur réinsertion dans la vie professionnelle en raison de l'absence de qualification professionnelle ou en raison d'une qualification professionnelle insuffisante. Sont comprises dans le cadre de cette intervention du Fonds en faveur des femmes, les opérations d'adaptation professionnelle des formateurs lorsqu'ils exercent leur activité en faveur de l'emploi des femmes.

Par ailleurs, les interventions du Fonds déjà décidées dans le passé et qui viennent à expiration à la fin de cette année (« secteur textile et habillement », « jeunes », « travailleurs migrants ») ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 1980.

Parmi les dispositions réglementaires, une importance particulière est accordée à celles relatives à la fixation, par la Commission, d'orientations pluriannuelles valables pour la gestion du Fonds qui faciliteront l'appréciation et la sélection des demandes du concours du Fonds.

Enfin, il convient de signaler parmi les dispositions de caractère administratif et financier retenues par le Conseil, celles relatives à la simplification des aides, au calcul du concours du Fonds, à la procédure devant être suivie pour la présentation des demandes, à l'octroi d'avances sur simple certification par l'Etat membre concerné : ces dispositions permettront en effet d'assurer une gestion plus rationnelle et expéditive des res-

sources du Fonds ainsi que l'accélération des paiements à l'avantage des promoteurs des opérations.

Le Conseil s'est réjoui des résultats obtenus dans un délai assez bref par rapport à la complexité et à l'importance des problèmes traités : saisi des propositions de la Commission à la fin du mois de mars 1977, il a pu régler une première série de problèmes le 28 juin 1977 et a pu parvenir à un accord sur l'ensemble des textes le 28 octobre 1977. L'Assemblée — face aux résultats positifs des délibérations du Conseil — ayant renoncé à demander l'ouverture de la procédure de concertation, le Conseil a ainsi pu adopter formellement le 20 décembre 1977 tous les textes relatifs à la révision du Fonds social.

## BUDGET - RÈGLEMENT FINANCIER

Lors de sa session des 20-21 décembre 1977, le Conseil a approuvé le nouveau règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978. Ce règlement remplace le règlement financier du 25 avril 1973.

Ce règlement qui a donné lieu à une concertation fructueuse avec l'Assemblée, présente des changements importants :

- il tient compte notamment de l'aménagement des pouvoirs budgétaires des Institutions qui résulte du Traité du 22 juillet 1975 ;
- il introduit l'unité de compte européenne dans le budget ;
- enfin, il met à jour et simplifie les procédures budgétaires.

## ADOPTION DU RÈGLEMENT RESSOURCES PROPRES TVA ET DU « NOUVEAU RÈGLEMENT 2/71 »

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 19 décembre 1977, ces deux règlements au sujet desquels il avait dégagé une orientation commune lors de sa session du 21 novembre 1977, et qui ont comme but d'assurer la mise en œuvre du régime intégral des ressources propres. L'Assemblée ayant renoncé à l'ouverture de la procédure de concertation, les deux textes ont pu être adoptés sans changements.

Le premier règlement, qui complète le travail déjà entamé par l'adoption au mois de mai de cette année de la sixième directive TVA, contient les éléments spécifiques à la détermination de la base de perception des ressources propres provenant de la TVA, ainsi que les dispositions relatives au contrôle de ces ressources.

Le « nouveau règlement 2/71 » prévoit les dispositions budgétaires et de trésorerie qui doivent régir, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978, la comptabilisation, la mise à disposition et l'utilisation des ressources propres aux Communautés.

## RENFORCEMENT DU MÉCANISME DE CONCOURS FINANCIER A MOYEN TERME

A l'issue de l'examen de la proposition de la Commission, le Conseil a adopté, lors de sa session du 19 décembre 1977, une décision concernant l'aménagement du concours financier à moyen terme.

Cette décision vise à doubler les plafonds d'engagement des Etats membres, et en même temps à aménager les règles relatives à la conditionnalité du concours et à la surveillance du respect des conditions souscrites. Dorénavant, les plafonds d'engagement et les opérations d'octroi du concours seront libellés en unités de compte européennes.

## FRANCHISES FISCALES DANS LE TRAFIC INTERNATIONAL DE VOYAGEURS

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 19 décembre 1977, la directive accordant au Danemark, pour une période de cinq ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978, une dérogation à l'application du régime harmonisé des franchises des taxes sur les chiffres d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international de voyageurs.

Le Conseil a en effet considéré que l'état de la réajustement de l'union économique et monétaire et notamment du progrès de l'harmonisation fiscale ne permet pas encore au Danemark l'application complète de ce régime, sans risque de conséquences économiques notables.

La dérogation accordée pour cette directive autorise le Danemark à limiter l'importation en franchise des produits de tabac, des boissons alcoolisées (boissons distillées et boissons spiritueuses, d'un degré alcoolique supérieur à 22°) et des bières.

## MARCHANDISES PAR ROUTE

Lors de sa session des 20/21 décembre 1977, le Conseil a marqué son accord sur la directive modifiant la première directive du Conseil relative à l'établissement de règles communes pour certains transports de marchandises par route entre Etats membres.

Par cette décision, le Conseil est convenu de porter de 50 km à 100 km la distance totale à vol d'oiseau pour laquelle les transports frontaliers sont libéralisés.

Il est également convenu de prévoir la libéralisation des transports des véhicules à dépanner (les transports de véhicules endommagés sont libres depuis 1962) ainsi que les transports de pièces de rechange pour les avions.

## COMITÉ D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT

Lors de sa session des 20-21 décembre 1977, le Conseil a marqué son accord sur l'instauration d'une procédure de consultation et sur la création d'un Comité en matière d'infrastructure de transport.

Cette procédure remplacera celle de la décision du Conseil du 28 février 1966 en élargissant la consultation dans ce domaine au stade des plans et programmes et permettant de traiter un certain nombre de questions essentielles pour l'appréciation de l'intérêt communautaire, à savoir l'examen des critères du choix optimum des investissements, l'intégration des objectifs de la politique commune des transports avec ceux d'autres politiques communautaires, et l'étude des besoins prévisionnels en matière de transport.

La proposition de décision citée en objet précise la notion d'intérêt communautaire, étend la communication aux plans et programmes qui présentent un intérêt pour pouvoir apprécier les projets d'intérêt communautaire, prévoit enfin que les projets pourront être communiqués dès qu'ils seront suffisamment identifiables. La base juridique étant l'article 75 du traité CEE, les projets visés sont uniquement ceux concernant le transport par route, par voie navigable et par chemin de fer.

Le cadre de cette procédure de consultation sera constitué par le Comité qui devra devenir le siège de la collaboration entre la Commission et les Etats membres, et des Etats membres entre eux. Ce Comité procédera à l'échange d'informations sur les plans et programmes, à l'examen du choix des critères d'investissement et à

l'étude des besoins prévisionnels. Il examinera la divergence des projets, plans et programmes par rapport aux études prospectives et permettra l'approfondissement de toute autre question relative au réseau communautaire des voies de communication.

## CONTINGENT COMMUNAUTAIRE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 20-21 décembre 1977, le règlement modifiant le contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectuée entre Etats membres.

Cette décision porte le chiffre total des autorisations à 2 835, et sa répartition s'établit comme suit :

Belgique	318
Danemark	203
Allemagne	512
France	491
Irlande	60
Italie	383
Luxembourg	84
Pays-Bas	458
Royaume-Uni	326

Ces chiffres représentent une augmentation linéaire de 20 % par rapport aux autorisations actuellement accordées, total d'ailleurs qui n'a pas été augmenté depuis l'exercice 1975, et permettront aux Etats membres de faire face à la ferme demande d'autorisations qui se reflète dans le niveau croissant d'utilisation.

Le Conseil ayant marqué son accord sur un modèle de carnet de comptes rendus simplifiés par rapport au modèle précédent, est également convenu de poursuivre le financement communautaire des travaux de codification et de mise sur bande magnétique des renseignements inscrits sur ce compte rendu établi par les transporteurs aux fins de contrôle et d'exploitation statistique.

## PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE POUR LA CONSTRUCTION NAVALE

La Commission a défini (octobre 1977) les orientations d'une stratégie globale en faveur de la construction navale.

### Situation du secteur de la construction navale

En effet, selon la plupart des estimations, la production mondiale entre 1975 et 1980 diminuera de 40 % ; si la Communauté ne parvient pas à renforcer sa part dans la demande mondiale, il faut s'attendre, sous l'effet conjoint de la crise économique et de la concurrence de certains pays tiers, à une diminution de la production communautaire encore plus forte. Si cette réduction ne s'accompagne pas d'une adaptation des capacités de production, la construction communautaire n'a aucune chance d'être compétitive.

### Politiques nationales et conséquences sur le plan communautaire

Bien que certains espèrent un redressement des carnets de commandes pour l'horizon 1984, la situation des chantiers de la Communauté ne peut que conduire la construction navale à une impasse : la politique actuelle de la plupart des Etats membres, fondée sur le soutien de la production et des emplois, risque d'aboutir à figer le potentiel de production qui sera dans l'incapacité de devenir compétitif et qui placera à terme la flotte com-



munautaire sous la dépendance de constructeurs de pays tiers. La situation de l'emploi sera alors menacée dans son entièreté.

#### Actions à envisager sur le plan communautaire

Pour prévenir ces risques la Commission a décidé d'élaborer une stratégie globale de la construction navale fondée sur des objectifs communs à la réalisation desquels devront concourir les politiques nationales et des actions communautaires d'incitation et de soutien :

— Ces objectifs doivent consister en une adaptation ordonnée des capacités de production aux perspectives du marché, sur base d'une référence quantitative à définir, en la création de postes de travail en dehors de la construction navale proprement dite pour le personnel excédentaire, tout en essayant de localiser sur place les activités nouvelles qui pourraient alors bénéficier des capacités professionnelles de la main-d'œuvre des chantiers, et enfin en l'amélioration de l'appareil de production susceptible à la fois de subsister sans aides et de rester concurrentiel sur le marché mondial.

— Pour atteindre ces objectifs, la Commission outre sa proposition de directive de coordination des aides, propose d'une part l'utilisation, comme moyen d'incitation, des fonds budgétaires actuels ou demandés dans le cadre du budget 1978 et d'autre part l'engagement d'actions pour la protection de l'environnement maritime ainsi que pour le respect, voire le renforcement, des règles de sécurité sur les navires et des règles sociales des gens de mer, actions qui par leur effet sur la demande pourraient réanimer — peut-être même à court terme si elles étaient engagées rapidement — l'activité des chantiers communautaires.

Sur la base de ces orientations la Commission transmettra au Conseil des propositions précises pour lesquelles elle espère des décisions rapides. Pour la préparation et la mise en œuvre de ces décisions la Commission est consciente de la nécessité de consultations renforcées avec tous les milieux intéressés pour essayer d'atteindre un consensus qui seul est capable d'assurer l'efficacité de cette stratégie communautaire. Déjà des contacts avec les partenaires sociaux ont été pris et se poursuivront. La Commission va renforcer par des initiatives appropriées les contacts avec les responsables du secteur dans les administrations nationales.

Par cette stratégie la Commission veut permettre à l'industrie communautaire de la construction navale de pouvoir affronter efficacement la concurrence de pays tiers sur des bases saines et compétitives.

### III. — Relations extérieures

#### RELATIONS AVEC LES A.C.P. ET P.T.O.M.

Lors de sa session des 20-21 décembre 1977, le Conseil, conformément à la demande de la République de Djibouti du 7 juillet 1977 et rejoignant le vœu exprimé par les Etats A.C.P., a confirmé formellement l'accord de la Communauté sur l'accession à la convention de Lomé de ce pays devenu indépendant le 27 juin 1977.

#### RELATIONS AVEC LE LIBAN

Lors de sa session des 19-20 décembre 1977, le Conseil est convenu de demander à la Banque Européenne d'investissement d'engager, sur ses ressources propres, un montant de 20 MUC pour l'octroi au Liban d'une aide exceptionnelle sous forme de prêts pour la réalisation de projets de reconstruction. Il a également décidé que la Communauté assurera la garantie de ces prêts.

#### RELATIONS AVEC LA YUGOSLAVIE

Par ailleurs, en vue d'assurer aux pêcheurs communautaires une continuité de leurs efforts de pêche dans les eaux yougoslaves jusqu'à ce qu'un accord de pêche puisse être négocié et conclu entre la Yougoslavie et la Communauté pendant le premier semestre de 1978, le Conseil a autorisé, lors de sa session des 19-20 décembre 1977, l'Italie à proroger, pour six mois, l'arrangement intervenu entre elle et la Yougoslavie en 1977, arrangement par lequel l'Italie était convenue avec la Yougoslavie d'une interprétation permettant le maintien en vigueur de l'accord de pêche maritime signé entre ces deux pays le 15 juin 1973.

#### CHYPRE

Lors de sa session des 19-20 décembre 1977, le Conseil a adopté des directives pour l'ouverture de négociations avec Chypre concernant la conclusion avec ce pays d'un Protocole définissant le régime des échanges dans le secteur agricole pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1978 au 31 décembre 1979. Il est également convenu de mesures à appliquer à titre autonome à Chypre, dans le domaine agricole, durant les trois premiers mois de 1978.

Par ailleurs, le Conseil a adopté le règlement portant conclusion du Protocole additionnel CEE — Chypre signé le 15 septembre 1977 et qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1978. Pour couvrir la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 1978 et cette entrée en vigueur, il a arrêté également un règlement prorogeant certaines dispositions du régime actuellement appliqué aux échanges entre la Communauté et Chypre.

#### IMMOBILISATION TEMPORAIRE DES BATEAUX

Lors de sa session des 20-21 décembre 1977, le Conseil a marqué son accord de principe sur la décision modifiant les directives relatives à l'ouverture de la négociation avec la Suisse d'un Accord sur la mise en œuvre d'une réglementation concernant l'immobilisation temporaire de bateaux affectés aux transports de marchandises et applicables à certaines voies d'eau.

La proposition modifiée s'est avérée nécessaire à la lumière de l'avis rendu par la Cour de Justice en juillet 1976, au sujet de l'incompatibilité du projet d'accord initial avec les règles du Traité.

#### TRANSPORTS INTERNATIONAUX EN AUTOBUS ET AUTOCARS

Lors de sa session des 20-21 décembre 1977, le Conseil a marqué son accord sur la décision modifiant les directives de négociations entre la Communauté économique européenne et les pays tiers membres de la Conférence Européenne des Ministres des Transports concernant le régime applicable aux transports occa-

sonnels internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et autobus.

Cette décision a pour but de permettre la conclusion des négociations entre la Communauté et l'Autriche, l'Espagne, la Grèce, la Finlande, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse, la Turquie et la Yougoslavie, pays membres de la CEMT.

Cet Accord, une fois négocié, constituera le premier Accord en matière de transport conclu entre la Communauté partie contractante et des pays tiers, et assurera la libération des services occasionnels internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et autobus aussi bien entre ces pays qu'entre eux et la Communauté.

Pour résoudre certains problèmes survenus au cours des négociations, cette modification des directives introduit une procédure d'information mutuelle et confie certaines tâches administratives relatives à la gestion de l'Accord au Secrétariat de la Conférence Européenne des Ministres des Transports.

#### TEXTILES — BILAN DES NÉGOCIATIONS BILATÉRALES ET PROROGATION DE L'ARRANGEMENT MULTIFIBRES

Lors de sa session des 19-20 décembre 1977, le Conseil a procédé à une étude approfondie du rapport de la Commission sur le bilan des négociations et discussions menées ces deux derniers mois dans le secteur textile avec la quasi totalité des pays fournisseurs à bas prix.

Ces négociations et discussions ont été menées en vertu d'un mandat établi par le Conseil au mois d'octobre, mandat qui visait essentiellement une certaine stabilisation des importations de produits textiles dans la Communauté. Il s'agissait en effet d'assurer pour la prochaine période quinquennale 1978-1982 le développement de l'ensemble des importations textiles d'une façon ordonnée et de les canaliser dans des limites supportables par l'industrie communautaire à laquelle serait offert le répit indispensable pour sa restructuration. Les accords négociés assurent par ailleurs aux pays fournisseurs une sécurité d'accès au marché communautaire.

Le Conseil a marqué son accord sur les résultats de l'ensemble des négociations menées par la Commission.

La signature et la conclusion des multiples accords bilatéraux en question interviendra selon les procédures habituelles dans les meilleurs délais.

Dans ces conditions, le Conseil a également été en mesure de marquer son accord pour que la Communauté accepte que l'Arrangement « multifibres » soit reconduit pour une période de 4 ans, étant entendu toutefois que dans le cas où l'un ou l'autre accord bilatéral ne serait pas ratifié par le fournisseur concerné, ou serait dénoncé ultérieurement, les droits de la Communauté seraient entièrement réservés.

A l'issue de ses débats, le Conseil s'est félicité des résultats qui ont pu être atteints dans ce secteur particulièrement sensible et a exprimé son appréciation pour le travail accompli par la Commission et les négociateurs.

#### LES PRODUITS LAITIERS DANS LE TIERS MONDE BESOINS NUTRITIONNELS ET PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT

Les besoins des pays du tiers monde en produits laitiers sont considérables : dans de nombreux pays un approvisionnement plus important et plus stable condi-

tionne l'équilibre nutritionnel et la santé de la population. D'où les efforts entrepris pour développer la production et l'industrie laitière.

Pour faire face à ces besoins vitaux, mais aussi pour soutenir le décollage des projets de production, l'aide alimentaire en produits laitiers est indispensable.

L'analyse présentée par la Commission au Conseil (novembre 1977) démontre que la politique de la Communauté en la matière reste insuffisante : compte rendu de l'importance des besoins et des disponibilités en produits laitiers, un volume d'aide de 150 000 tonnes/an doit être considéré comme un minimum. En outre pour que l'aide soit assurée de sa pleine efficacité, pour qu'elle puisse notamment être intégrée le plus souvent possible à des projets de développement, les engagements de la Communauté doivent porter sur plusieurs années.

Dans ce domaine, où l'enjeu s'exprime en million de vies humaines, l'Europe, seul grand fournisseur de produits laitiers, a une responsabilité majeure.

**La demande des PVD : 10 millions de tonnes de lait en 1980**

#### Consommation :

Alors que dans les pays industrialisés la consommation est en moyenne de 300 kg par an et par tête, le chiffre moyen n'est que de 50 kg pour les PVD, cette moyenne étant rarement atteinte dans la plupart des pays d'Afrique et d'Asie du Sud Est.

#### Production :

Les pays industrialisés produisent 80 % d'une production mondiale estimée à 430 million de tonnes, ce qui se traduit par une production par tête 10 fois plus élevée que dans les PVD. Depuis plusieurs années la production des pays riches excède la demande solvable : les stocks atteignent 2 Mio de tonnes de poudre de lait.

#### Besoins d'importation des PVD :

En dépit des efforts tendant à accroître leur production, la plupart des PVD ne peuvent faire face à la demande croissante que par l'augmentation des importations : celles-ci sont passées de 3,4 à 8 millions de tonnes en 10 ans. Elles pourraient dépasser les 10 millions de tonnes dans les années 1980.

#### Malnutrition chronique : 10 millions de morts par an

Les famines spectaculaires semblent provisoirement écartées. La persistance d'une malnutrition chronique reste cependant dramatique : chaque année 10 millions d'hommes en meurent et ce chiffre pourrait atteindre 30 millions à la fin du siècle. La moitié des enfants du tiers monde en souffre, le déficit en protéine étant particulièrement grave.

Certes aucun aliment ne peut, à lui seul, satisfaire tous les besoins nutritionnels de l'homme, mais le lait est ce qui se rapproche le plus d'un aliment complet, surtout lorsqu'il est enrichi par un apport de vitamines. Le recours à la poudre de lait présente par ailleurs de nombreux avantages : prix peu élevé pour une teneur protéinique élevée (36 %) — facilité de transport et de stockage — utilisation variée.



### Développement de la production dans les PVD : une priorité reconnue

Un nombre croissant de PVD accordent une importance prioritaire au développement laitier, non seulement en raison des besoins nutritionnels ou dans le souci d'alléger leur balance des paiements, mais également compte tenu du rôle que peut jouer cette activité dans le développement rural : elle permet de développer l'emploi, de diversifier l'agriculture, d'améliorer le revenu de paysans marginaux.

Si dans certains PVD l'écologie interdit une production rentable, de nombreuses régions d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique Latine se prêtent à une production à un coût comparable à celui des pays développés. Des expériences couronnées de succès en témoignent et ceci sur les trois continents.

Mais pour mener à bien et développer de tels projets, un problème de base doit être résolu au départ : dans les conditions présentes le prix local du lait et des produits laitiers est trop élevé pour les consommateurs ; alors que par ailleurs l'industrie laitière locale ne peut se développer qu'en assurant aux producteurs un revenu beaucoup plus rémunérateur que celui qu'ils perçoivent actuellement. Or l'aide alimentaire permet précisément de surmonter ce handicap et de contribuer au décollage des projets laitiers.

### L'aide alimentaire, instrument de développement

L'utilisation de poudre de lait et de butteroil pour reconstituer du lait liquide permet en effet d'utiliser les capacités inutilisées des laiteries, résorbant ainsi l'écart initial entre la demande et la production locale.

Par ailleurs le produit de la vente est réinvesti dans la modernisation de la production et des moyens de commercialisation, ce qui à terme doit conduire à la disparition des besoins d'aide.

Pendant l'insertion de l'aide alimentaire dans un processus de développement suppose qu'elle soit combinée avec diverses formes d'assistance technique, la réalisation de projets intégrés portant à la fois sur les équipements de production et de commercialisation, les transports, les services sanitaires et l'infrastructure en général, ne peut être menée à bien que sur une assez longue période et à la condition que l'apport d'aide alimentaire soit assuré tout au long de cette période.

C'est-à-dire que les très fortes fluctuations de l'aide en produits laitiers au cours de ces dernières années compromettent gravement l'efficacité de l'aide en tant qu'instrument de développement.

### Les PVD pourraient absorber dès maintenant 400 000 T de poudre de lait par an

Sur les 450 millions d'hommes souffrant de malnutrition dans le tiers monde, seuls 14 % bénéficient de programmes d'aide spécifiques, programmes dont les disponibilités en poudre de lait sont inférieures à 1 kg par an et par bénéficiaire. En augmentant cette « ration » à 3 kg, et en utilisant les mécanismes de distribution existants, les programmes d'aide spécifiques pourraient absorber à eux seuls 200 000 tonnes de poudre de lait. En y ajoutant les projets de développement les capacités d'utilisation immédiate s'élèvent à 400 000 tonnes au moins, c'est-à-dire le double du volume prévisible de l'aide pour 1977.

### Le rôle déterminant de la politique d'aide de la Communauté

Face à ces besoins, la Communauté qui reste la principale pourvoyeuse d'aide en produits laitiers, se trouve investie d'une responsabilité particulière. Sa politique doit être améliorée dans trois directions : le volume d'aide doit être fixé à un niveau qui tienne compte de l'ampleur des besoins et des capacités d'absorption ; la continuité de cette aide doit être garantie ; la priorité en faveur des projets spécifiques doit être renforcée.

### La politique d'aide a ses objectifs propres et ne peut être réduite à une opération de liquidation des excédents

Les indications qui précèdent suffisent à démontrer que la politique d'aide alimentaire répond à des besoins vitaux des PVD et qu'elle ne peut être considérée comme un sous-produit d'une politique agricole génératrice d'excédents. De même ne peut-on refuser l'accroissement du volume de l'aide sous prétexte que ceci confirmerait l'orientation controversée de la politique agricole.

Faut-il rappeler que, s'agissant des céréales, la communauté internationale s'est fixé un objectif d'aide minimum de 10 millions de tonnes à un moment où les stocks étaient quasiment inexistantes ?

### Aide alimentaire ou alimentation du bétail ?

Le fait que la Communauté dispose de surplus en produits laitiers ne peut constituer un argument contre l'utilisation de ces surplus pour l'aide alimentaire.

Les stocks actuels s'élèvent à environ 1 million de tonnes. Au cours des prochaines années il est probable que la production excédera de 500 000 tonnes la demande intérieure. De ce surplus, la moitié environ peut faire l'objet d'exportations commerciales. Pour le solde, soit 250 000 tonnes, le choix est à faire entre l'aide alimentaire... et l'alimentation des porcs. Dans les deux cas, les coûts sont comparables si l'on inclut les frais de stockage de la poudre destinée à l'alimentation animale.

Il faut ajouter enfin que l'aide alimentaire, dans la mesure où elle permet le décollage de la production locale, l'amélioration des réseaux de distribution et la diminution des coûts, permettra également aux pays en voie de développement d'accroître progressivement leurs importations commerciales.

### RÉGIMES AUTONOMES D'IMPORTATION A L'ÉGARD DES PAYS A COMMERCE D'ÉTAT

Lors de sa session des 20-21 décembre 1977, le Conseil a arrêté les régimes autonomes d'importation applicables, pour l'année 1978, à l'égard des pays à commerce d'Etat. Compte tenu de la situation économique générale de la Communauté, l'augmentation des contingents d'importation ne dépasse pas en règle générale 5 %. Des dispositions particulières ont par ailleurs été prévues dans le domaine du secteur textile et ceci afin de coordonner la politique autonome de la Communauté avec la nouvelle politique commerciale mise en œuvre dans ce secteur. Les dispositions arrêtées revêtent cependant un caractère transitoire, le Conseil étant convenu d'arrêter, à l'égard des importations de produits textiles en provenance de ces pays tiers, un régime définitif avant le 1<sup>er</sup> mars 1978.

# integración latinoamericana

Revista mensual del INTAL, constituye 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 acerca de estos temas. La publicación abarca todas las facetas que presentan los procesos anteriormente mencionados, incluyendo sus aspectos económicos, políticos, jurídicos, sociales e históricos. Se edita once veces al año e incluye el editorial también en idioma inglés.

Año 2, núm. 20, diciembre 1977

## Editorial

Balance de 1977

## Estudios

América Latina y el nuevo orden económico internacional, por Felipe HERRERA  
El proceso de integración en Europa occidental, por Oto Agripino MAIA

## Notas y comentarios

Documentación regional centroamericana, por Thomas BLOCH

## Información latinoamericana

ALALC  
Grupo Andino  
Mercado Común Centroamericano  
Comunidad del Caribe  
Integración y cooperación

## Información internacional

### Documentación y estadísticas

Grupo Andino : Programa automotriz  
Ortiz MENA : El BID y la cooperación europeo-latinoamericana  
Argentina : Inversiones en el extranjero

### Actividades del INTAL

### Historia latinoamericana

Iberoamérica según Rodó

### Bibliografía

CLINE William R., **El Tercer Mundo y la reforma monetaria internacional**, editado en español por Servicios de Información Ltda. con el patrocinio del Fondo Editorial ANIF y el Banco de Colombia, Bogotá, Colombia, 1977, 152 p., por Fernando ABADIE  
HILL, Eduardo y otros, **Estudios Sociales**, núm. 10, Santiago, Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1976, 123 p., por José Enrique GREÑO VELASCO

Suscripción anual 1977 : Argentina, \$a. 1.000 ; otros países, u\$s 10. Las suscripciones son por año calendario.

Número suelto 1977 : Argentina, \$a. 150 ; otros países, u\$s 1,50.

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina. Las tarifas incluyen los gastos de envío por correo aéreo.

COLLOQUE DU COLLEGE D'EUROPE :

## UNE COMMUNAUTE A DOUZE ? L'IMPACT DU NOUVEL ELARGISSEMENT SUR LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Suivant une longue tradition, le Collège d'Europe organise, les 16, 17 et 18 mars, son Colloque annuel consacré à : « Une Communauté à douze ? L'impact du nouvel élargissement sur les Communautés européennes ».

Les sujets abordés comportent : les effets de l'élargissement sur les politiques industrielle, régionale et agricole de la C.E., les implications pour le budget communautaire, la période transitoire pour les pays candidats, les implications pour la libre circulation de la main-d'œuvre, le problème des langues, l'impact sur les institutions communautaires, la réaction des Etats-Unis et des pays de l'A.E.L.E., les implications pour la politique méditerranéenne de la C.E. et pour les relations de celle-ci avec le Tiers monde. Les participants discuteront 18 rapports distribués à l'avance.

Le thème du Colloque sera introduit par M. Garret FITZGERALD, T.D. Ensuite prendront la parole au nom des gouvernements des pays candidats, M. G. KONTOGEOGIS, Ministre hellénique chargé des affaires européennes, M. V. CONSTANCIO, Président de la Commission pour l'intégration européenne auprès du Conseil des Ministres portugais, et le Ministre du gouvernement espagnol chargé des problèmes d'adhésion à la C.E.

Présideront les différentes sessions de travail : MM. E. DAVIGNON et L. NATALI, Membres de la Commission de la C.E. ; M. H.-J. GLAESNER, Directeur général-Jurisconsulte du Conseil de la C.E. ; MM. C. D. EHLER-MANN, P. MATHIJSEN et D. STRASSER, Directeurs généraux à la Commission de la C.E. ; M. F. A. CASADIO, Directeur de la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, Rome ; M. G. DENTON, Directeur du Federal Trust for Education and Research, Londres ; M. A. JACQUEMIN, Président de l'Institut des Sciences économiques, Louvain ; M. T. LOPEZ-CUESTA, Recteur de l'Université d'Oviedo ; M. M. MARTINEZ CUADRADO, Professeur à l'Université de Madrid ; M. S. RENBORG, Directeur des Affaires économiques et sociales au Conseil de l'Europe ; M. J. SIOTIS, Professeur à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, Genève ; M. M. A. TRACY, Directeur au Secrétariat général du Conseil de la C.E.

Le Directeur du Colloque est M. W. WALLACE, nommé récemment au poste de Directeur adjoint du Royal Institute of International Affairs, Londres.

Pour tous renseignements complémentaires, s'adresser au Secrétariat de la Semaine de Bruges, Collège d'Europe, Dyver 11, B - 8000 BRUGGE (Belgique), Tél. 050/33.53.34.

Tous comptes faits...

**BONS du TRESOR**  
à intérêts progressifs

...un placement "plein d'intérêts"  
et disponible au bon moment.

Taux actuariel brut jusqu'à 9,75 %

de la vasselias

BT 10