



Après le sommet de Copenhague, la relance politique et monétaire de l'Europe est-elle possible? J. BURNER — Le pari nucléaire des Communautés est-il encore crédible? Essai de synthèse critique d'une « politique communautaire (suite), J.-R. LECERF et A. TURK. — Les Communautés européennes et le droit de légation actif. E. SAUVIGNON. — Chronique de la jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés européennes (suite), H. CASSAN.

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

N° 216

AVRIL 1978

VIENT DE PARAITRE

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

Sommaire du n° 3

Yvonick RENARD : *L'enjeu de la bataille des statistiques industrielles*

Paul DUBOIS : *La mutation de la statistique industrielle*

Frédéric JENNY et André-Paul WEBER : *La politique française de concurrence : nouvelles données et nouveaux problèmes*

Alain RONCIN : *Le rôle des caractéristiques sectorielles dans la détermination des performances à l'exportation*

Dominique FINON : *Evolution comparée de la compétitivité de la production d'électricité d'origine nucléaire aux Etats-Unis et en France (deuxième partie)*

NOTES

G. LEROY : *Apprentissages stratégiques et structurels d'entreprises internationales*

CHRONIQUES

Christian STOFFAES : *Du libre échangeisme à la politique industrielle*

NOTES DE LECTURE

Yves MORVAN : *A propos de quelques ouvrages sur les nationalisations*

RECENSIONS

Olivier PASTRE : *Sur une analyse mésoéconomique du capitalisme mondial*

Michel MARCHESNAY : *Compte rendu du colloque : sur l'économie industrielle de la chimie*

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 216
Avril 1978

sommaire

problème du jour

- 155 Après le sommet de Copenhague, la relance politique et monétaire de l'Europe est-elle possible ? par Jean BURNER.

l'économique et le social dans le marché commun

- 158 Le pari nucléaire des Communautés est-il encore crédible ? Essai de synthèse critique d'une « politique communautaire » (suite), par Jean-René LECERF et Alex TURK, Assistants à la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales, Université de Lille II.
- 176 Les Communautés européennes et le droit de légation actif, par Edouard SAUVIGNON, Maître-Assistant à l'Université des Sciences Sociales de Grenoble.

questions institutionnelles et juridiques

- 192 Chronique de la jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés européennes (suite), par Hervé CASSAN, Maître de Conférences agrégé à l'Université de Lille II (détaché à Fès).

actualités et documents

- 210 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

Editions Techniques et Economiques : Revue d'Economie Industrielle, p. II couv. ; L'élargissement des Communautés Européennes, p. III couv. ; La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes en matière de concurrence, p. IV couv. ; Trente ans d'Europe, p. 222 ; Annuaire du Marché Commun, p. 222 ; Etudes Internationales, p. 223 ; Transports n° spécial, p. 224.

APRÈS LE SOMMET DE COPENHAGUE, LA RELANCE POLITIQUE ET MONÉTAIRE DE L'EUROPE EST-ELLE POSSIBLE ?

Jean BURNER

Pour la première fois depuis longtemps, le Sommet européen de Copenhague a donné l'impression que la relance politique et économique de l'Europe était possible. En effet sur le plan politique, les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEE ont pris la décision de tenir entre le 7 et le 10 juin 1979 les premières élections directes du Parlement européen. Sur le plan économique, l'Europe des « Neuf » semble enfin avoir pris conscience de son identité, bien que jusqu'à présent toutes les rumeurs au sujet d'une spectaculaire relance de l'Europe monétaire n'aient pas été confirmées sur le plan politique, la décision prise au sujet de la date des élections européennes a une valeur de symbole. Il aura en effet fallu attendre près de vingt ans pour voir aboutir une revendication formulée par de nombreux hommes politiques européens : les élections du Parlement européen au suffrage universel direct par les 250 millions de citoyens de l'Europe des « Neuf ». L'événement est considérable, car pour la première fois, les citoyens des neuf pays de la Communauté européenne voteront pratiquement ensemble pour élire 410 députés qui siègeront au Parlement européen. Les esprits chagrins diront certes que les pouvoirs du Parlement européen sont très réduits et que cela ne vaut pas la peine de se donner tant de mal pour faire élire 410 députés qui n'auront que des pouvoirs symboliques à côté du tout puissant Conseil des ministres de la CEE et de la Commission européenne qui a le droit d'initiative pour toutes les questions touchant à la vie de la Communauté européenne. Mais dès à présent, il est certain que le nouveau Parlement européen aura une toute autre dimension que le parlement actuel, dont les membres sont désignés parmi les parlementaires nationaux et qui ne font souvent que de brèves apparitions à Strasbourg et à Luxembourg. Car sans nul doute, les nouveaux parlementaires ne voudront pas se contenter de donner des avis sur toutes les grandes questions européennes, mais voudront avoir leur mot à dire dans les grands dossiers de la vie communautaire. En attendant, les chaînes européennes de radio et de télévision se concertent déjà activement pour coordonner la campagne électorale pour ces élections, campagne qui devrait débiter au printemps 1979 dans les neuf pays du Marché commun.

Sur le plan économique et monétaire, Copenhague a été un grand espoir qui demande toutefois confirmation. L'Europe des « Neuf », ballottée de toutes parts et incapable d'avoir une politique monétaire et économique propre depuis la crise du pétrole et le flottement généralisé des monnaies, a fait un effort pour retrouver son identité dans ce secteur vital pour le développement de la CEE. Il semble que pour la première fois le chancelier ouest-allemand Helmut Schmidt ait pris l'ini-



tiative dans ce domaine. Inquiet de la forte chute du dollar qui compromet à terme la bonne santé de l'économie allemande et vexé de l'attitude américaine notamment dans le secteur nucléaire, le chef du gouvernement allemand a senti que l'Europe des « Neuf » pourrait, si elle était ressoudée sur le plan économique et monétaire, offrir une chance de parler d'égal à égal avec les autres Grands, c'est-à-dire le Japon et surtout les Etats-Unis. Jusqu'à présent en effet, la thèse allemande était la suivante : sans le concours actif des Etats-Unis, aucune stabilisation monétaire n'est possible, d'autant plus que les pays du Marché commun ont des évolutions divergentes sur le plan économique tant en ce qui concerne la croissance que le taux d'inflation qui varie de 3 % en Allemagne Fédérale à 18 % en Italie. Selon des rumeurs non confirmées dont s'est fait surtout l'écho le Président de la Commission européenne, M. Roy Jenkins, le chancelier ouest-allemand, soutenu par le Président de la République française M. Valéry Giscard d'Estaing, aurait fait trois sortes de propositions pour relancer l'Europe monétaire : rétablir un lien entre les monnaies du « serpent » (deutsche mark, francs belge et luxembourgeois, florin hollandais et couronne danoise qui flottent de concert à l'égard du dollar et les autres monnaies européennes (franc français, livres anglaise et irlandaise et lire italienne) qui flottent librement tant à l'égard de la monnaie américaine que des monnaies du serpent.

La seconde idée émise par M. Schmidt serait de renforcer considérablement les moyens du Fonds européen de coopération monétaire en le dotant d'un fonds de roulement de plus de 20 milliards de dollars. Enfin l'unité de compte européenne, basée sur un panier des monnaies de la CEE et déjà utilisée pour la CECA et le budget de la CEE, verrait sa fonction élargie et pourrait servir de moyen de règlement entre les banques centrales européennes. Ces idées ont été en grande partie approuvées par la Belgique et la France. Toutefois l'Italie et surtout la Grande-Bretagne se sont montrées beaucoup plus réservées. La Grande-Bretagne n'a jamais été une adepte de l'Europe monétaire. Londres craint manifestement qu'une relance dans ce secteur puisse entamer les pouvoirs de décision du gouvernement britannique et restreindre sa liberté de manœuvre dans les secteurs économique et financier. Pour les dirigeants travaillistes, l'essentiel est ailleurs. Selon Londres, les neuf pays du Marché commun doivent avant tout se mettre d'accord sur des objectifs communs de croissance (4,5 %) et coordonner leurs actions de relance. La politique monétaire européenne ne doit jouer dans cette perspective qu'un rôle d'appoint car le Royaume Uni est persuadé que tout tourne autour des relations de change entre le dollar, le deutsche mark

et le yen et que dès lors il serait vain de vouloir rétablir un système de parités plus ou moins fixes entre les monnaies européennes. Londres marque donc nettement sa préférence pour une solution mondiale au problème de la crise dans laquelle l'Europe doit jouer son rôle mais sans vouloir pour autant relancer l'union économique et monétaire européenne dont l'idée et la philosophie n'ont jamais été acceptées par les Britanniques. De leur côté, les Italiens manifestement ne sont pas enthousiasmés par l'idée d'une relance monétaire. Pour les dirigeants italiens, la priorité va à la concertation et la coordination des politiques économiques des « Neuf ». Ce n'est que lorsque tout marchera bien dans ce domaine qu'on pourra de nouveau penser à une coopération accrue dans le secteur monétaire, disent les responsables financiers et économiques de la péninsule. Ces divergences de vue semblent expliquer pourquoi Copenhague n'a finalement pas permis de réaliser tout de suite la grande percée escomptée sur le plan monétaire. Les neuf Chefs d'Etat et de gouvernement semblent avoir marqué leur volonté politique d'aller de l'avant mais des décisions concrètes ne seront annoncées qu'au prochain Sommet européen au mois de juillet à Brème. Pendant ce temps les instances spécialisées européennes (Conseil des ministres des finances, Comité monétaire et Comité des gouverneurs des banques centrales) étudieront les différentes alternatives discutées à Copenhague pour relancer l'Europe économique et monétaire. Mais certains esprits sceptiques pensent que, faute d'une nouvelle impulsion, les espoirs nés dans le secteur monétaire après le sommet de Copenhague pourraient très vite se transformer en déception. Car un fait est sûr : tout le monde n'est pas d'accord sur la philosophie de la relance monétaire et la route est semée d'embûches. Faut-il ou non élargir le serpent monétaire européen, faut-il ou non reprendre l'idée de l'ancien ministre néerlandais des finances, M. Duisenberg, qui proposait la création de zones cibles pour les monnaies ne faisant pas partie du « serpent », ce qui permettrait de jeter un pont entre par exemple le deutsche mark et le franc français ? Enfin les Neuf sont-ils prêts à mettre dans un pot commun une petite partie de leurs réserves monétaires pour créer un fonds de roulement européen chargé de maintenir cette cohésion monétaire retrouvée ?

Toutes ces questions techniques sous-entendent des décisions de principe sur le plan politique qui apparemment n'ont pas été prises à Copenhague. D'ailleurs les Allemands paraissent maintenant être en retrait par rapport à Copenhague. Ils parlent de nouveau du « serpent » comme mécanisme de change européen qui pourrait accueillir d'autres monnaies comme le franc français ou la

livre anglaise. Toutes ces questions risquent de rester sans réponse jusqu'au prochain Sommet européen de Brême. Si la discrétion dont s'entourent les responsables européens débouche sur des résultats concrets et spectaculaires, le temps n'aura pas été perdu. Mais si une fois de plus, la relance monétaire européenne reste au stade des idées, la déception sera très grande et risque de faire oublier l'acquis politique que représente la décision de faire élire les députés au Parlement européen directement par les citoyens des neuf pays du marché commun.

Le Sommet de Brême suscite donc une fois de plus beaucoup d'espoirs. S'il ne se traduit par aucune décision concrète dans le secteur économique et surtout monétaire, les Cassandres de la politique européenne auront eu une fois de plus raison. Ceci serait particulièrement grave pour la crédibilité de l'Europe des « Neuf » à quelques jours à peine du Sommet économique et social de Bonn où les pays du Marché Commun retrouvent les Etats-Unis, le Japon et le Canada pour discuter et éventuellement décider des grandes orientations économiques pour les mois et années à venir.

RECHERCHES DE MARCHÉ
COMMUN
MARCHÉ COMMUN
MARCHÉ COMMUN
MARCHÉ COMMUN
(1974)

MARCHÉ COMMUN
MARCHÉ COMMUN
MARCHÉ COMMUN

LE PARI NUCLÉAIRE DES COMMUNAUTÉS EST-IL ENCORE CRÉDIBLE ? ESSAI DE SYNTHÈSE CRITIQUE D'UNE « POLITIQUE COMMUNAUTAIRE » (Suite)

Jean-René LECERF
et Alex TURK

*Assistants à la Faculté des Sciences Juridiques,
Politiques et Sociales, Université de Lille II*

(*) La première partie de cette étude est parue dans le numéro 215, mars 1978.

SECTION II

LA RECHERCHE DE SOLUTIONS CONCRETES

Au recours à de nouveaux modes d'action sur le plan du droit, correspond la définition, dans les faits, d'une stratégie énergétique globale (§ 1).

Conformément aux fondements de celle-ci, et dans le respect des objectifs qu'elle détermine (A), le nucléaire, axe fondamental, est appelé à un développement privilégié (B).

Mais le succès de cette stratégie requiert la mise en œuvre d'une politique énergétique fractionnée (§ 2), qui doit prendre en compte à la fois les différents secteurs énergétiques d'accompagnement du nucléaire (B) et l'évolution nécessaire de leur importance respective en fonction des réalisations de celui-ci (A).

§ 1. — Une stratégie énergétique globale

Poser l'approvisionnement énergétique de l'Europe en termes de stratégie, requiert la mise au point d'un scénario dont se dégagera le pari nucléaire de la Commission (B). Mais le choix de cet axe politique principal doit lui-même être étayé par une analyse précise de la situation énergétique communautaire susceptible d'éclairer les grandes orientations de la nouvelle stratégie globale (A).

A) Fondements et objectifs de la nouvelle stratégie

Il s'agit donc d'assurer au mieux l'indépendance énergétique et la sécurité des approvisionnements (21). Dans l'hypothèse la plus favorable, cela suppose une réduction à terme des importations et un accroissement corrélatif de la production européenne. Le projet consiste à faire passer les importations de 63 % des besoins en 1973 à 42 % en 1985 tandis que, durant la même période, la production européenne s'élèverait de 37 % des dits besoins à 58 %. Cet objectif est d'autant plus ambitieux que les perspectives n'étaient guère engageantes. Les prévisions effectuées en 1973 annonçaient une légère détérioration du bilan énergétique pour 1985 (64 % d'importations contre 36 % de production européenne) (22).

Nous voyons donc qu'en substituant des objectifs aux prévisions, la nouvelle stratégie n'introduit pas

(21) Sur tous ces points cf. *Revue de l'Energie*, p. 546 et suiv. « La nouvelle stratégie de la Communauté européenne ».

(22) COM (74) 550 Final, p. 11 bis.

une simple clause de style, mais chiffre l'effort maximal qu'est susceptible de supporter la Communauté.

En ce qui concerne la sécurité des approvisionnements, la Commission recherchera « une structure dans laquelle aucun centre de décision ne pourrait peser sur l'approvisionnement d'un poids tel qu'il serait en mesure de compromettre la stabilité globale des fournitures en quantité et en prix » (23).

C'est bien entendu la question de l'approvisionnement en pétrole qui est ainsi posée, en liaison avec l'action menée par l'O.P.E.P. En effet, le pétrole qui représente 61 % des besoins totaux, est importé à 98 %. Si l'on ajoute que le comportement des pays producteurs « est dicté principalement par des critères de développement économique ou par des choix politiques » (24), on comprend mieux la nécessité et l'urgence de se doter d'une politique de diversification, au double niveau des sources d'énergie et des lieux géographiques d'approvisionnement.

En refusant la facilité qui consisterait à recourir passivement au pétrole pour satisfaire la demande

énergétique communautaire (ce qui aurait pour corollaire l'asservissement de l'Europe aux pays producteurs, les Neuf doivent donc fixer les grandes orientations d'une politique d'approvisionnement.

Selon la Commission, seule l'énergie nucléaire est capable de prendre le relais du pétrole et de devenir l'axe de la nouvelle politique de diversification. Précisons qu'il n'a jamais été question de parvenir à l'autarcie européenne : l'Europe n'a pas et n'a jamais eu les moyens d'adopter une politique de maîtrise de l'énergie (25). Il s'agit simplement pour la Commission de substituer à une pénurie quasi-totale en fuel une autre pénurie, jugée plus avantageuse, ou plutôt de pondérer l'une par l'autre.

Sans anticiper sur des analyses plus détaillées (26), nous esquisserons, dès à présent, l'évolution des contributions des principales sources d'énergie au bilan énergétique. Nous avons représenté dans le tableau ci-dessous cette évolution par source d'énergie.

	1973	1985	2000
Energie nucléaire	1,4 % (12 GWe)	17 % (220 GWe)	50 % (1 000 GWe)
Pétrole	61,4 % (617 MTep)	41 % (655 MTep)	—
Combustibles solides	22,6 % (227 MTep)	16 % (250 MTep)	—
Gaz	11,6 % (117 MTep)	24 % (375 MTep)	33 %
Autres	3 %	2 % (40 MTep)	—

Ces chiffres sont extraits du COM (74/550 Final) (27).

A la lecture de ces chiffres, on peut se demander pourquoi l'on qualifie d'axe fondamental le recours à l'énergie nucléaire. Hormis son apport quantitatif évident à l'ensemble du projet, c'est son caractère dynamique qui nous paraît le plus significatif de la volonté de la Commission d'imprimer un élan nouveau à la recherche de l'indépendance énergétique. La présence d'un élément de cette nature, sans revêtir un caractère indispensable, nous paraît un atout dans la réussite d'une « politique communautaire ». En effet, la définition d'un tel axe fournit, semble-t-il, une aide appréciable au volontarisme politique, élément moteur de la « politique communautaire », telle que nous l'avons précédemment envisagée.

(23) Op. cit., p. 4.

(24) Op. cit., p. 25.

B) L'axe nucléaire

Le bouleversement des conditions du marché énergétique de l'automne 1973 (28) provoque ce que n'avaient pu faire en 1955, dans une période d'éner-

(25) Ni le désir... : « La recherche de la sécurité à long terme ne doit pas être confondue avec un désir illusoire d'atteindre à l'autarcie. Celle-ci, non seulement paraît hors de portée, mais surtout elle serait en opposition avec la vocation internationale de la Communauté et avec les principes sur lesquels elle se fonde » : COM (74) 1960 Final, Bruxelles, 27/11/74. Politique énergétique communautaire. Objectifs pour 1985. Communication de la Commission au Conseil, p. 3.

(26) Cf. ce titre, point II.

(27) Le COM 550 ne donne pas les chiffres précis concernant l'an 2000, exception faite du nucléaire.

(28) Le pétrole qui coûtait environ 1,90 dollar le baril est passé à près de 9,50 dollars fin 1974, cf. Conférence de



gie à bas prix les recommandations du Rapport Armand : le recours à l'exploitation industrielle du nucléaire. En effet, ce choix est dicté, bien entendu, par des considérations d'ordre économique.

Or, selon les instances européennes, la production d'énergie nucléaire est désormais, sur ce plan, la plus avantageuse (29).

Assurer la sécurité des approvisionnements dans des conditions économiques satisfaisantes postule donc le retour à l'énergie nucléaire (30), mais dans le respect de certains impératifs. C'est pourquoi la Commission reprend les orientations de « *Vers une nouvelle stratégie...* » dans une communication consacrée au rôle de l'électricité dans le cadre de celle-ci (31).

En effet, elle considère que la promotion de l'énergie électrique sera le débouché nécessaire de la production d'énergie nucléaire, compte-tenu, bien sûr, du facteur coût. Et elle conclut : « *Pour la production d'électricité, l'énergie nucléaire satisfait donc aux exigences à la fois de la sécurité de l'approvisionnement et de l'économie* » (32).

Il nous appartient d'analyser le processus selon lequel la Commission poursuit l'objectif de la sécurité des approvisionnements (1. —) en définissant les modalités économiques optimales d'un développement de l'axe « *électro-nucléaire* » (2. —).

1. — Le couple production-sécurité des approvisionnements

Dans « *Vers une nouvelle stratégie...* », une affirmation ne laisse pas, au premier abord, d'être surprenante :

« *La totalité de l'énergie nucléaire, même obtenue à partir de matières fissiles importées, est assimilée à de l'énergie indigène* » (33).

Quelles raisons peuvent inciter les Européens à une telle attitude, alors qu'il ne s'agit que de substituer au pétrole qu'ils ne possèdent pas, l'uranium qu'ils ne possèdent guère plus ? Trois considérations semblent avoir été déterminantes.

presse de M. Simonet alors vice-Président de la Commission. Communauté européenne Informations « Horizon 1985 pour l'Énergie », 15/12/74.

(29) COM (74) 550 Final, p. 19.

(30) Cf. sur ce point la Résolution du Parlement européen sur la Communication des Communautés européennes au Conseil relative aux orientations pour le secteur de l'électricité dans la Communauté. J.O.C.E., 20/10/1975, n° C 239/20.

(31) COM (74) 1970 Final : Orientations pour le secteur de l'électricité dans la Communauté.

(32) COM (74) 1970 Final précité, p. 7.

(33) COM (74) 550 Final, p. 11.

— Tout d'abord, la Commission constate la vocation plus européenne et la nature plus diversifiée du marché de l'uranium. D'une part, et c'est l'aspect fondamental, dans le cas du Canada, de l'Australie, voire de l'Afrique du Sud, l'Europe peut escompter, de façon légitime, entretenir avec ces pays des relations privilégiées dans le cadre d'une certaine « *solidarité occidentale* ». D'autre part, il importe de ne négliger ni la contribution des partenaires obligés, Gabon et Niger notamment, ni les perspectives d'un élargissement rapide du marché (34). La sécurité des approvisionnements en uranium paraît donc assurée. D'autant plus que la Commission indique qu'il est possible de « *renforcer sans tarder cette sécurité par une politique de diversification des sources et par l'établissement des relations stables avec les producteurs* » (35).

— Ensuite, à la différence de la situation dans le marché pétrolier, les Etats membres ne sont pas ici dépourvus de monnaie d'échange. Ceux-ci sont, en effet, conscients de l'intérêt que présente pour les exportateurs leur savoir-faire technologique.

— Enfin, il importe de souligner que se profile, en arrière-plan, l'hypothèse d'un auto-approvisionnement par les surgénérateurs et la seconde génération du nucléaire.

A tous ces arguments spécifiques au nucléaire, s'ajoute, par ailleurs, un argument purement européen : en raison des problèmes de sécurité liés au développement de cette source d'énergie, les nouveaux exportateurs préfèrent s'adresser à l'Europe plus qu'aux Etats membres.

2. — Le couple débouché-rentabilité

Selon la Commission, dans les vingt ans à venir, le seul biais possible pour l'utilisation de l'énergie nucléaire, est l'électricité. Le programme électro-nucléaire sera donc massif (cf. tableau). Dès 1985, 50 % de l'électricité sera produite à partir de cette source.

Deux types de considérations éclairent le choix de la Commission.

D'une part, bien sûr, les caractéristiques avantageuses de l'énergie électrique sont bien connues : sa souplesse, qui permet à court terme de substituer

(34) Etant donné le caractère lacunaire des prospections déjà réalisées, un « inventaire nucléaire » s'avère nécessaire. Il semble que l'on puisse entretenir l'espoir d'un marché plus abondant à court terme, au sein duquel Groenland, Algérie, Amérique Latine et Amérique du Sud apparaissent comme des partenaires potentiels.

(35) COM (74) 550 Final, p. 5.

	1975	1980	1985	1990	2000
Puissance nucléaire en service (GWe)	25	65	200 (*)	400	1 000

(Source : COM (74) 1963 Final).

(*) Le chiffre de 220 GWe est même avancé dans « Vers une nouvelle stratégie... », mais les 20 GWe supplémentaires concernent des applications non électrogènes dont la réalisation est fort incertaine.

de l'énergie indigène au pétrole, sa sûreté, puisqu'elle peut être produite à partir de différentes sources, sa commodité d'emploi, ses facilités de stockage, etc. D'autre part, et c'est le point le plus important, l'électricité d'origine nucléaire apparaît moins chère que les autres sources d'énergie (36). Certes, le quadruplement des prix pétroliers a fait de l'uranium un produit fort concurrentiel, mais il importe surtout de constater que la relative faiblesse de la part du combustible dans le kWh nucléaire ferait d'une éventuelle majoration des prix un aléa beaucoup plus acceptable que pour le fuel, comme l'atteste le tableau suivant :

	Nucléaire	Fuel-oil
Charges de capital	61 %	29 %
Combustible	23 %	61 %
Exploitation	16 %	10 %

(Source : Rapport sur la réalisation des programmes actuels de production d'énergie nucléaire dans la Communauté. XVII/346/76-F (8/11/1976). Annexe II-a, p. 4).

Selon une étude publiée dans la *Revue Générale Nucléaire*, même à égalité de prix du kWh, il ne serait pas nécessaire de remettre aussitôt en question le programme nucléaire (37). Ceci illustre la

(36) Cf. sur ce point, *Revue de l'Energie*, juillet-août 1976, p. 381, précitée, et COM (74) 1960 Final, p. 8.

(37) R.G.N. n° 3, mai-juin 1977, « Aspects économiques de l'énergie nucléaire et de son cycle de combustible », Gouni et Thiriet, pp. 224 et 225.

complexité du problème du coût : dans l'hypothèse où le kWh nucléaire serait légèrement plus cher (38), il n'en resterait pas moins économiquement justifié. En effet, selon les auteurs de cette étude, il faut tenir compte du coût de l'indépendance énergétique, « *coût qui a toujours implicitement été pris en compte dans les décisions d'équipements en France* ».

On ne saurait trop insister sur l'imbrication des questions de coût et d'indépendance énergétique (39). La nécessité d'exposer clairement le raisonnement tenu par la Commission pour justifier le recours au nucléaire amenait à distinguer deux phases mais, bien entendu, certains aspects sont indissociables, notamment les caractéristiques de souplesse, de facilités de stockage, etc. (40) sont communes aux deux couples décrits. L'essentiel reste que « *le recours au nucléaire éloigne de la matière première énergétique qu'il faut économiser* » (41).

§ 2. — Une politique énergétique fractionnée

Dans la mesure où le nucléaire ne contribue de façon significative au bilan énergétique européen qu'à compter des années 1985, il importe de pourvoir aux besoins immédiats par la mise en œuvre de politiques d'accompagnement.

A) La « politique globale... fractionnée »

Bien plus qu'un simple point de repère plus ou moins hypothétique, « *les années 1985* » constituent une date charnière entre deux styles de formulation de la politique énergétique définie par la nouvelle stratégie (1). L'inéluctabilité de cette coupure rend encore plus pressante la nécessité d'un relais juri-

(38) Signalons qu'il faudrait pour cela que le prix du fuel-oil tombe à moins de la moitié de sa valeur de référence.

(39) Ainsi, en cas d'augmentation du coût de l'uranium, des gisements jugés non rentables le deviendraient, ce qui diminuerait les risques de pénurie.

(40) Cf. COM Ener n° 19-76, Bruxelles, 22/6/76, « Approvisionnement de la Communauté en combustibles nucléaires. Esquisse d'une politique de stockage », p. 4 : « Le choix du combustible nucléaire est aussi caractérisé par la longueur des temps de transit des matières à travers ses différents segments... Il résulte de ces caractères de durée et de gestion qu'une *réelle situation d'urgence* produite par une rupture (même brutale) de flux en matières *ne peut se produire soudainement* ».

(41) *Enerpresse*, n° 1590 du 11/6/1976. Extrait d'un rapport de M. Laigroz (Congrès de l'UNIPED, 23-28/5/1976).

(42) Rappelons que, de façon caractéristique, le COM (74) 550 Final fixe d'abord les objectifs à long terme avant de se préoccuper du court terme.



dique rapide de la volonté politique des Etats membres (2).

1. — Les années 1985, coupure technique entre deux phases d'une même politique

Il était de la nature de la nouvelle stratégie, se voulant à la fois opérationnelle et prospective, d'envisager aussi bien les perspectives des années 2000 que les problèmes énergétiques du court terme (42). En outre, le choix même de l'axe principal, le nucléaire, obligeait à une telle dichotomie. En effet, celui-ci ne pouvait, en raison de ses caractéristiques intrinsèques, se satisfaire d'une politique circonstancielle. En termes énergétiques, 1985 correspond à l'actualité, puisque ce n'est qu'alors que débutera vraiment la rentabilité nucléaire (43). Ainsi, on le sait, le nucléaire dans les meilleures conditions de réalisation de l'hypothèse, ne contribuerait au bilan énergétique européen de 1980 que pour 65 GW(e), montant dérisoire au regard de la contribution pétrolière. Or, c'est pourtant durant cette période, où l'insécurité des approvisionnements continuera à peser sur l'Europe, que devront être consentis les plus grands efforts financiers.

— Il faudra payer les coûts d'investissement des centrales nucléaires, dont il n'a jamais été mis en doute qu'ils dépassaient de beaucoup ceux des centrales au fuel ou au charbon ;

— il faudra, dans le souci d'une sécurité d'approvisionnement minimale, stabiliser une production charbonnière que les calculs purement économiques ont depuis longtemps vouée à un rapide déclin ;

— il faudra, enfin, importer l'indispensable pétrole dans des proportions croissantes (44) et aux prix que voudront bien consentir les pays producteurs.

A cette période difficile, succéderait, à partir des années 1985, le début d'un « âge d'or énergétique ».

— La croissance de la contribution nucléaire au bilan énergétique, très faible jusque-là, adopterait un rythme beaucoup plus soutenu, pour en arriver au chiffre de 1 000 GW(e) en l'an 2000, la faible

(43) Selon le Document XVII-328-74-F, p. 7 : les délais techniques du nucléaire sont les suivants :

- 4 à 7 ans pour construire une usine d'enrichissement ou pour doubler la capacité d'une usine existante.
- 4 à 7 ans pour construire et mettre en exploitation une usine de retraitement de grande taille.
- 7 à 10 ans pour découvrir un gisement d'uranium et le mettre en production.
- 2 à 3 ans pour accroître la production d'un gisement déjà en exploitation.

(44) Si le COM (74) 550 Final fixe pour objectif une notable diminution de la contribution pétrolière en pourcentage dans le bilan énergétique 1985, il n'en reste pas moins qu'une augmentation des importations en quantités est, elle-même, prévue.

contribution du combustible dans le kWh nucléaire et le savoir-faire technologique européen permettant de relativiser l'importance de la situation importatrice de la Communauté en uranium naturel.

— Le relais nucléaire devenant une réalité, le « prix de la sécurité » consenti pour le charbon ne se justifierait plus.

— La diminution des importations pétrolières des Neuf serait en outre susceptible de limiter les tensions sur ce marché, voire d'y entraîner une baisse tarifaire.

Ainsi, loin de suivre une évolution linéaire, le court terme et le long terme nécessitent la mise en œuvre de politiques radicalement différentes et cependant complémentaires. L'imbrication étroite des secteurs énergétiques voulue par la nouvelle stratégie ordonne l'importance respective du pétrole et du charbon autour du développement de l'axe nucléaire. Remettre en cause cette dichotomie, c'est remettre en cause l'intégralité de la stratégie. La première période et les difficultés qui lui sont inhérentes, sont inéluctables, comme le constate la Commission :

« Une période de dix années représente le temps minimum nécessaire pour pouvoir modifier les structures économiques et opérer des investissements nouveaux tant au niveau de la production que de la consommation d'énergie... 1985 marquera seulement l'époque où une évolution aura pris la vitesse nécessaire pour exercer une force suffisante et infléchir l'ensemble » (45).

Le cas de l'électricité illustrera ce propos. Alors que le prix de l'énergie électrique va augmenter dans le court terme (46), c'est immédiatement qu'il faut « informer les consommateurs que, même si les tarifs devaient temporairement apparaître moins attrayants, à moyen et long terme, l'électricité sera une énergie très compétitive et qu'il convient d'en tenir compte dès à présent dans le choix de nouveaux équipements » (47).

Il s'agit donc, au plus vite, et en dépit d'un coût en augmentation, de développer le champ d'action de l'électricité. Ce n'est qu'à cette condition que le nucléaire trouvera à partir de 1985, le débouché qui lui est indispensable.

(45) COM (74) 1960 Final, Bruxelles, 27/11/74. « Politique énergétique communautaire. Objectifs pour 1985 », p. 4.

(46) En 1974, en effet, le tiers de la production électrique dépend du pétrole et la construction de centrales au fuel à l'époque de la crise augmentera encore ce pourcentage.

(47) COM (74) 1970 Final, précité, p. 16.

2. — Les conséquences de cette coupure pour le mécanisme communautaire

Sur le plan des mécanismes communautaires, ce délai minimum de 10 ans, s'il peut, dans certaines conditions, être considéré comme une chance pour l'Europe, n'en présente pas moins de très graves dangers.

A l'horizon 1985, dans le respect de la Nouvelle Stratégie, les politiques énergétiques des Etats membres ne devraient plus représenter que les éléments de la cohérence d'une politique énergétique communautaire. Or, un tel bouleversement n'a de chances de se produire qu'à la condition que chacun des Etats en voie lui-même l'intérêt, non seulement sous l'angle européen, mais surtout sur le plan strictement national. Aujourd'hui, les disparités des richesses énergétiques s'opposent à un tel état d'esprit. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas y auraient par exemple, tout à perdre et rien à gagner. Mais ces inégalités nationales peuvent, à long terme, être remises en cause par le recours au nucléaire, seul instrument capable de faire de chacun des Etats un partenaire valable à l'échéance 1985 (48). Ce délai de 10 ans va donc être mis à profit pour donner à l'Europe énergétique l'homogénéité qui conditionne le succès d'une politique européenne intégrée.

Le risque fondamental encouru par la Nouvelle Stratégie est inhérent à la versatilité du volontarisme politique des Etats dans nos démocraties occidentales. En effet, aussi longtemps que le processus de juridicisation n'aura pas été engagé, ce volontarisme demeurera l'unique instrument de la « politique communautaire ». Or, peut-on légitimement escompter qu'un Gouvernement soumis à des élections périodiques, puisse imposer, dans une période de crise, de lourds sacrifices financiers dans la perspective d'une époque d'énergie à bon marché pour les années 1985 à 2000 ? Ce serait faire preuve de bien peu de réalisme. Si l'on prend l'exemple des Etats « à vocation nucléaire », comment ne pas évoquer les risques d'une dérobade devant l'importance croissante, dans le domaine politique des idées « écologistes » ? L'hypothèse est d'autant plus vraisemblable qu'un récent rapport démontre le paradoxe des conséquences financières d'un moratoire nucléaire (49). A long terme, celui-ci aurait des conséquences catastrophiques sur les économies des Etats qui en auraient fait le choix. Mais il n'en reste pas moins que, dans un premier

temps, on constaterait une amélioration fort notable de leur situation financière, ne serait-ce qu'en raison du moindre coût de construction et de la rentabilité beaucoup plus rapide des centrales de remplacement au fuel. Dès lors, le climat de confiance indispensable pour préserver l'espoir d'une politique commune de l'énergie s'en trouverait fort détérioré, et les Etats dotés de richesses importantes en gaz et en hydrocarbures, seraient fondés, n'y trouvant plus guère leur compte, à remettre en cause les objectifs de la Nouvelle Stratégie.

Ainsi, seul le droit, en institutionnalisant dans des formes contraignantes les engagements politiques assumés par les Etats le 17-12-1974, pourrait figer les volontés centrifuges et conduire les Etats dans la recherche de l'intérêt commun. La stratégie postule donc une action commune d'envergure à terme, mais elle exige aussi le maintien et le renforcement de politiques d'accompagnement.

B) Les politiques d'accompagnement

Il est bien évident, sur le plan quantitatif, que l'approvisionnement en autres sources d'énergie que le nucléaire est, et demeurera, pour une longue période encore, capital. En revanche, dans la perspective de notre analyse, on ne saurait, et de loin, lui accorder la même importance qu'à cet axe nucléaire. En effet, choisir celui-ci, c'est privilégier l'étude des capacités d'adaptation des mécanismes communautaires aux exigences nouvelles. Or, c'est bien dans le domaine de l'axe nucléaire (qui postule le développement rapide d'une énergie relativement nouvelle) que l'on pourra suivre l'action de chaque Etat membre et donc son volontarisme politique étroitement lié à ces mécanismes. Si l'énergie offre le meilleur type de problème qui nécessite une analyse des mécanismes communautaires, par son caractère extrêmement diversifié, l'énergie nucléaire est, quant à elle, le meilleur exemple à l'intérieur de cet exemple global. En effet, l'originalité de l'énergie nucléaire se manifeste, dans cette perspective, bien moins par l'importance de sa contribution au bilan énergétique global, que par le degré de volontarisme européen qui nourrit son développement.

On peut distinguer, parmi les énergies « anciennes », celle qui, comme le pétrole, devra être réduite, celle qui, comme le charbon, devra être maintenue, celle enfin qui, comme le gaz naturel, devra poursuivre son développement.

1. — Le pétrole

Définissant « l'orientation nouvelle de la politique pétrolière », la Commission reconnaît que « le pétrole demeurera longtemps encore un élément

(48) Rappelons que le COM (74) 550 Final, assimile la production nucléaire aux productions indigènes.

(49) Rapport Maillet. Université de Lille I, 1977.



fondamental de l'approvisionnement » (50). Ceci semble paradoxal puisqu'il s'agit de réduire la dépendance vis-à-vis des approvisionnements pétroliers. Mais la Commission fait là preuve d'une grande lucidité car, tout en fixant l'orientation nouvelle consistant à limiter à 40 % en 1985 (au lieu de 60 % en 1973) la part du pétrole dans cet approvisionnement (ce qui représente 650 Mt contre 617 en 1973), elle reconnaît que les besoins croîtront inévitablement « *avant que l'effort de substitution soit déterminant* » (51). Par ailleurs, la réduction du degré de dépendance vis-à-vis de l'extérieur en approvisionnements pétroliers (limiter à 75 % en 1985, au lieu de 98 % en 1973) exige la production de 180 millions de Tep dans la Communauté. Cet effort, qui ne semble pas sur le plan quantitatif être insurmontable pour l'Europe, est néanmoins fort significatif, dans la mesure où il ne peut être demandé qu'à un seul pays (ou presque) : le Royaume-Uni.

Dans notre perspective, il s'agit, concernant le pétrole, du problème le plus intéressant. En effet, une telle production exige du Royaume-Uni un volontarisme européen sans faille. On retrouve, de façon très circonscrite, le même type de question que pour le développement de l'axe nucléaire.

Ce qui retiendra l'attention, dans le secteur pétrolier ce n'est pas l'aspect négatif de la réduction de la contribution pétrolière au bilan énergétique global (puisque c'est là le rôle du nucléaire), mais l'aspect positif qui consiste en l'augmentation de la production intérieure communautaire, et qui ne concerne guère que le Royaume-Uni.

2. — Le charbon

La politique définie par la Commission en matière de combustibles solides repose sur le « *maintien en valeur absolue de la production* » de 1973 (52). Il s'agit d'une politique n'exigeant pas d'efforts considérables ni particulièrement significatifs (23 % du bilan énergétique global en 1973, plus de 15 % en 1985). Il s'agit également d'augmenter les importations dans une faible mesure, et enfin de « *réorienter la demande des centrales thermiques vers la houille aussi souvent que possible et au moins chaque fois que le nucléaire ne peut prendre la place* » (53).

(50) Cf. COM (74) 550 Final, précité, p. 25.

(51) Cf. tableau p. 159 de la revue.

(52) COM (74) 550 Final, p. 10 bis.

(53) Idem.

Si cette politique ne nécessite pas de volontarisme puissant, au sens où nous l'entendons, ni caractéristique (54), elle n'est pourtant pas la plus facile à mener. C'est, en effet, une politique en demi-teinte dans la mesure où il s'agit, d'une part d'augmenter les importations, moyen d'action dont le principe semble abandonné d'une manière générale, d'autre part, de maintenir une production globale, malgré les différences considérables de situation sur ce point entre les Etats membres (55). Il s'agit enfin de constituer cette source d'énergie en une sorte de « *force d'intervention* » capable d'épauler le nucléaire en cas de défaillance. Le caractère ponctuel de cette politique charbonnière pourrait revêtir un caractère grave dans la mesure où l'échec nucléaire serait massif.

De toute manière, aussi longtemps que les procédés de gazéification et de liquéfaction du charbon n'auront pas dépassé le stade de l'expérimentation, cette source d'énergie paraît condamnée à ne jouer qu'un rôle d'appoint (56).

3. — Le gaz naturel

Sur le plan quantitatif, le recours au gaz est l'un des pivots de la Nouvelle Stratégie. Il ne saurait pourtant être comparé à l'axe nucléaire, car, d'une part, l'effort exigé est plus faible (13 % de l'approvisionnement en 1973, un peu moins du quart en 1985) (57), et d'autre part, ses caractéristiques d'approvisionnement sont différentes de celles de l'énergie nucléaire. En effet, sur le plan du volontarisme politique, une étude détaillée n'aurait, ici encore, guère de signification. D'abord parce que son exploitation n'est pas possible dans chaque pays, ensuite, parce que, de toute manière, les problèmes d'investissements sont totalement différents. Le gaz se caractérise sur le plan de la politique d'approvisionnement par un recours à des importations d'origines très diversifiées. Ainsi que le précise la Commission :

« *Les importations en gaz naturel, même si elles entraînent une certaine dépendance de l'approvi-*

(54) Dans notre perspective, la signification du volontarisme politique tient au rôle qu'il joue dans la mise en œuvre de la politique communautaire. Ainsi, sur le plan des mécanismes, la politique charbonnière apparaît moins significative, compte tenu de l'existence d'un cadre juridique spécifique préétabli : le Traité C.E.C.A.

(55) Rappelons en effet que certains Etats membres avaient pris des décisions concernant la réduction de la production charbonnière bien avant la crise. Pour la France, la perspective était même une disparition des Charbonnages à court terme, à la seule exception des Houillères de Lorraine.

(56) Cf. tableau, p. 159 de la Revue.

(57) Idem.

sionnement vis-à-vis de l'extérieur peuvent cependant présenter un degré de sécurité plus élevé que l'importation du pétrole, dans la mesure où elles renforcent la diversification des provenances et où leurs conditions de fourniture présentent des garanties particulières » (58).

Comme pour le pétrole, le point le plus significatif semble être ici la question de la production communautaire, qu'il s'agit de doubler (115 Mtep en 1973, 230 au moins en 1985). Cet effort est demandé essentiellement aux Pays-Bas qui se trouvent toutefois dans une situation différente de celle du Royaume-Uni, dans la mesure où ils exploitent cette source d'énergie depuis plus longtemps que les Britanniques ne disposent de pétrole. Ils connaîtraient donc moins de difficultés pour assurer la majeure partie de la production communautaire. Au premier abord, l'exemple pourrait sembler moins révélateur, mais dans une approche plus approfondie, on peut considérer que le volontarisme politique n'est jamais aussi nécessaire que lorsqu'il s'applique à la production d'une énergie dans des conditions faciles, qui, tout en ne présentant pour le pays considéré qu'un intérêt relatif, serait d'une grande importance pour la Communauté tout entière.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La crise de l'énergie de l'automne 1973 pose, en dernière analyse, la question fondamentale : l'Europe peut-elle survivre, en tant que puissance véritablement indépendante ?

Le problème du fonctionnement des mécanismes communautaires (Section I) et celui des solutions techniques appropriées (Section II), ne sont que deux aspects de cette question fondamentale. En effet, la capacité des mécanismes communautaires de répondre à une crise et celle de la Communauté de résoudre le problème énergétique lui-même, conditionnent toutes deux l'existence de l'Europe. C'est bien ce que rappelle, peu avant la Résolution du 17-12-1974, M. Simonet, en déclarant que ce qui est en jeu c'est la « *crédibilité de l'Europe* » (59).

Dans « *Vers une nouvelle stratégie...* », la Commission insiste sur le fait que les disparités, au sein de la Communauté peuvent être « *un risque parce que le danger existe que des différences de situation et de perspective se traduisent par une divergence dans les politiques et les priorités de chacun des pays membres, ce qui aurait pour conséquence*

d'annuler les avantages potentiels de l'unité du marché commun. Pour pallier ce risque, il est nécessaire de mettre en place aussi rapidement que possible une stratégie en matière énergétique au niveau communautaire » (60).

Ainsi, la Commission a pris ses responsabilités ; c'est elle qui, simultanément, donne une stratégie à l'Europe et avertit les Etats membres qu'il s'agit là d'un test sur le fonctionnement des mécanismes communautaires (61).

On sait que la « *stratégie communautaire* » n'est que le point de départ nécessaire d'un processus dynamique, reposant sur le volontarisme, et qui doit assurer la transition vers une politique commune. Dès que la « *politique communautaire* » est engagée, il n'est plus de retour possible : il faut aboutir à une politique commune. Dans l'hypothèse contraire et, compte-tenu de l'intérêt vital du problème énergétique pour les Etats, ce serait probablement l'éclatement dont la Commission avait bien pressenti le risque.

Le test est là, dans l'alternative : éclatement ou intégration technique. En effet, force est de constater que la réussite du projet de la Commission dans ce domaine énergétique crucial, permettrait, au-delà de son aspect pratique, une intégration dans un secteur-clé de la politique étrangère. L'espoir est donc grand pour ceux qui voient dans la solution-intégrée de problèmes techniques fondamentaux le canal nécessaire pour faire bientôt de l'Europe bien plus qu'un Marché Commun.

Deuxième partie: La crédibilité de la politique énergétique européenne

Dès l'automne 1976, il est possible de porter une première appréciation sur les résultats de la politique énergétique communautaire. Comme l'indiquait en 1974 M. Simonet :

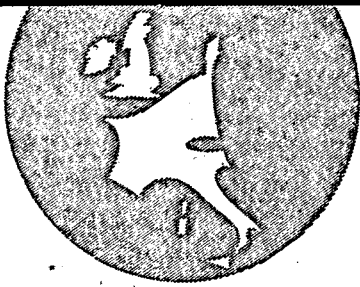
« *La Commission pense avoir clairement montré la direction dans laquelle devaient s'engager les Etats membres, s'ils veulent vraiment avoir une poli-*

(58) COM (74) 550 Final, p. 38.

(59) Cf. Conférence de presse de M. Simonet, précitée.

(60) COM 550 Final, p. 2.

(61) Cf. Conférence de presse de M. Simonet, précitée.



tique énergétique communautaire, c'était sa responsabilité, et elle l'a prise » (62).

Peut-on dire à l'automne 1976 que les Etats membres aient réellement manifesté leur volonté de mener une politique ?

Si l'on se réfère à la Résolution du Parlement Européen du 19-10-1976, on en doute car le style lapidaire et le ton désabusé de ce document sont suffisamment éclairants. En effet, le Parlement constate « l'absence de politique énergétique communautaire » et par conséquent, l'aggravation de la crise énergétique en raison de « l'incapacité du Conseil à prendre des décisions appropriées ». Puis il souligne que c'est « l'indépendance politique et économique » même de la Communauté qui est en cause et « qu'il est d'ores et déjà manifeste que les objectifs pour 1985 de la politique énergétique ne pourront être atteints et que, de ce fait, la dépendance énergétique de la Communauté ne sera en rien réduite » (63). Le Président de la Commission est lui-même amené à se demander si les Etats membres, devant l'aggravation de la situation énergétique, ont la volonté de faire en sorte que la politique communautaire de l'énergie devienne une réalité (64).

Dans cette deuxième partie, consacrée à la mesure de la crédibilité de la Nouvelle Stratégie, il sera nécessaire, d'une part, de dresser un bilan des actions menées dans la perspective du scénario établi par la Commission (Section I), d'autre part, d'évaluer les contraintes pesant sur les actions communautaires et nationales (Section II).

SECTION I

LE BILAN GENERAL DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

Comme le suggère la Résolution du Parlement Européen précitée, il était déjà possible de dresser un bilan de la Nouvelle Stratégie sur le plan des mécanismes communautaires dès 1975 (§ 1).

En revanche, en ce qui concerne le bilan énergétique (§ 2), le délai doit être plus long. 1977 est une date clé, dans la mesure où, en raison des délais de réalisation du nucléaire, elle permet de

(62) Cf. Conférence de presse, précitée.

(63) Résolution du Parlement européen sur l'état de la politique énergétique communautaire à la suite de la session du Conseil du 9/10/1976, J.O.C.E. du 13/12/1976, n° C 93/13.

(64) Cf. « Le Monde », du 20/10/76.

porter un jugement définitif sur les résultats de la première phase de la « politique communautaire ». Tout programme nucléaire lancé après cette date ne pourrait, de toutes façons, avoir d'effets qu'au-delà de l'horizon 1985 (65).

§ 1. — Des mécanismes communautaires bloqués

Le premier volet du bilan général sera consacré essentiellement aux phénomènes de blocage qui ont altéré le fonctionnement des mécanismes communautaires. En termes de bilan, ce type de phénomène relevé dans la procédure du dialogue Commission-Conseil (A) sera l'indice de fêlures ou de faiblesses plus profondes dans la problématique de l'intégration juridique (B).

A) Le cadre conceptuel : le dialogue Commission-Conseil

L'analyse du dialogue Commission-Conseil, relatif à l'élaboration de la « politique communautaire » énergétique permet d'observer dans quelle mesure un certain volontarisme politique des Etats membres s'est révélé, tendant à l'intégration juridique de cette « politique communautaire ». Dans le déroulement de ce dialogue, une place essentielle sera faite aux « impulsions » du Conseil, organe décisionnel.

Dans un premier temps, les ministres chargés de l'énergie se réunissent afin de reconnaître et consacrer l'existence d'une stratégie. Dans un deuxième temps, et c'est là le point essentiel, les Conseils de l'énergie doivent développer la « politique communautaire », et jouer ainsi un rôle fondamental dans le processus dynamique décrit en première partie.

1. — Première période : la prise en considération de l'existence de la « Nouvelle stratégie »

D'abord saisi en juillet 1974 du document « Vers une nouvelle stratégie... », publié en mai (66), le Conseil se refuse à statuer, en raison d'une « initiative » britannique (67). Ce n'est qu'en septembre

(65) Cf. note 43, p. 162.

(66) Ce document n'a été publié au J.O.C.E. que le 15/2/75 (n° L. 42, p. 1). Il avait d'ailleurs été précédé d'un premier schéma, aux conclusions plus audacieuses, qui lui avait servi de trame. Le Conseil (10-16/1/74) avait repoussé ces propositions, malgré l'avis favorable du Parlement européen. La Commission retira ses propositions le 13/5/74 (cf. sur ce point le 8^e Rapport général des Communautés européennes, 1974, p. 212).

(67) Rappelons que 1974 fut, pour la Grande-Bretagne, une année riche en élections, dont les unes précédèrent de quelques mois cette « initiative », les autres ayant lieu le mois suivant celle-ci.

1974 (68), que le Conseil prend position sur le document : il « reconnaît », « souligne », « affirme » et « adopte »... des orientations non chiffrées (69). Précisons que, dès cette Résolution, les délégations danoise et néerlandaise formulent une réserve sur les dispositions prévoyant le recours « au développement de la procédure d'énergie nucléaire », axe fondamental de la nouvelle stratégie. Il faut attendre le 17 décembre 1974 pour que le Conseil se prononce sur les objectifs chiffrés pour la production et la consommation de la Communauté de 1974 à 1985, et les orientations et actions nécessaires au développement de chaque source d'énergie (70). Ainsi prend naissance réellement la nouvelle stratégie sur le plan communautaire mais, en même temps, l'objectif de réduction de la dépendance, sur lequel s'engage le Conseil, est déjà moins ambitieux que celui retenu dans le projet de la Commission : 50 % et non plus 40 % (71). Corrélativement, en ce qui concerne l'axe nucléaire, à l'exigence d'une puissance de 200 GW(e) (voire 220), se substitue la nécessité de réaliser « au moins 160 GW(e) » (72). Là encore, la délégation néerlandaise formule une réserve sur cet objectif prioritaire.

En ce qui concerne le cadre et les délais dans lesquels sera définie la politique à mener, le Conseil décide, d'une part, de se réunir périodiquement (73), et d'autre part, dans le paragraphe 7 du même document, il demande à la Commission de « lui faire rapport semestriellement et pour la première fois le 30 juin 1975 sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs communautaires ».

2. — La seconde période : la procédure de définition de la « politique communautaire »

La seconde période s'ouvre lors de la Résolution du Conseil du 13-2-1975 « concernant les moyens à

(68) La chronologie nous paraît significative, compte tenu de l'urgence des problèmes énergétiques révélés par la crise et de la longueur des délais imposés par le recours au nucléaire.

(69) Résolution du Conseil du 17/9/1974 concernant la nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté. J.O.C.E., n° C 153/1 du 9/7/75.

(70) Résolution du Conseil du 17/12/1974 concernant les objectifs pour 1985 de la politique énergétique communautaire. J.O.C.E., n° C 153/2 du 9/7/75.

(71) En effet, le Conseil « affirme » que le niveau de dépendance atteindra 50 % en 1985, mais « approuve » l'objectif de réduire « si possible » à 40 % cette dépendance.

(72) « Une puissance installée d'au moins 160 GW(e) et, si possible, de 200 GW(e) ».

(73) Le Conseil avait décidé, en décembre 1974, de tenir pareille réunion tous les deux mois. Cf. 9^e Rapport Général des Communautés européennes, 1975, p. 216.

mettre en œuvre » (74). Il serait logique, dans cette perspective, d'assister à une succession régulière des réunions du Conseil, ainsi que des rapports de la Commission sur la réalisation des objectifs. Or, sur ce dernier point, le premier rapport sera publié le 16-1-1976 (75), et il faudra attendre le 29 juillet 1977 pour que paraisse le second (76). Quant au Conseil de l'énergie, il aurait dû se réunir 12 fois en 75-76, or, seules cinq réunions se sont tenues, hormis celle du 13 février (77). Ainsi, lors de sa session du 26-6-75, il refuse de statuer sur deux communications et des propositions concrètes de la Commission (78). Près d'un an plus tard, en mars 1976, le Conseil de l'énergie ne prend que des décisions d'importance limitée, relatives au problème pétrolier. Le Conseil de l'énergie de juin devait marquer une étape importante de cette procédure, puisqu'un ordre du jour précis avait été fixé (79). Or, il a été annulé et l'Italie alléguait la proximité de ses élections — à la demande des Français !

« l'incertitude qui règne sur l'issue des élections dans ce pays justifiant que des décisions aussi graves que la définition d'une politique énergétique communautaire soient différées » (80).

Il faut attendre le 19 octobre pour que, sur l'initiative de la présidence néerlandaise, un Conseil se réunisse. Mais

« l'ampleur des divergences est telle que la Commission de Bruxelles va tenter de relancer le débat au sein de cette réunion par un biais de procédure, un ordre du jour informel » (81).

Rappelons que c'est précisément à l'issue de cette réunion que, d'une part, le Parlement euro-

(74) Résolution du Conseil du 13/2/1975 concernant les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la politique énergétique communautaire arrêtés par le Conseil du 17/12/1974. J.O.C.E., n° C 153/6 du 9/7/1975.

(75) COM (76) 9, Bruxelles, le 16/1/1976. Rapport sur la réalisation des objectifs pour 1985 de la politique énergétique communautaire.

(76) COM (77) 395 Final, Bruxelles, le 29/7/77, 2^e rapport sur la réalisation des objectifs pour 1985 de la politique énergétique communautaire.

(77) Comme le relève d'ailleurs le Parlement européen, dans sa Résolution du 19 octobre 1976, précitée.

(78) Cf. 9^e Rapport Général des Communautés européennes, 1975, pp. 215-216.

(79) Cet ordre du jour comportait notamment l'étude d'un memorandum italien sur les moyens juridiques à développer dans le cadre de la politique énergétique communautaire.

(80) Cf. *Enerpresse*, n° 1589 du 10/6/1976. Rappelons qu'il s'agissait de discuter du memorandum italien et d'un memorandum français !

(81) Cf. *Enerpresse*, n° 1657, du 15/9/1976.



péen dénonce « l'absence de politique énergétique communautaire » et « l'incapacité du Conseil à prendre les décisions appropriées » tandis que, d'autre part, le vice-président de la Commission déplore l'inaction des instances politiques européennes (82).

B) L'intégration juridique

Le processus d'intégration juridique de la « politique communautaire » doit se développer sous l'impulsion du Conseil de l'énergie, creuset où s'exprime le volontarisme politique des Etats membres. Par ses deux premières Résolutions de 1974 (83), le Conseil n'a fait qu'amorcer ce processus, car il lui appartient également de définir les voies et moyens de l'intégration. C'est ce que la Commission attend du Conseil du 13-2-1975 (84), or, dans sa Résolution du 19-10-1976, le Parlement européen constate que

« le Conseil n'a pas été capable, depuis plus de trois ans d'établir les mécanismes communautaires nécessaires pour surmonter une crise éventuelle... » (85).

En effet, l'analyse montre que la Résolution du Conseil ne contient aucune disposition suffisamment contraignante pour déclencher le processus de juridicisation, malgré, nous le verrons, quelques timides tentatives. Compte tenu de la faiblesse de cette impulsion, le Conseil aurait dû jouer, dans les développements concrets de celles-ci, un rôle d'aiguillon, d'autant plus fort. Or, l'analyse de la procédure du dialogue Commission-Conseil (86) tend à montrer que c'est précisément à partir de février 1975 que, de report en annulation des conseils, la volonté politique se dilue.

Si l'on prend l'exemple de la révision du chapitre VI du Traité C.E.E.A., les observateurs notaient combien le changement de conjoncture consécutif à la crise et à la mise en œuvre de la nouvelle stra-

tégie venaient rendre à l'Agence d'approvisionnement d'Euratom une crédibilité certaine (87).

Cependant, même si la résolution du 13 février 1975 affirme dans ses aspects relatifs à l'approvisionnement en combustibles nucléaires que

« l'Agence d'approvisionnement sera un instrument essentiel de l'exécution des mesures d'une telle politique... et que l'élaboration d'une telle politique... nécessitera, pour des raisons d'efficacité de procéder à la révision du chapitre VI du Traité Euratom »,

elle n'en reste pas moins au stade des déclarations d'intention sans implication pratique. On en veut pour preuve que la tendance actuelle serait plutôt à la transformation de l'Agence d'approvisionnement

« en organe de prospective statistique, (qui) se verrait reconnaître le droit à connaître de la situation réelle et globale du marché. L'ensemble des contrats lui serait notifié. Le chapitre VI, ainsi purgé de toutes traces de supranationalité permettrait enfin une concertation : une concertation amiable et sans danger. Le rêve d'une politique communautaire d'approvisionnement aurait vécu » (88).

En tout cas, le risque a semblé assez pressant pour que

« des voix autorisées commencent à s'élever qui s'accordent à penser qu'il serait imprudent et néfaste de toucher à un traité qui, pour n'avoir jamais été véritablement appliqué (au moins en son chapitre VI) présente néanmoins une cohérence globale certaine et une garantie à long terme de l'entreprise atomique communautaire » (89).

Ainsi, de l'espoir d'une solution européenne tant attendue, on est passé, en une année, à l'espoir d'un statu-quo !

L'ensemble du problème de l'intégration juridique sera illustré d'une manière doublement significative par le dépôt d'un texte du gouvernement italien auprès du Conseil des Communautés. Ce texte propose, en effet, de mettre en œuvre différentes formes d'action, pouvant aller

« jusqu'à la constitution d'une Communauté économique de l'énergie semblable à celle qui a abouti à la constitution de la C.E.C.A. » (90).

(82) En définitive, comme l'indique M. Lemaître : « la vérité oblige à constater que le Conseil de l'Énergie n'a jamais rien entrepris de très sérieux pour rapprocher les points de vue et tracer, avec autorité, la voie à suivre ». Les réalisations du Conseil européen. Rapport de M. P. Lemaître, Colloque sur « le Conseil européen ». Louvain, 6 et 7 octobre 1977.

(83) Résolutions des 17 septembre et 17 décembre 1974, précitées.

(84) Réponse de la Commission à une question écrite du 13/2/1975. J.O.C.E., 21/3/75, n° C 60/13.

(85) Résolution du Parlement européen du 19 octobre 1976, précitée.

(86) Cf. supra : « La procédure de définition de la politique communautaire ».

(87) Pour une analyse plus détaillée de ces problèmes, cf. O. Pirotte : « l'Agence d'approvisionnement d'Euratom. Bilans et perspectives ». Collection des Travaux de la Faculté des Sciences Juridiques de Lille, 1977, p. 573 et suivantes.

(88) O. Pirotte, article précité, p. 599.

(89) Idem, p. 600.

(90) *Enerpresse*, n° 1805 du 18/4/1977.

On notera, d'une part, que l'on en est encore à de telles propositions, trois ans après la publication de « *Vers une nouvelle stratégie...* » et que, d'autre part, il est paradoxal que ce soit précisément l'Italie, qui joua durant l'année 1976 le rôle de frein dans la procédure du dialogue Commission-Conseil, qui prenne une telle initiative.

En dernière analyse, ce type de proposition est-il une de ces « *formules politiciennes, qui ne sont d'ailleurs pas toujours totalement creuses* », destinée à masquer « *qu'il n'y a accord sur rien* » (91), ou bien, est-ce un premier pas vers l'application de l'article 235 du Traité C.E.E. ? En effet, c'est bien là l'aboutissement nécessaire, comme le rappelait le Parlement européen dans sa Résolution du 19 octobre 1976 :

« *Le Parlement européen... prie instamment le Conseil et la Commission d'appliquer immédiatement l'article 235 du Traité instituant la C.E.E. — comme pour la protection de l'environnement et de la recherche — et de créer, là où ils n'existent pas clairement, les fondements juridiques nécessaires à une politique énergétique commune* ».

§ 2. — Des politiques nationales hésitantes

Un cadre conceptuel infructueux, une juridicisation balbutiante ; telles sont les leçons que l'on peut tirer de l'analyse précédente. Ainsi, l'élément moteur est pris en défaut : à l'évidence, le volontarisme politique des Etats membres est faible. Trois ans après le lancement de la Nouvelle stratégie, on dispose de suffisamment de données chiffrées pour mesurer la faiblesse de l'effort des politiques nationales (A). En outre, sans prétendre déterminer précisément la responsabilité de chacun dans ce que l'on doit bien appeler l'échec de la politique énergétique communautaire, on peut néanmoins décèler quelques éléments d'explication de celui-ci (B).

A) Evaluation des efforts nationaux.

1. — Complexité des données du bilan

Si l'on se reporte au graphique qui suit on constate que l'objectif maximal de 220 GW(e) fixé par « *Vers une nouvelle stratégie...* » à la mi-74, on est passé à une prévision située dans une fourchette 85-95 pour 1985. Cet écart à une nature complexe puisqu'il pose des problèmes d'ordre à la fois qualitatif et quantitatif.

Sur le plan qualitatif, on remarque la coïncidence en 1977 entre les prévisions et les objectifs pour

(91) Idem.

(92) Cf. tableaux ci-contre.

TABLEAU I. — Somme des objectifs nationaux de la Communauté (1).

Date de la prévision	Puissance nucléaire attendue en 1985
Début 1973	130 GW(e)
Fin 1973	140
Mi 1974	176
Fin 1974	166
Mi 1975	156
Fin 1975	150
Mi 1976	125
Fin 1976	125

TABLEAU II. — Répartition de la puissance installée en 1985 ; sur la base de 166 GW(e) (enquête COPENUR) (1).

Pays	Puissance installée en 1985
Allemagne	52,5 GW(e)
France	55,5
Italie	26
Royaume-Uni	15,2
Belgique	9,2
Pays-Bas	3,5
Luxembourg	1,2
Danemark	1,8
Irlande	1,3

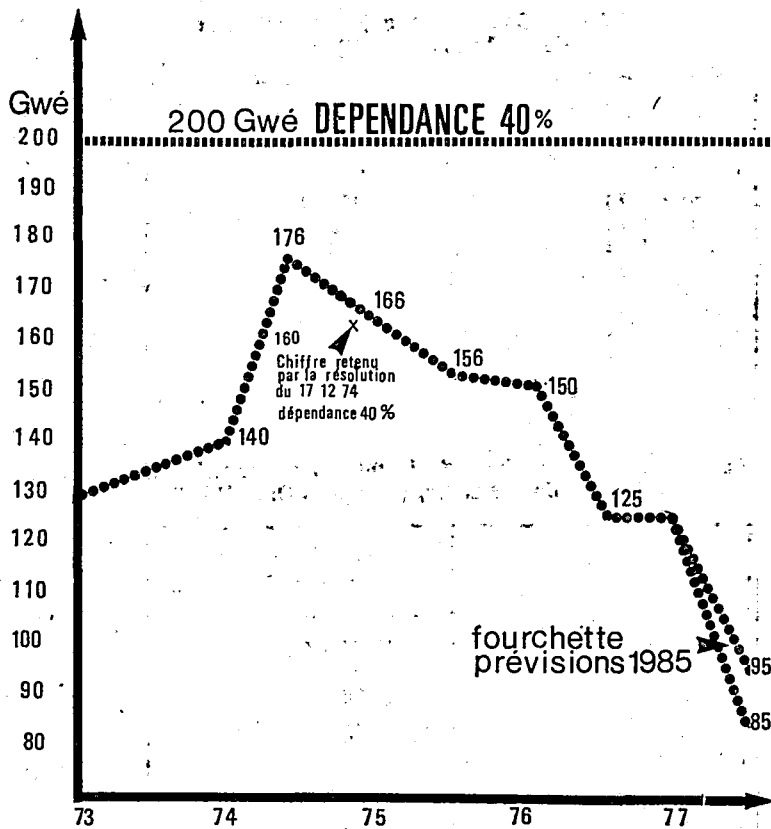
TABLEAU III. — Evolution des objectifs des Etats pour 1985.

Pays	mi-76	fin-76	fév. 77	mai 77
Luxembourg	1,2	1,2	1,2	1,2
Allemagne	37-42	37-42	31	25-30
France	40-45	40-45	40	35-40
Italie	17	17	5,4	7,4
R.U.	14,5	14,5	10	10
Belgique	7,5	5,5	5,4	5,4
Pays-Bas	0,5	0,5-3,5	0,5	0,5
Danemark	0,9	0,9	—	—
Irlande	0,6	—	—	—

(1) Source : Rapport sur la réalisation des programmes actuels de production d'énergie nucléaire dans la Communauté. XVII/346/76 F. (8/11/1976), pp. 2 et 3.

1985 (92). Rappelons qu'en raison des délais de construction et de rentabilité du nucléaire, l'année 1978 est le point limite à partir duquel tout effort d'investissement ne portera effet qu'au-delà de l'horizon 1985.

Sur le plan quantitatif, au-delà de cette différence de vocabulaire, au-delà même de la simple consta-



Evolution des « objectifs » pour 1985.

tation d'une différence chiffrée, il est nécessaire, bien que difficile, d'éclairer l'interpénétration des éléments internes de volonté des Etats membres et des facteurs externes à celle-ci. Le sens général de l'évolution se lit aisément (93). La prévision pour 1985, de 1977, est désormais largement inférieure aux prévisions antérieures à la crise pour cette même date (94) ! Ainsi, les « prévisions » ont « attiré » les « objectifs », selon une courbe descendante, démontrant l'échec de la « Nouvelle stratégie ». Mais ce n'est pas uniquement l'échec de celle-ci. En effet, on doit noter que l'écart entre l'objectif 220 GW(e) de 1974 et la prévision 90 GW(e) de 1977 se compose, de manière indissociable, à la fois de l'écart entre la somme des objectifs nationaux : 176 GW(e) et l'objectif communautaire :

(93) Cf. tableaux p. 169.

(94) La prévision 120 GW(e) correspondait à une contribution du nucléaire de 13% dans le bilan énergétique européen. Le passage à une prévision de 90 GW(e) implique une contribution réduite à 8% de ce bilan.

220 GW(e) et celui séparant la prévision 1977 : 90 GW(e) et les « 176 GW(e) nationaux ».

Bien entendu, la simple addition arithmétique de ces écarts n'a aucune signification. Il est donc impossible de définir le partage des responsabilités dans cette reculade précipitée. En revanche, il est possible, dans la recherche des motifs, cette fois, de distinguer les contraintes extérieures pesant sur les politiques nationales et les motifs propres à chacun des Etats membres, expliquant la non-réalisation des objectifs fixés.

Ainsi, les contraintes se cumulent et l'on peut les distinguer. A l'opposé, le volontarisme politique est un, engagé nécessairement dans un processus dynamique ; il ne se divise pas. Cette réflexion s'applique particulièrement au nucléaire, mais ne se dément pas dans les autres secteurs énergétiques. Le nucléaire mérite un examen approfondi, compte tenu de son importance dans le processus décrit en première partie, mais également, et peut-être surtout, en termes de bilan, parce que les conséquences de l'échec, sur ce point, se révéleraient particulièrement graves.

La Commission indiquait en 1974 que « 220 GW(e) correspondent à une consommation en 1985 de 240 Mtep ». Chaque branche de 1 GW(e) qui, n'ayant pu être réalisée à temps, avec une chaudière nucléaire, devra être compensée par une tranche classique. Si celle-ci est alimentée en pétrole, elle en consommera 1,2 Mt par an, soit 18 Mt entre 1985 et 2000 (95). L'écart atteignant, à présent, 110 GW(e), c'est donc d'ores et déjà une facture supplémentaire de 1 980 millions de tonnes de pétrole qu'il faudra payer entre 1985 et 2000. Dès 1974, la Commission prévenait les Etats membres de l'urgence des programmes nucléaires, soulignant que « les effets de retard apparemment mineurs, dans une optique à court terme (risquaient) d'entraîner des décalages beaucoup plus importants à longue échéance ». On mesure alors la gravité de l'échec.

2. — Le bilan énergétique en 1977

Si l'on compare les objectifs de la Nouvelle Stratégie et ceux retenus dans le premier rapport sur la situation au 16-1-1976 (96), on constate que pour chacune des principales sources d'énergie, un glissement significatif s'est opéré. Si l'on chiffre le décalage total entre la somme des différents objectifs, on constate que celui-ci approche 180 Mtep,

(95) COM (74) 1963 Final, op. cit., p. 3.

(96) Premier Rapport sur la réalisation des objectifs pour 1985 de la politique énergétique communautaire, Bruxelles, 16/1/1976, COM (76) 9.

soit l'équivalent de la totalité de la production de chacune des sources. Cette simple constatation donne la mesure du décalage ; or, celui-ci ne fait que grandir [l'objectif nucléaire notamment est passé en mai 1977 à 90 GW(e)] (97).

Evolution des objectifs 1985. Situation au 16/1/1976

	Objectifs pour 1985 COM (74) 550	1 ^{er} Rapport sur la réalisation des objectifs
Pétrole	180 mt	110-160 mt
Combustibles solides	180 Mtep	160 Mtep
Gaz	175-225 Mtep	150-165 Mtep
Nucléaire	200 GW(e)	150-160 GW(e)

L'axe nucléaire, par l'élan qu'il devait imprimer à la stratégie, devait être aussi la pièce maîtresse du bilan énergétique pour l'an 2000 : 50 % de celui-ci. Sur ces deux plans, l'effort demandé est donc caractéristique : nécessité d'une volonté politique capable de faire passer la production d'énergie nucléaire de moins de 15 GW(e) en 1973 à 200 en 1985, 1 000 en l'an 2000. Pour toutes ces raisons l'étude du secteur nucléaire sera plus particulièrement approfondie.

Les tableaux ci-dessous reproduits (98) retracent l'évolution des programmes nucléaires des Etats membres, permettant de faire le point au 1-7-1977. En première analyse, si l'on se contente des chiffres, on peut distinguer deux groupes de pays. D'une part, l'Allemagne, la France ; d'autre part, les sept autres Etats membres, puisque les programmes de chacun de ces deux pays sont supérieurs à l'ensemble des programmes nucléaires de ceux-ci. Mais, ces statistiques sont également l'indicateur du volontarisme des Etats membres. Sous cet angle, les commandes et projets présentent un intérêt particulier car ils indiquent bien dans quelle mesure les Etats membres prennent en compte les objectifs fixés, en lançant des programmes nucléaires. A ce titre, trois groupes peuvent alors être distingués.

(97) Cf. tableaux p. 169.

(98) Cf. tableaux ci-contre. Les chiffres reportés dans ces tableaux sont extraits des documents de la Direction Générale de l'Energie relatifs au « parc de centrales nucléaires dans les pays de la Communauté Economique Européenne ».

FRANCE

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	2 903	2 903	2 903	3 793
Construction	15 540	15 540	15 615	25 000
Total : réseau / construction	18 843	18 843	18 518	28 793
Commandes et projets	10 150	13 750	18 305	8 030
TOTAL	28 593	32 193	36 823	36 823

ALLEMAGNE FEDERALE

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	3 261	6 848	6 046	6 046
Construction	11 198	8 905	11 095	13 558
Total : réseau / construction	14 459	15 753	17 141	19 604
Commandes et projets	20 498	15 504	11 884	11 902
TOTAL	34 957	31 257	29 025	31 506

ITALIE

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	597	597	597	597
Construction	872	872	872	2 836
Total : réseau / construction	1 469	1 469	1 469	3 433
Commandes et projets	3 868	3 868	3 868	1 904
TOTAL	5 337	5 337	5 337	5 337

ROYAUME-UNI

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	5 563	6 844	6 844	8 080
Construction	6 200	4 950	4 950	3 700
Total : réseau / construction	11 763	11 794	11 794	11 780
Commandes et projets	3 600	3 800	3 800	3 800
TOTAL	15 363	15 594	15 594	15 580



BELGIQUE

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	1 660	1 660	1 660	1 660
Construction	1 800	1 800	1 800	1 800
Total : réseau / construction	3 460	3 460	3 460	3 460
Commandes et projets	1 800	2 000	2 000	2 000
TOTAL	5 260	5 460	5 460	5 460

IRLANDE

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	—	—	—	—
Construction	—	—	—	—
Total : réseau / construction	—	—	—	—
Commandes et projets	600	—	—	—
TOTAL	600	—	—	—

LUXEMBOURG

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	—	—	—	—
Construction	—	—	—	—
Total : réseau / construction	—	—	—	—
Commandes et projets	1 200	1 200	1 247	1 247
TOTAL	1 200	1 200	1 247	1 247

PAYS-BAS

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	502	502	502	502
Construction	—	—	—	—
Total : réseau / construction	502	502	502	502
Commandes et projets	—	—	—	—
TOTAL	502	502	502	502

DANEMARK

Situation au :	1/1/76	1/7/76	1/1/77	1/5/77
Réseau	—	—	—	—
Construction	—	—	—	—
Total : réseau / construction	—	—	—	—
Commandes et projets	900	—	—	—
TOTAL	900	—	—	—

Le premier groupe, composé des Pays-Bas, du Danemark et de l'Irlande se caractérise, à l'évidence, par la faiblesse, voire l'inexistence des programmes engagés. Les Pays-Bas ont une puissance nucléaire installée de 0,5 GW(e), ne construisent rien et leurs carnets de commandes et projets sont vides... Pour le Danemark et l'Irlande, la colonne réseau et construction est vierge, tandis que l'on relève une velléité modeste et très vite abandonnée (99). En définitive, ces chiffres ne révèlent aucune impulsion significative d'un respect de la ligne nucléaire définie par la Nouvelle stratégie, ce qui n'est pas une surprise (100).

Dans un deuxième groupe, on peut classer la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique dont, bien sûr, les programmes ne sauraient être comparés sur le plan quantitatif, mais qui révèlent tous une tentative d'alignement sur l'axe nucléaire. Ceci est très net pour chacun de ces pays, y compris le Luxembourg, malgré l'absence de puissance installée ou en construction, compte tenu du développement des commandes et des projets à la mesure de ses possibilités et besoins.

Dans un troisième « groupe », nous rangerons le Royaume-Uni et l'Italie, pour qui les statistiques posent quelques problèmes d'interprétation.

Nous avons complété les données de la page 171 concernant l'Italie, en ajoutant dans le tableau ci-dessous la situation à la fin 1976. On constate que les 2/3 de la puissance qui reste à décider passent dans la colonne commandes et projets, mais qu'aus-sitôt après, début 1977, et mi-1977, ce transfert n'apparaît plus. Ceci nous paraît significatif, car ayant opéré de la même façon pour tous les pays,

(99) On relève également une tentative éphémère vers la fin 1976. (Cf. tableau n° 3, p. 169).

(100) Rappelons les réserves des délégations Danoise et Néerlandaise dès les Résolutions de 1974.

	Mi-76	Fin 76	Début 77	Mi-77
Service et production	1,4	1,4	1,4	3,4
Commandes et projets	3,9	11,9	3,9	1,9
Total	5,3	13,3	5,3	5,3
Reste à décider	11,7	3,7	0,1	2,1

Source : Documents de la D.G. XVII : « Le parc des centrales nucléaires dans les pays de la Communauté Economique Européenne. Situation au 1/7/76 - 1/1/77 - 1/5/77.

nous n'avons relevé que des transferts répondant à des compensations (passage, par exemple, de la colonne commandes et projets à la colonne service et construction) ou des variations mineures. Les variations du programme italien paraissent d'autant plus intéressantes si, se reportant au tableau n° 3 de la page 169, on compare l'évolution des objectifs de chacun des Etats membres. Même si l'on relève une tendance générale à la baisse du programme nucléaire, on peut constater néanmoins que la France et l'Allemagne notamment, paraissent, au mois de mai 1977, « dans les temps ». En revanche, l'Italie ose un problème très particulier. Le tableau de la page 50 révèle que la somme de la puissance nucléaire (réseau-construction plus commandes projets) est de 5,4 GW(e) alors que le tableau n° 3 (101) indique que l'objectif est de 7,4. Ceci peut laisser penser que l'Italie fait un vigoureux effort de développement nucléaire, mais si l'on regarde les objectifs prévus mi 76 ou fin 76, on constate que ceux-ci sont diminués de plus de la moitié. Autrement dit, l'Italie, on l'a vu précédemment, augmente considérablement ses commandes et projets, dont on ne retrouve plus trace peu de temps après, respectant ainsi le chiffre de 17 GW(e), puis elle réduit considérablement cet objectif sans augmenter son effort : l'objectif semble respecté.

On peut mesurer par le tableau suivant, ce phénomène.

	Objectif 1985 à la mi-76	Objectif 1985 à la mi-77	Total : réseau / constructions commandes / projets
Italie	17 GW(e)	7,4	5,4
Allemagne	37-42	25-30	31,5
France	40-45	35-40	37

Ceci ne s'explique pas uniquement par la coïncidence prévision-objectif, puisque s'il y a effectivement coïncidence entre l'objectif fixé en février 77 (tableau n° 3, p. 169, 5,4 GW(e) et le total de début 1977 (page 171), cette coïncidence disparaît en mai 1977. Comme le montrent les chiffres suivants, la succession des objectifs de l'Italie suit une ligne sinusoïdale, reflet de son volontarisme (102).

Fin 74	Mi 76	Fin 76	Début 77	Mi 77
26	17	17	5,4	7,4

L'examen du tableau de la page 171, consacré au Royaume-Uni, laisse une impression favorable. Avec une production en mai 77 de 8 080 MW(e), les Britanniques sont actuellement les premiers en Europe, dans ce domaine. Avec 15 580 MW(e), objectif pour 1985, ils occupent encore une troisième place, d'autant plus honorable qu'en raison de leurs richesses en pétrole et en gaz, la contribution nucléaire n'exprime pas, pour eux, une exigence première (103). Une constatation tempèrera cependant cet optimisme : aucune commande de centrale n'a été enregistrée au Royaume-Uni depuis 7 ans, les chiffres actuels étant le fruit des remarquables efforts accomplis dans les années 1960 et qui avaient fait de ce pays le second producteur mondial d'électricité nucléaire, après les Etats-Unis (104). La Nouvelle Stratégie n'est donc pour rien dans ce bilan.

Certains indices inclinent en outre à l'inquiétude. En effet, dans le domaine de la première génération de réacteurs, le gouvernement britannique a fait, en 1974, le choix surprenant d'une filière spécifique, encore à l'état expérimental. Ainsi, « l'industrie nucléaire britannique... sera protégée de la concurrence ».

(101) Cf. p. 169.

(102) Ainsi, selon les travaux de la Commission de l'Industrie du Parlement Italien, le prochain plan énergétique, tout en reconnaissant le caractère nécessaire du secteur nucléaire, ne lui accorderait plus une priorité absolue. On évoque même la possibilité d'une révision en baisse des programmes (8 centrales au lieu de 16). Cf. sur ce point, *l'Espresso*, n° 1915 du 26/9/1977.

(103) Cf. « Les politiques d'accompagnement », 1^{re} partie, section 2.

(104) Pour une étude plus détaillée cf. G. de Carmoy : « Les politiques énergétiques comparées de la France, de l'Angleterre et de l'Allemagne ». *Revue de l'Energie* de mai 1977, pp. 319 à 326.



rence internationale, mais... se coupe du reste de l'industrie européenne » (105).

Une production nucléaire importante, mais en stagnation depuis 7 ans, des projets spécifiques et à fort long terme dans le domaine technologique : le Royaume-Uni ne développe-t-il pas un programme énergétique profondément cohérent, mais fondé sur des préoccupations beaucoup plus nationales qu'européennes (106) ?

Italie et Royaume-Uni posent donc des problèmes très particuliers, mais pour des raisons de nature différente.

B) *Éléments d'explication*

Avant de chercher les raisons pour lesquelles les politiques nationales de certains Etats membres ne semblent pas suivre la ligne directrice de la Nouvelle Stratégie, il est nécessaire de préciser une donnée importante. L'analyse du document de 1974 montre que l'objectif de la Commission n'a jamais été d'inciter tous les Etats membres à développer, dans une même proportion, un programme nucléaire. Au premier abord, ceci semble paradoxal mais s'explique très bien, compte-tenu de la nature même des liens qui unissent les Neuf. Il s'agit en effet de développer une politique énergétique fondée essentiellement, certes sur l'accélération et l'augmentation des programmes nucléaires, mais ceci dans le respect des disparités nationales. L'harmonie hait l'uniformité. Une telle orientation communautaire serait même fondamentalement contraire à la vocation européenne. Ainsi, on ne peut demander, par exemple, au Royaume-Uni d'investir dans un programme nucléaire de l'envergure du programme français, et, simultanément, attendre de ce pays une production importante dans les secteurs du pétrole et du gaz.

Si l'on pose le principe selon lequel aucun Etat membre n'agit « de mauvaise foi » dans le cadre communautaire, on doit alors considérer que les glissements, retards ou abandons dans le domaine nucléaire tiennent soit aux disparités des capacités et richesses énergétiques nationales, soit à des contraintes de nature plus fondamentale (107). Puisque chacun apporte selon ses capacités, selon sa « personnalité énergétique », puisque le principe est admis que l'idée européenne exclut les égoïsmes nationaux, les orientations communautaires ne sauraient fixer aux Etats membres qu'une obligation de moyen et non de résultat. Ainsi, dans

une tentative d'explication des faibles résultats de l'axe nucléaire faut-il faire une place spéciale aux pays qui se sont consacrés plus spécifiquement au développement d'autres sources d'énergie. Bien entendu, se distingueront à cet égard les pays auxquels avait été consacrée une analyse particulière lors de l'étude des politiques d'accompagnement.

On a constaté lors du bilan général, que le Royaume-Uni développait un programme nucléaire d'importance moyenne. Dans le cadre des orientations communautaires, cela se justifie par le soutien qu'il peut apporter dans les secteurs du gaz et des hydrocarbures. Ceci étant admis, l'argument ne vaudrait pleinement que dans la mesure où la production pétrolière britannique répondrait aux espérances de la Commission entérinées par la Résolution du Conseil du 17-12-1974 qui prévoyait un soutien massif. Dans l'objectif de 180 mt de production communautaire, la part britannique représentait plus des 9/10^e de l'effort à fournir. En effet, même si l'on prend les prévisions au 1^{er}-1-1976, qui portent cette fois, sur une fourchette comprise entre 110 et 160 mt (108), la somme des contributions française, danoise, irlandaise, italienne, néerlandaise et allemande ne représente que 11 mt. Or, à ce jour, les prévisions britanniques pour 1985 sont largement inférieures. C'est pourquoi la Commission demande au Royaume-Uni « si un effort communautaire approprié (et selon quelles formes), permettrait au Royaume-Uni de se fixer — avec les avantages qui en résulteraient pour la moindre dépendance de la Communauté — l'objectif ambitieux d'une production pour 1985 de 175 mt et même davantage » (109).

Dans le domaine de la production de gaz, le Royaume-Uni encore, mais également les Pays-Bas, occupent une place particulière. En effet, l'objectif arrêté par le Conseil en décembre 1974 se situait dans une fourchette comprise entre 175 et 225 Mtep. Or, les prévisions du Royaume-Uni pour 1985 sont comprises entre 35 et 50 Mtep, tandis que celles des Pays-Bas atteignent 67 Mtep. Ici encore, la Commission attend un effort particulier de la part de ces pays. En effet, selon le 1^{er} Rapport sur la réalisation des objectifs, les productions de ces deux pays en 1976 atteignaient déjà 33 Mtep pour le premier et 80 Mtep pour le second.

(107) Cf. infra, section II.

(108) COM (76) 9, précité, p. 5.

(109) Cette production représenterait un total largement supérieur à l'ensemble de la production nucléaire désormais attendue pour 1985.

(105) G. de Carmoy, précité, pp. 320-321.

(106) Cf. B) *Éléments d'explication*.

Nous avons particulièrement retenu ces deux exemples dans la mesure où ils paraissent les plus significatifs du problème du volontarisme politique. En effet, il apparaît aux yeux de la Commission, que rien n'empêche ces deux pays d'augmenter leur production, ayant déjà à ce jour atteint, voire dépassé, leurs prévisions pour 1985. Ainsi la Commission demande au Royaume-Uni s'il lui est possible d'augmenter sa production de gaz naturel et, surtout, demande aux Pays-Bas si « *compte-ténu des réserves existantes et des efforts maintenus de prospection, ce pays ne pourrait pas envisager (et si oui, dans quelles conditions) pour 1985 une production supérieure à ses prévisions actuelles qui s'avérerait bénéfique pour la Communauté entière* » (110).

Nous touchons là au cœur du problème du volontarisme politique. Il ne dépend que de celui-ci, en dehors de toute contrainte d'ordre technologique, écologique, etc. que ces deux pays s'alignent sur les objectifs de la Commission. La réponse a valeur de test, car ces deux pays ont la capacité de répondre aux vœux de celle-ci.

Un risque majeur apparaît, que l'on pressent plus qu'on ne peut le définir en termes juridiques ou économiques. Les nombreux glissements, décalages, variations, relevés depuis le début de cette étude, ne sont-ils pas les symptômes d'une faille profonde dans les mécanismes européens? Un double jeu semble se dérouler au sein des mécanismes européens, dont la nature même empêche de le cerner précisément. Sinon comment expliquer le paradoxe suivant : la Commission est dans l'obligation de demander toujours plus à la fois aux Etats membres dont les réalisations sont inférieures aux prévisions, et aux Etats qui dépassent les prévisions annoncées. Un phénomène de brouillage semble altérer les mécanismes. Il pourrait consister dans des pratiques de dosage des efforts accomplis ou à accomplir, voire dans des artifices de formulation des prévisions et objectifs. Ces deux méthodes ne seraient en vérité que les deux faces d'un même problème : celui de l'Etat membre qui doit mener une politique entre les orientations communautaires et les exigences de sa politique interne.

(A suivre)

(110) COM (76) 9, *op. cit.*, p. 7, souligné par nous.



LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LE DROIT DE LÉGATION ACTIF

Edouard SAUVIGNON

*Maître-Assistant à l'Université
des Sciences Sociales de Grenoble*

En 1976, deux délégations permanentes de la Commission des Communautés sont installées, l'une à Ottawa, l'autre auprès des Nations-Unies à New York. Elles font suite aux délégations de Tokyo, Washington, Santiago, à celle de Genève auprès d'organisations internationales et de Paris auprès de l'OCDE (1). S'y ajoutent quarante et une délégations établies dans les pays signataires de la convention de Lomé. Le moment est venu de réexaminer le droit de légation actif des Communautés.

Selon le dictionnaire de la terminologie du droit international, le droit de légation est le « droit pour un Etat d'envoyer à d'autres Etats (droit de légation actif) et d'en recevoir (droit de légation passif) des agents diplomatiques, quel que soit leur titre ou leur rang. » (2). Les organisations internationales partagent-elles ce droit avec les Etats, en l'adaptant à leurs compétences limitées ? Il convient pour cela qu'elles satisfassent à certaines conditions.

La principale fonction d'une légation étant la représentation, cela suppose que l'organisation a, en droit international, une personnalité juridique propre. S'il n'y a pas un consensus absolument général (3), un large accord s'est fait dans la doctrine pour admettre que les organisations internationales peuvent avoir une personnalité internationale à contenu variable, qui dépend des compétences externes dont elles sont investies (4). On sait que selon la Cour internationale de justice, l'Organisation des Nations-Unies, dans ses rapports avec les Etats membres, « était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits — et elle l'a fait — qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international » (5). Envers les Etats tiers, la Cour

(1) Créées respectivement en 1974, 1971, 1970, 1964, 1961. En 1977, le siège de la délégation pour l'Amérique latine a été transféré de Santiago à Caracas, sous la pression du Parlement européen.

(2) Sirey, 1960. L'exercice de ce « droit » suppose toutefois le consentement des Etats. Art. 2 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Cf. Ph. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, 1962, p. 63.

(3) Voir notamment l'opinion opposée de R. Quadri, in « Les relations extérieures de la Communauté européenne unifiée », Congrès et colloques de l'Université de Liège, vol. 49, 1969, p. 41 et suiv.

(4) Voir en ce sens les opinions voisines, notamment des Professeurs P. Reuter, *Institutions internationales*, P.U.F., Thémis, 1975, p. 263 ; R. J. Dupuy, *Le droit des relations entre les organisations internationales*, cours à l'Académie de droit international, 1960, vol. II, p. 530 et suiv. ; Pescatore, in « Les relations extérieures de la Communauté européenne unifiée », précité, p. 81 et suiv. ; O'Connell, *International Law*, 1965, vol. I, pp. 91-92, 109 et suiv. ; Schermers H. G., *International Institutional law*, Sijthoff, 1972, T. II, pp. 622-628, 732.

(5) Avis de 1949 sur la réparation des dommages subis au service des Nations-Unies, Recueil 1949, p. 179.

a estimé que cinquante Etats aient pu créer une entité possédant une personnalité objective (6). Pour des organisations régionales, la personnalité reste potentielle tant que l'organisation n'est pas effectivement entrée en rapport avec des Etats tiers (7).

Que les Communautés aient une large mesure de personnalité juridique internationale est un fait incontestable qui résulte de la volonté des Etats signataires des trois traités (8) et de l'utilisation effective des compétences conférées aux Communautés (9). La Cour de justice des Communautés a de son côté développé, ces dernières années, une interprétation extensive des compétences communautaires externes (10), et a soulevé, sans pour l'instant la résoudre, la question du maintien de l'efficacité de l'article 71 du traité CECA (qui réserve la compétence des Etats membres en matière de politique commerciale). Elle s'est demandé si, « vu la nécessité d'assurer aux transactions internationales auxquelles les Communautés participent un caractère aussi homogène que possible, l'article 71 du traité CECA garde son efficacité après l'entrée en vigueur du traité CEE » (11).

Disposant de la personnalité internationale, les Communautés n'ont pas « ipso jure » le droit de légation actif. Le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés ne prévoit expressément que le droit de légation passif (art. 17). Si l'envoi de missions temporaires auprès de pays

tiers ne fait pas problème, car il découle nécessairement des pouvoirs de négociation communautaires, il n'en va pas de même pour une représentation permanente, qui met en cause une prérogative étatique traditionnelle de souveraineté externe (12). Certes l'histoire montre des Etats mi-souverains ou des Etats fédérés représentés à l'étranger par des missions permanentes (13), mais il ne s'agit pas d'organisations internationales. De leur côté, les Nations-Unies ont envoyé des représentants auprès de pays non membres, mais pour une tâche précise et une durée limitée (14). La représentation permanente des Communautés auprès d'Etats tiers revêt donc un intérêt particulier, accentué par l'étendue des compétences communautaires, notamment en matière commerciale où la CEE est substituée aux Etats membres, et par le caractère évolutif de ces compétences (15). Celles-ci se sont traduites par une véritable politique communautaire — vis-à-vis du Tiers-Monde, du Bassin Méditerranéen, des pays de l'AELE, des Etats socialistes — (16). Les lacunes et les faiblesses de cette politique ont été mises en évidence (17). On ne peut toutefois nier que l'on soit en présence d'un phénomène neuf (18).

(6) Id., p. 185.

(7) En ce sens Pescatore, p. cit., p. 84 ; Schermers, op. cit., p. 626.

(8) Art. 6 du Traité CECA qui confie à la Communauté, dans les relations internationales, « La capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts », art. 93 permettant à la Haute-Autorité d'entretenir toutes liaisons utiles avec l'ONU et l'OECE. Articles du Traité CEE qui donnent compétence à la Communauté pour la négociation et la conclusion d'accords avec des Etats ou des organisations internationales (113, 114, 228 à 231, 238). Articles correspondants du Traité CEEA (2-h, 101, 199 à 201, 206).

(9) Voir par exemple Raux J. et Flaesch-Mougin C. — Les accords externes de la CEE en 1973 et 1974, Rev. trimestrielle de Droit européen, 1975, n° 2, p. 227 et suiv. Commission des Communautés, « La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux », 1977, avec textes annexés. Sous ce même intitulé, la Commission a également publié une note d'information 1/77/292-F, juin 1977, à certains égards plus précise.

(10) Arrêt 22/70, A.E.T.R. du 31 mars 1971, AFDI 1972, p. 386 et suiv. Jurisprudence élargie encore pour l'avis 1/75 du 11 nov. 1975. (Cf. J. Raux, Rev. trim. de Droit européen, 1976, p. 490), l'arrêt du 14 juillet 1976, Kramer et autres, Recueil 1976, p. 1279 et par l'avis 1/76 du 26 avril 1977, JO C. 107, p. 12, § 3 et 4.

(11) Avis 1/75 précité. Voir Boulouis J., AFDI, 1975, p. 365.

(12) Voir P. Reuter. — Organisations européennes, P.U.F., Thémis, 1970, p. 421, c.

(13) Voir International Law, Oppenheim-Lauterpacht, vol. I, 8^e éd., p. 774, et Kawasaki, Le droit de légation des Communautés européennes, Thèse Lyon, 1964, pp. 44 à 50.

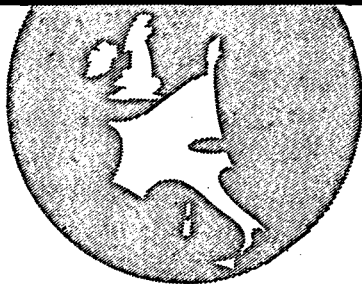
(14) Cf. Hardy. — The diplomatic activities of international organisations, The United Nations and the European Communities contrasted. Rev. Belge de Droit international, 1969, p. 44 et suiv. Virally M. — Le rôle politique du secrétaire général des Nations-Unies, AFDI, 1958, p. 385 et suiv.

(15) Tant par l'effet de la jurisprudence de la Cour que par l'application de l'art. 235 CEE (95 CECA, 203 CEEA). Cf. Maës A. — La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux. Rev. du Marché Commun, oct. 1977, spéc. p. 396.

(16) Cf. outre le bulletin de la Commission, le chapitre « Relations extérieures » des aperçus (annuels) des activités du Conseil. Voir également les développements de Cahier Ph. sur les aspects économiques de la diplomatie, dans son ouvrage précité, p. 5.

(17) Voir Europe and the world, The external relations of the Common Market, London, 1976, sous la direction de Kenneth J. Twitchett, et The external relations of the European Community, Lexington books Mass, 1974, sous la direction de F. Alting von Geusau.

(18) La question du droit de légation actif des organisations internationales a été réservée par la Commission du droit international lorsqu'elle a abordé les problèmes du droit diplomatique. Voir Madame Bastid S. — Organisations internationales, Cours à l'Institut d'Etudes politiques, Paris, 1969-70, p. 376, et Dehaussy J., AFDI, 1968, p. 444. Seule a été étudiée la représentation des Etats auprès des organisations, c'est-à-dire le droit de légation passif. Le droit de légation actif ne présentait guère d'intérêt pratique au moment où ces sujets ont été abordés par la Commission.



Dans ce contexte, l'installation de représentations permanentes judicieusement localisées paraît correspondre à un besoin réel. Elle peut être facilitée auprès des pays tiers par l'existence à leur profit du droit de légation passif, que 108 Etats avaient exercé en juillet 1977 (19).

C'est sur la base de la réciprocité qu'a été posée et résolue la question d'une représentation permanente de la Haute-Autorité en Grande-Bretagne (20). Cette création ne faisait pas problème au niveau des institutions communautaires, la Haute-Autorité étant la pièce centrale de l'édifice. Les pouvoirs de la Haute-Autorité en matière de négociations économiques et commerciales étant par ailleurs subordonnés à l'accord unanime des Etats membres (21), il n'y avait là, pour ces derniers, rien de vraiment inquiétant. En 1959, le rapport Van der Goes van Naters défend devant le Parlement européen le droit de légation actif au profit, cette fois, des Communautés (22). Le 19 novembre 1960, le Parlement vote une résolution en ce sens, estimant que « les Communautés européennes jouissent de par leur personnalité juridique internationale du droit de légation actif et passif » et constatant que « ce droit a déjà été reconnu par des pays tiers qui ont accrédité des missions auprès des Communautés et qui se sont déclarés prêts à recevoir à titre de réciprocité des missions permanentes représentant les Communautés européennes » (23). Fin 1959, les commissions de la CEE et de la CEEA avaient saisi le Conseil de la question de l'établissement de missions communes des trois Communautés à Londres et à Washington. Les 1^{er} et 2 février 1960, les Conseils avaient pris une décision de principe favorable. Les

(19) Bulletin de la Commission, 1977, n° 7-8, p. 87. « La réciprocité est un élément qui joue un grand rôle dans la vie diplomatique », note Ph. Cahier, même si, constate-t-il, elle n'est pas toujours mise en pratique. Op. cit., p. 64. Sur le droit de légation passif, voir Salmon J. A. — Les représentations et missions permanentes auprès de la CEE et de l'Euratom, in « Les Missions permanentes auprès des Organisations internationales », dotation Carnégie, Bruxelles, 1971, T. I, pp. 717 à 830.

(20) Celle-ci entretenait une délégation auprès de la Haute-Autorité depuis 1952. Le président de la Haute-Autorité, après avoir informé le Président du Conseil spécial des ministres par lettre du 11 déc. 1954, a convenu avec le représentant britannique, par un échange de lettres du 21 déc. 1954, de l'installation d'une délégation à Londres sur la base d'une réciprocité absolue vers la mission britannique. Le représentant de la Haute-Autorité a été accrédité auprès du gouvernement britannique en 1956. Kawasaki, op. cit. pp. 76-77, et Reichling Ch., Le droit de légation des Communautés européennes, Heule, 1964, pp. 61-62.

(21) Convention relative aux dispositions provisoires, § 14, et art. 71 du Traité.

(22) Doc. 87/1959, et rapport complémentaire, doc. 88/1960-61.

(23) JO 16 déc. 1960, p. 1496.

deux Commissions et la Haute-Autorité en informaient aussitôt, par une note verbale commune, la mission des Etats-Unis puis la mission du Royaume-Uni auprès des Communautés. Le président des Conseils faisait une communication analogue aux chefs des missions britannique et américaine à Bruxelles, le 10 mars 1960 (24).

Menée rondement, la procédure s'arrête brusquement. Faut-il y voir une incapacité à déterminer quelle est l'autorité, Conseil ou Commission, à qui le représentant doit rendre compte et qui peut lui donner des instructions, c'est-à-dire quelle est l'autorité politique au sein des Communautés ? (25). Pour E. Noël et J. Amphoux, il y a eu désaccord entre les institutions de la CEE et de l'Euratom sur les modalités d'établissement des représentations (26). Sans doute aussi y a-t-il eu prise de conscience, chez les Etats membres, de l'importance excessive que pourraient acquérir ces missions communes aux trois Communautés, surtout après la fin de la période transitoire.

La représentation unitaire externe des Communautés ne s'est jamais relevée de cet échec. Certes la Commission a multiplié ses délégations, et à cet égard le traité de fusion des exécutifs, apportant l'expérience de la Haute-Autorité, a eu un effet positif. Mais il faut bien voir d'abord que les missions, si elles représentent certainement les Communautés (ou dans certains cas l'une d'elles), seules personnes juridiques internationales, ne le font qu'à travers la Commission et dans les limites des pouvoirs que celle-ci possède et est susceptible de leur déléguer (27). Il faut aussi considérer que le Conseil a parallèlement mis en place une représentation des Communautés à travers des organes qui lui sont reliés. De sorte que le partage des compétences extérieures entre le Conseil et la Commission, établi par les trois traités, n'a pu être surmonté au niveau de la représentation : projection externe de la dualité interne des organes et des compétences, mais aussi, pour les Etats membres, assurance d'une concurrence moins redoutable pour leurs ambassades dans les pays tiers.

(24) Voir Bulletin de la CEE, 1960, n° 2, pp. 25-26, et 3^e rapport général sur l'activité de la CEE, mai 1960, § 390 ; 3^e rapport général sur l'activité de la CEEA, avril 1960, pp. 92-93 ; 9^e rapport général sur l'activité de la CECA, 1961, § 85.

(25) Cf. Madame Bastid S. — Organisations internationales, cours à l'Institut d'études politiques, Paris, 1969-70, p. 378.

(26) Les Nouvelles, Droit des Communautés européennes, sous la direction de Ganshof van der Meersch W. J., Bruxelles, 1969, § 590.

(27) Il arrive toutefois, ainsi qu'on le verra, que le Conseil confère certaines habilitations aux délégués de la Commission.

On examinera donc, dans une première partie, la dualité organique de la représentation communautaire, puis dans une deuxième partie, la dualité de fonctions qui correspond à cette dualité d'organes. Cette étude sera faite sous le bénéfice de deux remarques. Ne sera envisagée ici que la représentation permanente des Communautés, car la permanence caractérise la diplomatie traditionnelle des Etats (28), et c'est par rapport à cette dernière que la comparaison offre le plus d'intérêt. D'autre part, on n'écartera pas la représentation auprès des organisations internationales. Sans ignorer les problèmes spécifiques des liaisons entre organisations, qui réalisent une certaine interpénétration et pas seulement des contacts entre entités juridiques distinctes (29), il a paru que l'intérêt politique d'une représentation communautaire auprès de l'ONU, du GATT, de l'OCDE, était au moins aussi importante qu'auprès de pays tiers. Ce sera par ailleurs l'occasion de constater que les solutions apportées ne sont pas si éloignées des techniques de représentation permanente des Etats auprès des organisations.

I. — LA DUALITE ORGANIQUE DE LA REPRESENTATION COMMUNAUTAIRE

Institution où « se fait, d'une manière continue, la confrontation des intérêts communautaires et nationaux », par laquelle « s'insère dans le système communautaire la volonté politique commune des Etats membres » (30), le Conseil ne pouvait de façon raisonnable être organiquement absent de la représentation communautaire auprès des pays tiers. Les Etats membres ne l'auraient sans doute pas admis. Tandis que la présence sur place d'un représentant du Conseil collaborant avec celui de la Commission, apportait une garantie que l'existence des ambassades traditionnelles de ces Etats n'offrait pas à elle seule. Juridiquement, il y avait de solides raisons à cette présence puisque le Conseil, sauf cas particulier, est chargé de diriger la négociation des accords et de les conclure.

Le problème se pose en termes différents dans les rapports avec les organisations internationales. Les articles 93 CECA, 229 CEE, 199 CEEA donnent à la Commission le pouvoir d'assurer des liaisons avec ces organismes. D'autre part les Neuf en restent membres et, sauf exception, seuls membres (31). En particulier eux seuls votent et le vote coordonné

sur la base de l'article 116 constitue une modalité de la représentation communautaire (32). Mais compte tenu du rôle imparti, en droit, au Conseil par l'article 116 pour déterminer l'action commune, il a paru efficace et politiquement opportun qu'à côté du délégué de la Commission soit présent un représentant du Conseil. La représentation bipartite ne s'est toutefois pas toujours avérée nécessaire.

A) LA DUALITE ORGANIQUE DE LA REPRESENTATION AUPRES DES ETATS

Si la représentation du Conseil a été résolue avec la plus grande simplicité, sans soulever de difficultés au sein des Communautés, l'établissement d'une représentation de la Commission, institution indépendante des Etats, « organe-pilote » des relations extérieures (33), pose des questions plus complexes.

a) La représentation du Conseil (34)

La représentation diplomatique de la Présidence dans les différents pays tiers est à la fois simple et hautement spécifique. Elle se fonde sur le principe de l'identité entre l'Etat exerçant la Présidence du Conseil à Bruxelles et celui assurant la représentation externe de cet organe. Dans tous les pays tiers, cette représentation est donc assurée pour six mois par l'Etat désigné à l'article 2 du traité de fusion des exécutifs (35). Dans les pays où cet Etat n'a pas de représentation diplomatique, ces fonctions sont assurées par le représentant du pays qui assurera la Présidence au semestre suivant. Si le même problème se pose encore, le Conseil est représenté à tour de rôle pour une période de six mois par les Etats membres entre-

(32) Art. 116 : « Pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le Marché commun, les Etats membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique. A cet effet, la Commission soumet au Conseil qui statue à la majorité qualifiée, des propositions relatives à la portée et à la mise en œuvre de cette action commune ».

Il ne semble pas qu'il faille limiter l'application de l'article 116 aux organisations exclusivement économiques, pour autant qu'elles se définissent elles-mêmes. L'article 116 paraît devoir être appliqué aux activités économiques que peuvent avoir des organes comme l'Assemblée Générale des Nations-Unies. Cf. Jacqué J.-P. — La participation de la CEE aux organisations internationales universelles, AFDI, 1975, p. 930.

(33) Dupuy R. J. — Les relations extérieures de la CEE, AFDI, 1962, p. 787.

(34) Renseignements recueillis à Bruxelles.

(35) En tenant compte des dispositions particulières régissant la représentation du Luxembourg, dans certains pays, par la Belgique ou les Pays-Bas.

(28) Cahier Ph., op. cit. p. 25.

(29) Cf. Dupuy R. J., cours précité, spéc. p. 470.

(30) Mégret J. — Les Nouvelles, précitées, § 616.

(31) La CEE est membre du Comité d'aide au développement — C.A.D. — de l'OCDE.



tenant une mission dans le pays tiers, en commençant par celui qui suit les Etats sans représentation, dans l'ordre fixé par l'article 2 précité. Il est entendu que s'il existe ainsi une discordance dans un pays tiers entre l'Etat assurant la représentation et celui exerçant la présidence, le premier assume ces fonctions diplomatiques en liaison étroite avec Bruxelles. Enfin si, dans une situation donnée, il paraît politiquement opportun de modifier l'ordre de représentation, les ministres des affaires étrangères ou les représentants résidents des Etats membres peuvent présenter des recommandations en ce sens, qui sont examinées dans le cadre des Communautés et de la coopération politique européenne.

On est donc en présence d'un système original, qui appelle plusieurs remarques. Par son caractère automatique, ce système écarte les techniques d'agrégation et d'accréditation nécessaires dans les relations inter-étatiques. C'est en tant que représentant d'un Etat que l'ambassadeur a fait préalablement l'objet de ces procédures. De même, il n'a d'autres immunités et privilèges que ceux que lui confère sa qualité de représentant permanent d'un des Neuf. Enfin, les instructions du Conseil sont transmises sur place par l'intermédiaire des représentations permanentes des Etats membres à Bruxelles. Celles-ci assurent donc non seulement la liaison interne entre les Communautés et les gouvernements des Etats membres (36), mais les contacts externes. Il s'agit néanmoins d'une représentation diplomatique, assurée certes selon une technique originale de dédoublement fonctionnel — l'ambassadeur assurant à la fois la représentation d'un Etat membre, et des Communautés à travers leur conseil — et qui remplit effectivement des tâches qualitativement comparables à celles d'une ambassade classique (37).

Ce système simple, économique, placé sous la surveillance constante des Etats membres, n'a pas soulevé de problèmes de compétence ni de difficultés budgétaires. Il en est allé différemment pour les délégations permanentes de la Commission.

b) La représentation de la Commission : compétences et politique communautaires

La Commission ne dispose pas, vis-à-vis des Etats tiers, du pouvoir d'organiser des liaisons dont elle jouit à l'égard des organisations internationales. Elle estime toutefois que l'ouverture de délégations extérieures permanentes relève de son pouvoir d'organisation des services, sous réserve d'une

décision de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement) favorable au virement des crédits correspondants. Cette procédure implique un dialogue entre la Commission et les deux autres institutions sur l'opportunité et les modalités de la mesure envisagée.

Juridiquement, on peut en effet admettre que tant que le Conseil et la Commission maintiennent une représentation séparée, les délégations dans les pays tiers ne sont pas des organes nouveaux, mais constituent une modalité d'organisation de ses services par la Commission (38), institution investie par les traités d'une compétence de négociation et d'exécution (38 bis). Ainsi, sans recourir à des débats de principes sur l'existence de compétences implicites ou fonctionnelles, la Commission justifie son autonomie de décision. L'interprétation que donne la Commission de la procédure actuelle devrait satisfaire les Etats membres. Certes, ceux-ci peuvent craindre que la multiplication des délégations et le développement de leurs compétences à mesure que les politiques communes s'affermis- sent, ne limitent davantage l'exercice externe de leur souveraineté, et entraînent par ailleurs des dépenses importantes. Mais les pouvoirs budgétaires du Conseil paraissent apporter une garantie suffisante.

Quels sont les projets actuels de la Commission ? Avec le souci d'éviter tout accroissement artificiel des délégations, ou des bureaux de presse et d'information non rattachés à des délégations, celle-ci estime qu'elle sera amenée à établir des liaisons avec les pays qui cherchent à entrer dans la Communauté (Espagne, Portugal), avec ceux qui ont signé des accords de coopération ou bénéficient d'un programme d'aide à gérer sur place (Pays du Maghreb et du Machrek, Israël). Au niveau des continents, le transfert de la délégation pour l'Amérique latine, du Chili au Venezuela, s'accompagne du maintien d'une « antenne » à Santiago, d'autres antennes pouvant s'avérer nécessaires au Mexique et au Brésil selon l'évolution de la coopération avec ces pays. En Asie, une délégation pourrait couvrir les pays de l'Association des Nations de l'Asie du sud-est (ASEAN). Selon l'évolution des rapports, d'autres bureaux ou délégations pourraient être établis avec l'Iran, l'Inde, l'Australie, la Nouvelle-

(36) Cf. Van der Meulen, Les Nouvelles, précitées, §§ 716, 718 in fine, 724.

(37) Voir 2^e partie.

(38) Cf. Boulouis J., Chevallier R. M. — Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés, Dalloz, 1974, T. I, pp. 215-216, commentaires sous décision du 17 déc. 1970, affaire 25/70.

(38 bis) Notamment art. 228 et 155 CEE.

Zélande. La Yougoslavie peut éventuellement justifier l'ouverture d'un bureau ou d'une délégation (39).

En personnel, les délégations installées en juillet 1977 auprès des Etats tiers autres que les pays ACP (40) et auprès des organisations internationales (41), ainsi que les bureaux de presse et d'information non rattachés à une délégation (42), représentaient 58 fonctionnaires statutaires — les chefs de délégation étant de rang A1 ou A2 — et 131 agents locaux. La plus forte délégation est celle de Washington : 9 fonctionnaires statutaires et 44 agents locaux. Dans les pays ACP, les délégations comptent 220 agents expatriés et 670 agents locaux (43). Le statut accordé aux délégués par les Etats tiers peut aussi, sur place, éveiller les susceptibilités.

c) La représentation de la Commission : rapports avec l'Etat tiers

Au triple niveau de l'ouverture des délégations, du statut qui leur est accordé et des conditions de l'agrément, il convient de souligner le parallèle qui peut être fait avec les relations diplomatiques classiques.

(39) Signalons qu'à l'instar des relations interétatiques, la Commission communique avec les Etats tiers non seulement par ses représentants permanents, mais aussi par d'autres moyens. Visites ministérielles à Bruxelles, visites auprès des gouvernements étrangers de membres de la Commission. En visite officielle au Japon, le Président Roy Jenkins a été reçu, en 1977, par l'Empereur Hiro Hito et par le Premier ministre (Bulletin des Communautés 1977, n° 10, p. 92). Rencontres périodiques dans les capitales étrangères ou à Bruxelles. Sont aussi organisées des consultations semestrielles de haut niveau entre la Commission et les gouvernements américain (Bulletin des Communautés, 1977, n° 4, p. 72), japonais (idem, 1977, n° 5, p. 82). Egalement groupe de contact CECA-Japon, ibid. p. 83), avec des hauts fonctionnaires du gouvernement canadien (Commission, Information-Relations extérieures, 113/1976, p. 9). La Commission participe aux réunions annuelles au niveau des Ambassadeurs entre les Neuf et 22 pays latino-américains (Parlement européen, Doc. de séance, 179/72, 13 nov. 1972, p. 110). Quand ces rencontres ont lieu dans les capitales étrangères, le délégué permanent y est associé.

(40) Washington, Tokyo, Ottawa, Santiago.

(41) Genève, Paris, New York.

(42) Ankara, Athènes.

(43) Pour des chiffres moins récents mais publiés, sur l'ensemble des délégations, voir réponse du 21 mars 1977, JO C/132 du 6 juin 1977, p. 2. En ce qui concerne les 41 délégations ACP, l'ensemble des agents, quoique placés sous l'autorité de la Commission, étaient régis, jusqu'en 1977, par des contrats conclus avec eux par l'Association Européenne pour la coopération (AEC), association sans but lucratif régie par la loi belge, et rémunérés sur les ressources du FED. En attendant la transformation du statut de l'AEC, la Commission a commencé, dans le cadre du budget de 1977, à établir un lien statutaire direct avec une partie des chefs de délégation.

1) Ouverture des délégations

On sait que « l'établissement de relations diplomatiques entre Etats et l'envoi de missions diplomatiques permanentes se fait par consentement mutuel » (44), n'est pas de droit. L'ouverture des délégations a fait l'objet d'un accord formel entre la Commission et le Japon (45). De même au Chili, le gouvernement a signé en 1965 un accord avec la Haute-Autorité de la CECA relatif à un bureau de liaison pour l'Amérique latine (46). Un échange de lettres en 1970 a confirmé au gouvernement chilien la transformation en bureau de liaison des Communautés puis, après l'incorporation d'un service de presse et d'information, en délégation de la Commission. Un accord formel existe également avec les pays ACP (47).

Il ne semble pas qu'il y ait eu une convention en forme avec les Etats-Unis et le Canada. En ce qui concerne le Canada, l'installation de la délégation en février 1976 est antérieure et juridiquement distincte de l'accord cadre de juillet 1976. En présentant sa demande au Premier ministre canadien en octobre 1974, la Commission a invoqué la réciprocité par rapport à la mission canadienne accréditée auprès des Communautés (48). Toutes les délégations comprennent un bureau de presse et d'information créé en même temps (Canada, Japon) ou antérieurement (49).

2) Statut des délégations

Dans tous les pays concernés la concession d'un statut diplomatique aux délégués de la Commission a résulté non pas d'une référence au droit coutumier, inexistant en l'espèce, mais d'un acte

(44) Art. 2 de la Convention de Vienne.

(45) Accord du 11 mars 1974, paraphé puis signé par le Président de la Commission.

(46) JO chilien du 5 avril 1966.

(47) Art. 31 du protocole n° 2 annexé à la Convention de Lomé. Les délégations qui fonctionnent de façon permanente dans les Etats ACP ne doivent pas être confondues avec les missions temporaires que la Commission peut envoyer à l'étranger pour participer aux institutions paritaires (Comité ou Commission mixte, Conseil d'association) créées par les divers types d'accords conclus par les Communautés et destinées à en mener à bien l'exécution, qui se réunissent généralement une fois l'an. Cf. Raux J., Flaesch-Mougin C., pp. 272-273, précité.

(48) Commission, Information-Relations extérieures, 113/1976, p. 2.

(49) Aux Etats-Unis, la CECA a créé en 1954 un bureau de presse et d'information, devenu ultérieurement commun aux trois Communautés. JO 21-8-1962, p. 2129. L'Euratom avait de son côté établi en 1961 un bureau de liaison pour la mise en œuvre de l'accord de coopération nucléaire de 1958. En Amérique latine, un bureau de presse et d'information a été ouvert en 1965 à Montevideo par les Communautés (Commission, 8° Rapport général, 1965, pp. 433-434). Il a été ultérieurement supprimé.



volontaire de l'Etat accréditaire, consigné dans les accords précités (50) ou unilatéral (51).

Il est toutefois remarquable que ces Etats (52), à l'exception du Canada et des pays ACP, aient accordé expressément le statut diplomatique dont bénéficient les missions étatiques accréditées auprès d'eux, et non pas un statut restreint ou particulier (53). Au Canada, des assurances ont été données quant à l'équivalence du statut accordé avec celui de toute autre mission diplomatique accréditée à Ottawa. Les délégués de la Commission dans les Etats ACP constituent un cas particulier. Ils n'ont en principe que des fonctions techniques d'exécution étroitement délimitées (54). Le protocole n° 5 annexé à la convention de Lomé leur reconnaît, en tant que représentants de la Commission, « les privilèges, immunités ou facilités d'usage » (art. 1), « exclusivement dans l'intérêt de leurs fonctions officielles » (art. 10). Les usages ne paraissent guère précis. Sans doute peut-on se référer au statut des représentants résidents du P.N.U.D. qui exercent des fonctions comparables, statut « qui correspond, dans les grandes lignes, à celui d'un agent diplomatique » (55).

3) Nomination des chefs de délégation

En dehors des délégations ACP, la procédure est très proche de l'agrément diplomatique. La Commission recueille d'abord officieusement l'avis du gouvernement tiers, ce qui correspond à l'agrément. Puis le futur chef de délégation soumet au ministre des Affaires étrangères du pays d'accueil une « lettre d'introduction » signée par le président de la Commission ou par le commissaire chargé des relations extérieures, et formulée en termes plus simples que les lettres de créance traditionnelles.

(50) Japon, Chili, protocole n° 5 pour les pays ACP.

(51) Executive order du 5 décembre 1972 du Président des Etats-Unis (Federal Register, vol. 37, n° 236 du 7 décembre 1972), autorisé par un acte législatif du 18 octobre 1972. Order du 2 octobre 1975 au Canada. Décret-loi chilien de 1976 améliorant le statut initial de 1965. De même, le Parlement britannique avait voté une loi (European Coal and Steel Community Act de 1955) pour accorder un statut diplomatique à la délégation de la Haute-Autorité. Texte dans Kawasaki, op. cit., p. 158.

(52) La Commission est en pourparlers avec le Gouvernement du Venezuela pour que celui-ci assimile, par un acte unilatéral, la délégation et son personnel, au statut dont bénéficient les missions diplomatiques accréditées à Caracas en vertu de la Convention de Vienne.

(53) Dans le « European Coal and Steel Act » de 1955, la Grande-Bretagne avait toutefois, pour l'essentiel mais pas en totalité, assimilé le statut de la délégation à celui des ambassades étrangères. Cf. Ch. Reichling, op. cit., p. 62.

(54) *Infra*, 2^e partie.

(55) Voir J. A. Stoll. — Le statut juridique du représentant-résident du Bureau de l'assistance technique des Nations-Unies. AFDI, 1964, p. 535.

Il est généralement traité comme un chargé d'affaires (56).

Dans les Etats signataires de la Convention de Lomé « qui en formulent la demande expresse », la Commission installe un délégué qui doit être « agréé par l'Etat ACP concerné » (57).

On peut donc dire que dans l'ensemble il y a une nette analogie de statut entre les représentants de la Commission et ceux des Etats (58). Qu'en est-il dans le cadre de la représentation bipartite auprès d'organisations internationales ?

B) LA DUALITÉ ORGANIQUE DE LA REPRÉSENTATION AUPRÈS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La formule est exposée en ces termes par le Conseil, dans une réponse au Parlement européen (59).

« Cette représentation (de la Communauté) est assurée par un représentant du pays assurant la présidence du Conseil et par un représentant de la Commission. Le rôle de porte-parole de la Communauté est assuré par le représentant du pays exerçant la présidence et par le représentant de la Commission, la répartition des tâches étant préparée à l'occasion de la définition de la position communautaire en fonction des matières traitées et des circonstances ».

Ce système a été mis en place dans le cadre des Nations-Unies, auprès des organes et institutions où cela présentait un intérêt et qui ont accepté d'accorder à la Communauté le statut d'observateur (60). Il existe également dans d'autres organismes de caractère régional (61). Examinant ici la représen-

(56) Sur le plan interne à la Communauté, la Commission informe de son choix le président du COREPER et tiendrait compte de ses éventuelles objections, bien que celui-ci n'ait pas un droit de veto.

(57) Art. 31 du Protocole n° 2.

(58) Faute de connaissances plus précises, on signalera que la Commission a mis en œuvre avec ses délégations un système de communications chiffrées, et espère partager les services d'une valise diplomatique commune que les Etats membres envisagent de créer.

(59) Réponse du 5 mai 1976, JO C 158 du 12 juillet 1976, p. 5.

(60) Assemblée générale, Conseil économique et social. Certaines commissions régionales : Commission économique pour l'Europe, pour l'Amérique latine, pour l'Asie occidentale. Certains organes techniques : CNUCED, Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel (ONUDI). Certaines institutions spécialisées : OIT, Fonds international de développement agricole (FIDA).

(61) Conseil de coopération douanière, Conférence européenne des ministres des Transports. Sur tous ces points, voir la note d'information de la Commission de

tation communautaire permanente, on bornera l'étude aux organes siégeant à New York et à Genève (62), en remarquant que c'est la principale des trois organisations européennes, la CEE, qui a seule, en tant que telle, reçu le statut d'observateur, et fait l'objet de ce mode de représentation (63).

Si la représentation bipartite constitue le cas général, on ne saurait négliger les deux importantes exceptions que constituent l'OCDE et le GATT, où pour des raisons qu'on examinera, la représentation communautaire est assurée par la Commission (64). Celle-ci représente les trois Communautés auprès de l'OCDE ; auprès du GATT la CEE, et sur mandat spécial du Conseil la CECA.

a) Le cas général : la représentation bipartite

La mise en œuvre de la représentation communautaire soulève d'abord un problème de procédure et de compétence entre le Conseil et la Commission. Il est d'autre part intéressant de savoir si la procédure suivie auprès de l'organisation ainsi que les rapports établis avec l'Etat du Siège, sont proches des missions permanentes d'observation d'Etats non membres.

1) Procédure communautaire

Le Conseil apprécie l'opportunité de solliciter l'octroi du statut d'observateur à la Communauté économique européenne. D'abord pour une raison pratique : c'est le représentant du pays assurant la présidence qui normalement déposera auprès de l'organe international le projet de résolution, et la défendra avec l'appui des autres Etats membres. Mais la raison profonde tient au caractère politique

juin 1977, précitée, 1/77/292 F, et son recueil « La Communauté, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux », précité.

(62) Essentiellement Assemblée Générale, ECOSOC, Commission économique pour l'Europe, CNUCED, OIT. En ce qui concerne la Commission pour l'Amérique latine installée à Santiago, la délégation de la Commission vient d'être transférée et on a manqué de renseignements précis sur les rapports entretenus avec la CEPAL.

(63) Voir note d'information de la Commission, précitée. On remarquera que la représentation communautaire ne se fait pas exclusivement par les représentants permanents. De même que les Etats envoient des délégations spéciales, de même Bruxelles envoie des émissaires « ad hoc », notamment dans les grandes négociations multilatérales.

(64) Il ne paraît pas, en revanche, que l'on puisse parler de représentation de la Communauté à l'égard des liaisons administratives que la Commission entretient à Genève avec l'OMS ou l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Voir les textes des arrangements dans le recueil « La Communauté, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux », précité.

de l'octroi du statut d'observateur à la Communauté par les principaux organes des Nations-Unies (65). C'est la Communauté elle-même qui est officiellement « reconnue » par l'organisation, alors que le statut d'observateur accordé à la seule Commission aurait, politiquement, une signification moindre. On remarquera en ce sens que ce statut est accordé, en même temps, au C.A.E.M. (66).

C'est le COREPER qui a convenu des principales modalités d'exercice du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale (67), sans que l'on sache si le Conseil a pris sur cette base une décision (68), ou si le COREPER, aux travaux duquel la Commission est associée, s'est borné à établir un constat d'accord à partir de quoi le Conseil et la Commission ont chacun mis en œuvre leur représentation.

La mise en œuvre de la représentation bicéphale est donc soit l'exécution d'une décision du Conseil, soit une décision autonome des deux organes à partir d'un terrain d'accord. Toutefois, même dans la première hypothèse, le choix d'une représentation de la Commission par une délégation permanente relève de cette seule institution sur le fondement de l'article 229, qui la charge d'établir toutes liaisons utiles avec les organes des Nations-Unies ou de leurs institutions spécialisées. Dans la deuxième hypothèse, la Commission décide sur le double fondement de l'article 228, qui en fait un organe de négociation (69), et de l'article 229. Dans les deux cas, l'article 229 ne laisse au Conseil qu'un pouvoir budgétaire, même si la création des délégations permanentes est en fait liée à sa politique extérieure (70).

(65) Cf. J.-P. Jacqué. — La participation de la CEE aux organisations internationales universelles, AFDI, 1975, p. 924.

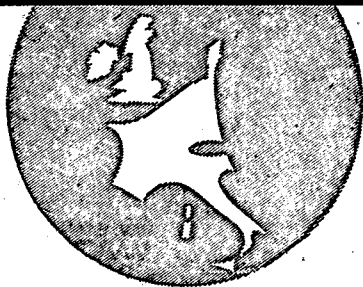
(66) Cas de l'Assemblée Générale, du Conseil économique et social, de la Commission économique pour l'Europe.

(67) 22^e aperçu des activités du Conseil, 1974, § 236.

(68) Dans ce cas on peut considérer que le Conseil est autorisé par l'article 116, non seulement à statuer sur la teneur de l'action commune, mais aussi sur ses modalités organiques essentielles.

(69) Voir le sens large donné au mot « accord » à négocier, dans l'avis du 11 nov. 1975 de la Cour des Communautés, AFDI, 1975, p. 921, commentaires de R. Kovar.

(70) La création des délégations permanentes a été précédée à New York et accompagnée à Genève, par l'installation, en 1964, de bureaux de presse et d'information qui relevaient, avant la fusion des exécutifs, d'un service commun aux trois Communautés. Commission CEE, 7^e Rapport général, 1964, pp. 406-407 ; 8^e Rapport, 1965, p. 434. Ces services sont actuellement intégrés aux délégations.



La représentation du Conseil, justifiée par le rôle que lui confie l'article 116 (71), obéit au principe de périodicité automatique précédemment exposé (72). Chacune des deux institutions adresse ses instructions à son représentant, sous réserve d'une coordination à Bruxelles et (ou) sur place (73).

2) Procédure suivie auprès de l'organisation d'accueil

Si l'on met à part l'OIT, où le fondement juridique du statut d'observateur de la CEE n'est pas clairement établi (74), ce statut a été accordé unilatéralement par l'organisme d'accueil (75). Le rôle du Conseil, pour l'adoption des résolutions accordant le statut d'observateur, a été souligné à diverses reprises par cette institution (76). Pour pren-

(71) Cf. J.-P. Jacqué, article cité, p. 942.

(72) Ajoutons que le secrétariat général du Conseil a installé à Genève un bureau de liaison auprès de l'Office européen des Nations-Unies et du GATT, destiné à préparer la coordination des Neufs, avec un personnel restreint.

(73) « Les instructions des représentants de la Commission à New York sont données par la Commission. Cette dernière prend actuellement les mesures appropriées afin d'assurer le secret des communications confidentielles adressées à ses représentants ». Réponse de la Commission du 3 mai 1976 à la question 687/75, JO C 139 du 21 juin 1976, p. 7.

(74) En 1958, un « accord de liaison » entre l'OIT et la CEE a été conclu, complété par un échange de lettres de 1961. Ce texte n'accorde pas précisément le statut d'observateur de la CEE (Cf. J. Raux. — Les relations extérieures à la CEE, Paris, Cujas, 1966, p. 135). Il organise seulement une coopération technique, ce qui explique sa conclusion par la Commission. Il semble toutefois qu'à partir de cet accord, un statut d'observateur au profit de la Communauté en tant que telle se soit progressivement dégagé de la pratique. La représentation de la CEE est bicéphale.

(75) Ainsi résolution 3208 (XXIX) du 11 octobre 1974 de l'Assemblée générale des Nations-Unies : « L'Assemblée générale, désireuse de promouvoir la coopération entre l'Organisation des Nations-Unies et la Communauté économique européenne, prie le Secrétaire général d'inviter la Communauté économique européenne à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur ». Ou encore, décision du Conseil économique et social à sa cinquantième session (1974). Décision L (XXX) du 15 avril 1975, de la Commission économique pour l'Europe. Textes reproduits dans « La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux », Commission des Communautés, 1977. On étudiera le contenu du statut avec les fonctions des représentants. *Infra*, II, A, a.

(76) « En proposant à l'Assemblée d'adopter cette résolution (3208), le représentant permanent de la France qui, à l'époque, assumait la présidence du Conseil de la Communauté, a assuré... » : Réponse du Conseil du 5 mai 1976, JO du 12 juillet 1976, C 158, p. 5, point 1. « Au cours du premier trimestre de 1975, la présidence (du Conseil) a effectué des démarches visant à obtenir la participation officielle de la Communauté en tant que telle aux travaux de la Commission économique pour l'Europe » : 23^e aperçu des activités du Conseil, § 213.

dre l'exemple le plus important, l'Assemblée générale des Nations-Unies, la procédure s'est close sur la notification de la composition de la délégation au secrétariat général (77), et sa publication dans le recueil annuel des missions permanentes aux Nations-Unies (78).

Conformément à la pratique relative tant aux représentations permanentes d'Etats membres qu'à celles d'Etats observateurs, il n'y a pas de procédure d'agrément de la personne du chef de délégation (79). En ce qui concerne l'accréditation proprement dite, chaque désignation d'un nouvel agent à la tête de la délégation permanente de la Commission donne lieu à une lettre d'introduction. Celle-ci ne reprend pas formellement le modèle, déjà moins solennel que dans les relations diplomatiques inter-étatiques, des lettres de créance dont sont munis les représentants permanents des Etats (80). En termes simples, la lettre, adressée par le Président de la Commission au Secrétaire général des Nations-Unies (ou par le Directeur général des relations extérieures au Directeur général de l'Office des Nations-Unies à Genève), informe ce dernier quant à la personne du nouveau chef de délégation et le prie de l'accepter comme tel. En ce qui concerne le représentant du Conseil, le caractère automatique de sa désignation est pris en compte par l'annuaire des missions permanentes, qui prévoit à l'avance le changement de composition de la délégation communautaire au deuxième semestre.

Si l'Etat du siège connaît déjà le représentant du Conseil, qui cumule cette fonction avec la représentation permanente d'un membre de l'organisation, il importe que celle-ci ou la Communauté fasse connaître à cet Etat — dont dépendent les immunités — la composition de la délégation de la Commission.

(77) Réponse du 3 mai 1976 de la Commission, précité, point 1.

(78) Au titre des organisations ayant reçu une invitation permanente à assister aux sessions de l'Assemblée comme observateur : Communauté économique européenne, Conseil d'aide économique mutuelle, ligue des Etats Arabes, Organisation de l'unité africaine. La liste est présentée dans sa double composition : représentant du Conseil puis représentant de la Commission. Même présentation dans l'annuaire de l'Office des Nations-Unies à Genève.

(79) Cf. M. Virally. — Les missions permanentes auprès de l'Office des Nations-Unies à Genève, des institutions spécialisées et de l'AELE, in : Les Missions permanentes auprès des organisations internationales, *Dotation Carnegie*, T. 1, 1971, pp. 145-146. Egalement convention de Vienne de 1975, *El Erian*, AFDI, 1975, p. 462.

(80) Voir le modèle recommandé par l'Assemblée générale, in : E. R. Appathurai. — « Les missions permanentes auprès des organisations internationales », précité, tome 3, 1975, p. 44.

3) Les rapports avec l'Etat du siège

Le représentant du Conseil, représentant permanent d'un Etat membre de l'organisation, bénéficie à ce dernier titre des privilèges et immunités prévus par l'accord de siège. Il en va différemment pour la délégation de la Commission. C'est pourquoi la question du statut à accorder est soulevée dès le départ de la procédure, quand l'Etat hôte est informé de l'intention de la Commission de mettre en place une délégation permanente.

Les délégations permanentes d'Etats non membres d'une organisation n'ont de privilèges que par accord avec l'Etat hôte (81). On ne saurait non plus invoquer une coutume en faveur des délégations permanentes envoyées par la Commission. Sollicités donc d'accorder un statut satisfaisant, Washington et Berne ont réagi différemment. En 1976, le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères des Etats-Unis s'est déclaré d'accord pour que les principaux membres de la délégation bénéficient de privilèges et immunités diplomatiques — non autrement précisés — ajoutant que, compte tenu de la longueur de la procédure (loi et executive order), des arrangements intérimaires s'avéraient nécessaires. En 1964, le Conseil fédéral suisse a décidé d'accorder à la délégation de la Commission le même statut dont bénéficient les délégations permanentes des Etats membres des organisations internationales, le mot « délégations » étant pris au sens de représentations et non pas de délégations à des organes ou conférences. Ce statut couvre également les activités de la délégation auprès du GATT, d'autant plus importantes que le Conseil n'y a point de représentation particulière.

b) Les cas particuliers : la représentation par la Commission

L'OCDE et le GATT sont deux organisations de caractère économique. Mais à la CNUCED, au Conseil économique et social, à la Commission économique européenne, organes également économiques, la présence communautaire est assurée par deux représentants, du Conseil et de la Commission. La différence dans le mode de représentation communautaire tient, pour l'Organisation du Château de la Muette, aux dispositions statutaires qui règlent sa collaboration avec la Commission,

(81) Cf. Ph. Cahier, précité, p. 415. La convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les Organisations internationales de caractère universel a réglé cette question pour les Etats signataires, en assimilant les missions permanentes d'observateurs aux missions permanentes des Etats membres. Des restrictions existent pour les délégations, généralement temporaires, à des organes ou des conférences. J.-P. Ritter, AFDI, 1975, p. 475 et suiv.

et pour l'Accord général, à son caractère d'organe essentiellement de négociation tarifaire et commerciale.

1) L'O.C.D.E. :

L'Organisation de coopération et de développement économique est postérieure au traité CECA et aux traités de Rome. Les Six, signataires de la Convention de 1960, ont veillé à ce que soit facilitée la collaboration avec les Communautés, envisagée initialement avec l'OECE (82). A cette fin, l'article 13 de la convention créant l'OCDE et le protocole additionnel n° 1 § 1, prévoient que la représentation des Communautés dans l'Organisation sera réglée conformément à leurs dispositions institutionnelles. L'organe chargé de la représentation externe n'est donc pas précisé, mais le paragraphe 2 du protocole additionnel dispose que les deux Commissions et la Haute-Autorité « participeront aux travaux de l'Organisation ». Ces dispositions ont conduit le Conseil à faire de la Commission le porte-parole commun, les Etats membres exerçant seuls le droit de vote. Mais la Commission agit en coordination étroite avec les délégations des Etats membres. Elle négocie selon les directives du Conseil et en consultation avec le comité de l'article 113.

Telle est donc la situation de la Commission des Communautés, supérieure à celle de simple observateur puisque « participante aux travaux », et dont bénéficie sa délégation permanente installée à Paris en 1961. Dans les rapports avec l'Etat du siège, les membres de la délégation qui n'ont pas la nationalité française sont couverts par le protocole sur les immunités et privilèges annexé à la convention de 1960. On peut penser que les autres membres devraient bénéficier du protocole de 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés sans considération de nationalité (83). La question soulève toutefois des difficultés avec le gouvernement français.

2) Le GATT :

Le GATT est un organe de négociations douanières et commerciales, dont les compétences principales coïncident avec celles reconnues à la Commission par les articles 113 et 228 CEE, et par la pratique de la CECA. Mais d'autres raisons rendent moins utile une représentation du Conseil. Le représentant de la Commission négocie au nom de la Communauté, a souligné la Commission (84), mais il ne négocie pas en toute indépendance. Le Conseil garde son pouvoir d'autoriser les négociations,

(82) Art. 93 CECA, 231 CEE, 201 CECA.

(83) Cf. art. 12 du protocole.

(84) Les Nouvelles, précitées, § 2326, p. 934.



d'adresser des directives, et de conclure les accords (85). De leur côté, les Etats membres, seules « Parties contractantes » au GATT, assistent la Commission dans ses négociations (comités de l'article 111, puis 113), et leurs signatures figurent à côté de celle du représentant de la Commission au pied des accords (86).

Très tôt, le GATT a accepté la Commission comme négociateur communautaire, notamment à partir du Dillon Round de 1960-61. Il n'y avait donc aucun obstacle, ni interne ni externe, et une utilité certaine à l'installation d'une délégation permanente, décidée par la Commission en 1964 sur la base de l'article 229. Cette délégation est commune aux organismes internationaux installés à Genève, et on a vu précédemment le statut accordé par le Conseil fédéral. Le Secrétaire exécutif du GATT a reçu du membre de la Commission chargé des relations extérieures, une lettre l'informant de l'installation de la délégation, en désignant le chef, et précisant les fonctions de la délégation : liaison constante entre la Commission et le secrétariat, participation aux négociations aux côtés des envoyés « ad hoc » de la Commission, possibilité de représenter la Communauté dans ces négociations. Négociation (au sens large du terme), représentation, ce sont là des fonctions qui, en dehors du GATT et de l'OCDE, auprès des organisations internationales comme des Etats, c'est-à-dire dans la généralité des cas, sont partagées entre les représentants du Conseil et de la Commission.

II. — LA DUALITÉ FONCTIONNELLE DE LA REPRESENTATION COMMUNAUTAIRE

La répartition des fonctions diplomatiques entre les représentants du Conseil et de la Commission n'est pas chose aisée, compte tenu de l'imbrication des compétences de ces deux organes. Le partage pourrait aisément se transformer en concurrence et susciter des maladroites. Il implique donc une coordination constante à Bruxelles et sur place. Dans l'ensemble, quoique lourd, le système paraît fonctionner correctement, ainsi qu'on le verra en examinant les fonctions assumées par les délégations permanentes de la Commission, puis celles qu'exercent les représentants du Conseil (87).

(85) Art. 228. Dans le cadre de la CECA, les accords sont conclus par les Etats membres. P. Reuter. — Les Nouvelles, § 262, et pour un exemple, 22^e aperçu des activités du Conseil, 1974, § 225.

(86) Sauf dans le cas de l'accord multifibres du 20 décembre 1973, où la Communauté est substituée aux Etats membres. Cf. A. Maes, article précité, p. 400.

(87) Une remarque générale s'impose au préalable, concernant la fonction de représentation. Représenter les

A) FONCTIONS ASSUMÉES PAR LES DÉLÉGATIONS PERMANENTES DE LA COMMISSION

Information, négociation et, pour les délégations installées dans les pays ACP, mise en œuvre de la coopération financière et technique, telles sont les fonctions essentielles remplies par les représentants de la Commission. Bruxelles s'efforce sagement d'organiser sur place avec les missions des Etats membres, une collaboration qui correspond à la politique des « fenêtres ouvertes » adoptée par la Commission dans les relations extérieures (88), et doit permettre d'éviter les heurts.

a) Information

Faire connaître à l'extérieur les réalisations, problèmes et objectifs des Communautés, informer celles-ci en retour sur divers aspects de l'opinion dans les pays ou organisations concernés, constitue une des activités importantes des délégations qui relève administrativement de la Commission, et que soulignent les conventions de Vienne de 1961 et 1975 à l'égard des Etats (89). Au plus haut niveau l'information est l'affaire du chef de la délégation ; mais celle-ci englobe des bureaux de presse et d'information spécialisés dans cette fonction. L'effort de ces bureaux est orienté vers les milieux dirigeants et les « formateurs d'opinion » —

Communautés, c'est essentiellement en exprimer les volontés et les préoccupations, faire valoir leurs droits, et défendre leurs intérêts, informer, négocier, traiter en leur nom (voir Ph. Cahier, op. cit., p. 133). C'est dire que la représentation découle de l'exercice effectif des fonctions d'information et, au sens large du terme, de négociation. Le pouvoir d'engager les Communautés n'est toutefois pas conféré par avance. Bien que les « lettres d'introduction » dont sont munis les représentants de la Commission auprès des Etats membres ou des organisations puissent éventuellement souligner le caractère représentatif de la délégation (supra 1^{re} partie in fine), il s'agit là d'une formule très générale, juridiquement insuffisante pour permettre d'engager les Communautés. Ces lettres ne demandent pas « d'ajouter foi et créance entière » à tout ce que dira le représentant, ni ne permettent « d'accomplir et d'exécuter » tout ce qu'il aura stipulé, comme peuvent le faire les lettres de créance traditionnelles. Il y a à cela deux raisons. Politiquement, la Commission a le souci de ne pas éveiller la susceptibilité des Etats en imitant de trop près la procédure d'agrément. Juridiquement, une habilitation large et a priori serait contraire au principe de collégialité qui régit à la Commission et qui ne tolère que la délégation de pouvoirs d'exécution nettement délimités. V. E. Noël et J. Amphoux. — Les Nouvelles, précitées, § 542. Ce sont normalement des habilitations particulières qui autorisent les représentants à négocier ou à signer au nom des Communautés ou de l'une d'elles.

(88) V. E. Noël et J. Amphoux. — Op. cit., § 586.

(89) Art. 3, § 1, d de la convention sur les relations diplomatiques. Art. 6, d et, pour les missions d'observateurs, art. 7 b, de la convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales.

milieux politiques, administrations, universités, presse écrite et parlée —, mais aussi vers le secteur industriel et commercial. Publications, séminaires, colloques, conférences de presse, expositions, moyens audio-visuels sont utilisés à cette fin.

Les thèmes prioritaires varient selon les pays et les problèmes de l'heure. A Tokyo, les media montrent une grande soif de connaissance des Communautés. Pendant que la délégation discute avec les autorités japonaises sur les causes et remèdes au déséquilibre des échanges entre l'Europe et le Japon, son service de presse et d'information apporte aux milieux compétents les renseignements nécessaires pour expliquer le point de vue communautaire et créer une atmosphère plus favorable. La très importante délégation de Washington occupe 23 de ses agents (90) aux activités d'information et se signale notamment par son « European Community Visitors Programme », qui, par le biais de visites en Europe, sensibilise aux problèmes communautaires l'élite du monde politique et des affaires. Servir, dans le pays hôte, de point de contact pour les autorités ou les particuliers qui souhaitent entrer en communication avec les institutions communautaires, constitue d'ailleurs une tâche commune à toutes les délégations de la Commission (91). En Amérique latine, un besoin considérable d'information et de compréhension réciproques a été souligné tant par le Parlement européen (92) que par la Commission (93). Pour 1977, les séminaires organisés par la Commission sur l'utilisation du système des préférences généralisées, fournissent l'occasion d'une information globale sur la Communauté. Un effort permanent est développé à l'égard des institutions régionales d'intégration et de coopération comme le Groupe Andin ou la Zone latino-américaine de libre-échange. En Suisse, le bureau d'information de la délégation genevoise concentre une grande partie de son activité sur le GATT, la CNUCED, le BIT (94).

(90) Situation en juillet 1977.

(91) En ce qui concerne l'information vers les Communautés, signalons que le 6 mai 1977, le Département d'Etat a annoncé à la délégation à Washington, la reprise des exportations d'uranium très enrichi vers l'Europe des Neuf. Bulletin des Communautés, 1977, n° 5, p. 82.

(92) Rapport De Martino sur les relations entre la CEE et l'Amérique latine, Doc. de séance 48 du 26-6-1963, § 12 à 14, 20.

(93) Communication au Conseil du 29 juillet 1969 sur « Les relations avec les pays d'Amérique latine », SEC (69) 3150, 297/1969, pp. 47-48.

(94) Sur tous ces points, voir Commission des Communautés, 9-12-1976, « Programme d'information 1977 », SEC (76) 4293 final.

Mais l'information peut être apportée de l'intérieur à une organisation internationale, quand les Communautés sont associées à son fonctionnement. A cet égard, les pouvoirs des délégations de la Commission sont d'abord liés au statut d'observateur accordé par l'organisation, et aux divers arrangements qu'a pu conclure la Commission, notamment sur la base de l'article 229 pour ce qui concerne la CEE (95). Ce statut, complété par les arrangements qui habituellement l'ont précédé, comporte la participation sans droit de vote aux sessions, organes, réunions d'intérêt commun, l'échange de documentation, des consultations sur des questions particulières (96). A l'Assemblée générale des Nations-Unies toutefois, la pratique ne reconnaît pas le droit de parole à l'observateur. Ce droit s'exerce dans les commissions de l'Assemblée, et cela peut paraître suffisant pour l'information réciproque.

Les pouvoirs de la délégation dans l'organisation internationale dépendent aussi des Communautés elles-mêmes. A cet égard, la pratique a fait de la Commission le porte-parole normal pour les affaires relevant de la compétence communautaire, ainsi qu'en avait convenu le COREPER en 1974 pour les organisations à représentation « bicéphale » (97). On retrouve cette pratique au GATT et à l'OCDE, où la représentation communautaire est assurée par la Commission.

Cette délimitation matérielle vaut également pour la définition des pouvoirs de négociation des délégations de la Commission, information et négociation étant d'ailleurs le plus souvent liées.

b) Négociation

La négociation avec l'Etat accréditaire constitue une autre fonction importante d'une mission diplomatique, relevée par les conventions de Vienne (98). Il convient ici, comme le fait Ph. Cahier (99), de prendre l'expression au sens large : non seulement préparation d'un accord, mais toutes autres méthodes d'approche des questions d'intérêt commun. La

(95) Texte des arrangements reproduit dans « La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux », Commission des Communautés, 1977.

(96) R. J. Dupuy. — Cours précité, p. 469 et suiv. ; J.-P. Jacqué. — Article précité, p. 934.

(97) Supra, I, B, a, 1°. Selon le COREPER, « Il est entendu que la Commission est normalement le porte-parole de la Communauté pour les matières relevant des politiques communes, des dispositions différentes pouvant être convenues si les circonstances l'exigent ». 22^e aperçu des activités du Conseil, 1974, § 236.

(98) Art. 3, § 1 c. de la Convention de 1961. Art. 6 c et, pour les missions permanentes d'observation, art. 7 c. de la Convention de 1975.

(99) Op.cit., p. 134.



compétence de la Commission, tant pour élaborer des accords que pour mener une action commune dans les organisations internationales de caractère économique permet d'associer étroitement les délégations aux différents types de négociations, qu'elles conduisent seules ou plus souvent en collaboration avec des envoyés de la Commission, et dont on peut donner des exemples récents et significatifs.

C'est ainsi qu'à Tokyo la Délégation a prévu pour 1977 une liste de thèmes de discussion avec les autorités japonaises : déficit de la balance des paiements, entraves techniques aux importations, automobiles, constructions navales (100). Aux Etats-Unis, l'accord international sur le blé de 1971 a été signé en 1974 au nom de la CEE, sur habilitation du Conseil, par le chef de la délégation de la Commission à Washington (101). La décision du Conseil portant conclusion de l'accord a été déposée auprès du Gouvernement des Etats-Unis par le même chef de délégation (102). Pour l'Amérique latine, répondant à une question écrite sur l'absence de la Commission à la troisième conférence entre les Parlements européen et latino-américain et sur son « désintérêt pour la défense des droits de l'homme en Amérique latine et les relations entre la Communauté et le sous-continent », la Commission réfute ce grief et précise qu'« elle s'est fait représenter à la 3^e conférence interparlementaire (103) par le chef de sa délégation en Amérique latine, dont c'est précisément le rôle en de semblables occasions » (104).

Dans le cadre du GATT, la délégation genevoise participe sans droit de vote — mais on vote peu au GATT — aux sessions des Parties contractantes et du Conseil des Représentants, aux groupes de travail et divers comités pour les questions intéressant la Communauté, aux négociations commerciales multilatérales où elle joue un rôle important aux cotés des envoyés de Bruxelles, mais aussi aux diverses renégociations bilatérales au titre de l'article 28, ou, après l'élargissement des Communautés, au titre de l'article 24 § 6. Les accords conclus sur la base de l'article 24 § 6 portent la signature du chef de la délégation permanente de la Commission à Genève (105). A Paris (106), le chef de la délé-

gation participe, également sans droit de vote, aux réunions du Conseil de l'OCDE, aux travaux des divers comités, groupes et réunions d'experts. Il est d'autre part associé à la négociation d'arrangements conclus sous l'égide de cette organisation, comme le Trade Pledge de 1974 (107).

Aux Nations-Unies, au cours de la 30^e session de l'Assemblée générale, la délégation sur place a participé essentiellement à la deuxième Commission (affaires économiques et financières) en particulier « dans de nombreuses réunions de consultation comme il est coutume aux Nations-Unies d'en tenir pour négocier sur la rédaction des textes de résolution. C'est d'ailleurs à ce niveau informel mais opérationnel que la Commission a pu souvent défendre les points de vue de la Communauté pendant la 7^e session extraordinaire » (108).

Il convient toutefois de rappeler que la délégation de la Commission négocie sous la direction du Conseil. L'autonomie des délégations de la Commission n'apparaît que pour des tâches d'exécution strictement définies, comme la mise en œuvre de la coopération dans les pays signataires de la convention de Lomé.

c) Mise en œuvre de la coopération dans les pays ACP

La Commission assigne à ses Délégations extérieures, entre autres fonctions, la participation à la mise en œuvre des politiques de la Communauté, ce qui correspond bien à la compétence d'exécution des trois traités et du droit communautaire dérivé, dont la Commission est investie (109). On peut certes considérer que cette fonction englobe l'information et la négociation. Toutefois, elle mérite un examen particulier pour les Délégations établies dans les Etats ACP, dont la seule fonction est de mettre en œuvre la coopération financière et technique prévue par le titre IV de la convention de Lomé, sur les ressources du Fonds Européen de Développement (110). Aux termes du Protocole, le délégué de la Commission, sur demande de l'Etat

(100) Programme d'information pour 1977, précité.

(101) Voir J. Raux et C. Fläsch-Mougin. — Précités, p. 247, note 3.

(102) JO 9-8-74, L 219, pp. 25 et 39.

(103) Mexico, 23-27 juillet 1977.

(104) Réponse du 27 octobre 1977, JO C 289 du 1-12-1977, p. 24.

(105) Renseignements recueillis auprès de la Délégation à Genève.

(106) Renseignements recueillis au siège de la Délégation.

(107) Engagement pris par les Ministres au sein du Conseil, de ne pas avoir recours à des restrictions au commerce en tant que remède à la détérioration des situations des balances de paiements, due à la hausse des coûts de l'énergie. Renouvelé annuellement. Cf. 22^e aperçu des activités du Conseil, 1974, p. 121. Dans la déclaration, les Communautés européennes sont assimilées aux Etats ou gouvernements participants.

(108) Réponse de la Commission du 3 mai 1976, JO C 139 du 21-6-76, pp. 7-8, points 6 et 8. A la sixième Commission (juridique), ce sont surtout des fonctionnaires venus de Bruxelles qui ont pris la parole. Ibidem.

(109) Notamment art. 155 CEE, 124 CEEA, 8 CECA.

(110) Protocole n° 2 annexé à la Convention de Lomé, art. 31.

ACP, apporte son concours technique à la préparation et à l'instruction des projets financés sur les ressources du Fonds. Il collabore avec les autorités nationales à l'examen régulier de l'état des projets. Il procède à une évaluation semestrielle des interventions du Fonds dans l'Etat ACP et en fait rapport à la Commission. Il s'assure, pour le compte de celle-ci, de la bonne exécution financière et technique des projets. Il informe régulièrement les autorités de l'Etat ACP, des activités de la Communauté susceptibles de concerner la coopération avec cet Etat.

C'est dire la position clef occupée dans les pays ACP par la délégation communautaire. La Commission a pu constater que dès son installation la délégation devient, pour le pays hôte, un interlocuteur privilégié pour traiter les affaires relevant de la CEE. Le caractère progressiste de la convention de Lomé et les moyens d'action qu'elle donne à la Communauté aboutissent à conférer, en fait, au chef de délégation, une place aussi importante que celle des représentants des Etats membres. D'où l'intérêt d'une collaboration.

d) Collaboration avec les missions des Etats membres

Selon la Commission, il convient que les délégations veillent à ce que ces missions soient complètement informées de la formulation et de la réalisation des politiques communautaires. Dans les pays ACP en particulier, une coopération étroite est organisée avec les conseillers commerciaux et les conseillers de l'information. On sait d'autre part la collaboration institutionnelle prévue par les articles 113 et 116 ; elle implique le plus souvent une coordination sur place.

La Commission souhaite dépasser cette situation en procédant à des échanges de personnel entre ses fonctionnaires en poste dans ses délégations et des diplomates des Etats membres, pour de courtes périodes. En ce sens, des agents de la Commission ont déjà été détachés auprès des Hauts-Commissariats britanniques à la Nouvelle Delhi et à Canberra. Il est arrivé également que des fonctionnaires du ministère allemand de la Coopération soient détachés dans les délégations ACP pour y servir pendant plusieurs années comme Conseillers économiques. Il est certain que cette politique d'ouverture peut dissiper les réticences des Neuf, leurs craintes de voir un jour les Communautés empiéter sur leurs prérogatives. A cet égard, la représentation extérieure du Conseil, organe formé de représentants des Etats membres, ne soulève pas les mêmes problèmes.

B) FONCTIONS ASSUMÉES PAR LES REPRÉSENTANTS DU CONSEIL

Les représentants du Conseil dans les pays tiers exercent d'abord certaines fonctions qui ne les mettent en contact qu'avec les représentants des Etats membres ou des personnalités de la Communauté, et de ce fait présentent ici un intérêt moindre. Ainsi ils informent les représentants des autres pays membres sur les décisions prises par le Conseil et intéressant les pays où ils sont en poste. Ils président les réunions des conseillers de l'information et des conseillers commerciaux en poste dans les ambassades des Neuf, en vue de l'établissement de rapports. Ils accueillent les personnalités de la Communauté en mission officielle. On s'attachera aux fonctions diplomatiques exercées auprès de pays tiers ou d'organisations internationales.

a) Fonctions assumées auprès des Etats

Le groupe de travail « Relations extérieures » a examiné cette question à la demande du Comité des représentants permanents (111). Le groupe placé au premier rang des fonctions assumées par le représentant, dans un pays tiers, de l'Etat membre qui assure la présidence, les démarches diplomatiques qui seraient décidées sur le plan communautaire. Au premier abord, on peut se demander si cette fonction ne recouvre pas l'essentiel de la représentation diplomatique, qui échapperait donc à la Commission. Pour répondre à cette question, il faut examiner les traités et la pratique à laquelle ils ont donné lieu. Deux cas peuvent être distingués : les relations diplomatiques qui se situent dans le cadre de la négociation des accords internationaux et sont réglées avec une relative clarté par les traités ; les relations qui ne sont pas intégrées à une procédure de conclusion d'un accord.

Dans le premier cas, et si on examine d'abord le traité CEE, le Conseil autorise la Commission à ouvrir des négociations tarifaires et commerciales et peut lui adresser des directives (112). Ceci suppose que le Conseil a sa propre vision de l'opportunité et de la conduite des négociations et qu'il peut prendre les contacts diplomatiques qui lui permettent de forger sa politique. Toutefois, ce pouvoir est partagé avec la Commission, puisque non seulement celle-ci négocie, mais recommande au Conseil l'ouverture des négociations. Elle doit donc en apprécier préalablement l'opportunité, par des conversations exploratoires (113). C'est une situa-

(111) Renseignements recueillis à Bruxelles.

(112) Art. 113, § 3.

(113) La pratique confirme la compétence initiale de la Commission et l'étend aux négociations pour lesquelles une recommandation n'est pas expressément prévue. E. Noël et J. Amphoux. — Les Nouvelles, précitées, § 587.



tion analogue que l'on trouve avec le traité Euratom. La Commission négocie (114) et, dans la pratique, avec un grand pouvoir d'initiative (115). Mais le Conseil donne ses directives (116). A cette fin il doit pouvoir prendre les contacts nécessaires avec les partenaires de la Communauté. Quant au traité CECA, il permet au Conseil d'adresser ses instructions à la Commission (117). En conséquence, le Conseil doit être en mesure d'apprécier la situation, au besoin par des démarches diplomatiques.

La deuxième hypothèse se situe en dehors de la procédure d'élaboration des accords, en dehors également de toute fonction externe de mise en œuvre d'une politique commune qui relèverait des compétences d'exécution de la Commission. Ici, le Conseil, organe politique des Communautés, doit pouvoir effectuer avec les Etats tiers les démarches diplomatiques qui lui paraissent opportunes pour définir les orientations de l'Europe des Neuf sur la scène internationale. Mais il lui faut compter avec le dynamisme de la Commission et aussi avec l'esprit des traités. On voit mal pourquoi la Commission, qui a de si grands pouvoirs quand il s'agit de négocier des accords liant les Communautés envers des Etats tiers s'effacerait quand il s'agit de contacts moins contraignants et qui restent dans les limites des compétences communautaires.

Les démarches diplomatiques relèvent donc et du représentant du Conseil, et de celui de la Commission. Ceci explique qu'une collaboration ait été prévue, en pleine conformité avec l'article 15 du traité de fusion des exécutifs. Selon le groupe « Relations extérieures », le représentant de la présidence du Conseil dans un pays tiers prend l'initiative de contacts avec le délégué de la Commission résidant sur place en vue d'actions diverses. Il peut s'agir de démarches diplomatiques conjointes ; de la signature conjointe d'un accord, la pratique communautaire habituelle étant la signature, au nom du Conseil, par un membre ou un représentant de celui-ci, et un membre ou un représentant de la Commission, selon l'importance des conventions (118). Il s'agit encore de l'établissement, à l'intention des instances de Bruxelles, d'avis conjoints sur

(114) Art. 101.

(115) A. G. Bette. — Les relations extérieures de l'Euratom, 1965, p. 16.

(116) Art. 101, sauf les cas des accords prévus à son alinéa 3.

(117) Art. 14 de la Convention relative aux dispositions transitoires. La pratique a maintenu ses dispositions en vigueur. Pescatore. — Les Nouvelles, précitées, §§ 1650 à 1652.

(118) Voir J. Raux et C. Flaesch-Mougin. — Précité, p. 24. Cette compétence n'appartient toutefois pas, pour l'instant, aux délégués dans les Etats ACP, dont les fonctions sont, on l'a vu, plus limitées.

d'éventuels accords conclus ou à conclure par la Communauté avec un pays tiers. Dans les pays en voie de développement, des avis conjoints peuvent être établis sur les besoins d'un Etat demandeur d'aide à la suite d'une catastrophe ; sur les besoins en aide alimentaire ; ou encore sur les projets ou actions de développement financés par la Communauté.

Il est entendu que ces actions conjointes sont menées en association avec les représentants des Etats membres, chaque fois que leur objet dépasse les compétences communautaires : signature conjointe d'accords mixtes par les représentants du Conseil, de la Commission et des Etats membres (119), avis tripartites sur divers types de projets débordant la politique commerciale. Cette coordination s'avère également nécessaire dans les rapports avec les organisations internationales.

b) Fonctions assumées auprès des organisations internationales

Le système de représentation « bicéphale » de la CEE mis en place auprès de certains organes des Nations-Unies et de certaines institutions spécialisées reliées à l'Organisation, implique un partage des tâches. Pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le Marché commun, mais ne sont pas ou ne sont que partiellement de la compétence communautaire, c'est en principe le représentant de l'Etat membre assurant la présidence du Conseil qui est le porte-parole commun (120). Il ne s'agit toutefois pas d'une compétence exclusive et les Etats membres individuellement, ou la Commission sur mandat du Conseil, pourraient exprimer la position communautaire (121). Devant l'Assemblée générale des Nations-Unies, compte tenu du statut d'observateur attribué à la Communauté, les représentants du Conseil ou de la Commission n'ont d'ailleurs pas, en tant que tels, droit de parole. Force est alors de recourir aux Etats membres — ou de laisser le représentant de la présidence présenter le point de vue de son pays comme étant celui de la Communauté —. Les interventions orales mais aussi les votes des Etats membres doivent faire l'objet d'une concertation préalable. La coordination, préparée à Bruxelles selon la procédure de l'article 116, est assurée sur place par le représentant permanent de l'Etat assurant la présidence du Conseil, avec la participation du chef de délégation de la Commission (122). On sait que

(119) J. Raux et C. Flaesch-Mougin. — Précité, p. 244.

(120) A. Maes. — Article précité, p. 400. Pour un exemple, voir 22^e aperçu des activités du Conseil, 1974, § 224.

(121) Cf. J.-P. Jacqué. — Article précité, pp. 942-943.

(122) Réponse du 3 mai 1976 à la question écrite 687/75, JO C 139, p. 7, points 3 et 5.

cette coordination ne donne pas toujours les résultats escomptés (123).

Le représentant du Conseil assure également la mise en œuvre de la coopération politique par la concertation des missions permanentes des Neuf, là encore avec la participation de la délégation de la Commission (124). Le point de vue commun peut être exprimé par le représentant de la présidence, qui intervient alors à l'Assemblée générale non pas comme observateur de la Communauté, mais avec l'entière liberté de parole et de vote d'un Etat partie à la Charte. Il arrive que ce soit le Président en exercice du Conseil des Communautés qui expose la position des Neuf à l'Assemblée ou au Conseil de sécurité. Comme les Etats tiers distinguent mal la coopération politique des compétences strictement communautaires, ces interventions constituent une manifestation non négligeable d'unité externe (125).



La spécificité des Communautés européennes, reconnue de longue date dans l'ordre interne, s'est donc affirmée avec éclat dans le domaine des relations extérieures. Aucune organisation internationale ne s'est jamais dotée d'un tel réseau de représentants permanents, dont les fonctions et le statut supportent à ce point la comparaison avec la représentation étatique. Peut-on aller plus loin ?

Il est certain que l'unité communautaire externe n'est pas renforcée par les modalités actuelles de la représentation, et qu'il est souhaitable de les dépasser pour parvenir à une représentation unitaire. On peut penser qu'il n'y a pas dualisme irréductible d'organes et de fonctions, mais seulement dualité temporaire. Deux voies sont ouvertes.

La première est rapide mais peu probable. Elle consiste, compte tenu de la fin de la période transitoire, du renforcement des politiques communes, de l'expérience des relations diplomatiques acquise par les Communautés, à créer une représentation unique, ainsi qu'il a été tenté en 1960. Il s'agirait alors d'organes nouveaux, communs aux deux institutions et ne relevant plus de leur pouvoir autonome

d'organisation pour l'exercice des compétences prévues notamment par les articles 116, 228, 229 CEE. La décision de principe relèverait donc du Conseil à l'unanimité, en application de l'article 235 CEE (126). Malgré l'imbrication des compétences externes de la Commission et du Conseil, il est peu vraisemblable que par cette décision les Etats membres fassent de la création des délégations, de leur accréditation, du droit de leur adresser des instructions, une compétence exercée sous la double signature des présidents du Conseil et de la Commission. Comme il a été esquissé en 1960, et en raison des aspects éminemment politiques, la Commission proposerait, le Conseil déciderait la création mais aussi adresserait les instructions — préparées au COREPER en collaboration avec la Commission — et recevrait les rapports. En comparaison de la situation actuelle, la Commission n'a rien à gagner à cette solution, et n'y poussera vraisemblablement pas.

L'autre voie consiste à laisser se poursuivre une évolution qui accroît le nombre et l'utilité des délégations de la Commission, à mesure que s'étend le tissu des liens conventionnels avec les Etats tiers, que se développent les politiques communes et s'affermir l'action unitaire des Neuf dans les organisations internationales. Cette évolution ne fera pas disparaître la représentation diplomatique du Conseil, mais tendra à la limiter, pour l'essentiel, aux questions relevant de la coopération politique.

Ce qui est de toute façon exclu dans l'état actuel de la construction européenne et pour un avenir prévisible, c'est que la représentation communautaire supplante les ambassades des Neuf (127). Non seulement les Communautés ne disposent pas de la plénitude des compétences externes propre aux Etats — le militaire en particulier leur échappe — mais même dans l'ordre économique et commercial la recherche des débouchés relève plus que jamais de la compétence des pays membres. Ce que, par contre, propose dès à présent la Commission, c'est que la complémentarité des représentations étatique et communautaire soit reconnue, et leur permette de se présenter comme des entités distinctes certes, mais assumant leurs fonctions respectives en étroite collaboration.

(123) J.-P. Jacqué. — Précité, p. 943 et suiv.

(124) Réponse du 3 mai 1976, précitée, points 3 et 5.

(125) Voir J.-P. Jacqué. — Article précité, p. 928. Pour un bilan de la coopération politique à la 30^e assemblée générale, voir réponse de la Commission du 3 mai 1976, précitée, point 9, et réponse du Conseil du 5 mai 1976, JO C 158, p. 5, point 9.

(126) 203 CEEA. Cf. P. Pescatore. — Les relations extérieures des Communautés européennes, cours à l'Académie de droit international, 1960, T. 11, p. 197. J. Raux. — Les relations extérieures de la CEE, précité, pp. 83-84.

(127) Voir réponse du Président en exercice du Conseil à un parlementaire, séance du 29 avril 1975, JO Communauté, Débats, 1975, n° 190, pp. 14-15.

CHRONIQUE DE LA JURISPRUDENCE SOCIALE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(Suite)

Hervé CASSAN

*Maître de Conférences agrégé à l'Université
de Lille II (détaché à Fès)*

2^e Partie: La Jurisprudence relative à la libre circulation des travailleurs migrants

La libre circulation des travailleurs migrants revêt, selon les termes mêmes du traité CEE un caractère progressif.

L'article 48 dispose que « la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'exception de la période de transition » c'est-à-dire en 1970.

Sur cette base ont été pris successivement :

— le règlement 15 de 1961 relatif aux premières mesures pour la libre circulation des travailleurs ;

— la directive du 16 août 1961 destinée à harmoniser les formalités d'entrée, de séjour et de sortie des travailleurs migrants sur le territoire des Etats membres ;

— le règlement 38 de 1964 et la directive du 25 mars 1964 ;

— et enfin, plus récemment, le règlement 1612/68 accompagné de directives complémentaires qui fixe les règles relatives à la libre circulation des travailleurs migrants.

C'est ce texte qui a fait principalement l'objet de l'interprétation de la Cour.

Celle-ci, dans le cadre des questions préjudicielles posées par les juridictions nationales, a eu à préciser :

A) Les modalités d'entrée et de séjour du travailleur migrant, ainsi que

B) Le traitement accordé au travailleur migrant.

A) LES MODALITÉS D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR

1) L'admission sur le territoire

Les formalités juridiques concernant l'entrée des travailleurs sur le territoire des divers Etats membres de la Communauté ne sont pas spécifiques. On retrouve, en effet, une réglementation analogue dans les différents chapitres du traité concernant les travailleurs, le droit d'établissement et les services.

La Cour a eu d'ailleurs l'occasion de souligner, dans l'affaire 118/75 que ces dispositions « sont 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 commu-

nautaire, que l'interdiction de toute discrimination exercée à leur égard en raison de la nationalité ».

De fait, le principal arrêt de la Cour qui précise la réglementation communautaire, l'arrêt Royer du 8 avril 1976 (48/75) concerne la liberté d'établissement des personnes et non la libre circulation des travailleurs. Il convient néanmoins de reprendre les principaux éléments de cet arrêt qui fixe la jurisprudence de la Cour dans ce domaine. D'ailleurs, la Cour elle-même donne une portée générale à sa décision en rappelant le principe selon lequel « le droit pour les ressortissants d'un Etat membre, d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre et d'y séjourner est directement conféré, à toute personne relevant du champ d'application du droit communautaire, par le traité — notamment ses articles 48, 52 et 59 — ou, selon le cas, les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci, indépendamment de tout titre de séjour délivré par l'Etat d'accueil ».

Bien sûr, cela ne signifie pas que les Etats membres sont dépossédés dans ce domaine de leurs compétences nationales. Cependant, l'arrêt précise que « la liberté laissée par l'article 189 aux Etats membres quant au choix des formes et moyens, en matière d'exécution des directives, laisse entière leur obligation de choisir les formes et moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives ».

La Cour a précisé son point de vue quelques mois plus tard dans l'arrêt Watson et Belmann du 7 juillet 1976 (118/75). Dans cette affaire, la Cour était saisie en raison de l'existence d'une législation italienne imposant aux ressortissants des autres Etats membres qui bénéficient des dispositions des articles 48 à 66 du traité CEE l'obligation de se présenter aux autorités de cet Etat et enjoignant aux résidents qui hébergent de tels ressortissants de communiquer l'identité de ces derniers aux autorités nationales. L'avocat général Trabucchi avait, dans ses conclusions, demandé à la Cour de fonder sa décision sur le principe de proportionnalité. Pour lui, « une loi nationale relative au contrôle des étrangers sur le territoire pourrait seulement être considérée comme une entrave injustifiée si elle imposait à cet égard des charges contraires à un principe supérieur de droit visant directement à assurer la protection des particuliers ou, de toute manière, des charges manifestement hors de proportion avec le but visé ».

C'est bien ainsi que s'est prononcée la Cour. Celle-ci, après avoir rappelé que le principe de libre circulation n'excluait pas la compétence des Etats membres à l'égard des étrangers, a appliqué la méthode suggérée par l'avocat général avant de conclure, en l'espèce, à la comptabilité de la

législation italienne avec les dispositions communautaires.

Cette jurisprudence a été reprise dans l'arrêt du 14 juillet 1977, Sagulo, Brenca et Backouche (8/77) qui concerne, quant à lui, les travailleurs migrants, dans la mesure où la Cour y donne l'interprétation de l'article 4 de la directive du Conseil 68/360 du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions du déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JOCE L 257 p. 13).

Cette directive prévoit deux formalités concernant l'entrée du travailleur migrant sur le territoire d'un Etat membre : la possession 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 ».

La question préjudicielle posée à la Cour par l'Amts-Gericht Reutlingen avait été soulevée dans le cadre des poursuites pénales dirigées sur la base de la loi allemande sur les étrangers du 28 avril 1965 contre deux ressortissants italiens et un ressortissant français.

La décision de la Cour révèle son souci de maintenir l'équilibre entre les compétences des Etats membres et les exigences de la libre circulation.

Elle rappelle donc que « le droit communautaire n'a pas... écarté la compétence des Etats membres en ce qui concerne les mesures destinées à assurer la connaissance exacte par les autorités nationales des mouvements de population affectant son territoire ». Tel est d'ailleurs, le but des formalités prévues par la directive 68/360. Dans ce domaine, les Etats restent libres « de choisir les formes et moyens appropriés en vue de donner effet, sur leur territoire, aux dispositions de la directive ».

Par contre, « dans le cas où un Etat membre assure l'exécution de la directive citée sur la base de sa législation générale relative au statut des étrangers, il ne serait pas en droit de prendre des mesures, administratives ou judiciaires, qui auraient pour effet de restreindre le plein exercice des droits conférés par le droit communautaire aux ressortissants des autres Etats membres ».

La Cour justifie son interprétation équilibrée en se fondant sur les dispositions de l'article 7 alinéa 1 du traité. Celui-ci prévoit, on le sait, que : « Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ». Il faut ranger parmi ces « dispositions particulières » la directive 68/360. Aussi la Cour conclut-elle que « Dans la mesure où



cette directive prévoit à la charge des ressortissants d'un Etat membre, entrant ou séjournant sur le territoire d'un autre Etat membre, des obligations spécifiques... les personnes ainsi visées ne sauraient être, purement et simplement, assimilées aux nationaux de l'Etat de séjour ».

Cette limite à l'assimilation, relevée par la Cour, tranche avec l'interprétation jurisprudentielle généralement donnée aux dispositions communautaires.

Pourtant, elle n'est pas surprenante, elle témoigne parfaitement de ce que l'admission des individus sur le territoire est une prérogative que les Etats continuent à considérer comme essentielle. Ces réticences se marquent encore plus nettement à propos de la réserve d'ordre public.

2) La réserve d'Ordre public

On sait que la libre circulation des travailleurs comporte une importante exception. En effet, la liberté de déplacement et de séjour formulée par les premiers alinéas de l'article 48 du traité est limitée par l'alinéa 3 de cet article puisque la liberté de circulation n'est exercée que « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». Cette réserve d'ordre public est reprise et précisée dans l'article 56 du traité relatif à la liberté d'établissement dont l'alinéa 2 invite le Conseil à arrêter des directives pour la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives précitées...

Sur ces bases, le Conseil a pris deux directives :

— la directive 64/221 du 25 février 1964 (JOCE p. 850) relative à la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui concerne à la fois la liberté de circulation des travailleurs salariés et la liberté d'établissement des industriels, commerçants, agriculteurs et membres des professions libérales ;

— la directive 68/360 du 15 octobre 1968 (JOCE L 257 p. 13) relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté.

Mais aucun des textes ne définit la notion d'ordre public au niveau communautaire.

Notamment, la directive 64/221 n'assure pas l'harmonisation des motifs d'ordre public susceptibles de justifier des restrictions au principe de la libre circulation des travailleurs migrants. Tout juste peut-on déduire de cette directive que les raisons d'ordre public ne peuvent être invoquées à des fins économiques (art. 2 § 2) et que les

réserves prises doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné (art. 3 § 1).

Fallait-il en conclure que la définition de l'ordre public communautaire était laissée à l'appréciation des Etats membres ?

La jurisprudence interne a, depuis longtemps, montré la relativité de la notion d'ordre public et combien, dans ce domaine, tout se réduit à un subtil équilibre entre les droits des individus et ceux de l'Etat.

Sur le plan communautaire, la CJCE devait, en fait, tenter de concilier deux impératifs divergents, celui de la Communauté fondé sur la libre circulation des travailleurs migrants et celui des Etats membres qui veulent préserver l'ordre public sur leur territoire. Cette tentative a été faite par la Cour dans une jurisprudence récente.

Le rôle de la Cour, statuant dans le cadre de l'article 177 du Traité CEE, est de veiller à une interprétation uniforme du Droit communautaire. Cela impliquait-il que les juges de Luxembourg proposent une définition communautaire de l'ordre public ? Telle n'a pas été la solution choisie. La jurisprudence de la Cour a cependant largement contribué à préciser la portée et les limites de la réserve.

La Cour a eu à se prononcer pour la première fois sur l'interprétation de la directive 64/221 le 4 décembre 1974 dans l'affaire 41/74 : Van Duyn. Mlle Yvonne Van Duyn, de nationalité néerlandaise et venant en Grande-Bretagne occuper un emploi au service de l'Eglise de Scientologie, avait été refoulée du territoire britannique au motif essentiel que les activités de l'Eglise de Scientologie sont considérées comme socialement nuisibles par les autorités du Royaume Uni.

La demoiselle Van Duyn, ayant porté plainte contre le Home Office devant la Chancery Division de la Haute Cour, invoquait le bénéfice de l'article 48 du traité et des dispositions de la directive 64/221.

Aussi, la Cour britannique demandait-elle dans sa question préjudicielle à la CJCE si les autorités administratives peuvent considérer comme relevant de la notion de comportement personnel :

a) Le fait que la personne en cause est ou a été affiliée à une organisation dont les activités sont regardées, par le gouvernement de l'Etat membre, comme contraires à l'intérêt général sans toutefois être interdites par la législation de cet Etat ;

b) Le fait que cette personne envisage d'exercer, sur le territoire de l'Etat, son activité au service d'une telle organisation, alors cependant que les

nationaux qui exerceraient une activité analogue ne sont soumis à aucune restriction.

La question se posait donc de savoir s'il était possible de donner une définition communautaire de la notion de comportement personnel et d'une manière plus générale de la réserve d'ordre public. La Commission le pensait et soutenait que « les concepts d'ordre public et de comportement personnel sont des constructions de Droit communautaire (qui) doivent être interprétées en premier lieu dans le contexte du Droit communautaire ».

De son côté, l'avocat général Mayras était plus prudent. Il expliquait, en effet : « Si la réserve générale de l'ordre public, qui se trouve aussi bien à l'article 48 qu'à l'article 56 est une exception limitée et d'interprétation stricte aux principes du traité en matière de libre circulation et de libre établissement, nous ne croyons pas, contrairement à ce que pense la Commission, qu'il soit possible de dégager une notion communautaire de la sécurité publique. Une telle notion demeure, actuellement du moins, nationale, et cela est conforme à la réalité des choses dans la mesure où les exigences de la sécurité publique varient dans le temps et dans l'espace d'un Etat à l'autre ».

La Cour a, dans cet arrêt, adopté une position nuancée, en considérant que « les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public, peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites mêmes imposées par le traité ».

C'est cette relativité de la notion d'ordre public qui semble justifier, aux yeux de la Cour, l'absence de recours à sa méthode d'interprétation traditionnelle qui l'amène souvent à donner une définition communautaire d'une disposition qui risquerait d'être interprétée unilatéralement par les Etats.

Restait le problème de fond. Dans la mesure où les activités de l'Eglise de Scientologie ne sont pas interdites sur le territoire britannique et que les nationaux sont libres de travailler dans cette organisation, le refoulement de Mlle Van Duyn n'était-il pas une violation du principe de non-discrimination et d'égalité de traitement avec les nationaux ?

A première vue, il pourrait en paraître ainsi. Pourtant, l'avocat général Mayras ne l'a pas considéré de cette manière, dans la mesure où la réserve d'ordre public laisse aux Etats membres leurs compétences en ce domaine, sous réserve de l'obligation où ils se trouvent de justifier les mesures de sécurité publique par le comportement personnel des intéressés.

La Cour s'est rangée à cette conclusion en considérant qu'un Etat peut invoquer la réserve d'ordre

public contre le ressortissant d'un autre Etat « et cela même si aucune restriction n'est imposée aux ressortissants de cet Etat qui souhaitent exercer une activité analogue à celle que le ressortissant d'un autre Etat membre envisage d'exercer dans le cadre d'organisations considérées comme constituant un danger social ».

Quelques mois plus tard, la Cour a eu à préciser cette jurisprudence, dans l'arrêt *Bonsignore* du 26 février 1975 (67/74). Dans cette affaire, Carmelo *Bonsignore*, de nationalité italienne, avait acheté, sans permis de port d'armes, un revolver avec lequel il avait tué accidentellement son frère. Poursuivi pour infraction à la loi sur les armes, il est condamné par le Tribunal de Cologne à une amende. Suite à cette condamnation, les autorités de la ville de Cologne décident d'expulser *Bonsignore* du territoire de la République fédérale afin de dissuader d'autres étrangers de tels agissements. Après divers incidents de procédure, le tribunal administratif de Cologne est saisi et surseoit à statuer dans le cadre de l'article 177 CEE.

Il s'agissait, en l'occurrence, pour la CJCE, d'interpréter les dispositions de la directive 64/221 concernant les motifs d'expulsion fondés sur le comportement personnel d'un individu.

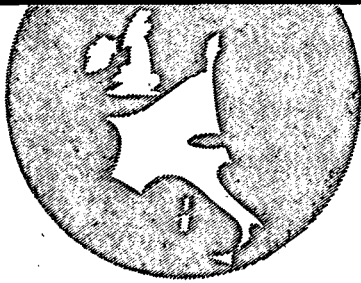
Cet arrêt donne, à la Cour, l'occasion de poser le principe selon lequel « les dérogations aux règles relatives à la libre circulation des travailleurs constituent des règles à interpréter strictement ».

Le tribunal allemand demandait à la Cour s'il était possible d'expulser un individu par mesure de dissuasion ou de prévention générale.

L'avocat général avait souligné que « la notion de comportement personnel et le souci de prévention générale sont antinomiques, inconciliables ». C'est bien ainsi que l'entend la Cour. Celle-ci a beau jeu de rappeler que l'expulsion doit être motivée par le comportement personnel de l'individu et non par la dissuasion à l'égard d'autres étrangers. Elle souligne, d'autre part, qu'en l'espèce, une condamnation pénale ne saurait justifier à elle seule une mesure d'expulsion. Mais, là encore, la Cour laisse aux Etats l'appréciation de l'ordre public et se refuse à la moindre définition communautaire de cette notion.

Tout en maintenant sa position, l'avocat général Mayras avait cependant suggéré qu'« une solution plus efficace allant dans le sens d'une meilleure protection des travailleurs visés à l'article 48 consisterait... à renforcer et à préciser les dispositions de la directive 64/221, de telle manière que les motifs d'expulsion soient fondés sur des critères communautaires uniformément applicables ».

La question s'est à nouveau posée quelques mois plus tard dans l'arrêt *Rutili* du 28 octobre



1975 (36/75), à propos d'une question préjudicielle posée à la CJCE par le tribunal administratif de Paris.

Dans cette affaire, Rutili, ressortissant italien résidant en France, se plaignait des agissements des autorités françaises qui, en raison de ses activités syndicales et d'actions à caractère politique lors des élections législatives de 1967 et au cours du mois de mai 1968, l'avaient d'abord expulsé, puis assigné à résidence dans le Puy-de-Dôme, et, après abrogation des deux précédents arrêtés, interdit de séjour dans quatre départements lorrains, malgré sa qualité de résident privilégié de la Communauté lui donnant droit à une carte de séjour communautaire.

Après avoir rappelé que la réserve d'ordre public concerne tant les dispositions légales et réglementaires prises par chaque Etat membre en matière de déplacement et de séjour que les décisions individuelles prises dans ce cadre, la Cour aborde le problème fondamental de la portée de la réserve d'ordre public. La question du tribunal administratif de Paris l'y invitait expressément. En effet, celui-ci demandait à la Cour d'interpréter le mot « justifié » dans la formule du Traité : « limitations justifiées d'ordre public. »

La Cour allait-elle donner une définition communautaire de l'ordre public ?

La Commission invitait indirectement la Cour à le faire. Plus prudemment le Gouvernement italien dans ses observations considérait « comme souhaitable que, dans les Etats membres de la CEE, des règlements de caractère général et abstrait précisent en les fondant sur des critères communautaires uniformes, les raisons d'ordre public susceptibles de limiter les droits découlant de l'article 48 du Traité CEE. »

La décision de la Cour ne va pas dans ce sens. A cet égard, les juges ont largement suivi le raisonnement déjà formulé dans les affaires précédentes par l'avocat général Mayras et soulignant l'impossibilité de « définir un contenu exclusivement communautaire de la notion d'ordre public qui demeure, à bien des égards, contingente. »

La Cour rappelle donc, dans l'arrêt Rutili, l'absence de définition communautaire de la notion d'ordre public. Cela entraîne, comme le souligne l'arrêt, qu'en l'état actuel de la Communauté, « pour l'essentiel, les Etats membres restent libres de déterminer, en vertu de la réserve inscrite à l'article 48 § 3, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences de l'ordre public. »

Est-ce à dire que les Etats ont toute latitude en ce domaine ? Certainement pas. Il existe des limites au pouvoir de dérogation des Etats membres au principe de libre circulation des travailleurs : c'est

dans l'interprétation attentive de ces limites que s'exerce l'action positive de la Cour.

Reprenant une idée déjà formulée dans l'arrêt Van Duyn, l'arrêt Rutili souligne que « dans le contexte communautaire, et notamment en tant que justification d'une dérogation aux principes fondamentaux de l'égalité de traitement et de libre circulation des travailleurs, la notion d'ordre public doit être entendue strictement de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des Etats membres sans contrôle des institutions de la Communauté. »

Mais cet arrêt montre le sens dans lequel va se développer la jurisprudence de la Cour en cette matière. Renonçant à donner une définition communautaire de la notion d'ordre public, les juges de Luxembourg feront porter toute leur attention sur les limites assignées aux Etats dans l'utilisation de la réserve d'ordre public.

Pour fixer ces limites, la Cour déclare elle-même qu'« il convient de prendre en considération d'une part les règles de droit matériel, d'autre part les règles de caractère formel et procédural qui conditionnent l'exercice par les Etats membres des pouvoirs réservés par l'article 48 § 3. »

L'arrêt Rutili illustre bien cette méthode. Dans cette affaire, la Cour estime que les atteintes portées aux Droits fondamentaux de l'Homme, tels notamment qu'il résulte de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ne sauraient dépasser ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, tel qu'il est conçu dans une société démocratique.

La Cour en déduit notamment qu'en l'espèce l'exercice des droits syndicaux étant reconnu à l'ensemble des travailleurs communautaires, la réserve d'ordre public ne saurait être invoquée pour des motifs tenant à l'exercice de ces droits. »

Cette constatation est capitale. La place faite par la Cour à la Convention européenne des Droits de l'Homme bouleverse considérablement les perspectives antérieures. Par cet arrêt Rutili, la Cour dépasse le cadre strict du Traité de Rome. La défense des droits de l'individu est moins fondée sur des principes à vocation économique issus du Traité CEE tels que la libre circulation des travailleurs ou la non-discrimination, que sur les règles protectrices de l'individu en tant que tel. Par là même, la Cour se projette d'une jurisprudence sociale traditionnelle vers l'esquisse d'un contentieux des libertés publiques communautaires.

La Cour rappelle également les garanties procédurales dont jouissent les travailleurs. Ceux-ci doivent pouvoir exercer des voies de recours à l'encontre des mesures qui les visent. En conséquence, la Cour considère que le travailleur a droit à la

communication des motifs de toute mesure prise à son encontre. La directive 64/221 ne précise pas les délais dans lesquels cette communication doit être faite. Pour l'avocat général Mayras, « les intéressés doivent être mis en mesure de faire valoir utilement leurs moyens de défense avant que l'autorité administrative n'ait pris à leur égard une décision restrictive. » La Cour n'a pas été aussi exigeante et a seulement demandé que la communication des motifs à l'intéressé soit faite « au moment même où la mesure restrictive prise à son égard lui est notifiée. »

Il résulte donc de ces trois premiers arrêts que la réserve d'ordre public ne peut être valable invoquée par les Etats que :

- lorsqu'il existe une menace réelle et suffisamment grave à l'ordre public ;
- fondée sur le comportement personnel de l'individu ;
- sans que cette réserve ne puisse être utilisée à des fins économiques ;
- ou à l'occasion de l'exercice par le travailleur migrant de ses droits syndicaux.

Les dispositions principales de cette jurisprudence ont été reprises par la Cour, et d'une certaine manière, synthétisées dans l'arrêt Royer (48/75) précité.

B) LE TRAITEMENT DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Le Règlement 1612/68 pose clairement le principe de l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux.

Cette égalité, conséquence du principe de la libre circulation des travailleurs, oriente l'ensemble de la jurisprudence en ce domaine. La CJCE eut, à plusieurs reprises, l'occasion d'apprécier la portée du principe de non-discrimination tant à l'égard du travailleur migrant que de sa famille.

1) La non-discrimination à l'égard du travailleur migrant

L'article 7 § 1 du Règlement 1612/68 pose le principe : « le travailleur ressortissant d'un Etat membre ne peut, sur le territoire des autres Etats membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage. »

L'ensemble des dispositions de cet article a été soumis à l'interprétation de la Cour. Cette jurisprudence lui a permis d'affirmer de façon catégori-

que le caractère absolu du principe de non-discrimination.

Cette affirmation a été posée sans ambiguïté dans l'arrêt du 4 avril 1974, Commission contre République française (167/73). Dans cette affaire, il était reproché au Code du travail maritime français de prévoir que « le personnel embarqué à bord des navires doit dans une proportion fixée par les Pouvoirs publics être de nationalité française. »

La controverse essentielle portait sur le problème de savoir si les dispositions du traité relatif à la libre circulation des travailleurs s'étendaient effectivement à la navigation maritime. Pour la République française, il ressortait clairement du traité qu'un régime spécial s'applique au domaine des transports prévu à l'article 84 du traité.

La Cour a rejeté cette analyse en termes à la fois catégoriques et généraux en rappelant que « la Communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté par l'établissement d'un marché communautaire et le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres. »

Pour la Cour, « l'instauration du Marché commun vise donc la totalité des activités économiques dans la Communauté » et en conséquence « si, en vertu de l'article 84 § 2 les transports maritimes et aériens sont, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, soustraits aux règles du titre IV de la 2^e partie du traité, relatives à la politique commune des transports, ils restent, au même titre que les autres modes de transports, soumis aux règles générales du traité. »

Au-delà du problème d'espèce, la Cour a précisé quelle devait être selon elle, la portée du principe de non-discrimination, dans quatre alinéas qui méritent d'être cités :

« Attendu que la libre circulation des personnes et, en particulier, des travailleurs constitue, ainsi qu'il ressort à la fois de l'article 3, c/ du traité et de la place des articles 48 à 51 dans la 2^e partie de ce dernier, un des fondements de la Communauté ;

Qu'elle implique, selon l'article 48 § 2 l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité, quelle qu'en soit la nature ou la gravité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ;

Que le caractère absolu de cette interdiction a d'ailleurs pour effet non seulement de permettre dans chaque Etat aux ressortissants des autres Etats membres un accès égal à l'emploi, mais également, conformément au but visé à l'article 117 du traité, de garantir aux ressortissants nationaux qu'ils



ne subiront pas les conséquences défavorables qui pourraient résulter de l'offre ou de l'acceptation, par des ressortissants des autres Etats membres, de conditions d'emploi ou de rémunération, moins avantageuses que celles qui sont en vigueur dans le Droit national, pareilles offre ou acceptation étant interdites ;

Et qu'ainsi « Il résulte du caractère général de l'interdiction de discrimination visée à l'article 48 et de l'objectif poursuivi pour leur abolition, qu'elles sont interdites alors même qu'elles ne constitueraient qu'une entrave d'importance secondaire en ce qui concerne l'égalité dans l'accès à l'emploi et les autres conditions de travail. »

a) En ce qui concerne tout d'abord l'égalité dans l'accès à l'emploi, la Cour a sanctionné avec une grande vigilance tout ce qui peut paraître, dans la législation des Etats, comme des mesures discriminatoires indirectes, dissimulées ou déguisées. Ainsi, dans l'arrêt Sotgiu du 12 février 1974, l'avocat général Mayras citait l'exemple de lois ou règlements internes qui, sans viser la nationalité, soumettent notamment l'accès à certaines professions, à des critères tenant à l'origine, au lieu de naissance ou à la résidence habituelle sur le territoire national, de telle manière qu'en fait le bénéfice de ces emplois soit réservé aux nationaux et ne puisse, sauf exception, profiter aux travailleurs ressortissants des autres Etats membres.

Pour la Cour, toute réglementation d'un Etat membre qui porte atteinte directement ou indirectement à l'égalité de traitement est considérée comme contraire aux dispositions de l'article 48 du Traité de Rome et au règlement 1612/68 qui l'explique. Mais la Cour va plus loin. Les discriminations interdites ne sont pas seulement celles qui émanent des autorités des Etats membres.

Une telle affirmation est faite par l'arrêt Walrave du 12 décembre 1974. Dans cette affaire, il s'agissait pour la Cour de déterminer si le règlement établi par l'Union cycliste internationale et comportant une disposition selon laquelle « Dès l'année 1973, l'entraîneur doit être de la nationalité du coureur » était ou non soumis aux dispositions de l'article 48 du traité CEE et au règlement 1612/68. Après avoir rappelé que l'exercice des sports ne relève du Droit communautaire que dans la mesure où il constitue une activité économique au sens de l'article 2 du traité, la Cour souligne que la prohibition des discriminations fondées sur la nationalité « 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. »

Pour la Cour, en effet, l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des

personnes serait compromise si l'abolition des barrières d'origine étatique pouvait être neutralisée par des obstacles résultant de l'exercice de leur autonomie juridique par des associations ou des organismes ne relevant pas du Droit public.

Cette jurisprudence a été reprise dans l'arrêt Donà (aff. 13/76) à propos de la réglementation édictée par une organisation sportive réservant aux seuls nationaux le droit de participer en tant que joueurs professionnels ou semi-professionnels, à des rencontres de football.

Réaffirmant les principes énoncés dans l'affaire Walrave, la Cour a cependant tenu à préciser que l'interdiction de discrimination ne peut être invoquée lorsqu'il s'agit d'une réglementation ou d'une pratique excluant les joueurs étrangers de la participation à certaines rencontres pour des motifs non économiques et intéressant donc uniquement le sport en tant que tel.

La seule atténuation apportée au principe de non-discrimination dans l'accès au travail résulte du traité de Rome lui-même dont l'article 48 § 4 dispose que les Etats peuvent réserver pour leurs nationaux des « emplois dans l'Administration publique. »

Une telle expression reste ambiguë, aussi la Cour de Justice, dans l'arrêt Sotgiu du 12 février 1974, a-t-elle été amenée à esquisser une interprétation communautaire de la clause d'exception de l'article 48 § 4 du traité CEE.

Fallait-il laisser l'application de la clause à l'appréciation de chaque Etat membre ? C'est ce que soutenait, en substance, le Gouvernement de la République fédérale allemande pour lequel « les objectifs de l'article 48 § 4 imposeraient une interprétation fondée sur la notion et la conception nationales de l'Administration publique. »

Pour la Commission, au contraire, « cette notion constituerait une notion de Droit communautaire... Il s'agirait d'une définition autonome, créée par le traité, dont le contenu devrait être déterminé essentiellement en fonction des exigences du Droit communautaire et ne se fonder qu'accessoirement sur des critères nationaux. »

En l'espèce, le problème ne se posait pas explicitement dans la mesure où Sotgiu était déjà employé comme travailleur qualifié par la Deutsche Bundespost à Stuttgart depuis 1955, en vertu d'un contrat de Droit privé. La Cour a cependant fourni des indications très instructives. Certes, elle n'a pas défini la notion d'emploi dans la fonction publique, comme le souhaitait l'avocat général Mayras qui suggérait une interprétation communautaire fondée sur l'idée de participation à l'autorité publique.

La Cour a, par contre, pris position sur la portée de l'exception en considérant que « compte tenu du

caractère fondamental, dans le système du traité, des principes de libre circulation et d'égalité de traitement des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, les dérogations admises par le § 4 de l'article 48 ne sauraient recevoir une portée qui dépasserait le but en vue duquel cette clause d'exception a été insérée » et qu'ainsi « les intérêts que celle-ci permet aux Etats membres de protéger sont satisfaits par la possibilité de restreindre l'admission de ressortissants étrangers à certaines activités dans l'Administration publique. »

b) Mais la non-discrimination ne vise pas seulement l'égalité dans l'accès à l'emploi, le traité et le règlement 1612/68 prévoient également pour les travailleurs migrants l'égalité dans *les conditions de travail*.

Ces dispositions ont été interprétées par la Cour de façon très libérale dès le 1^{er} arrêt statuant sur ce problème, l'arrêt Ugliola du 15 octobre 1969 (15/69).

Il s'agissait, dans cette affaire de savoir si un travailleur italien installé en Allemagne mais revenu en Italie pour accomplir ses obligations militaires, pouvait considérer cette période comme entrant dans le calcul de l'ancienneté de service conformément à la législation du pays d'emploi, c'est-à-dire l'Allemagne.

La Cour a donné à l'article 7 du règlement 1612/68 son sens le plus large en affirmant que « Le Droit de chaque Etat membre doit assurer aux ressortissants des autres Etats membres occupant un emploi sur son territoire l'ensemble des avantages qu'il reconnaît à ses propres ressortissants. »

L'égalité de traitement s'applique évidemment aux rémunérations. Là encore, la Cour de Justice a adopté une attitude très favorable au travailleur migrant en donnant un sens très large à la notion de rémunération.

Ainsi, dans l'arrêt Sotgiu précité du 12 février 1974, la Cour a admis qu'une indemnité de séparation destinée à compenser les inconvénients subis par le travailleur séparé de son foyer familial constituait un complément de rémunération entrant dans la notion de « condition de travail » sans qu'il y ait lieu de distinguer si son versement a été effectué en vertu d'une faculté ou d'une obligation légale ou contractuelle.

Le problème de l'égalité de traitement eu égard aux rémunérations a également été abordé par la Cour de Justice, sous l'angle particulier de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins. Le problème est donc ici un peu différent puisque la discrimination visée peut atteindre des travailleurs de même nationalité.

En effet, en vertu de l'article 119 alinéa 1 du traité CEE, les Etats membres sont tenus d'assurer l'ap-

plication du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.

Le litige portait sur la validité de l'arrêté royal belge du 3 novembre 1969 relatif aux pensions de retraite du personnel navigant de l'aviation civile et tout particulièrement d'une disposition de cet arrêté portant exclusion des hôtesses de l'air du régime en cause.

Au-delà du problème de l'égalité de rémunération, le bénéfice de la pension faisait-il partie, comme le prétendait la requérante, de la « rémunération telle qu'elle est définie à l'alinéa 2 de l'article 119 » ?

La Cour a décidé qu'aux termes de cet article, la notion de rémunération s'étend à tous les avantages, en espèces ou en nature, actuels ou futurs, pourvu qu'ils soient payés, fût-ce indirectement, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.

La Cour a également appliqué cette jurisprudence à ce que le règlement 1612/68 appelle « les avantages sociaux ». L'article 7 § 2 du règlement prévoit, en effet, que le travailleur ressortissant d'un Etat membre bénéficie, sur le territoire des autres Etats « des mêmes avantages sociaux... que les travailleurs nationaux. »

Ainsi, la Cour a affirmé dans l'arrêt Marsman du 13 décembre 1972 (44/72) que l'interdiction de discrimination dans les conditions d'emploi et de travail qu'édictent l'article 48 du traité et l'article 7 du règlement 1612/68 concernait également la protection spéciale contre le congédiement que la législation d'un Etat membre accorde à des catégories spécifiques de travailleurs pour des motifs de caractère social.

En l'espèce, la Cour a considéré qu'un ressortissant hollandais, accidenté du travail en Allemagne et devenu invalide, avait droit aux avantages de la loi allemande sur la protection des travailleurs dont la capacité de travail est diminuée, bien que cette loi écarte les étrangers de son champ d'application et que le travailleur soit depuis les faits retourné dans son pays d'origine.

Pourtant, quel que soit le libéralisme dont faisait preuve la Cour dans son interprétation, le point commun de toutes ces décisions était de lier l'applicabilité des dispositions de l'article 7 du règlement 1612/68 aux conditions d'emploi et de travail du travailleur migrant.

L'arrêt Cristini du 30 septembre 1975 (32/75) a ouvert de nouvelles perspectives.

La Cour de Paris, saisie par la Dame Cristini, veuve d'un travailleur italien immigré en France où il est décédé victime d'un accident du travail, avait demandé par voie de question préjudicielle à la



CJCE si l'octroi d'une carte de réduction SNCF pour famille nombreuse constituait un avantage social au sens de l'article 7 § 2 du règlement 1612/68, bien que cette carte soit sans lien avec le travail. Dans son arrêt, la Cour de Justice franchit une étape nouvelle. Elle admet ici que le principe de non-discrimination peut être appliqué à la situation du travailleur migrant en dehors de toute relation spécifique de travail. Selon la Cour, en effet, « Le champ d'application matériel (de l'article 7 § 2 du règlement) doit être délimité de manière à comprendre tous les avantages sociaux et fiscaux, qu'ils soient liés ou non au contrat d'emploi, tels que réductions sur les prix de transports en faveur des familles nombreuses. »

La Cour appuie son argumentation sur le fait que l'article 7 contient des dispositions qui se réfèrent à des rapports issus du contrat de travail, mais qu'« il en est d'autres qui sont étrangers à de tels rapports, supposant même, comme la réintégration professionnelle et le réemploi en cas de chômage, la fin d'un emploi antérieur. »

La Cour conclut donc que « dans ces conditions, on ne saurait interpréter limitativement la référence aux « avantages sociaux » dans le § 2 de l'article 7. »

Cette jurisprudence, très favorable aux travailleurs migrants a des conséquences non moins importantes pour leur famille.

2) La non-discrimination à l'égard de la famille du travailleur migrant.

Le but de la réglementation communautaire est d'obtenir, selon les termes du règlement 1612/68 « l'intégration de la famille du travailleur dans le milieu du pays d'accueil. »

Plus précisément, l'article 12 § 1 de ce règlement stipule que « Les enfants d'un ressortissant d'un Etat membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre Etat membre sont admis dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat, si ces enfants résident sur son territoire. »

La Cour s'est employée à préciser la portée concrète de cette règle. L'objectif communautaire d'intégration est ici au centre de la jurisprudence de la Cour. Elle fonde, à titre principal, l'interprétation libérale de l'article 12 du règlement dans l'affaire Michel S. du 11 avril 1973 (76/72). La Cour avait alors estimé que l'enfant d'un travailleur étranger désireux de suivre l'enseignement secondaire pouvait bénéficier, dans les mêmes conditions que ses homologues nationaux, des avantages prévus par la législation du pays d'accueil en vue du reclassement social des handicapés. Cette décision était remarquable dans la mesure où de tels avantages n'étaient prévus jusque-là que pour les tra-

vailleurs à l'exclusion de leur famille. La Cour n'avait pu atteindre ce résultat qu'en élargissant considérablement le champ d'application de l'article 12 du règlement 1612/68.

Cette première jurisprudence a reçu confirmation dans l'arrêt Casagrande c/Landeshauptstad Munchen du 3 juillet 1974. A l'origine de cette affaire, le sieur Donato Casagrande, de nationalité italienne et fils d'un ouvrier travaillant en Allemagne, avait demandé à la ville de Munich dans laquelle il faisait ses études, le bénéfice de la « Loi bavaroise sur l'encouragement de la formation. » La ville de Munich avait refusé de verser l'allocation d'étude prévue à l'article 2 de cette loi aux motifs que l'article 3 de la réglementation allemande exclut les étrangers de tels avantages.

Là encore, la Cour, se référant à l'idée d'intégration contenue dans les motifs du règlement 1612/68, en déduit que « cette intégration suppose, dans le cas de l'enfant désireux de suivre l'enseignement secondaire, que cet enfant puisse bénéficier dans les mêmes conditions que ses homologues nationaux des avantages prévus dans la législation du pays d'accueil en vue d'encourager la formation. »

Ce raisonnement est particulièrement audacieux dans la mesure où il conduit la Cour à l'interprétation extensive d'une disposition réglementaire au nom d'un objectif qui ne figure pas dans le traité CEE lui-même.

Sans doute est-ce la raison pour laquelle la Cour a cherché la confirmation de son interprétation dans d'autres dispositions réglementaires.

Dans l'affaire 9/74, la Cour a tenté d'« apprécier la portée de l'article 12 § 1, à la lecture de l'alinéa suivant de cet article ». Ce dernier dispose que « les Etats membres encouragent les initiatives permettant à ces enfants de suivre les cours précités dans les meilleures conditions ».

Lors de l'examen de cette disposition par le Parlement européen, certains membres avaient critiqué l'expression « dans les meilleures conditions » et estimé que cet article ne faisait qu'exprimer le principe général d'une parité des conditions de travail et de vie du travailleur communautaire et de sa famille, mais qu'il ne devait pas placer les nationaux « en situation d'infériorité ».

Sans aller jusqu'à admettre qu'il puisse créer des discriminations à l'égard des nationaux, la Cour donne à l'article 12 § 2 une portée extrêmement progressiste. La Cour soutient en effet que cet article « tend à encourager des efforts spéciaux, afin d'assurer qu'ils (les enfants des travailleurs migrants) puissent profiter sur un pied d'égalité de l'enseignement et des moyens de formation disponibles ».

Cette jurisprudence a été confirmée quelques mois plus tard dans un arrêt du 29 janvier 1975 Alaimo/Préfet du Rhône (68/74). Mais pendant longtemps, la Cour s'est bornée à faire application à la famille du travailleur migrant des seules dispositions prévues à son égard, c'est-à-dire des « avantages » contenus dans l'article 12 du règlement 1612.

En effet, la Cour s'est longtemps refusée à accorder à la famille du travailleur migrant les avantages prévus à l'article 7 pour le travailleur lui-même. Cette attitude ressort clairement de l'arrêt précité Michel S. qui rappelle que « les avantages visés par le dit article sont ceux qui, se rattachant à l'emploi, doivent bénéficier aux travailleurs eux-mêmes, les avantages destinés aux membres de leur famille étant en revanche exclus de l'application de l'article 7. »

L'arrêt Cristini précité dépasse cette jurisprudence en faisant bénéficier la famille du travailleur migrant des dispositions de l'article 7 du règlement 1612/68, c'est-à-dire des dispositions applicables au travailleur lui-même.

Dans cette affaire, la Cour, rappelant qu'elle place son interprétation « dans la perspective de l'égalité de traitement recherchée (par l'article 7 du règlement 1612/68) », affirme, en effet, que « si la veuve et les enfants mineurs d'un ressortissant national ont droit à (des cartes de réduction SNCF) si la demande en avait été faite par le père avant le décès, il doit en être de même lorsque le père décédé était un travailleur migrant ressortissant d'un autre Etat membre. »

La Cour renforce son argumentation en invoquant les dispositions du règlement 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi (JOCE 1970 n° L 149 p. 24). Ce règlement dispose que si un travailleur a acquis le droit de demeurer à titre permanent sur le territoire d'un Etat membre, les membres de sa famille qui résident avec lui ont le droit d'y demeurer après son décès. L'article 7 de ce règlement ajoute que « Le droit à l'égalité de traitement reconnu par le règlement 1612/68 du Conseil est maintenu en faveur des bénéficiaires de ce règlement. » La Cour voit là la confirmation de son raisonnement tendant à faire bénéficier la famille du travailleur migrant décédé des avantages sociaux dont jouissait le travailleur lui-même.

Dès lors, la distinction suggérée par le règlement 1612/68 entre les avantages accordés au travailleur migrant par l'article 7 et ceux reconnus à sa famille par l'article 12 s'estompe considérablement.

Certes, cette solution peut être expliquée par les faits de l'espèce. Il convient plutôt de voir dans cette décision la poursuite d'une jurisprudence explicitée

dans un autre domaine, par l'arrêt du 17 juin 1975, époux F., et tendant à faire bénéficier la famille du travailleur migrant des avantages sociaux reconnus aux ressortissants du pays d'accueil indépendamment de l'existence d'un rapport d'emploi salarié. En l'occurrence, l'arrêt Cristini se fonde moins sur l'interprétation du règlement communautaire que sur l'examen de la situation qui est faite à la famille du travailleur national, afin d'éliminer toute disparité.

C'est dans le même esprit que la Cour a interprété dans l'arrêt Inzivillo du 16 décembre 1976 (63/76) le règlement 1408 prévoyant une allocation pour handicapés pour les enfants mineurs du travailleur migrant.

Dans son arrêt, la Cour a étendu le bénéfice de ces dispositions à l'enfant devenu majeur. La Cour considère qu'« en ce qui concerne le cas d'un enfant handicapé, réunissant dès sa minorité les conditions requises pour bénéficier, en tant que membre de la famille du travailleur, des allocations aux handicapés, l'égalité de traitement voulue par l'article 3 § 1 (du règlement 1408) ne saurait prendre fin à la sortie de la minorité, si l'enfant, à cause de son handicap, est empêché d'acquérir lui-même le statut de travailleur au sens du règlement 1408/71. »

Là encore, la Cour fonde son interprétation extensive de la réglementation communautaire sur le principe de libre circulation aux termes d'un raisonnement particulièrement audacieux. Pour les juges de Luxembourg, « dans un tel cas, le travailleur, soucieux d'assurer à son enfant le bénéfice durable des allocations nécessitées par l'état de handicapé, serait incité à ne pas rester dans l'Etat membre où il s'est établi et a trouvé son emploi, ce qui irait à l'encontre du but recherché par le principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. »

Cette démarche est révélatrice de la volonté de la Cour de tirer toutes les conséquences du principe de non-discrimination dans le domaine social.

3^e Partie : Le contentieux de la sécurité sociale des travailleurs migrants

A la date du 1^{er} octobre 1977, la CJCE a rendu quatre-vingt-cinq arrêts concernant l'interprétation de la réglementation communautaire en matière de Sécurité sociale (c'est-à-dire que ce contentieux constitue les quatre cinquièmes de l'ensemble de la



jurisprudence sociale de la Cour). Cette jurisprudence porte, dans la plupart des cas, sur des points de détail souvent très techniques et qui risquent de ce fait d'échapper à la systématisation.

C'est pourtant à l'occasion de problèmes apparemment mineurs que la Cour, s'élevant au-dessus du cas d'espèce, énonce des principes fondamentaux qui sont à l'origine d'un véritable contentieux de la Sécurité sociale dont il sera rendu compte en examinant successivement :

- A) Le champ d'application des règles communautaires.
- B) La détermination de la loi applicable.
- C) Le calcul des pensions.
- D) Le recours des caisses nationales de Sécurité sociale.

Il convient cependant, en guise d'introduction, de formuler quelques généralités dégagées par la Cour elle-même.

Le texte principal qui fonde la réglementation communautaire en matière de Sécurité sociale est l'article 51 du traité : « Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Cour, adopte, dans le domaine de la Sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants-droit :

a) La totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toute période prise en considération par les différentes législations nationales.

b) Le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres.

Le Traité donne donc au Conseil des ambitions limitées. Il ne s'agit pas de créer un système communautaire de Sécurité sociale propre aux travailleurs migrants, ni même d'harmoniser les différents systèmes nationaux, mais d'assurer la coordination des différents régimes instaurés par les Etats membres.

Cette tâche a été, dans un premier temps, assumée par le règlement n° 3 complété par le règlement n° 4. Le règlement n° 3 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1959. C'est lui qui est fait principalement l'objet de l'interprétation de la CJCE. La Cour a pu ainsi caractériser la nature de ce texte dans l'affaire De Moor du 5 juillet 1967 (2/67) sur laquelle nous reviendrons : « Le règlement 3 n'a pas organisé un régime commun de Sécurité sociale, conférant au prestataire une créance unique et impliquant la liquidation simultanée des divers droits à pension en tous les Etats membres, mais il a laissé subsister des régimes distincts engendrant des créances distinctes,

à l'égard d'institutions distinctes contre lesquelles le prestataire possède des droits directs en vertu du seul droit interne, soit du droit interne complété si nécessaire par le droit commun communautaire. »

On comprend déjà la complexité des problèmes auxquels la Cour devra faire face. Sa jurisprudence a largement contribué à combler les lacunes ou à éclaircir les ambiguïtés du texte initial.

Celui-ci a été remplacé par le règlement 1408/71 qui reprend les dispositions essentielles du règlement 3, en codifiant souvent l'interprétation donnée par la Cour, ce qui laisse à la jurisprudence antérieure tout son intérêt. Ce règlement 1408/71 a été, à son tour, soumis à l'interprétation de la Cour et cette nouvelle jurisprudence s'inscrit très largement dans les perspectives précédentes.

En principe, les règlements communautaires n'ouvrent aucun droit pour les périodes antérieures à leur entrée en vigueur. Mais certaines dispositions prévoient la possibilité de tenir compte pour l'application de la réglementation communautaire de droits en cours d'acquisition au moment de l'entrée en vigueur.

Cette faculté inscrite dans l'article 53 du règlement 3 a été favorablement interprétée par l'arrêt De Moor (2/67). Le paragraphe 4 de cet article prévoit, d'autre part, que « les droits des intéressés ayant obtenu antérieurement à l'entrée en vigueur du présent règlement la liquidation d'une pension ou rente, pourront être révisés à leur demande. » Là encore, la Cour, dans l'affaire 68/69, a donné de ce texte une interprétation très favorable au travailleur migrant en considérant que « Les règles communautaires ne s'opposent cependant pas à une révision d'office selon le droit national, si celui-ci contient des solutions plus avantageuses pour les assurés. Dans ce cas, il appartient à la législation nationale de régler les effets de ce traitement plus favorable, sans cependant porter atteinte aux droits que l'assuré tient directement du règlement 3. »

Des événements antérieurs à l'entrée en vigueur des règlements peuvent également être pris en compte. Cette faculté, prévue par l'article 53 § 3 du règlement 3, est à l'origine d'une jurisprudence illustrée par l'arrêt Knappschaft contre Singer (44/65) et sur laquelle nous reviendrons à propos du recours des caisses de Sécurité sociale. Retenons simplement ici que la Cour a, en cette occasion, posé à propos du règlement 3 le principe selon lequel « Des événements antérieurs au (1^{er} janvier 1959) peuvent, dès l'entrée en vigueur du règlement, être générateurs de droits et d'obligations ».

Un dernier problème était plus délicat. Il existait avant les règlements un certain nombre de conventions applicables entre les Etats membres. En principe, les règlements communautaires se substituent

aux conventions bilatérales et multilatérales ayant le même objet dans les rapports entre les Etats, sauf exception. Dans un premier temps, la Cour n'a pas voulu pénaliser les travailleurs migrants.

Ainsi, dans l'arrêt *Torrekens* du 7 mai 1969 (28/68), elle rappelle que « l'article 6 § 2° du règlement 3 prévoit que, nonobstant les dispositions du présent règlement, restent applicables les dispositions des conventions de Sécurité sociale pour autant qu'elles sont énumérées dans l'annexe D ». Pour la Cour, il ressort donc de cet article « que le règlement 3 n'entend pas porter atteinte aux dispositions de ces conventions conclues avant son entrée en vigueur » et qu'ainsi « le règlement demeure applicable pour autant que ces conventions ne font pas obstacle à son application. »

Par contre, l'arrêt *Walder* du 7 juin 1973 (82/72) est revenu à la rigueur du principe général formulé par les articles 5 et 6 du règlement 1408/71 selon lesquels le règlement s'est substitué aux dispositions des conventions de Sécurité sociale antérieurement conclues par les Etats.

Pour la Cour, cette règle a une portée impérative et n'admet pas d'exceptions en dehors des cas expressément stipulés par le règlement. Il ne suffit donc pas, pour justifier une exception à cette règle, que ces conventions comportent, pour les personnes auxquelles s'appliquent le règlement 3, des avantages supérieurs à ceux qui découlent de ce règlement.

Dans cette affaire, la Cour a tenu à préciser que les articles 6 et 7 du règlement 1408/71 du Conseil avaient, en raison de leur teneur et de leur finalité, une portée analogue à celle des articles 5 et 6 du règlement 3.

A) LE CHAMP D'APPLICATION DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES

L'orientation générale de la jurisprudence en la matière est facile à résumer. La Cour a progressivement étendu le champ d'application des règles communautaires de façon à favoriser le travailleur migrant.

Cette démarche concerne à la fois l'élargissement de la portée des dispositions communautaires, et le nombre des bénéficiaires de ces dispositions.

1) *Ratione materiae*

On a dit que les textes communautaires visent à rapprocher les différents systèmes nationaux. La Cour concourt à cette entreprise en donnant une définition communautaire et extensive des notions de bases de tout système national de Sécurité sociale :

la notion de prestation et la notion de législations de Sécurité sociale.

a) *La notion de prestation*

La définition communautaire de la notion de prestation a été donnée par la Cour le 1^{er} décembre 1965 dans l'arrêt *Dekker* (33/65). Il s'agissait, en l'occurrence, de savoir si le supplément de pension versé par les assurances sociales allemandes au bénéfice des titulaires d'une pension de vieillesse, mais destiné à financer l'assurance maladie du pensionné, constituait une prestation de Sécurité sociale au sens de l'article 22 du règlement 3 sur l'assurance maladie-maternité.

La Cour aborde, en termes généraux, le concept de prestation de Sécurité sociale. Pour elle, une prestation de Sécurité sociale est constituée par tout versement fait à l'assuré à la suite de la réalisation d'un risque déterminé.

En l'espèce, il ne s'agit pas d'une prestation de cette nature puisque le versement n'est pas soumis à la réalisation d'un risque.

Cette liaison entre la prestation de Sécurité sociale et la réalisation d'un risque qui donne à l'arrêt son principal intérêt a été reprise dans l'arrêt *Dingemans* du 2 décembre 1964 (24/64).

Cette définition a, d'autre part, inspiré la solution de divers arrêts portant sur l'interprétation des règlements 3 et 1408 sur ce problème.

Ainsi, dans l'arrêt *Ortskrankenkasse* du 16 novembre 1972 (16/72), la Cour a jugé que : « Les prestations de Sécurité sociale qui, sans être en relation avec « la capacité de gain » de l'assuré, sont accordées également aux membres de la famille de celui-ci, et tendent principalement à la guérison du malade et à la protection de son entourage, doivent être considérées comme des prestations de maladie visées par l'article 2 § 1 a/ du règlement 3. »

De même, dans l'arrêt *Anselmetti* du 25 juin 1975 (17/75), elle a considéré que « Sous le régime d'une assurance maladie-invalidité combinée, les prestations en espèces servies en tant que prestations invalidité, quelle que soit leur appellation, doivent être considérées comme des pensions ou rentes au sens de l'article 42 du règlement 3. »

Enfin, la Cour a été amenée à définir la notion de prestation de chômage telle qu'elle résulte de l'article 4 § 19 du règlement 1408. Pour la Cour, de tels avantages « sont destinés essentiellement à assurer au travailleur en état de chômage le versement des sommes qui ne correspondent pas à des prestations fournies au travailleur au cours de son emploi. » En l'espèce, la Cour a considéré que des prestations telles que celles du chapitre III A de la loi néerlandaise sur le chômage, ayant pour but de



permettre au travailleur qui se trouve créancier de salaires suite à la faillite de son employeur, de recouvrer dans les limites établies par cette loi, sa créance, ne constituent pas des « prestations de chômage » au sens de la réglementation communautaire. »

Une dernière question a particulièrement retenu la Cour. Elle concerne les *prestations en nature*. Aux termes de l'article 22 § 2 du règlement 3, lorsque le pensionné réside dans un Etat membre où ne se trouve aucune institution débitrice de sa pension, il a droit au service des prestations en nature de l'assurance maladie par l'institution de son lieu de résidence, comme s'il était titulaire d'une rente en vertu de la législation de ce pays.

La question s'est posée à la Cour de préciser les conditions du droit à des prestations en nature par le pensionné. Dans l'arrêt Vaasen-Göbbels du 30 juin 1966 (affaire 61/65) la Cour a été amenée à aborder ce problème. Elle commence par préciser le droit des individus à l'affiliation à l'assurance maladie et note que le bénéfice de ces dispositions est accordé au pensionné lorsque celui-ci possède un droit aux prestations en nature de l'assurance maladie en vertu de la législation ou d'une des législations au titre de laquelle la pension est servie.

Dans le cas particulier, l'arrêt stipule que les dispositions du règlement 3 s'opposent à ce qu'une institution refuse au survivant d'un travailleur titulaire d'une pension ou d'une rente en vertu de la législation d'un Etat membre, le bénéfice de l'affiliation au régime même facultatif d'assurance maladie géré par elle du fait que ledit titulaire réside sur le territoire d'un Etat membre autre que celui dont relève ladite institution.

Dans le même arrêt, la Cour précise la distinction entre prestations en nature et en espèces. Ainsi, a-t-elle considéré que l'article 22 du règlement 3 — qui ne vise que les prestations en nature — était applicable à des prestations pour traitements, soins médicaux et fournitures de médicaments même lorsque celles-ci sont accordées sous forme de remboursement de frais.

La question a été également abordée dans l'arrêt Dekker précité. En effet, la question se posait de savoir si la contribution versée par les caisses allemandes d'assurance vieillesse à la cotisation à l'assurance maladie de leurs pensionnés, était une prestation en nature au sens de l'article 22 du règlement 3.

La Cour a répondu par la négative en soulignant que « par les termes « prestations en nature » l'article 22 du règlement 3 du Conseil CEE concernant la Sécurité sociale des travailleurs migrants ne vise pas des suppléments de prestations de pension destinés à contribuer au financement de l'assurance

maladie du titulaire de la pension. » La Cour s'appuie notamment sur le fait que l'article 22 relevant d'un chapitre intitulé « maladie-maternité », il apparaît que la notion de prestations en nature utilisée par cet article vise des prestations consécutives à des cas concrets de maladie ou de maternité.

De plus, le mode de versement de la contribution des caisses allemandes est pour la Cour incompatible avec l'idée qui fonde la notion de prestation en nature. En effet, le but des dispositions communautaires en la matière est d'assurer aux travailleurs migrants des soins médicaux rapides et efficaces. Or, une telle préoccupation était étrangère à la législation allemande, prévoyant une contribution versée de caisse à caisse. Ce raisonnement est d'ailleurs conforté par l'article 22 qui souligne que les prestations en nature doivent être servies par l'institut du lieu où réside l'intéressé indépendamment de la question de savoir qui doit en définitive en supporter les charges.

La Cour a appliqué le même raisonnement dans l'affaire Aulich du 26 mai 1976 (103/75) à propos de l'article 27 du règlement 1408/71.

b) La notion de la législation de Sécurité sociale

Le terme législation désigne les lois, les règlements et les dispositions statutaires, existants et futurs, de chaque Etat membre qui concernent les régimes et les branches de Sécurité sociale couverts par les règlements (maladie et maternité, invalidité, vieillesse, accidents du travail, maladie professionnelle, décès, chômage, allocations familiales) que ces régimes soient généraux ou spéciaux, contributifs ou non, y compris les régimes relatifs aux obligations de l'employeur concernant ces prestations.

Ce terme s'applique non seulement aux territoires métropolitains mais également aux territoires entretenant des relations particulières avec les Etats membres de la Communauté (aff. 87/76).

Sont donc, en principe, exclus de la réglementation communautaire, les régimes des fonctionnaires publics, des travailleurs indépendants, les régimes conventionnels ou complémentaires, les systèmes de prestations en faveur des victimes de la guerre, l'assistance sociale et médicale. En fait, la Cour a dû, à plusieurs reprises, préciser ce qu'il fallait entendre par « législation de sécurité sociale », elle a pu ainsi contribuer à l'élargissement du champ d'application de la réglementation communautaire.

— La distinction entre *sécurité sociale et aide sociale* est malaisée. La Cour a eu l'occasion de se pencher sur cette distinction en qualifiant certaines lois nationales au regard de la réglementation communautaire.

Dans ses arrêts, la Cour a souvent favorisé l'assimilation de certaines législations qualifiées d'aide

sociale au niveau national à des lois de sécurité sociale au sens communautaire.

Dans l'arrêt Van der Veen du 15 juillet 1964 (100/63), la Cour en avait déjà décidé ainsi à propos d'une loi néerlandaise. Mais elle va accentuer nettement cette tendance dans l'arrêt Frilli du 22 juin 1972 (1/72).

Dans cette affaire, Mme Rita Frilli, de nationalité italienne, ayant exercé en 1966 et 1967 une activité salariée en Belgique, avait introduit une demande tendant à obtenir le bénéfice du revenu garanti aux personnes âgées, institué par la loi belge du 1^{er} avril 1969. L'Etat belge considérait, entre autres arguments, que la loi avait pour but d'assurer aux personnes âgées en défaut de ressources un minimum vital et qu'il s'agissait donc d'une prestation d'assistance exclue, de ce fait, du champ d'application matériel du règlement 3.

La Cour a jugé, quant à elle, qu'une législation nationale qui s'apparente par certains traits, à l'assistance sociale notamment en ce qu'elle retient le besoin des intéressés comme critère essentiel d'application et exclut toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, d'affiliation ou de cotisation, doit néanmoins être assimilée à une loi de sécurité sociale au sens communautaire, par le fait qu'en ne retenant pas le critère de l'application individuelle caractéristique de l'assistance, elle confère au bénéficiaire un droit à une prestation analogue aux rentes de vieillesse, au sens de l'article 2 du règlement 3.

Dans un domaine voisin, les affaires 14/72, 15/72 et 16/72 ont amené la Cour à considérer qu'une loi allemande de lutte contre la tuberculose comportant l'intervention d'organismes d'assistance sociale aussi bien que des caisses d'assurance sociale, pouvait être qualifiée de législation de sécurité sociale au sens communautaire dans la mesure où la notion de sécurité sociale pouvait inclure, le cas échéant, un but de protection prophylactique.

La question s'est à nouveau posée dans l'affaire Callemeyn du 28 mai 1974 (187/73) à propos de la distinction entre les régimes législatifs relevant de la sécurité sociale et ceux relevant de l'aide sociale. A ce propos d'ailleurs, la Cour relève que s'il est nécessaire du point de vue de l'application du règlement 1408/71 d'établir une distinction entre sécurité sociale et assistance sociale « On ne saurait exclure la possibilité que, en raison de leur champ d'application personnel, de leurs objectifs et leurs modalités d'application, certaines législations s'apparentent simultanément à l'une et à l'autre des deux catégories énoncées, échappant ainsi à toute classification générale. »

En l'espèce, la Cour a considéré que dans la mesure où la loi belge du 27 juin 1969, relative à

l'octroi d'allocations aux handicapés, retient un critère de ressources mais confère au bénéficiaire une position légalement définie, concernant le versement d'allocations aux handicapés, elle doit donc être considérée comme visée par le règlement communautaire. La même solution, ou du moins la même démarche, a été adoptée par la Cour dans les arrêts Costa et Biazon.

L'arrêt Costa du 13 novembre 1974 (39/74) vise la loi belge sur les handicapés.

L'affaire 100/63 avait déjà montré que le fait que la loi belge ne figure pas sur la liste de l'annexe B du règlement 3 n'obligeait pas à conclure qu'elle ne relevait pas du champ d'application du règlement 3.

Cet obstacle écarté, la Cour reprend l'argumentation développée par l'arrêt Callemeyn.

Dans l'arrêt Biazon du 5 octobre 1974 (24/74), la Cour considère qu'une allocation supplémentaire versée par un Fonds national de solidarité du chef d'une pension d'invalidité aux titulaires de cette pension constitue dans la mesure où les intéressés ont droit à cet avantage, une « prestation » au sens de l'article 1 s/ du règlement 3 et relève, de ce fait, du champ d'application de ce règlement. (Cette interprétation a l'avantage de permettre au bénéficiaire de conserver cet avantage en cas de transfert de résidence sur le territoire d'un autre Etat membre, même lorsque cette allocation est réservée par la législation nationale aux seules personnes résidant sur le territoire national).

Cette jurisprudence a été reprise dans l'arrêt Fossi du 31 mars 1977 (79/76) à propos des législations ayant pour but d'alléger certaines situations nées des événements liés au nazisme.

— La Cour s'est également penchée sur les distinctions entre les régimes légaux et les régimes complémentaires. Il résulte du règlement n° 3 que les régimes complémentaires de Sécurité sociale sont exclus de la réglementation communautaire. Le règlement 1408 contient des dispositions analogues.

Les Etats ont cependant la possibilité de déclarer certaines dispositions adoptées par voie de conventions collectives, applicables aux travailleurs migrants. Par cette notification, le régime cesse d'être complémentaire pour devenir équivalent au régime légal.

La Cour a considéré que l'énumération des législations à l'annexe B du règlement 3 n'avait qu'une valeur indicative. Cette affirmation importante résulte des dispositions de l'arrêt Van der Veen du 15 juillet 1964 (100/63). Dans cette affaire, la Cour avait à statuer sur le point de savoir si une loi néerlandaise A.W.W. concernant les veuves et les orphelins et prévoyant une assurance décès pré-



maturé avec prestations aux survivants pouvait être comprise dans la législation du règlement 3. Cette législation nationale adoptée après l'entrée en vigueur du règlement 3 n'était donc pas incluse dans l'annexe du règlement communautaire. De plus, le gouvernement néerlandais avait omis d'en donner notification aux autorités communautaires conformément à l'article 3 § 2 du règlement 3.

La Cour a cependant constaté que la loi néerlandaise étant une assurance décès prématuré avec prestations aux survivants, elle pouvait entrer dans la catégorie des « législations qui visent les prestations des survivants autres que celles qui sont servies en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle » prévue à l'article 2 du règlement 3.

La Cour estime que l'application du règlement 3 à une loi nationale particulière n'est pas exclue du seul fait que celle-ci est entrée en vigueur postérieurement au règlement 3. Elle ajoute que l'obligation de notifier n'existe pas lorsque cette législation rentre dans une rubrique déjà prévue.

Cette solution a été reprise dans l'arrêt Dingemans du 2 décembre 1964 précité. La Cour y a considéré qu'une loi néerlandaise sur l'assurance incapacité de travail était bien une législation au sens du règlement 3 bien que cette loi soit entrée en vigueur postérieurement au règlement et n'ait pas été notifiée.

Mais cet arrêt a également donné à la Cour l'occasion de préciser son interprétation de la notion de législation telle que l'entend le règlement 3. En effet, la modification de la législation néerlandaise laissait planer une incertitude quant à sa classification dans les catégories prévues par le règlement 3.

La question préjudicielle posée à la Cour portait donc sur l'interprétation de l'article 24 du règlement 3 afin de déterminer la nature de la loi néerlandaise. Conformément à sa jurisprudence traditionnelle, la Cour rappelle qu'elle n'est pas compétente pour interpréter les législations nationales.

La Cour constate que l'annexe au règlement 3 classe la loi néerlandaise dans le type B et que « dès lors qu'aucune indication n'a été donnée d'un changement dans la législation néerlandaise, il y a lieu de considérer cette situation comme toujours valable ».

Ainsi, la Cour a pu considérer avec son libéralisme habituel la notion de législation de sécurité sociale. Pourtant, la distinction entre régimes généraux, spéciaux et complémentaires n'a pas été remise en cause. Les régimes complémentaires de Sécurité sociale demeurent exclus du règlement 3.

La distinction a cependant été atténuée dans l'arrêt Vaassen-Göbbels du 30 juin 1966 (61/65).

Mme Vaassen, veuve d'un employé hollandais des mines, et titulaire à ce titre d'une pension à la charge du BFM (Hollande) fondation de droit privé, demande, lorsqu'elle se retire en Allemagne après quelques péripéties judiciaires, à continuer à bénéficier de l'inscription sur les registres de la Caisse hollandaise de maladie.

Or, selon la pratique de la Caisse, la radiation est automatique dans la mesure où seuls les pensionnés résidant en Hollande peuvent bénéficier de ses prestations. Mme Vaassen invoque alors le règlement 3. La Caisse considère le règlement comme inopposable, en raison de la nature privée du BFM.

Dans cette affaire, la Cour admet que la sécurité sociale peut être gérée par des institutions non publiques. Elle considère que le règlement 3 a le souci évident de ne pas exclure « les régimes gérés par les organismes non étatiques ». En l'espèce, la Cour juge que la Caisse de maladie gérée par un organisme de droit privé, le Fonds des employés des mines néerlandais (BFM), est une législation au sens communautaire en ce qu'elle entre dans la catégorie des dispositions statutaires visées par le règlement 3. La Cour ajoute : « dans la mesure où il tend à compléter des lois de sécurité sociale ou qu'il s'y substitue ». La formule est ambiguë. Y a-t-il substitution ou complémentarité ? Le problème n'est pas nettement résolu par l'arrêt.

Ce qui est, en fait, en cause ici, c'est la distinction fondamentale entre les régimes spéciaux et les régimes complémentaires. La Cour, dans cet arrêt, donne la définition des régimes spéciaux. Pour elle, un régime spécial au sens de l'article 2 alinéa 2 du règlement 3 du Conseil se présente notamment quand un groupe spécifique de travailleurs est soumis à une assurance de type spécial obligatoire en vertu du droit public.

Mais la Cour ajoute qu'il appartient au juge national d'examiner si les conditions requises pour l'existence d'un régime spécial sont réunies. Ainsi, pour la Cour, les règlements 3 et 4 s'appliquent à un régime spécial dans son entier, y compris les dispositions éventuelles concernant l'affiliation volontaire et facultative des anciens assurés et de leurs survivants.

Une telle interprétation atténue donc considérablement la distinction entre les régimes légaux de sécurité sociale et les régimes complémentaires ou conventionnels.

La Cour rejoint ici une jurisprudence déjà annoncée avec l'arrêt Unger du 19 mars 1964 (75/63) et qui tend à augmenter le nombre des bénéficiaires du règlement 3 par l'élargissement du champ d'application *ratione personæ*.

2) Champ d'application ratione personae

Les règlements communautaires en matière de Sécurité sociale s'appliquent aux travailleurs salariés ou assimilés, membres de l'un des Etats de la Communauté et qui sont ou ont été assurés sociaux dans l'un de ces Etats.

Plusieurs questions préjudicielles posées par des juridictions nationales ont amené la Cour à préciser la notion d'assimilation et à mieux cerner le champ des bénéficiaires de la réglementation communautaire.

En effet, la Cour a interprété cette notion de travailleur assimilé dans une série d'arrêts importants qui, tous, marquent la volonté de la juridiction communautaire d'étendre le nombre des bénéficiaires des règlements de Sécurité sociale. A cet égard, c'est l'arrêt Unger précité (75/63) qui a fixé les grands principes de la jurisprudence en la matière.

a) Dans cette affaire, une ressortissante hollandaise qui avait été salariée mais qui, privée d'emploi, était devenue assurée volontaire, avait contracté une maladie en Allemagne alors qu'elle se déplaçait pour des raisons personnelles sans rapport avec un emploi. Se fondant sur la réglementation communautaire, elle réclamait à la Caisse néerlandaise le remboursement des frais de maladie.

La Cour avait ici à interpréter l'article 19 alinéa 1 du règlement 3 aux termes duquel « Un travailleur salarié ou assimilé affilié à une institution de l'un des Etats membres et résidant sur le territoire dudit Etat bénéficie des prestations lors d'un séjour temporaire sur le territoire d'un autre Etat membre lorsque son état vient à nécessiter immédiatement des soins médicaux ».

Cet arrêt permet tout d'abord à la Cour de déclarer que la notion de travailleur salarié ou assimilé doit être définie par référence aux dispositions qui affectent le domaine de la Sécurité sociale.

Ce principe sera énoncé par la suite à plusieurs reprises et notamment dans l'arrêt De Cicco du 19 décembre 1968 (19/68) ainsi que dans l'affaire Monthaan du 15 décembre 1976 (39/76). Dans ce dernier arrêt, qui concerne le règlement 1408, la Cour rappelle que l'article 1 a/ de ce règlement définit le travailleur par référence aux personnes qui sont affiliées à un régime de Sécurité sociale applicable aux travailleurs salariés. La Cour considère donc que « la qualité de travailleur au sens du règlement 1408 doit être considérée comme acquise dès lors que le travailleur satisfait aux conditions matérielles objectivement fixées par le régime de Sécurité sociale qui lui est applicable, même si les démarches nécessaires pour l'affiliation à ce régime n'ont pas été accomplies ». (En l'occurrence, il s'agissait d'un chômeur au profit

duquel les démarches nécessaires pour être assuré selon la législation allemande n'avaient pas été accomplies).

Mais l'arrêt Unger souligne également que le bénéfice des dispositions communautaires n'est pas soumis à un lien étroit entre l'exercice d'un emploi et le risque social réalisé. Ainsi, les règlements communautaires s'appliquent-ils aux travailleurs salariés ou assimilés qui ne sont pas des travailleurs migrants stricto sensu, quel que soit le motif de leur séjour à l'étranger, même si ce séjour n'a pas de rapport avec leur travail et même s'ils n'ont jamais occupé d'emploi dans un autre Etat.

En effet, pour la Cour, l'article 19 du règlement 3 « ne prévoit aucune exception au détriment des intéressés, notamment en ce qui concerne le motif du séjour à l'étranger ».

Cette affirmation est capitale. Par l'arrêt Unger, la Cour exprime l'idée que les prestations de Sécurité sociale vont donc au travailleur non en raison de motifs tirés d'une politique générale de l'emploi au niveau communautaire, mais en considération de sa personne même. La notion de travailleur acquiert donc ici une portée communautaire incontestable.

Cette idée a permis à la Cour d'élargir considérablement le champ des bénéficiaires des dispositions communautaires. L'année suivante, en 1965, l'arrêt Bertholet (31/64) permet à la Cour de déclarer qu'il résulte des caractères généraux de l'article 4 alinéa 1 du règlement 3 que l'application de ce règlement n'est limitée ni aux travailleurs ayant exercé des emplois dans plusieurs Etats ni aux travailleurs exerçant ou ayant exercé un emploi dans un Etat tout en résidant ou ayant résidé dans un autre Etat. La Cour considère donc que le règlement est applicable à un travailleur dont le domicile et le lieu de travail se trouvent sur le territoire d'un même Etat membre (la Belgique) mais dont le chemin de travail habituel traverse le territoire d'un autre Etat membre (les Pays-Bas).

Quelques mois plus tard, dans deux arrêts Van Dijk (33/64) et Knappschaft (44/65), la Cour a également admis l'applicabilité du règlement 3 à un travailleur victime d'un accident un jour de congé alors qu'il ne se rendait pas à son lieu de travail ni n'en revenait. En l'espèce, le problème concernait les travailleurs frontaliers. (Sur ce point, l'interprétation de la Cour a d'ailleurs été conforme au règlement 33/63 du Conseil du 2 avril 1963 concernant la Sécurité sociale de ces travailleurs).

Ce dernier arrêt précise d'ailleurs le fondement de l'interprétation extensive de la Cour en rappelant qu'il ne serait pas conforme au but de l'article 51 du traité prévoyant une liberté aussi complète que possible de la circulation des travailleurs « de



limiter la notion de travailleur aux seuls travailleurs migrants stricto sensu ou aux seuls déplacements relatifs à l'exercice de leur emploi ».

C'est dans cet esprit que la Cour a jugé dans l'affaire 27/69 que devait bénéficier des dispositions communautaires un travailleur ayant sa résidence au Luxembourg mais qui a subi, lors d'un déplacement privé, un accident sur le territoire d'un autre Etat membre. En cette occasion, la Cour poursuit l'énoncé de sa doctrine en précisant que ce serait restreindre la portée de l'article 4 du règlement 3 que « d'en subordonner l'application à l'existence d'un lien entre le dommage et la qualité de travailleurs migrant » et que « le fait que (l'article 4 alinéa 1 du règlement 3) vise même des personnes relevant, ou ayant relevé de la législation d'un seul Etat membre, démontre que, loin de ne viser que les travailleurs migrants au sens strict du terme, le règlement s'applique à tout travailleur salarié ou assimilé placé dans l'une des situations à caractère international prévues par ledit règlement, ainsi qu'à ses survivants ».

b) Sur ce dernier point — celui des *survivants* — cet arrêt clôt une jurisprudence inaugurée par l'arrêt Vaassen-Göbbels du 30 juin 1966 (61/65). La Cour avait fait application des dispositions du règlement 3 aux survivants des travailleurs salariés qui ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs Etats membres. Elle avait, dans cette affaire, reconnu le droit de s'affilier à l'assurance volontaire contre la maladie à la veuve d'un travailleur qui elle-même n'avait jamais été salariée et qui avait transféré sa résidence dans un autre Etat membre dans lequel son époux n'avait jamais occupé un emploi salarié et où elle-même n'avait nullement manifesté l'intention d'en occuper un.

On retrouve ici une évolution jurisprudentielle semblable à celle observée à l'occasion de l'interprétation du règlement 1612/68 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs migrants et tendant à faire bénéficier les familles des travailleurs migrants des avantages reconnus aux travailleurs eux-mêmes. Cette tendance est renforcée par la Cour à l'occasion de l'arrêt Epoux F. du 15 juin 1975 (affaire 7/75) dans lequel la Cour considère qu'il ressort de l'article 3 § 1 du règlement 1408/71 combiné avec l'article 2 § 1 que, dans le cadre du champ d'application matériel du règlement et en l'absence d'une disposition particulière contraire, un enfant en tant que membre de la famille d'un travailleur doit être admis au bénéfice de la législation de l'Etat de sa résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci.

Dans certains cas, cependant, une telle identité de traitement n'est pas possible. Ainsi, dans la mesure où « les articles 67 à 70 du règlement 1408 n'ont pour objet principal que la coordination des

droits aux prestations de chômage, servies en vertu des législations nationales des Etats membres aux travailleurs salariés ressortissants d'un Etat membre, les membres de la famille de tels travailleurs n'ont droit qu'aux prestations prévues par ces législations pour les membres de la famille des travailleurs ».

c) Restait un dernier problème : celui des *travailleurs indépendants*. Les règlements communautaires les ont exclus du bénéfice des dispositions en matière de Sécurité sociale.

La Cour, tout en respectant cette exclusion, en a atténué la rigueur. Le problème n'avait pas été directement abordé par l'arrêt Unger. Mais celui-ci avait déjà souligné que devaient être considérés comme des travailleurs assimilés « tous ceux qui, en tant que tels, et dans quelque appellation que ce soit, se trouvent couverts par les différents systèmes nationaux de Sécurité sociale. »

La question pouvait donc se poser de savoir s'il était possible d'appliquer la réglementation communautaire à des travailleurs indépendants soumis, en vertu du droit national au régime de Sécurité sociale des salariés.

Le problème a été abordé par l'arrêt De Cicco (19/68) précité. La Cour avait ici affaire à un ressortissant italien prétendant à une pension fondée sur la totalité des périodes d'assurances accomplies tant comme salarié en Allemagne que comme artisan en Italie.

Reprenant des arguments déjà développés dans la jurisprudence antérieure, la Cour note que l'article 4 « est basé sur une conception large du cercle des bénéficiaires en ce qu'elle soumet aux dispositions du règlement non seulement les travailleurs salariés au sens strict du terme, mais encore tous ceux qui sont assimilés à de tels travailleurs, qu'à ce titre l'article 4 s'inspire d'une tendance générale du droit social des Etats membres à l'extension du bénéfice de la Sécurité sociale en faveur de nouvelles catégories de personnes, à raison de risques et de vicissitudes identiques. »

A la suite de l'arrêt Unger, la Cour rappelle que la mesure exacte de l'assimilation ne peut être déterminée qu'en fonction des législations nationales auxquelles il est renvoyé par le règlement. Elle poursuit « qu'une telle assimilation a lieu chaque fois que, par l'effet d'une législation nationale, les dispositions d'un régime général de Sécurité sociale sont étendues à une catégorie de personnes autres que les travailleurs salariés visés par le règlement 3, quelles que soient les formes ou modalités utilisées par la législation nationale que les artisans doivent dès lors être considérés comme assimilés aux travailleurs salariés dans la mesure où ils sont, en vertu des dispositions d'une législation nationale,

protégés contre un ou plusieurs risques par extension de régimes organisés au bénéfice de la généralité des travailleurs.»

De la même manière, dans l'affaire Janssen du 27 octobre 1971 (23/71), la Cour a admis que la notion de « travailleur assimilé » employée par le règlement 3 comprend tout travailleur auquel, en vertu d'une législation nationale, le bénéfice d'un régime de Sécurité sociale organisé pour la généralité des travailleurs salariés contre un ou plusieurs risques est étendu si cette extension lui assure, dans le risque considéré, une protection comparable à celle prévue par le régime général.

En l'espèce, la Cour de Justice a considéré que, lorsque la législation d'un Etat membre (la Belgique), relative aux prestations à accorder aux travailleurs indépendants, permet pour l'ouverture du droit aux prestations, la prise en considération des périodes d'assurance accomplies par l'intéressé sous le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, les périodes d'assurances accomplies sous le régime de Sécurité sociale d'un autre Etat membre, à titre de salarié, devaient être prises en compte pour l'application de cette même législation belge.

Elle fournit d'ailleurs en termes généraux la justification de sa jurisprudence : « Attendu que les articles 48 à 51 du traité, en instituant la libre circu-

lation des travailleurs, ont conféré à la notion de travailleur une portée communautaire.

Que l'expression « travailleurs salariés ou assimilés » utilisée par le règlement 3 et destinée à expliciter la notion de travailleur vise selon les termes exprès de l'article 4 § 1 dudit règlement, non seulement ceux qui, en tant que tels, sont soumis à la législation d'un ou plusieurs Etats membres, mais encore ceux qui « ont été » soumis à une telle législation. »

Dans le même esprit, la Cour a considéré dans l'affaire Brack du 29 septembre 1976 (17/76) qu'une personne qui :

- a été assurée à titre obligatoire contre la maladie successivement en tant que travailleur salarié et que travailleur indépendant,

- avait la qualité de travailleur indépendant au moment de la maladie,

- n'aurait cependant pu prétendre, à ce moment et en vertu des dispositions de la loi nationale à des prestations maladie en espèces au taux plein que grâce à la prise en compte aussi bien des cotisations versées par ou pour elle lorsqu'elle avait la qualité de travailleur salarié, que celles qu'elle a fournies en tant que travailleur indépendant, est bien, au regard de la législation nationale, un « travailleur » au sens de l'article 1 du règlement 1408/71.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. - Nominations

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Lors de sa session du 4 avril 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement italien, M. Matteo Casadio comme membre du **Comité économique et social** en remplacement de M. Ugo Luciani, membre démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 septembre 1978.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Lors de sa session du 4 avril 1978, le Conseil a également nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, M. D. E. Clossen, Algemeen Sekretaris N.C.W., comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs** en remplacement de M. B. M. J. Pauw, membre titulaire démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 10 octobre 1979.

NIGÉRIA

Le 21 mars 1978, la Communauté économique européenne a donné l'agrément à S.E. M. Peter Ayodele Afolabi, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S.E. M. Gabriel Oyaletor Ijewere.

II. - Activités communautaires

CONSEIL EUROPÉEN

La session du Conseil européen sous la présidence du Danemark s'est tenue les 7 et 8 avril 1978 à Copenhague. On trouvera ci-après les conclusions de la présidence sur l'ensemble de ces travaux.

I. La situation économique et sociale

Le Conseil Européen est convenu qu'au cours des trois prochains mois, la Communauté et ses Etats membres mettront au point une stratégie commune destinée à renverser la tendance non satisfaisante qu'on observe actuellement dans la situation économique et sociale de la Communauté. Le Conseil Européen est convaincu que cette activité constituera une contribution importante à l'ensemble des mesures internationales visant à promouvoir le relèvement économique mondial. En même temps elle facilitera l'acheminement vers l'union économique et monétaire.

La stratégie commune portera sur les questions économiques et monétaires, l'emploi, l'énergie, les échanges, les questions industrielles et les relations avec le monde en développement.

Le Conseil Européen a invité le Conseil (Affaires générales) à coordonner les activités du Conseil dans ses différentes compositions et à mettre au point les conclusions auxquelles le Conseil Européen doit aboutir à sa session de juillet 1978.

1. Le Conseil Européen estime qu'il est essentiel que la Communauté atteigne un taux de croissance annuel de 4,5% d'ici le milieu de l'année 1979.

Compte tenu de ces éléments, la Communauté procédera, dans les mois à venir, à une évaluation des incidences des politiques économiques nationales actuelles et à la détermination, sur cette base, de la nécessité de définir — dans les cas appropriés — la marge de manœuvre laissée aux Etats membres pour l'application de nouvelles mesures coordonnées destinées à assurer le niveau de croissance nécessaire au sein de la Communauté.

Au cours de la même période, la Communauté, par des mesures communes, soutiendra l'action des Etats membres et tirera mieux parti des mécanismes communs existants pour alléger les contraintes qui réduisent actuellement les possibilités d'action des pays membres. Dans ce contexte, le Conseil a mentionné le « système communautaire de prêts ». Il a également invité le Conseil des Gouverneurs de la BEI à décider, lors de sa réunion de juin, de doubler le capital de la Banque.

2. Le Conseil Européen a examiné la nécessité d'une stabilité monétaire accrue tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, il a reconnu la nécessité d'éviter des mouvements de capitaux générateurs de perturbations.

3. Le Conseil Européen s'est déclaré fortement préoccupé de la persistance du taux élevé de chômage et il est convenu que l'amélioration de la situation de l'emploi constituait un objectif primordial de l'ensemble des politiques communes de la Communauté. Il a souligné l'importance que revêt l'objectif de croissance de la Communauté dans ce contexte.

Le Conseil Européen est convenu qu'il y a lieu d'examiner la nécessité de prendre des mesures de complément particulièrement destinées à combattre le chômage, en particulier celui des jeunes.

Le Conseil Européen, tout en partageant le point de vue du Comité permanent de l'Emploi selon lequel le meilleur moyen de traiter le problème du chômage consiste à créer de nouveaux emplois en agissant avec vigueur dans les domaines de l'économie, de l'emploi et de l'investissement, a cependant exprimé l'avis qu'il conviendrait de poursuivre l'examen de la question de savoir si des mesures de répartition du travail pourraient jouer un rôle d'appoint en vue d'alléger les graves difficultés actuelles dans le domaine de l'emploi.

4. Le Conseil Européen s'est déclaré convaincu que le maintien de la stabilité économique internationale dépend, dans une large mesure, de la poursuite, par tous les pays industrialisés, d'efforts vigoureux en vue de réduire leur dépendance à l'égard des importations de pétrole grâce à des économies d'énergie et à un accroissement de la production énergétique.

Le Conseil Européen a reconnu la gravité du problème que pose à la Communauté le niveau élevé de la demande en matière d'importations pétrolières. A cet

égard, il convient d'entreprendre d'urgence des actions plus substantielles et plus énergiques au niveau tant national que communautaire afin de réduire la demande et d'augmenter l'approvisionnement en énergie au sein de la Communauté. Le Conseil Européen a reconnu que cela présupposait des investissements à grande échelle. Il a déclaré qu'une priorité élevée serait accordée à de telles mesures car celles-ci favoriseront en même temps l'activité économique, la création de nouveaux emplois et l'amélioration de la situation de la balance des paiements.

5. Le Conseil Européen est convenu qu'une croissance soutenue des échanges mondiaux est indispensables pour favoriser le redressement de l'économie mondiale. A cette fin, il est nécessaire de lutter contre les tendances protectionnistes. Une conclusion rapide et positive des négociations commerciales multilatérales entraînera un regain de confiance dans le système mondial des échanges.

Le Conseil Européen a estimé qu'il convient de faire de nouveaux progrès en ce qui concerne l'élimination des entraves à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté.

6. Le Conseil Européen a souligné la nécessité de rétablir la compétitivité d'industries en détresse. Ce rétablissement reste le principal objectif de la politique des Etats membres de la Communauté dans ce domaine. Dans ce contexte, le Conseil Européen a souligné la nécessité de mettre en place des cadres tripartites au niveau européen pour surmonter les graves problèmes que pose la surcapacité structurelle dans plusieurs industries et de promouvoir une structure industrielle qui puisse faire face à la concurrence mondiale.

7. Le Conseil Européen a fait observer que la poursuite d'une plus grande cohérence interne, qui implique aussi une réduction des déséquilibres régionaux, constitue l'un des objectifs-clés de l'entreprise communautaire.

8. Le Conseil Européen rappelle les résolutions du Conseil de Ministres de novembre 1975 et de juillet 1976 qui reconnaissent la nécessité d'un réexamen des problèmes agricoles des régions méditerranéennes de la Communauté.

Dans cet esprit, le Conseil Européen a estimé que le Conseil (Agriculture) devrait s'efforcer d'arriver, d'ici la fin avril, à une décision, en tenant compte des propositions de la Commission.

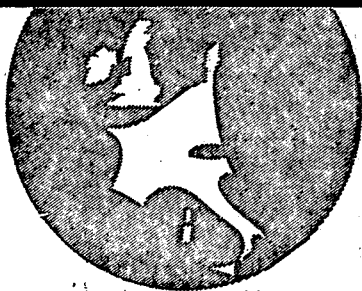
9. Le Conseil Européen a noté qu'un accroissement général du flux d'aide aux pays en développement permettra mieux à ces pays d'assumer un rôle plus important dans le redressement général de l'économie mondiale.

Le Conseil Européen a réaffirmé la volonté de la Communauté d'apporter une contribution constructive à la poursuite du dialogue Nord-Sud afin de promouvoir la mise en place d'un ordre économique mondial plus juste et plus équitable.

10. Le Conseil Européen a invité le Conseil, dans ses différentes compositions, à prendre, pendant les trois mois à venir, les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs indiqués ci-dessus.

II. — Conclusions sur le Comité économique et social

Le Conseil Européen a souligné l'importance qu'il attache aux travaux du Comité économique et social. Il lance un appel à toutes les parties concernées afin que, à l'occasion du renouvellement du Comité en septembre 1978, elles coopèrent dans le but d'accroître l'efficacité



des travaux du Comité, compte tenu du rôle qui revient au Comité dans le processus de décision des Communautés Européennes.

III. — Conclusions concernant les relations avec le Japon

Le Conseil Européen a pris connaissance du rapport présenté par le Président de la Commission sur les progrès réalisés dans l'accomplissement du mandat que le Conseil européen lui avait confié lors de sa dernière session de décembre en vue de poursuivre et d'intensifier ses consultations avec le Gouvernement japonais, particulièrement en ce qui concerne les excédents de la balance japonaise des paiements dans le cadre de l'ensemble de l'économie mondiale.

Le Conseil Européen est convenu que le communiqué commun CEE/Japon du 24 mars ne peut être considéré que comme une première étape des consultations en cours qui devront être poursuivies activement avec le Gouvernement japonais sur la base des orientations retenues par le Conseil de Ministres en février. Le Conseil européen a approuvé les conclusions auxquelles est parvenu le Conseil de Ministres les 3 et 4 avril et il a appelé l'attention sur la nécessité pour le Japon, de prendre des mesures appropriées afin de réduire rapidement l'excédent de la balance des opérations courantes du Japon, qui reste un sujet de préoccupation.

Le Conseil Européen a invité le Président de la Commission et le Conseil de Ministres à poursuivre l'examen de la question et à achever le rapport qu'il doit examiner lors de sa prochaine session de juillet.

IV. — Conclusions en ce qui concerne la date de l'élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct.

Les chefs d'Etat et de gouvernement notent avec satisfaction que les procédures législatives en cours dans les Etats membres en vue de permettre l'élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel touchent maintenant à leur fin. Après avoir passé en revue les dates appropriées pour la tenue des élections, les chefs d'Etat et de gouvernement sont tombés d'accord pour que les élections des membres de l'Assemblée se déroulent du 7 au 10 juin 1979.

V. — Déclaration sur la démocratie

Les Chefs de Gouvernement des Etats membres réunis au sein du Conseil européen font la déclaration suivante.

L'élection au suffrage universel direct des Membres du Parlement Européen est un événement d'une importance fondamentale pour l'avenir des Communautés européennes et constitue une éclatante manifestation de l'idéal démocratique commun à tous les peuples qui les composent.

La création même des Communautés, fondement de l'union sans cesse plus étroite entre les peuples européens à laquelle a appelé le Traité de Rome, marque la résolution de leurs fondateurs d'affermir les sauvegardes de la paix et de la liberté.

Les Chefs de Gouvernement confirment leur volonté, exprimée dans la déclaration de Copenhague sur l'identité européenne, d'assurer le respect des valeurs d'ordre juridique, politique et moral auxquelles ils sont attachés et de sauvegarder les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale et du respect des droits de l'homme.

L'application de ces principes implique un régime politique de démocratie pluraliste qui garantit la repré-

sentation des opinions dans l'organisation constitutionnelle des pouvoirs et les procédures nécessaires à la protection des droits de l'homme.

Les Chefs de Gouvernement s'associent à la déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission par laquelle ces Institutions ont exprimé leur volonté de respecter les droits fondamentaux en poursuivant les objectifs des Communautés.

Ils déclarent solennellement que le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'homme dans chacun des Etats membres constituent des éléments essentiels de l'appartenance aux Communautés européennes.

VI. — DÉCLARATION SUR LA POLLUTION MARITIME

Le Conseil Européen,

Après avoir entendu une communication du Président de la République française relative à l'échouement d'un navire pétrolier sur les côtes françaises et ayant à l'esprit les mesures déjà prises et les propositions déjà faites par la Commission et par divers Etats membres dans le domaine de la lutte contre la pollution et dans celui de l'imposition de normes minima aux navires,

1) Estime que la Communauté doit faire de la prévention et de la lutte contre la pollution de la mer, en particulier par les hydrocarbures, un objectif important de son action,

2) Invite en conséquence le Conseil, sur proposition de la Commission, et les Etats membres à prendre sans délai, au sein de la Communauté, les mesures appropriées et à adopter des attitudes communes dans les enceintes internationales compétentes portant notamment sur :

a) l'application rapide des règles internationales existantes, en particulier sur les normes minima relatives aux conditions d'exploitation des navires,

b) la prévention des accidents par une action coordonnée des Etats membres,
— en vue d'un fonctionnement adéquat du système des routes obligatoires de circulation des navires,
— et en vue d'un contrôle accru à l'égard des navires inférieurs aux normes,

c) la recherche et la mise en œuvre de mesures efficaces de lutte contre la pollution.

VII. — Déclaration sur la Fondation européenne

Conformément à la décision de principe prise par le Conseil Européen lors de sa session des 5 et 6 décembre 1977, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont fixé l'objectif et les tâches de la Fondation et se sont mis d'accord sur le cadre de sa structure et de son financement. Le Conseil Européen a décidé que les accords formels concernant la création de la Fondation seront mis en œuvre le plus rapidement possible. Le siège de la Fondation sera Paris.

VIII. — Déclaration sur les relations Est-Ouest

Le Conseil a eu un échange de vues sur les récents développements des relations Est-Ouest. Il a été remarqué que la détente subit l'influence des événements dans toutes les régions du monde. Il a souligné l'importance de la poursuite des discussions multilatérales sur la mise en œuvre de l'acte final de Helsinki commencées à Belgrade. Les Neuf entendent donc poursuivre leur étroite

collaboration dans la perspective de la prochaine réunion qui fait partie des suites de Helsinki, prévue à Madrid en 1980.

IX. — Déclaration sur le Moyen-Orient

Le Conseil européen a examiné la situation au Liban et au Moyen-Orient. Nous déplorons tous les récents actes de violence et nous voulons exprimer notre profonde inquiétude pour les événements tragiques dans le Liban du Sud. Nous réitérons notre appui aux résolutions n. 425 et 426 du Conseil de sécurité des Nations Unies et nous souhaitons une rapide et complète mise en œuvre de ces résolutions.

Nous sollicitons toutes les parties à coopérer pleinement avec la force intérimaire des Nations Unies dans l'exécution de son mandat.

Nous soulignons notre engagement vis-à-vis de l'unité, souveraineté et intégrité territoriale du Liban. Il ne faut pas permettre que les développements au Liban préjugent les efforts pour un règlement négocié global du conflit arabe-israélien ; l'élan du processus de paix au Moyen-Orient doit être maintenu. Nous réaffirmons notre position selon laquelle un règlement doit se fonder sur la Résolution 242 du Conseil de sécurité appliquée dans toutes ses parties et sur tous les fronts. Nous confirmons que les principes exposés dans notre déclaration du 29 juin 1977 restent pleinement valables.

X. — Afrique

a) **Déclaration sur la Namibie.** — Le Conseil Européen a pris note de la proposition des Cinq Puissances pour un règlement en Namibie. Le Conseil soutient l'action des Cinq et considère que la proposition est un règlement juste et raisonnable. Il espère que toutes les parties concernées pourraient accepter cette importante possibilité de solution de paix négociée, conformément à la Résolution 385 du Conseil de Sécurité.

b) Zimbabwe

Les Neuf considèrent l'accord interne de Salisbury comme insuffisant. Ils estiment que le plan anglo-américain demeure la meilleure base d'une solution internationalement acceptable. Ils considèrent important que toutes les parties du conflit soient réunies prochainement pour éviter une escalade dangereuse du conflit.

c) Corne de l'Afrique

Les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont échangé leurs vues sur la situation préoccupante dans la Corne de l'Afrique. Les Neuf appuient les efforts de médiation déployés par l'OUA et expriment l'espoir que la recherche d'une solution négociée puisse profiter de la réunion prochaine de Lagos.

XI. — Déclaration sur le terrorisme

Le Conseil Européen a exprimé sa profonde émotion à la suite de l'enlèvement du Président Aldo Moro et de l'assassinat de son escorte. Le Conseil a tenu à faire part en cette circonstance de sa totale solidarité à l'égard du peuple italien et de son Gouvernement.

Le Conseil a manifesté sa grande préoccupation face à la multiplication d'actes de cette nature et à l'extension du terrorisme en général. De tels actes de terrorisme, s'ils ne sont pas efficacement combattus, porteront atteinte au fonctionnement et aux principes mêmes de la démocratie.

Le Conseil a souligné la ferme volonté des neuf Etats membres de mettre tout en œuvre pour protéger les

droits des individus et le fondement des institutions démocratiques.

Le Conseil Européen est convenu que la priorité doit être accordée aux efforts visant à l'intensification de la coopération des Neuf pour défendre nos sociétés contre la violence terroriste.

Il a été convenu que les Ministres compétents approfondiront leur coopération et présenteront le plus rapidement possible leurs conclusions au sujet des propositions faites en vue de la création d'un espace judiciaire européen.

RECHERCHE DE MATIÈRES PREMIÈRES PRIMAIRES

Lors de sa session des 6-7 mars 1978, le Conseil a adopté deux programmes pluriannuels de recherche et développement (R & D) dans le secteur des matières premières et pour l'exploration et l'extraction de l'uranium.

La Communauté est largement tributaire de l'extérieur pour couvrir ses besoins pour la plupart des matières premières. Or depuis la crise énergétique de ces dernières années, de graves inquiétudes se sont fait jour concernant la possibilité à moyen et long terme d'approvisionner notre économie en matières premières, en quantités suffisantes et à des conditions acceptables. D'où la nécessité d'essayer d'améliorer notre potentiel d'autoapprovisionnement.

En ce qui concerne l'uranium, la Commission se trouve actuellement engagée dans certaines actions visant à assurer à la Communauté un approvisionnement suffisant et régulier en uranium naturel. C'est ainsi qu'elle finance partiellement la prospection dans la Communauté, aux termes de l'article 70 du Traité EURATOM. Cependant, étant donné l'évolution prévisible des besoins, il importe de compléter ces mesures par des actions de R & D portant aussi bien sur la prospection de l'uranium que sur le traitement des minerais.

Action indirecte R & D matières premières primaires

Ce programme porte sur les matières premières non énergétiques et plus particulièrement sur les métaux non ferreux. Il sera mis en œuvre sous forme de contrats à frais partagés. Le coût à la charge du budget de la Communauté est de 18 MUCE pour une période de 4 ans. Trois grands domaines d'action ont été définis :

— l'**exploration**, comprenant d'une part l'amélioration des connaissances géologiques appliquées à la recherche minière, d'autre part le perfectionnement des techniques de prospection (géophysique, géochimie, télédétection, techniques de forage) ;

— le **traitement des minerais**, en particulier des minerais pauvres ou complexes de plomb-zinc et cuivre, ainsi que l'utilisation des sources d'alumine autres que la bauxite ;

— la **technologie minière**, appliquée notamment aux mines existantes et en particulier aux mines profondes ainsi qu'aux gisements à forte teneur et faible tonnage.

Action indirecte R & D exploration et extraction de l'uranium

Le programme, sous forme de contrats à frais partagés, sera d'un montant de 3 MUCE à la charge du budget pour une période de 3 ans. Deux domaines d'action y sont définis :

— la **prospection** : il s'agira de recherches destinées à faciliter la découverte de nouvelles provinces uranifères,



ainsi que d'objectifs précis en améliorant les connaissances sur la géologie et en perfectionnant les techniques de détection spécifiques à l'uranium ;

— l'**extraction** : ce volet du programme comprend la mise au point de techniques particulières, le traitement et l'extraction à partir de minerais et autres ressources à faible teneur.

Dans tous ces domaines, une action au niveau communautaire s'impose pour travailler efficacement et pour éviter des doubles emplois inutiles. D'autre part, l'industrie a besoin d'incitations financières pour faire avancer la technologie et concevoir des techniques éventuellement exportables.

REVENUS AGRICOLES DANS LA COMMUNAUTÉ

Les revenus agricoles dans la Communauté sont, en 1977, restés en moyenne pratiquement inchangés par rapport à l'année 1976. Dans son dernier rapport (mars 1978) sur les revenus agricoles, la Commission des Communautés Européennes estime, sur la base de données provisoires, que la valeur ajoutée brute par personne occupée dans l'agriculture (VAB/POA) a augmenté en 1977 d'environ 10 % en valeur nominale. Cette augmentation, en valeur réelle, n'a cependant été que de 0,5 %. En 1976, les revenus agricoles avaient progressé, malgré la sécheresse, de 2,6 % en termes réels.

En ce qui concerne cette dernière année, le rapport de la Commission contient une analyse rétrospective détaillée des revenus agricoles grâce à laquelle il est possible de saisir notamment les effets de la sécheresse sur le niveau et la dispersion des revenus agricoles dans les différents types d'exploitation selon les Etats membres.

On prévoit en 1977 — comme ce fut déjà le cas au cours des années précédentes — de notables différences dans la variation de la VAB/POA entre les Etats membres. Des augmentations réelles sont attendues en Irlande (+ 21,5 %), au Danemark (+ 10,9 %), en France (+ 8,6 %) et au Luxembourg (+ 2,8 %). Au Royaume-Uni, ce sera probablement le statu quo. En ce qui concerne les autres Etats membres, on s'attend par contre à une diminution de la VAB/POA en termes réels selon un éventail allant de — 2,5 % en Italie à — 8 % en Allemagne avec — 5,2 % pour les Pays-Bas et — 6,7 % pour la Belgique.

Au cours de la période 1975-1977, le taux moyen de la variation annuelle de la VAB/POA en termes nominaux aura été de + 14 % (+ 2 % en termes réels) pour la Communauté dans son ensemble. Les taux moyens de la variation de la VAB/POA en termes réels entre 1975 et 1977 sont positifs dans tous les Etats membres. Ces taux moyens varient de 0,7 % (Belgique) à + 12,7 % (Irlande).

RAPPORT 1977 SUR LA SITUATION DE L'AGRICULTURE DANS LA COMMUNAUTÉ

L'Office des publications officielles des Communautés européennes a publié (janvier 1978) pour la troisième fois le rapport annuel sur « La situation de l'agriculture dans la Communauté ». Il s'agit d'une publication originale, sans doute la seule en la matière, donnant un aperçu général et très complet sur l'évolution de l'agriculture et des marchés agricoles en 1977.

Ce rapport d'environ 500 pages comprend à la fois un commentaire écrit et un matériel statistique très fouillé (261 tableaux) sur l'agriculture communautaire. Sa forme

réduite (16 cm sur 23 cm) en fait un document très maniable et par là un outil extrêmement précieux pour tous ceux qui s'occupent de problèmes agricoles ou s'intéressent à ceux-ci.

Le rapport existe dans les six langues officielles de la Communauté (danois, allemand, anglais, français, italien et néerlandais). Il peut être obtenu auprès de l'Office des publications officielles des Communautés européennes, Boîte Postale 1003 Luxembourg (Grand-Duché de Luxembourg) et dans tous les bureaux de vente de l'Office dans les différents Etats membres et les pays tiers.

LUTTE CONTRE LA MIGRATION ILLÉGALE ET L'EMPLOI ILLÉGAL

La Commission a envoyé au Conseil (mars 1978) une proposition modifiée de directive visant à rapprocher les législations des Etats membres relatives à la prévention et à la suppression de la migration illégale et de l'emploi illégal, ainsi qu'à adoucir le sort des travailleurs migrants illégaux, sauf dans le cas des travailleurs illégaux dont la mauvaise foi a été établie par les autorités judiciaires concernées.

Dans la résolution du Conseil du 9 février 1976 concernant un programme d'action en faveur des travailleurs migrants, les Etats membres ont estimé qu'il importait « de renforcer la collaboration entre les Etats membres dans la lutte menée contre l'immigration clandestine des travailleurs ressortissants des Etats tiers et de veiller à ce que des sanctions appropriées soient prévues, pour réprimer le trafic et les abus liés à l'immigration clandestine et à ce que les obligations des employeurs soient remplies et les droits des travailleurs afférents au travail accompli sauvegardés, sans préjudice des autres conséquences à tirer du caractère illicite de leur séjour et emploi ».

Comme première mesure destinée à assurer la réalisation de cet objectif, la Commission a présenté au Conseil, le 3 novembre 1976, une première proposition de directive.

Au cours des discussions ultérieures au Parlement européen et au Comité Economique et social, il a été estimé inacceptable et regrettable que la proposition de directive négligeait totalement le principe fondamental des obligations des employeurs et de la protection, qui y est liée, des droits des travailleurs migrants illégaux afférents au travail accompli, comme le demandait la résolution du Conseil.

Ce sont ces raisons qui ont incité la Commission à modifier sa proposition initiale.

Indépendamment des propositions originales portant sur des mesures visant

— à informer les migrants éventuels des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales à respecter en la matière,

— à assurer un contrôle adéquat, notamment celui des employeurs,

— à punir les personnes qui organisent, encouragent ou participent à l'immigration illégale et à l'emploi illégal,

— à atténuer les préjudices supportés par les immigrants illégaux ayant agi de bonne foi en leur garantissant un recours contre l'expulsion, et

— à renforcer la collaboration entre les Etats membres, la proposition modifiée de la Commission entend préciser la responsabilité et les obligations des employeurs, notamment en ce qui concerne les obligations résultant de l'emploi des migrants illégaux ; aussi la Commission propose-t-elle que ces obligations, notamment en ce qui

concerne les salaires, la sécurité sociale, les impôts, etc., soient établies comme si l'emploi avait été légal.

D'autre part, la Commission a estimé que le travailleur migrant illégal ne peut bénéficier des dispositions de la directive lorsque les autorités judiciaires concernées ont établi qu'il a agi de mauvaise foi.

Les ressortissants de la Communauté, qui bénéficient de la libre circulation sur le territoire communautaire, ne sont pas concernés par cette directive.

PROTECTION DES CONSOMMATEURS CONTRE LA PUBLICITÉ TROMPEUSE ET DÉLOYALE

La Commission a approuvé (février 1978) un projet de directive visant à assurer une protection plus efficace des consommateurs, des personnes exerçant une activité commerciale, industrielle ou professionnelle et du public en général contre la publicité trompeuse et déloyale et elle a transmis le texte de la proposition au Conseil. L'amélioration de la protection contre la publicité trompeuse et déloyale est une des actions prioritaires retenues dans le programme préliminaire de la Communauté pour une politique de protection et d'information des consommateurs arrêté par le Conseil dans sa résolution du 14 avril 1975.

La protection des consommateurs et des personnes exerçant des activités commerciales et industrielles contre la publicité trompeuse et déloyale a été limitée jusqu'ici par l'existence d'importantes disparités dans les législations nationales applicables en la matière. Sur un plan purement national, ce type de publicité peut amener un consommateur à prendre des décisions préjudiciables à ses intérêts lorsqu'il achète des biens ou qu'il accepte des services. En raison du développement des techniques de communication de masse, la publicité déborde toutefois de plus en plus les frontières de chaque Etat membre. C'est notamment le cas pour la publicité portant sur les produits de sociétés importantes. Les disparités des législations nationales nuisent par conséquent à l'efficacité de la protection de ceux qui achètent et qui vendent des biens et des services.

C'est la raison pour laquelle la Commission propose une harmonisation des différentes dispositions nationales applicables en matière de publicité trompeuse et déloyale. Actuellement, les consommateurs de la Communauté ne sont pas en mesure de bénéficier pleinement des avantages en matière de prix et de choix de marchandises qui devaient résulter de la libre circulation des biens et des services dans toute la Communauté. Par exemple, si certaines annonces publicitaires sont permises dans un Etat membre, mais interdites dans un autre, il est difficile, notamment dans les zones frontalières, de mener une seule campagne de commercialisation. Le surcroît de dépenses résultant de l'étude et de la réalisation de plusieurs campagnes publicitaires simultanées porte également atteinte à la situation concurrentielle de l'annonceur.

Mesures proposées

Pour l'essentiel, la proposition de directive fixe les critères permettant de déterminer le caractère trompeur ou déloyal d'une publicité, autorise la publicité comparative sous certaines conditions, prévoit certains moyens de recours en faveur des victimes d'une publicité trompeuse ou déloyale et impose à l'annonceur la charge de prouver que ce qu'il a affirmé est exact.

La définition de la publicité est suffisamment large pour couvrir les divers annonceurs et médias, mais ni la propagande politique, ni les annonces de personnes privées

ne rentrent dans le champ d'application de la directive. En sont également exclus les comptes rendus de tests comparatifs établis par des organismes indépendants, étant donné que ceux-ci n'ont pas pour tâche de promouvoir la vente de biens ou de services.

En définissant la publicité trompeuse, la directive met l'accent sur l'omission d'informations essentielles dans une annonce qui donne de ce fait une fausse impression ou suscite des espoirs auxquels les annonceurs ne sont pas en mesure de répondre.

La proposition de directive précise que la publicité comparative, c'est-à-dire la publicité qui compare des produits concurrents, n'est pas trompeuse et déloyale en elle-même, et qu'elle devrait être admise sous certaines conditions. La comparaison de deux produits doit porter sur des éléments essentiels et non pas sur des aspects secondaires. Elle doit porter en second lieu sur des éléments vérifiables, une publicité telle que « le produit X est meilleur que le produit Y » n'étant pas licite. La publicité comparative ne doit cependant pas jeter le discrédit sur un fabricant ou un produit concurrent.

La proposition de directive prévoit l'adoption de dispositions nationales donnant aux personnes lésées par une publicité trompeuse ou déloyale, ainsi qu'aux associations ayant un intérêt légitime en la matière, des moyens de recours rapides, efficaces et peu coûteux, contre cette publicité. Au nombre des mesures retenues figure le droit pour les tribunaux d'ordonner la cessation immédiate de la publicité incriminée et la publication d'annonces rectificatives.

La charge de la preuve

En règle générale, la charge de la preuve du caractère trompeur et déloyal d'une annonce publicitaire incombe à la partie plaignante. La directive introduit une exception à cette règle, lorsqu'un annonceur fait une affirmation. Ainsi tout annonceur qui ne peut prouver l'exactitude de ce qu'il a affirmé, doit en supporter les conséquences. Ce renversement de la charge de la preuve n'est pas exorbitant, car l'annonceur peut choisir les éléments qu'il inclut dans sa publicité, alors que les consommateurs ou les concurrents ne sont pas toujours en mesure de prouver qu'une affirmation est inexacte, étant donné qu'ils n'ont pas accès aux résultats d'expériences scientifiques.

La directive reconnaît l'utilité des organismes créés par les secteurs professionnels pour assurer l'autodiscipline en matière de publicité et les mesures qu'elle propose ne portent atteinte ni à l'existence de ces organismes, ni à l'étendue de leurs activités. La directive vise à permettre à ceux qui ont des plaintes à formuler de saisir également des juridictions indépendantes.

Enfin, la directive ne fait pas obstacle à ce que les Etats membres prévoient ou maintiennent d'autres dispositions en vue d'assurer la protection des consommateurs contre la publicité trompeuse et déloyale dans la mesure où ces dispositions sont conformes au traité CEE. Ces dispositions peuvent se justifier pour la publicité portant sur certains produits tels que les stupéfiants, les armes, les médicaments, le tabac et les produits alimentaires ou pour la publicité par certains médias tels que la télévision ou le téléphone.

Le rôle important de la publicité

En formulant ces propositions, la Commission n'ignore pas le rôle essentiel joué par la publicité dans l'information du grand public sur la gamme de produits et de services qui lui sont offerts. La publicité peut en outre



contribuer à la stabilisation de l'emploi en permettant un écoulement sûr de la production, en jetant les bases d'une concurrence sur le marché, en favorisant l'innovation et en jouant un rôle vital comme source de recettes pour les médias. Toutefois, elle ne peut être considérée comme une méthode valable par le public que si elle est honnête et véridique. La publicité trompeuse et la publicité déloyale sont des procédés indéliques qui visent à influencer sur la situation du marché. Les consommateurs, mais aussi les concurrents et le public en général, doivent donc être protégés contre ces pratiques.

PRODUITS CONSOMMÉS A BORD DES BATEAUX, AVIONS ET TRAINS INTERNATIONAUX

Les compagnies aériennes des pays de la Communauté doivent pouvoir offrir à leurs passagers des repas aux mêmes conditions que leurs concurrentes étrangères. La Commission propose (mars 1978) pour ce faire d'établir des règles communes en matière de ravitaillement des produits consommés à bord d'avions, de bateaux et de trains internationaux, produits qui bénéficient généralement d'une franchise douanière.

En même temps, la Commission européenne veut corriger des abus et des fraudes au détriment du budget de la Communauté, en limitant le nombre de produits pouvant bénéficier de franchises. Il faut éviter par exemple, souligne la Commission dans une proposition de règlement adressée aux Neuf, que certains Etats membres soient trop « permissifs » : cela donne lieu à des abus et se traduit en fin de compte par une « aide à la contrebande ».

La Commission européenne propose de limiter l'octroi d'une franchise aux bateaux effectuant les navigations maritimes internationales, aux bateaux affectés à la pêche côtière et aux bateaux de sauvetage et d'assistance en mer. Les bateaux de plaisance sont exclus de ces facilités.

Le régime s'applique également aux bateaux effectuant une navigation fluviale internationale (ont le statut international : le Rhin et ses affluents, l'Escaut jusqu'à Anvers, le canal Terneuzen jusqu'à Gand et la Moselle depuis son confluent avec le Rhin jusqu'à Metz).

En ce qui concerne les avions, la Commission européenne propose également d'octroyer des franchises sur les seuls produits destinés à être consommés à bord d'appareils effectuant des vols internationaux. Les avions à usage privé sont exclus du régime.

Enfin, quant aux trains, la Commission européenne propose, comme c'est déjà le cas dans les réglementations nationales, un régime concernant le ravitaillement pour les trains internationaux, les wagons-restaurants, Pullmans, voitures-lits et similaires attachés aux trains rapides et express internationaux.

Les produits de ravitaillement concernés par l'octroi d'une franchise, selon le règlement proposé par la Commission européenne, sont les provisions de bord, les combustibles, les carburants, les lubrifiants et autres huiles à usage technique ainsi que les fournitures de bord.

Sont considérés comme :

— **provisions de bord** : les produits destinés uniquement à la consommation à bord par les membres d'équipage et les passagers ;

— **combustibles, carburants, lubrifiants et autres huiles à usage technique** : les produits destinés à l'alimentation des organes de propulsion et au fonctionnement des autres machines et appareils de bord ;

— **fournitures de bord** : les produits consommables à usage ménager ainsi que les produits consommables utilisés pour la conservation, le traitement ou la préparation à bord des marchandises transportées.

AIDES EN FAVEUR DE L'INDUSTRIE HOUILLÈRE

La Commission a donné son approbation (mars 1978) concernant l'octroi par la France, la République Fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni et le Royaume de Belgique, d'aides en faveur de l'industrie houillère au cours de l'année 1977.

1) Le gouvernement français est autorisé à octroyer à l'industrie houillère française pour l'année 1977 les aides suivantes :

- a) un montant maximal de 2 080 200 000 FF pour la couverture des pertes d'exploitation ;
- b) un montant maximal de 196 000 000 FF pour la couverture des pertes financières de l'administration centrale des Charbonnages de France.

Les aides mentionnées sous les points a) et b) précités ne doivent pas être supérieures aux pertes d'exploitation effectives.

2) Le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne est autorisé à octroyer les aides suivantes à l'industrie houillère allemande pendant l'année civile 1977 :

- a) octroi d'une aide maximale aux investissements de 217 500 000 marks allemands aux entreprises houillères, aux fonds d'intensification de l'investissement ;
- b) octroi d'une prime de mineur aux ouvriers payés à la journée et à la tâche pour tout poste effectué au fond, jusqu'à concurrence de 115 000 000 de marks allemands au total ;
- c) promotion du développement et de l'innovation à concurrence de 36 000 000 de marks allemands ;
- d) aide d'un montant de 120 000 000 de marks allemands pour la constitution de stocks de sécurité à long terme.

3) Le gouvernement du Royaume-Uni est autorisé à verser au secteur charbonnier britannique des aides d'un montant total de £ 30 400 000 pour l'exercice charbonnier 1977/1978.

Le montant de £ 30 400 000 prévu pour l'exercice charbonnier 1977/1978 se compose des aides suivantes :

- a) contribution à la couverture des frais occasionnés au National Coal Board (NCB) par les regroupements d'effectifs en vue de la rationalisation de la production, jusqu'à concurrence d'un montant de £ 2 600 000 ;
- b) octroi d'une aide pour la couverture des frais de gestion des stocks de charbon et de coke, jusqu'à concurrence d'un montant de £ 10 800 000 ;
- c) octroi d'une aide aux livraisons de charbon de centrale à l'Ecosse jusqu'à concurrence d'un montant de £ 7 000 000 ;
- d) octroi d'une aide pour la couverture des pertes d'exploitation des mines jusqu'à concurrence d'un montant de £ 10 000 000.

4) Le gouvernement du Royaume de Belgique est autorisé à verser pour l'année 1977 une aide pour la couverture des pertes d'exploitation jusqu'à concurrence de 5 541 700 000 FB à l'industrie houillère belge, se répartissant comme suit :

- a) Bassin de la Campine, jusqu'à concurrence de 3 158 600 000 FB ;
- b) Bassin Sud belge, jusqu'à concurrence de 2 383 100 000 FB.

ÉCHANGES INTRA-COMMUNAUTAIRES DE CHARBON POUR CENTRALES

La Commission a approuvé une proposition (février 1978) envisageant un système communautaire d'aides aux échanges intra-communautaires de charbon pour centrales.

La Commission a déjà soumis au Conseil, l'année dernière, deux propositions qui n'ont pas encore été adoptées. Ces propositions traitaient d'une part de l'octroi d'aides financières à la construction de centrales à charbon, d'autre part d'un système communautaire d'aides au financement de stocks conjoncturels de charbon et de coke. La Commission maintient ces propositions, mais estime qu'un système communautaire d'aides qui axe directement sur l'accroissement des ventes est aussi nécessaire.

Le marché du charbon à coke connaît une stagnation dans la Communauté en raison de la crise de l'acier. En revanche, le marché du charbon pour centrales se trouve en expansion. Il offre la possibilité d'écouler des quantités supplémentaires de charbon communautaire, à condition que les prix soient compétitifs.

En 1977 les échanges intra-communautaires de charbon-vapeur — notamment à destination des centrales électriques — ont atteint entre 3 et 3,5 millions de tonnes. Les principaux fournisseurs étaient la Grande-Bretagne et la République Fédérale d'Allemagne ; les principaux acheteurs, la France et le Danemark. Les importations en provenance des pays tiers ont atteint quelque 22 millions de tonnes.

La Commission propose d'accroître les échanges intra-communautaires de charbon-vapeur d'environ 12 millions de t et prévoit à cet effet une aide sur le budget de la Communauté se montant à 10 UCE par tonne. Le montant total de l'aide qui serait étalée sur trois ans et entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1979 serait de 120 MUCE par an.

Une petite partie seulement de l'écart entre les coûts de production du charbon communautaire et les prix du marché mondial serait ainsi couverte, le reste devant être supporté par les producteurs ou par les Etats membres. Actuellement, on peut importer du charbon au prix de 30 \$ la tonne. En revanche, les coûts de production vont de 45 \$ la tonne au Royaume-Uni à 75 \$ en Allemagne, 75 \$ en France et 100 \$ en Belgique (soit un coût moyen de près de 65 \$ la tonne).

CATALOGUE DES NORMES DE SURETÉ NUCLÉAIRE

La Commission des Communautés européennes a publié (février 1978) une nouvelle édition de son catalogue des normes, dispositions et réglementations concernant la sûreté des réacteurs nucléaires et des installations du cycle du combustible nucléaire. Il s'agit d'une édition mise à jour et révisée du premier catalogue publié en 1975. Son objectif est d'encourager l'harmonisation progressive des normes de sûreté technologique dans les installations nucléaires.

Le nouveau catalogue a été établi par le comité Normes nucléaires de l'Institut allemand de normalisation de Berlin (Normenausschuss Kernenergie, Deutsches Institut für Normung), dans le cadre d'un contrat d'étude passé avec la Communauté. Il fournit une liste complète des documents spécifiques en provenance du plus grand nombre de pays possible et devrait être d'une réelle utilité pour le développement de nouvelles normes et l'harmonisation des normes existantes, pour leur application dans le domaine de la construction, de l'exploitation et du

contrôle des installations nucléaires, ainsi que pour l'octroi de licences.

Le catalogue de 1975 énumérait quelque 1 800 documents. 300 d'entre eux environ ont été supprimés parce qu'ils sont aujourd'hui dépassés ou que les projets correspondants ont été abandonnés. Des détails ont été modifiés pour près d'un millier de documents et quelque 1 200 normes nouvelles ont été ajoutées. Le catalogue comprend maintenant près de 2 800 normes, soit 50 % de plus que la première édition.

Sur les 145 organismes qui figurent dans le nouveau catalogue, 41 y apparaissent pour la première fois. Ils concernent 31 pays, dont 12 pays d'Europe de l'Est ; 20 d'entre eux y figurent pour la première fois.

La mise à jour est aussi complète que possible. Tous les renseignements disponibles à la fin de 1976 ont été incorporés dans l'ouvrage. Cependant, le domaine du nucléaire évolue et s'étend avec une telle rapidité qu'il faudra sans doute établir une troisième édition avant 1980.

LIMITATION DES ÉMISSIONS SONORES DES MOTOCOMPRESSEURS

La présente proposition de directive du Conseil (mars 1978) s'inscrit dans le cadre du programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement. Ce programme met en évidence le caractère prioritaire d'actions relatives aux émissions acoustiques des sources bruyantes.

La proposition vise à réduire les émissions sonores des motocompresseurs. En outre, elle a pour but de permettre la libre circulation des motocompresseurs. Elle entre dans le champ d'application de la directive-cadre concernant les matériels et engins de chantier que la Commission a transmise au Conseil le 20 décembre 1974.

Pourquoi cette proposition ?

Les motocompresseurs, par leur nombre et leur mode d'utilisation en milieu urbain contribuent avec l'outillage associé de façon non négligeable au niveau du bruit ambiant. Le projet actuel vise à réduire les émissions acoustiques des motocompresseurs. La Commission avait présenté en 1975 (J.O. C 82 du 14/04/1975) une proposition de directive destinée à limiter le bruit des marteaux piqueurs qui parmi l'outillage est incontestablement le plus bruyant. Il est nécessaire d'avoir des textes réglementaires différents pour les motocompresseurs et pour les outils de chantier.

La présente proposition présente un classement des motocompresseurs selon leur débit d'air. C'est ainsi qu'elle prévoit 4 classes basées tant sur les caractéristiques d'utilisation que sur les techniques d'insonorisation tout en tenant compte des aspects économiques relatifs à chacune d'elle.

Harmonisation totale

La Commission propose la solution d'harmonisation dite totale. En conséquence, la présente proposition une fois adoptée est destinée à se substituer aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans les Etats membres. Il existe en effet de grandes divergences dans les réglementations relatives aux émissions acoustiques des motocompresseurs. Hormis en Allemagne et en France, il n'existe aucune réglementation spécifique pour les motocompresseurs.



Afin de répondre à des exigences de protection particulière, la présente proposition demande également aux Etats membres d'assortir, dans leur réglementation nationale, les dispositions prévues par la directive, de restrictions d'utilisation, pour autant que celles-ci ne soient pas discriminatoires. Ces restrictions devraient alors concerner également les motocompresseurs déjà en usage, car cette directive ne vise que ceux mis sur le marché après son entrée en vigueur. Pour le contrôle de conformité du type, le choix des procédures de réception est basé sur la flexibilité offerte par la directive-cadre, spécifiant les diverses procédures de réception du matériel et des engins de chantier en cours de discussion au Conseil.

PROTECTION DES EAUX SOUTERRAINES

La Commission a adopté (janvier 1978) une proposition de directive définissant les moyens propres à prévenir, réduire ou éliminer la pollution des eaux souterraines due à des rejets de substances dangereuses. La directive se base sur les principes du programme d'action en matière d'environnement.

Pourquoi des mesures communautaires en faveur des eaux souterraines

La directive proposée avait été prévue par le Conseil en mai 1976. Lors de l'adoption de la directive concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté. Mais surtout, les eaux souterraines constituent une partie importante des ressources en eau potable de la Communauté. Si la moyenne communautaire des eaux potables de source souterraine est d'environ 70 %, les valeurs pour chaque pays sont les suivantes :

Italie 93 %
Allemagne 71 %
Belgique 71 %
Luxembourg 70 %
Pays-Bas 64 %
France 50 %
Grande-Bretagne 31 %
Irlande 14 %

Ces eaux souterraines possèdent un pouvoir régulateur utile, notamment en période d'étiage ou de sécheresse. En outre le pouvoir filtrant du sol protège partiellement les nappes contre certaines formes de pollution et donne à l'eau une plus grande pureté.

Par contre la pollution des eaux souterraines se distingue de celle des eaux superficielles par une moindre capacité des premières de modifier la composition des substances parvenues et par une plus longue durée du séjour de ces substances dans l'eau. En outre, la pollution des ressources souterraines entraîne la nécessité de traitements ou des adductions qui sont très coûteux. On constate dans les Etats membres de la Communauté des cas de plus en plus fréquents de pollution de nappes par des produits toxiques et notamment par les hydrocarbures et par les substances contenues dans les engrais.

La législation actuellement en vigueur dans les Etats membres est assez limitée dans le détail. Elle présente une grande disparité entre les différents Etats membres.

Le dispositif proposé

La directive considère deux groupes de substances polluantes :

— substances très toxiques, biocumulatives, persistantes, regroupées dans la liste I (mercure, cadmium, huiles minérales, hydrocarbures, etc.) ;

— substances moins toxiques avec possibilité de se dégrader, regroupées dans la liste II (uranium, cobalt, argent, étain, tellure, etc.) et prend en considération deux types de rejets :

● rejets directs : introduction dans les eaux souterraines de substances sans cheminement dans le sol ou le sous-sol,

● rejets indirects : introduction dans les eaux souterraines de substances après cheminement dans le sol ou sous-sol.

Les principaux points contenus dans cette proposition sont les suivants :

— interdiction de tout rejet direct dans les eaux souterraines de substances de la liste I ;

— autorisation préalable pour tout rejet indirect de substances de la liste I et pour tout rejet direct ou indirect de substances de la liste II ;

— prise en considération d'exceptions ou régime d'interdiction de rejet dans certains cas spécifiques ;

— établissement d'un inventaire des autorisations des rejets de substance de la liste I ;

— possibilité de révision des listes des substances afin de tenir compte du progrès scientifique effectué dans le domaine des connaissances relatives à ces substances ;

— définition du rôle de la Commission. Il s'agit notamment de recueillir les informations et de les utiliser en respectant certaines règles.

La proposition ne concerne pas :

— les rejets provenant des affluents domestiques des habitations isolées, difficilement contrôlables et qui habituellement ne contiennent pas des substances toxiques ;

— les rejets provenant de l'exercice normal des activités agricoles, pour lesquels il y a une étude en cours qui doit déboucher sur des directives communautaires ;

— les rejets provenant de l'industrie du dioxyde de titane compris dans la proposition de directive présentée au Conseil le 18-6-75 ;

— les rejets contenant des substances radioactives déjà couverts par la directive du Conseil du 1-6-76.

La réglementation communautaire en la matière

Des travaux importants ont été entrepris au niveau communautaire dans le domaine de la lutte contre la pollution des eaux.

Le Conseil a adopté le 16 juin 1975 une directive sur la qualité requise des eaux douces superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, le 8 décembre 1975 une directive concernant la qualité des eaux de baignade, le 4 mai 1976 une directive concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique et le 12 décembre 1977 une décision instituant une procédure commune d'échange d'informations relatives à la qualité des eaux douces.

La Commission a transmis au Conseil le 31 juillet 1975 une proposition de directive concernant la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, le 2 août 1976 une proposition de directive concernant la qualité des eaux douces aptes à la vie des poissons, enfin le 5 novembre 1976 une proposition relative à la qualité requise des eaux conchylicoles.

III. - Relations extérieures

CRÉDITS A L'EXPORTATION

Lors de sa session du 4 avril 1978, le Conseil a adopté une décision par laquelle la Communauté appliquera, à compter du 1^{er} avril 1978, les lignes directrices figurant dans l'arrangement qui a fait l'objet, d'octobre à décembre 1977, de conversations exploratoires, puis en janvier et février 1978 de négociations à Paris entre les principaux pays fournisseurs de crédits à l'exportation. Il est rappelé à ce sujet que, lors de sa session du 5 décembre 1977, le Conseil avait adopté une décision concernant la position à adopter par la Communauté lors des négociations en cause.

Cet arrangement a pour but de conforter la discipline dans le domaine des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public lorsque le délai de remboursement est supérieur à deux ans. Comme les lignes directrices qui étaient déjà précédemment appliquées par la plupart des pays fournisseurs de crédits, il concerne la fixation d'un pourcentage minimum d'acomptes, de délais maxima de remboursement et de taux d'intérêt minima, il s'y ajoutera désormais les lignes directrices concernant les dépenses locales.

Une autre des caractéristiques des nouvelles lignes directrices est qu'elles comportent une clarification et un renforcement des procédures qui seront d'application pour effectuer, selon les cas, entre participants à l'arrangement, des notifications préalables ou à posteriori pour certaines catégories d'opérations. Ce même effort de clarification a également pu être mené à bien pour ce qui concerne une série de définitions de caractère technique, mais dont l'importance ne saurait être sous-estimée pour une application adéquate des lignes directrices. Ces dernières feront au demeurant l'objet entre les participants, d'examen périodiques dont le premier se situera en octobre prochain.

RELATIONS CEE-JAPON

Du 22 au 24 mars 1978, le gouvernement du Japon et la Commission des Communautés européennes, représentés respectivement par M. Nobuhiko Ushiba, ministre d'Etat pour les affaires économiques extérieures, et par M. Wilhelm Haferkamp, vice-président de la Commission, ont eu des consultations sur les problèmes relatifs aux relations économiques et commerciales entre le Japon et la Communauté européenne. Les deux parties ont souligné l'importance qu'elles attachent au renforcement des rapports entre le Japon et la Communauté ainsi qu'à la définition d'une approche commune des problèmes économiques mondiaux et, à cette fin, à une coopération étroite tant sur le plan bilatéral que multilatéral.

M. Ushiba et M. Haferkamp sont notamment convenus que les mesures ci-après contribueraient à éviter un accroissement du chômage et un retour au protectionnisme dans le monde.

Expansion économique et balance des paiements

Les deux parties sont convenues que de nouveaux progrès dans le rééquilibrage international des balances des paiements seraient souhaitables pour le développe-

ment harmonieux des relations commerciales et monétaires et que l'accumulation d'importants excédents en comptes courants n'était pas appropriée dans la situation économique telle qu'elle se présente actuellement sur le plan international.

A cet égard, les deux parties ont confirmé leur point de vue commun selon lequel il est essentiel que la situation monétaire internationale devienne plus stable. Dans ce contexte, les deux parties sont convenues de poursuivre des politiques visant à permettre une croissance économique non inflationniste et durable.

Le vice-président Haferkamp a attiré l'attention sur les progrès notables accomplis dans les Etats membres pour réduire les taux d'inflation et les déficits des balances des opérations courantes, de nouveaux progrès dans ce sens étant prévus pour 1978. Il a également déclaré que la réduction des disparités entre les Etats membres avait élargi les possibilités de poursuivre une croissance économique non inflationniste et soutenue, sur la base de politiques coordonnées dans toute la Communauté, et que la CEE dans son ensemble visait à atteindre une croissance économique de 4 à 4,5% en termes réels pour 1978.

Le vice-président a indiqué que les Etats membres continueraient à s'efforcer au mieux de rééquilibrer leurs balances respectives des paiements.

Le ministre a déclaré que l'objectif de croissance réelle du Japon pour l'exercice 1978 (1) était de 7% et qu'il serait atteint par la relance de la demande intérieure, basée sur l'hypothèse d'une situation monétaire internationale stable, et que le gouvernement japonais avait l'intention de prendre toutes les mesures raisonnables et appropriées pour parvenir à cet objectif. Il a noté que la Banque du Japon avait abaissé à 3,5% le taux d'escompte officiel à partir du 16 mars.

Le ministre a déclaré que le gouvernement japonais estimait que l'excédent global de la balance des opérations courantes pour l'exercice 1978 serait réduit d'un tiers par rapport à l'exercice 1977.

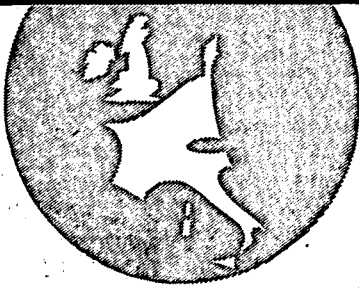
Bien que les fluctuations qui se sont produites récemment sur les marchés des changes affectant sérieusement l'économie japonaise, le ministre a déclaré que, compte tenu des estimations indiquées précédemment, le gouvernement japonais accentuerait ses efforts pour réduire autant que possible l'excédent de sa balance des paiements courants grâce à la relance de la demande intérieure et à une série de nouvelles mesures visant à améliorer l'accès des produits étrangers au marché japonais.

Au cours de l'exercice 1979 et ultérieurement, le Japon continuera à faire tous les efforts raisonnables, compte tenu de la situation économique telle qu'elle se présente actuellement sur le plan international, pour parvenir à une nouvelle réduction de l'excédent de sa balance courante. Le ministre a en outre déclaré qu'il s'attendait à ce que l'excédent de la balance courante japonaise vis-à-vis de la CEE diminue dans le contexte de la réduction prévue de l'excédent global de la balance des paiements courants pour l'exercice 1978. Il a estimé que les signes d'un changement de la tendance vers cette réduction commenceraient à être perceptibles en automne 1978.

Les deux parties sont convenues d'examiner ensemble les développements et les résultats à des intervalles réguliers. Des examens ad hoc pourraient également être effectués, le cas échéant. Il a été convenu de procéder à une première évaluation en juin 1978.

Objectifs généraux en matière d'échanges et de paiements

Les deux parties ont souligné qu'il était important de maintenir le régime de libre-échange et de s'opposer aux tendances protectionnistes. A cette fin, elles ont réaffirmé



l'importance qu'elles attachent au succès des négociations commerciales multilatérales et à la définition du « paquet » final en juillet de cette année, conformément à l'objectif fixé.

Les deux parties sont convenues d'obtenir des résultats aussi substantiels que possible dans tous les domaines des négociations commerciales multilatérales, sur la base d'une réciprocité générale. Dans le domaine tarifaire, les deux parties sont convenues de faire tout leur possible pour réduire sur une base réciproque les tarifs applicables aux produits d'intérêt mutuel au cours des négociations.

En ce qui concerne la question des mesures de sauvegarde, les deux parties, tout en prenant note de leur position respective sur le problème d'une application sélective, sont convenues de négocier activement, en étroite liaison avec les autres participants, pour la formulation d'un accord international mutuellement satisfaisant sur les mesures de sauvegarde dans le cadre du GATT.

Le vice-président a déclaré que le succès de ces négociations dépendait en particulier d'une réduction véritablement réciproque des tarifs et du progrès dans la formulation d'un accord international dans le cadre du GATT sur la possibilité d'une application sélective de mesures de sauvegarde, sous réserve qu'elle fasse l'objet d'un contrôle international approprié et que l'article XIX soit invoqué.

Le ministre a déclaré que le Japon continue à attacher une grande importance au principe de la non-discrimination et à s'efforcer d'obtenir la suppression des mesures discriminatoires.

Le ministre a déclaré que le gouvernement du Japon avait annoncé son intention de procéder à un réexamen complet de son système actuel de contrôle des changes et d'étudier un nouveau système basé sur le principe que toutes les transactions seraient libres, sauf interdiction expresse. En attendant la mise en vigueur du nouveau système, le gouvernement japonais a annoncé le 26 janvier 1978 un programme en 11 points de mesures visant à libéraliser et à simplifier le contrôle des changes. Parmi ces mesures, l'assouplissement de la méthode standard de règlement des importations a été mis en œuvre le 1^{er} mars. Il est prévu que les autres mesures entreront en vigueur à compter d'avril.

Mesures commerciales

Le vice-président a souligné qu'il est important que le Japon augmente la part des produits manufacturés dans ses importations.

Le ministre a déclaré que le gouvernement japonais continuerait à prendre toutes les mesures appropriées pour accroître les importations de produits manufacturés et il a estimé que leur volume total s'accroîtrait substantiellement. Le ministre a également dit qu'il s'attendait à ce que la part de ces importations dans le total des importations du Japon, qui a subi une distorsion à la suite de la hausse brutale du prix du pétrole, augmente régulièrement et revienne dans un délai raisonnable de quelques années à un niveau plus normal compte tenu de la situation économique qui prévaut actuellement.

Le vice-président s'est félicité de ce que le Japon ait, à plusieurs occasions, appliqué des réductions tarifaires autonomes pour contribuer à un nouvel accroissement des importations japonaises, en dernier lieu le 4 mars 1978.

Il a été convenu que, lorsque le « paquet » des négociations commerciales multilatérales aura été réglé, la possibilité d'appliquer des réductions tarifaires anticipées pour certains produits serait examinée à la lumière de la situation sur le plan industriel et commercial.

Les deux parties sont convenues qu'il était important en vue de promouvoir les exportations de la Communauté vers le Japon, que les exportateurs de la Communauté puissent exploiter pleinement les possibilités existantes du marché.

Afin de faciliter ces efforts, les deux parties sont convenues de poursuivre leur coopération dans l'examen des problèmes rencontrés par les exportateurs de la Communauté au Japon.

Le vice-président a déclaré que la venue de missions d'acheteurs japonais dans la Communauté serait accueillie avec faveur. Le ministre a déclaré que la venue de missions de vendeurs de la Communauté au Japon serait également accueillie avec faveur.

Les deux parties sont convenues de poursuivre leurs efforts pour l'amélioration des procédures d'essai des produits importés, sur une base réciproque.

Dans ce domaine, les mesures qui ont été prises par le gouvernement japonais, et qui répondaient à des demandes émanant de la Communauté, comprenaient notamment :

- une simplification des systèmes de réception par type des véhicules automobiles importés ;
- la reconnaissance d'une partie importante des données sur les expériences précliniques faites sur les produits pharmaceutiques préparés à l'étranger ;
- une simplification importante des procédures d'essai des moteurs diesel et des équipements marins importés.

Les autres problèmes dans ce domaine seront examinés dans le cadre de la poursuite des consultations.

Dans la mise en œuvre du régime japonais de passation des marchés publics, le ministre a déclaré que le Japon entend recourir davantage aux procédures d'appel d'offres et améliorer l'information de manière à accroître les chances des soumissionnaires étrangers.

En ce qui concerne les marques, le ministre a déclaré que les intérêts de la Communauté seraient favorisés par la poursuite des consultations ainsi que par des modifications de la loi japonaise sur les marques qui entreront en vigueur au mois de juin de cette année, des améliorations étant apportées dans toute la mesure du possible à l'application de la loi de manière à tenir compte des intérêts de la Communauté.

Produits alimentaires et agricoles

Il a été reconnu que des progrès ont été faits dans le domaine des exportations agricoles de la Communauté et que la coopération se poursuivrait dans ce domaine.

Aide

Le vice-président a exprimé l'espoir que le gouvernement japonais augmenterait sensiblement et rapidement son aide publique au développement, notamment l'aide multilatérale, et qu'il continuerait à promouvoir le développement général de l'aide.

En ce qui concerne l'aide publique au développement, le ministre a réaffirmé l'intention du Japon (conformément à la déclaration faite en juin dernier à la réunion ministérielle de la CCEI) d'accroître son aide en cinq ans de manière qu'elle soit plus de deux fois supérieure à son niveau actuel et il a déclaré que le gouvernement du Japon ferait tout son possible pour se rapprocher de l'aide moyenne octroyée par les autres pays du Comité d'aide au développement. Le ministre a également fait observer que, dans le cadre de ces efforts, l'aide publique proposée pour l'exercice 1978 avait été accrue substantiellement, que les contributions aux organisations multi-

latérales avaient également été augmentées de façon considérable et que la qualité de l'aide avait été améliorée par une augmentation des aides non remboursables, tout en précisant que le Japon poursuivrait vigoureusement ses efforts à l'avenir. Le ministre a ajouté que le gouvernement japonais poursuivrait sa politique de base axée sur le délestage général de son assistance financière en augmentant substantiellement les prêts non liés au titre de l'aide publique, y compris l'aide immédiate.

Le vice-président s'est félicité de ces développements et il a déclaré que les Etats membres de la CEE continueraient — tout en soulignant la nécessité d'une répartition plus équitable des charges entre les donneurs — de faire tout leur possible pour augmenter effectivement et substantiellement leur aide publique au développement et la maintenir à un niveau de qualité élevé. Le vice-président a ajouté que, de l'avis des pays membres de la CEE, le volume de l'aide publique devrait être affecté le moins possible à l'avenir par les difficultés budgétaires et les problèmes de balance de paiements.

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES S'OCCUPANT DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

La quatrième Assemblée générale annuelle des représentants d'organisations non-gouvernementales (ONG) des 9 Etats membres de la Communauté européenne spécialisées dans la coopération avec les peuples du Tiers Monde a eu lieu à Bruxelles du 13 au 15 février 1978. La coopération qui s'est établie depuis trois ans entre les services de la Commission européenne et les ONG européennes actives dans le domaine du développement figurait notamment à l'ordre du jour. Les matières traitées ont concerné pour l'essentiel : les résultats des co-financements ONG/Commission en 1977 et perspectives (compte tenu de ce que, pour l'année 1978, la CEE a prévu la somme de 12 000 000 unités de compte européennes pour le co-financement de projets réalisés dans les pays du Tiers Monde par les ONG) ; la coopération dans le domaine de l'éducation au développement de l'opinion publique européenne ; l'aide alimentaire et les volontaires.

Deux faits importants intéressant les peuples d'Europe — et qui se dérouleront dans les mois à venir — ont été mis en lumière par les ONG : en septembre 1978

commencera le début de la re-négociation de la Convention de Lomé et — probablement en juin 1979 — se dérouleront les élections européennes.

Les ONG se sont entendues pour lancer dans leurs propres pays des campagnes d'information et de sensibilisation de l'opinion publique sur ces deux faits qui concerneront aussi directement une large partie des habitants du Tiers Monde (la Convention de Lomé a, d'une certaine façon, « associé » économiquement les peuples d'Europe à 230 millions d'habitants d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique — ACP).

Un séminaire a été programmé à Bruxelles pour essayer de dresser un bilan critique et envisager les perspectives de la Convention de Lomé. Il réunira d'un côté les représentants des pays ACP et des services de la CEE ; de l'autre côté, les ONG européennes qui poseront des questions à ses interlocuteurs, au nom d'une large partie de l'opinion publique européenne et aussi au nom des peuples du Tiers Monde.

Des conférences nationales organisées par les ONG auront lieu dans les neuf pays d'Europe. Seront invités particulièrement à ces conférences nationales (qui devront tenir compte des différents problèmes socio-économiques existant dans les neuf pays membres de la CEE) : les syndicats, les représentants des groupes professionnels (agriculteurs, moyenne industrie, etc.), les « opinion leaders » (journalistes, enseignants, églises, etc.). Les candidats nationaux aux élections européennes de l'année prochaine seront également invités à illustrer ces attitudes face aux problèmes du Tiers Monde et aux conséquences sur nos sociétés industrielles de l'instauration du « nouvel ordre économique international ».

Le but de ces actions concertées de sensibilisation de l'opinion publique européenne est d'insérer finalement la solidarité avec le Tiers Monde dans le débat politique européen, pour que dans la pratique les peuples européens soutiennent la responsabilité de l'Europe unie dans les efforts de participer activement à l'instauration du nouvel ordre mondial fondé sur la solidarité et la justice. Il faut, enfin, signaler que dès le début de leur coopération avec la CEE, les ONG avaient souligné qu'elles considéraient l'éducation de l'opinion publique européenne aux problèmes du Tiers Monde aussi fondamentale que la réalisation, dans ces pays, des projets de développement susceptibles d'être co-financés par la CEE.

30 ANS D'EUROPE

Par François VISINE

Préface de Jacques RUEFF

Dans cet ouvrage, honoré d'une préface élogieuse, du Chancelier de l'Institut de France, l'auteur a surtout voulu donner aux enseignants, aux journalistes, aux militants et aux personnalités que la question européenne concerne ou intéresse un aperçu des principales étapes de la construction européenne au cours de la période 1945-1975. Cet aperçu est complété par une **chronologie** très détaillée de ceux des événements qui ont un lien direct ou indirect avec l'unité de l'Europe. Cette façon de procéder facilite considérablement la consultation des informations objectives rassemblées dans cette synthèse. Par ailleurs sous le titre « **Des faits aux leçons** » M. Visine fait le bilan de la construction européenne et en tire les principaux enseignements quant aux causes de l'échec de l'Union politique et aux perspectives de l'Union européenne.

Prix : 29 F

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES
3, rue Soufflot - F 75005 PARIS

Parution annuelle

ANNUAIRE DU MARCHÉ COMMUN

Et. - c/o A. TASSIERS

20, Passage International - Bte n° 7 - 1000 BRUXELLES

Tél. 02/217.70.51

SOMMAIRE

ÉTUDES INTERNATIONALES

Directeur : Albert LEGAULT

VOL. IX, N° 1, MARS 1978

N° SPECIAL

LES RELATIONS EXTERIEURES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

- Panayotis SOLDATOS : La théorie de la politique étrangère et sa pertinence pour l'étude des relations extérieures des communautés européennes
- Jean-Victor LOUIS : La cour de justice comme facteur d'intégration dans les relations extérieures des communautés européennes
- Jean SIOTIS : L'Europe communautaire et la Méditerranée : les cheminements tortueux d'un « grand dessein »
- John GALTUNG : La Convention de Lomé et le néo-capitalisme
- Branko TOMSA : Les relations de la CEE avec les pays de l'Europe de l'Est
- Charles PENTLAND : L'évolution de la politique étrangère de la Communauté européenne : le contexte transatlantique
- Kimon VALASKAKIS : La CEE a-t-elle une politique cohérente vis-à-vis du Canada ?

ETUDES INTERNATIONALES paraît quatre fois par année et est publiée par le Centre Québécois de Relations Internationales (C.Q.R.I.) affilié à l'Institut Canadien des Affaires Internationales et à l'Université Laval.

Rédaction et administration : **C.Q.R.I.**, Pavillon de Koninck, Université Laval,
Tél. : (418) 656-2462 ou 656-5204.

Distribution et abonnement : **Les Presses de l'Université Laval**,
C.P. 2247, Québec, G1K 7P4.

Abonnement annuel : \$ 15.00 (quinze)

le numéro : \$ 4.00 (quatre)
numéro spécial : \$ 5.00 (cinq)

NUMÉRO SPÉCIAL

TRANSPORTS

DÉSÉQUILIBRES ET POINTES DE TRAFIC

SOMMAIRE

I. — LE TRANSPORT DE VOYAGEURS

A. Etudes Générales

L'aménagement du temps, par A. de WAELE, Chef de la Division « Recherche et Documentation » à la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT).

Les pointes de trafic dans le transport aérien domestique : le cas d'Air Inter, par Jean-Pierre LEGUET, Sous-Directeur à la Compagnie Air Inter.

Trafic aérien et migrations saisonnières, par Gabriel GONNET, Chef du Département Planification à Air France.

La S.N.C.F. face aux trafics saisonniers de voyageurs, par M. TOUBEAU, Ingénieur en Chef, Chef du Département des Transports-Voyageurs (Direction du Transport), S.N.C.F., et M. BUGNOT, Ingénieur Principal, Chef de la Division Promotion Externe (Direction Commerciale Voyageurs), S.N.C.F.

Les phénomènes de pointe dans les transports collectifs urbains. Cas de l'agglomération parisienne, par Claude SCHERRER, Ingénieur en chef adjoint à la Direction des Etudes générales de la RATP.

B. Etudes de cas

Les pointes de trafic à la gare de Lyon et sur l'autoroute A 6, par Thierry MASNOU, Ingénieur des Ponts et Chaussées, Maître de conférence à l'ENPC.

La S.N.C.F. et les déplacements de sports d'hiver en Savoie, par Lionel de MONTPLANET, Chef du Marché Sud-Est du Département Marketing à la Direction commerciale Voyageurs de la S.N.C.F.

II. — LE TRANSPORT DE MARCHANDISES

Déséquilibre dans le transport des marchandises diverses, par G. LE POINT, Chargé de mission à la Compagnie Générale Maritime.

Les pointes de trafic en navigation intérieure, par Jean MAYNADIE, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées, Directeur Adjoint de l'Office National de la Navigation.

Le transport routier de marchandises et les pointes de trafic, par Hubert GHIGNONIS, Délégué Général de la Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR).

Problèmes posés par les déséquilibres de trafic en transport urbain de messageries, par M. DELOBELLE Directeur Général Adjoint du Service National des Messageries (SERNAM).

III. — DU MEILLEUR USAGE DES INFRASTRUCTURES

L'Aéroport de Nice-Côte d'Azur, un essai d'utilisation rationnelle des installations existantes, par C. MIEGEVILLE, Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, Chargé du Bureau des Etudes Générales des Bases Aériennes à la Direction Départementale de l'Equipement des Alpes-Maritimes.

Déséquilibres et pointes de trafic dans les ports, par André GRAILLOT, Directeur de la prospective et des études générales du Port autonome du Havre.

Le bilan de l'opération « Bison futé », par Jean POULIT, Service de l'Exploitation Routière, Direction des Routes et de la Circulation Routière.

TRANSPORTS : 3, rue Soufflot, F 75005 PARIS

L'élargissement des Communautés Européennes

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

par J. P. PUISSOCHET

Un ouvrage de réflexion et de référence

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

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

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

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

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

DIVISION DE L'OUVRAGE

Première partie

PRESENTATION GENERALE DES ACTES D'ADHESION

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

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

Deuxième partie

COMMENTAIRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACTES D'ADHESION

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

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

Les Règles applicables aux Entreprises

(Articles 85-86 du Traité de Rome)

par

Lazar FOCSANEANU

Docteur ès sciences économiques, Diplômé de l'Académie de droit international de la Haye
Chargé de Cours à l'Institut d'Etudes Politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III

PRESENTATION :

Cet ouvrage est un recueil groupant une série de dix articles sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes que l'auteur a publiés dans la Revue du Marché Commun, entre avril 1975 et mars 1976. Les articles ont été légèrement retouchés, mis à jour, et raccordés pour constituer un seul livre.

Ce n'est pas un livre de doctrine. C'est un **guide d'orientation à travers la masse de la cinquantaine d'arrêts que la Cour a rendu durant les quinze dernières années**, en matière de **concurrency**. Il est surtout destiné aux **praticiens** à qui il voudrait indiquer quelques fils conducteurs qui leur permettent de saisir les grandes lignes d'une jurisprudence déjà abondante. A cet effet, des **tableaux analytiques** ont été insérés dans le texte. Son but a été **d'informer plutôt que de critiquer**. Plus que de longs développements, la table des matières de l'ouvrage montre son contenu.

TABLE DES MATIERES :

Préface

Avertissement

Chapitre I : Considérations générales

Chapitre II : Méthodes d'interprétation appliquées par la Cour

Chapitre III : Les clauses d'exclusivité dans la Jurisprudence de la Cour

Chapitre IV : Propriété intellectuelle et concurrence (brevets, marques, appellations d'origine, droits d'auteur)

Chapitre V : Groupes de sociétés et concurrence

Chapitre VI : Les pratiques concertées

Chapitre VII : L'exploitation abusive d'une position dominante

Chapitre VIII : Le marché des produits en cause

Chapitre IX : Relecture des articles 85 et 86 du Traité de Rome selon l'Herméneutique de la Cour

Chapitre X : Conclusions et bibliographie sommaire

Index

Un volume 21 × 27, 200 pages. Prix : **59 F (*)** + port

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

(*) Réduction de 10% aux abonnés à la Revue du Marché Commun.