



Le conflit budgétaire, M. BYWATER. — L'applicabilité directe des directives. A propos d'un arrêt Cohn-Bendit du Conseil d'Etat, J. BOULOUIS. — La libre circulation du médicament dans la C.E.E. : Les importations parallèles, J.G. LIEBERHER. — Les Communautés européennes et l'emprunt (deuxième partie), J.-F. COUZINET. — La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole (1958-1977). Sixième thème : principe de sécurité juridique, G. DRUESNE.

N° 225

MARS 1979

LIBRARY

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

**VIENT DE
PARAITRE en français**

**perspectives
énergétiques
mondiales**

perspectives énergétiques mondiales

Horizon 2020



Publié pour la Conférence
Mondiale de l'Energie
par les Editions Techniques
et Economiques

260 pages
100 F T.T.C.
(+ port)

**conférence
mondiale
de l'énergie**

conférence mondiale de l'énergie

Istanbul 1977
Résumé des travaux



Publié pour la Conférence
Mondiale de l'Energie
par les Editions Techniques
et Economiques

508 pages
130 F T.T.C.
(+ port)

200^F T.T.C.
(+ port)
en 2 volumes

l'essentiel des travaux d'Istanbul

Editions Techniques et Economiques
3, rue Soufflot, 75005 PARIS



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Numéro 225
Mars 1979

sommaire

problème du jour

- 101 Le conflit budgétaire, par Marion BYWATER.
104 L'applicabilité directe des directives. A propos d'un arrêt Cohn-Bendit du Conseil d'Etat, par Jean BOULOUIS.

l'économique et le social dans le marché commun

- 111 La libre circulation du médicament dans la C.E.E. : Les importations parallèles, par Jean-Gérard LIEBERHER, Secrétaire général d'un groupe pharmaceutique,
121 Les Communautés européennes et l'emprunt (deuxième partie), par Jean-François COUZINET, Maître-assistant à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse.

questions institutionnelles et juridiques

- 136 La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole (1958-1977). — Sixième thème : Principe de sécurité juridique, par Gérard DRUESNE, Maître de conférence agrégé à la Faculté de Droit de Nancy, Directeur-Adjoint du Département des Sciences juridiques et politiques du Centre Européen Universitaire.

actualités et documents

- 142 Communautés européennes.

© 1979 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. 634.10.30

Abonnement 1979

France 280 F (TTC)

Etranger 297 F

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

Répertoire des annonceurs

Editions Techniques et Economiques : Perspectives énergétiques mondiales, p. II couv. ; L'âge de la politique sociale, p. IV couv. ; Trente ans d'Europe, p. 150. — Kompass, p. III couv.

LE CONFLIT BUDGÉTAIRE

Marion BYWATER

Qui a peur du Conseil européen ? Certainement pas l'Assemblée européenne, qui, en adoptant un budget à la fin de l'année dernière comprenant une nette augmentation du Fonds régional, a voulu montrer que le Conseil européen n'a pas de locus standi dans les procédures budgétaires de la Communauté et ne peut pas empêcher l'Assemblée d'exercer — même d'étendre, diraient certains — ses pouvoirs. Mais cela rend la position prise par l'Assemblée d'autant plus intolérable pour les Etats membres — surtout en l'année des élections directes. Ceci est notamment le cas pour les trois pays qui ont toujours été les défenseurs les plus acharnés de la souveraineté des Etats et d'un rôle bien circonscrit pour l'Assemblée : la France, le Royaume-Uni et le Danemark. Ces trois Etats membres ont refusé catégoriquement de cotiser au budget 1979 tel qu'adopté par le Parlement et ont préféré la version antérieure du Conseil, dans laquelle les dépenses régionales se limitaient aux sommes agréées par les chefs d'Etat et de gouvernement. Et cela malgré le fait que la Commission européenne se soit rangée du côté du Parlement et ait promis d'exécuter la version parlementaire. Les autres Etats membres ont contesté celle-ci comme étant incompatible avec les règles du Traité mais ont versé les contributions quand même. Quelle que soit le compromis auquel on arrive pour l'année 1979 et pendant les premières semaines de l'année où l'Assemblée ne semblait guère conciliateur, il semble acquis qu'il faudrait trouver une formule qui empêche cette difficulté imprévue par les auteurs des textes de resurgir à l'avenir. Mais il reste à voir si le Conseil et le Parlement arriveront à un accord entre eux ou si ce sera à la Cour de Justice de trancher.

Le conflit naît d'une ambiguïté dans les procédures établies lorsqu'il a été convenu il y a quelques années de donner à l'Assemblée le dernier mot sur les dépenses non-obligatoires, c'est-à-dire sur tous ce qui ne résulte pas obligatoirement des Traités (politique d'énergie, d'aide au développement, régionale, industrielle, etc.) tandis que le Conseil reste souverain pour tout ce qui est obligatoire, notamment la politique agricole commune et donc la majeure partie du budget (actuellement les dépenses obligatoires représentent environ les cinq sixièmes du total). Mais c'est aussi la partie qui est la moins controversée. Puisque les dépenses de la P.A.C. ne sont pas par définition plafonnées, le Conseil ne peut qu'accepter dans ce domaine les estimations faites par la Commission sur la base des données sur la récolte.

L'Assemblée ne peut toutefois pas augmenter les dépenses non-obligatoires à volonté. Chaque année le Conseil fixe un taux maximal auquel il arrive à partir d'une série de critères bien définis



mais assez complexes, tels l'évolution du coût de la vie dans les Etats membres. L'Assemblée peut augmenter les dépenses non-obligatoires de 50 % de ce montant qui fut fixé à 266 millions d'unités de compte européennes en 1979. L'Assemblée avait donc le droit d'ajouter 133 millions d'unités de compte européennes au montant fixé par le Conseil des Ministres après sa première lecture au mois de juillet. En l'occurrence le Conseil avait approuvé une somme de 13,839 millions d'UCE de crédits d'engagement (dépenses obligatoires et non-obligatoires comprises) et de 13,022 millions d'UCE de crédits de paiement lors de sa réunion du 18 juillet, ce qui donna une certaine satisfaction à la Commission en comparaison des coupures brutales des années précédentes. Elle avait proposé un budget de 14,667 millions d'UCE de crédits d'engagement et 13,859 de crédits de paiement. Le Conseil avait ainsi été plus généreux que dans le passé dans les domaines sociaux et notamment en ce qui concerne la formation professionnelle des jeunes. Mais il n'inscrivait que 620 millions d'UCE de crédits d'engagement pour le Fonds régional pour 1979 et 320 millions d'UCE de crédits de paiement pour le Fonds régional pour 1979, ce qui correspondait non seulement aux vœux du Conseil Européen mais aussi à ce que l'expérience a montré que la Commission peut effectivement dépenser (car la Commission ne peut engager des crédits que si elle en reçoit la demande assez vite des Etats membres et le total — puisque l'argent est dépensé selon un système de contingents — est dicté dans la pratique par l'Etat membre le plus lent, qui est souvent un de ceux qui réclament le plus des augmentations du Fonds).

Mais le Fond régional fait partie des dépenses non-obligatoires, il est normalement inscrit au budget et le Parlement européen n'avait pas le même sentiment d'engagement moral vis-à-vis du Conseil européen que les ministres du budget et ne se sentait donc pas tenu de ne pas augmenter ces chiffres. Lors de sa session budgétaire, l'Assemblée augmenta donc les crédits d'engagement de 480 millions d'UCE et les crédits de paiement de 198 millions d'UCE, en même temps qu'elle adopta une série d'autres amendements pour un montant total d'environ 850 millions d'UCE (notamment pour les politiques d'énergie, de la recherche, du développement).

Le Conseil avait encore la possibilité de revenir en arrière mais la règle veut qu'un amendement du Parlement ne peut être renversé qu'à la majorité qualifiée du Conseil. Deux « grands » suffisent donc pour maintenir un amendement en vie et deux d'entre eux ont effectivement saisi l'occasion pour montrer qu'ils n'avaient jamais été tellement en faveur de la décision du Conseil européen. C'étaient le Royaume-Uni et l'Italie qui ont voté l'amendement.

(Ceci n'est pas le seul amendement dans ce cas ; l'aide au pays en voie de développement non-associés est dans un pareil cas, mais sur une échelle beaucoup plus modeste. Il s'agit d'ajouter 10 millions d'UCE aux crédits de paiement).

Mais ce faisant, le Conseil, car selon les procédures il s'agissait bien d'une décision du Conseil en bonne et due forme, avait dépassé de loin le taux maximal. Pour le Parlement cela voulait dire que le Conseil avait en même temps tacitement augmenté le taux maximal d'une somme équivalente, position que le Conseil n'était pas prêt à suivre. Pour lui la décision sur le taux maximal est tout à fait indépendante. L'Article 203 qui régit la question n'est en effet pas claire. Selon un des alinéas de cet article, il est clair que les amendements du Parlement sont maintenus s'ils ont au sein du Conseil l'appui d'une minorité de 18 voix au moins, mais un autre alinéa requiert une majorité qualifiée pour la révision du taux maximal. Une révision du taux maximal n'est en soi rien de particulier. Chaque année le Parlement dépasse le taux maximal initial et le Conseil en fixe un deuxième quelque part entre le montant total auquel il est arrivé et celui qu'atteint le budget tel qu'adopté par le Parlement. Jusqu'ici ce nouveau taux a toujours été fixé au mois de décembre au moment où il fallait concilier les deux versions du budget et le Parlement tient fermement à ce qu'il en soit ainsi.

Pour le budget 1979 l'Assemblée a fait comme si ce nouveau taux avait été fixé avec le maintien de l'amendement sur le Fonds régional. En même temps elle a exploité une autre ambiguïté des Traités selon laquelle le budget est adopté si l'Assemblée ne fait rien dans les quinze jours qui suivent sa transmission suite à la deuxième lecture du Conseil. Le 14 décembre le Président de l'Assemblée, Emilio Colombo, a simplement déclaré le budget adopté sans autre discussion, rejetant ainsi une tentative de conciliation de la part du Conseil qui avait indiqué à l'Assemblée qu'il était prêt à augmenter le taux maximal de 50 millions d'UCE ou même plus — à condition qu'elle retire son amendement sur le Fonds régional et qu'elle n'attribue pas une seule unité de compte du nouveau taux à la politique régionale, offre que le Parlement rejeta, ne voulant pas créer un précédent qui aurait pu limiter ses pleins pouvoirs budgétaires.

La Commission s'allia avec l'Assemblée et annonça dans les jours qui suivirent qu'elle était prête à exécuter la version du Parlement ; le Conseil resta ferme. Lors d'une session spéciale en décembre elle arriva à la conclusion officielle (bien que nuancée en coulisse) que le budget sinon illégal était au moins irrégulier et se déclara disposé à parlementer si l'Assemblée en prenait l'initiative,

initiative qui se fit attendre. Mais les conclusions que tirèrent les Etats membres de l'irrégularité du budget n'étaient pas partout pareilles. Le problème ne devint vraiment actuel que début février car les versements de janvier se font toujours selon un système de douzième provisoire basé sur le budget adopté par le Conseil en première lecture. A ce moment-là six Etats membres payèrent ce que la Commission leur demandait tout en précisant que cela ne devait nullement préjuger de leur position sur l'irrégularité du budget, bien que cette position soit nuancée, selon le pays. L'Italie et les Pays-Bas étaient moins farouchement opposés à la version parlementaire que l'Allemagne qui était le dur de ce groupe, craignant autrement de voir le Parlement faire trop souvent appel au trésor allemand pour financer ses projets préférés. Les trois autres — le Royaume-Uni, la France et le Danemark — se tinrent à la version du Conseil. La France et le Danemark avaient été conséquent ; le Royaume-Uni moins. Après s'être rendu à moitié responsable de la crise en refusant de voter le rejet de l'amendement du Parlement européen sur le Fonds régional, le gouvernement britannique s'est en effet ravisé. Bien qu'il tienne, tout comme les Italiens, qui en faisaient une condition de tout compromis, à un meilleur équilibre entre dépenses agricoles et dépenses régionales, sociales et autres, il tient plus à sa souveraineté et à une Assemblée dont les pouvoirs sont bien circonscrits.

C'est à la France, qui ne tenait ni à voir l'Assemblée sortir vainqueur du conflit ni à voir les choses traîner jusqu'à ou au-delà du moment des élections directes qu'incomba la tâche de rédiger une résolution définissant les règles pour l'avenir (tandis que la Commission se tenait prête dans les coulisses déjà à partir de janvier avec un projet de budget

rectificatif ou supplémentaire pour combler le trou entre la version de première lecture du Conseil, qu'elle n'exécute pas et un éventuel budget de compromis (moins Fonds régional) avec le Parlement. Sa difficulté résidait dans le fait que le Parlement — avec l'appui notable de l'Italie — n'était disposé ni à admettre que la procédure qu'elle avait suivie était irrégulière, ni à voir le nouveau taux maximal fixé en avance de la toute dernière conciliation entre Conseil et Assemblée au mois de décembre, ni à accepter de nouvelles règles qui mettraient des limites à ses pouvoirs de manière trop flagrante. Entretemps la France fit savoir qu'il n'était pas question pour elle de voter les crédits supplémentaires qui étaient nécessaires pour tenir les engagements faits à l'Italie et l'Irlande dans le cadre du système monétaire européen (abattement de taux d'intérêt), tandis que l'Italie réclamait non seulement ces crédits mais le maintien de l'augmentation du Fonds régional en même temps.

La Commission européenne s'est tenu résolument à l'écart des tentatives de résolution du problème. Elle estimait que toute résolution du Conseil était une affaire interne de procédure de celui-ci, promettant seulement de se rallier à tout compromis juridiquement et politiquement acceptable pour le Parlement.

En attendant, personne ne fit appel à la quatrième institution, la Cour de Justice, que si l'affaire devait être réglée de cette façon n'aurait pas à appuyer ou condamner l'Assemblée aussi paradoxalement que cela puisse paraître, car l'Assemblée ne peut pas être partie à une affaire devant la Cour. Tout différend budgétaire devrait opposer un Etat membre et la Commission. Mais il semblait plus probable — suprême ironie — que ce soit le Conseil européen qui tranche.



L'APPLICABILITÉ DIRECTE DES DIRECTIVES. A PROPOS D'UN ARRÊT COHN-BENDIT DU CONSEIL D'ÉTAT

Jean BOULOUIS

Il semble que s'attache à la personne de M. Daniel Cohn-Bendit comme une vertu de contestation qui n'en finit d'épuiser des effets toujours plus ou moins inattendus. La plus haute formation contentieuse du Conseil d'Etat n'y aurait pas à son tour échappé s'il est vrai que, statuant en appel sur les démêlés, désormais dépassés, entre le ministre de l'Intérieur et l'éphémère vedette de mai 68, son arrêt exprimerait une véritable rébellion à l'égard des positions adoptées par la Cour de Justice des Communautés européennes. Avant d'examiner ce qu'il en est, sans doute n'est-il pas inutile de rappeler les origines et le développement de l'affaire.

1) Le 24 mai 1968, le ministre de l'intérieur, se fondant sur sa participation aux événements qui, à l'époque, perturbaient gravement l'ordre public, prenait à l'encontre de M. Daniel Cohn-Bendit un arrêté d'expulsion. Discutée devant la juridiction administrative sur la base de l'ordonnance du 2 novembre 1945, la légalité de cette mesure avait été définitivement reconnue par le Conseil d'Etat par un arrêt du 9 janvier 1970 (rec., p. 15).

L'affaire paraît en être restée là jusqu'au 9 décembre 1975, date à laquelle M. Cohn-Bendit écrit au ministre de l'Intérieur pour lui demander de rapporter purement et simplement son arrêté d'expulsion. Cette demande, qui ne pouvait d'ailleurs viser qu'une abrogation, se fondait sur la profonde modification intervenue depuis 1968 dans les circonstances politiques et sociales et elle faisait état de ce que, par acte sous seing privé du 19 novembre précédent, M. Cohn-Bendit aurait été titulaire d'un contrat de travail avec une entreprise française d'édition disposée à l'employer comme directeur littéraire adjoint. Pour bien comprendre le rôle dévolu à ce second élément, il faut se rappeler que, dans les mois qui avaient précédé la démarche de M. Cohn-Bendit — plus précisément du 4 décembre 1974, date de l'arrêt Van Duyn, au 28 octobre 1975, date de l'arrêt Rutill, en passant par l'arrêt Bonsignore du 26 février de cette même année — la jurisprudence interprétative de la Cour de Justice des Communautés en matière d'exceptions à la libre circulation des travailleurs justifiées par des motifs d'ordre public s'était développée de telle sorte qu'elle autorisait les plus grands espoirs. Le 2 février 1976, le ministre de l'Intérieur n'en répondait pas moins à M. Cohn-Bendit qu'après examen, sa demande n'était pas susceptible de recevoir une suite favorable.

Ce refus ne pouvait pas manquer d'être déféré au Tribunal administratif et il fallait s'attendre à ce que, se prévalant de la qualité qu'il tirait du sous-seing privé de novembre 1975, M. Cohn-Bendit en conteste la légalité en se fondant sur les dispositions de l'article 48 CEE et sur celles de la direc-

tive 64-221 du Conseil des Communautés du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique auxquelles la Cour de Justice avait reconnu le caractère d'applicabilité directe. A cette argumentation, dans le détail de laquelle il n'est pas indispensable d'entrer ici, le ministre de l'Intérieur opposait en substance que, ni l'article 48 du traité, ni la directive 64-221 ne s'appliquaient à la situation d'un ressortissant d'un Etat membre qui, ayant fait l'objet d'une mesure d'expulsion dont les justifications demeuraient valables, en sollicitait l'abrogation.

C'est dans ces conditions que, par jugement du 21 décembre 1977, le Tribunal administratif de Paris décidait de surseoir à statuer et de saisir le juge communautaire d'une double question préjudicielle. La première portait sur le point de savoir si, en refusant de mettre fin aux effets d'un arrêté d'expulsion pris antérieurement à l'encontre d'un ressortissant d'un Etat membre de la Communauté et en s'opposant de ce fait au retour et au séjour en France de cet étranger désirant y revenir pour exercer l'activité professionnelle qui lui avait été offerte par une entreprise, le ministre avait pris une « mesure spéciale » au sens de la directive 64-221. En d'autres termes, il s'agissait de faire trancher par la Cour de Justice la question d'applicabilité de cette directive à l'espèce. Dans l'affirmative, une seconde question, découlant des dispositions de l'article 6 de celle-ci, consistait à demander si, dès lors qu'il ne soutenait pas que la sûreté de l'Etat s'opposait à la communication des motifs de sa décision, le ministre était tenu de communiquer ces motifs à l'intéressé au moment où la décision lui était notifiée ou si, opérée seulement à l'occasion de l'instruction d'un recours contentieux, cette communication était suffisante au regard des garanties conférées par le droit communautaire.

Le ministre fit appel de ce jugement. Puis, revenant sur le refus qu'il lui avait tout d'abord opposé, il abrogea le 20 décembre 1978 l'arrêté d'expulsion concernant M. Cohn-Bendit.

Le contentieux pouvait sembler réglé. Cependant, si, la veille même de l'audience consacrée à son appel, le ministre de l'Intérieur avait bien informé le Conseil d'Etat de sa décision, il ne s'était, ni explicitement, ni implicitement désisté. De son côté, M. Cohn-Bendit, qui d'ailleurs n'avait pas cru devoir produire d'observations devant le Conseil d'Etat sur l'appel du ministre, ne s'était pas davantage désisté de son action en première instance. Le Conseil d'Etat restait donc saisi et, si la question de l'éventuelle annulation du refus du ministre ne se posait évidemment plus, celle de la légalité de

ce refus continuait à présenter un intérêt dans la mesure où elle pouvait servir de base à une action en réparation. Comme, par ailleurs, la Cour de Justice n'avait pas encore répondu aux questions que lui avait posées le Tribunal administratif, la Haute Assemblée pouvait reprendre l'affaire telle qu'elle s'était présentée à celui-ci, notamment en se prononçant sur la nécessité pour la résoudre de saisir le juge communautaire. C'est dans ces conditions, dues à des circonstances où le maniement des procédures avait joué un rôle finalement quelque peu paradoxal, que l'assemblée du contentieux, estimant qu'il n'y avait pas lieu à renvoi préjudiciel pour des motifs qui constituent l'apport essentiel de son arrêt, devait annuler le jugement du Tribunal administratif devant lequel l'affaire s'est trouvée renvoyée (1).

(1) L'arrêt, rendu sur rapport de M. Costa et avec les conclusions de M. Genevois, a la motivation suivante :

Considérant que l'arrêté du 20 décembre 1978, abrogeant la mesure d'expulsion dont le sieur Cohn-Bendit était l'objet depuis le 24 mai 1968, n'a pas eu pour effet de rapporter la décision, en date du 2 février 1976, par laquelle le ministre de l'Intérieur avait refusé de mettre fin à cette mesure et que le sieur Cohn-Bendit a déférée au Tribunal administratif de Paris ; qu'ainsi, ni la demande présentée par le sieur Cohn-Bendit devant le tribunal administratif, ni, par suite, l'appel interjeté par le ministre de l'Intérieur du jugement rendu sur cette demande le 21 décembre 1977, ne sont devenus sans objet ; qu'il y a lieu, dès lors, pour le Conseil d'Etat, de statuer sur le recours du ministre de l'Intérieur ;

Considérant que, d'après l'article 56 du traité instituant la Communauté économique européenne en date du 25 mars 1957, dont aucune stipulation n'habilite un organe des communautés européennes à prendre, en matière d'ordre public, des règlements directement applicables dans les Etats membres, la coordination des dispositions législatives et réglementaires « prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique » fait l'objet de directives du Conseil, arrêtées sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée ; qu'il ressort clairement de l'article 189 du traité du 25 mars 1957 que si ces directives lient les Etats membres « quant au résultat à atteindre » et si, pour atteindre le résultat qu'elles définissent, les autorités nationales sont tenues d'adapter la législation et la réglementation des Etats membres aux directives qui leur sont destinées, ces autorités restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution des directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire effet en droit interne ; qu'ainsi, quelles que soient d'ailleurs les précisions qu'elles contiennent à l'intention des Etats membres, les directives ne sauraient être invoquées par les ressortissants de ces Etats à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel ; qu'il suit de là que le sieur Cohn-Bendit ne pouvait utilement soutenir, pour demander au Tribunal administratif de Paris d'annuler la décision du ministre de l'Intérieur en date du 2 février 1976, que cette décision méconnaît les dispositions de la directive arrêtée le 25 février 1964 par le Conseil des communautés européennes en vue de coordonner, dans les conditions prévues par l'article 56 du traité de Rome, les mesures



II) L'argumentation développée par le Conseil d'Etat paraît pouvoir être décomposée en trois propositions concluantes qui appellent respectivement différentes observations susceptibles d'en éclairer la portée.

A) La première de ces propositions consiste à constater qu'en matière de coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, l'article 56 du traité de Rome n'habilite pas les institutions communautaires à prendre des règlements, mais seulement des directives.

En soi, ce constat liminaire ne paraît pas revêtir de signification particulière puisqu'aussi bien l'acte communautaire en cause — la directive 64/221 — n'est précisément pas un règlement. Il s'agit cependant d'un premier rappel à la légalité communautaire telle qu'elle résultera ultérieurement de l'analyse des caractères propres aux directives et, comme le montrera la formule « quelles que soient d'ailleurs les précisions qu'elles contiennent à l'intention des Etats membres », d'un refus, à partir de la répartition des compétences opérée par le traité, de toute tentative d'assimilation matérielle des directives aux règlements en ce qui concerne l'effet direct.

On peut néanmoins être surpris que le Conseil d'Etat ait fondé son argumentation sur l'article 56 du traité, car il suffit de s'y reporter pour observer que, située dans le chapitre consacré au droit d'établissement auquel elle est spécifiquement limitée, cette disposition ne concerne pas la libre circulation des travailleurs. S'agissant de ceux-ci, la disposition pertinente du traité en fait d'habilitation des institutions communautaires n'est pas cet article 56 mais l'article 49 qui, lui, habilite le Conseil des Communautés à agir « par voie de directive ou de

spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ; que, dès lors, à défaut de toute contestation sur la légalité des mesures réglementaires prises par le gouvernement français pour se conformer aux directives arrêtées par le Conseil des communautés européennes, la solution que doit recevoir la requête du sieur Cohn-Bendit ne peut en aucun cas être subordonnée à l'interprétation de la directive du 25 février 1964 ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du recours, le ministre de l'Intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué en date du 21 décembre 1977, le Tribunal administratif de Paris a renvoyé à la Cour de Justice des communautés européennes des questions relatives à l'interprétation de cette directive et sursis à statuer jusqu'à la décision de la Cour ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de renvoyer l'affaire devant le Tribunal administratif de Paris pour être statué ce qu'il appartiendra sur la demande du sieur Cohn-Bendit ;

règlement ». Si l'arrêt vise l'article 56, c'est en réalité que cet article est le seul qui soit expressément mentionné dans les visas de la directive 64/221, laquelle n'en statue pas moins indifféremment pour les activités salariées, les activités non salariées et les prestations de service. Cette manière de viser et d'utiliser les dispositions du traité n'est sans doute pas d'une rigueur exemplaire mais elle n'affecte nullement la validité de l'acte communautaire. Elle altère en revanche la proposition préliminaire de l'arrêt, comme elle aurait altéré la question supplémentaire que son commissaire du gouvernement proposait au Conseil d'Etat de poser à la Cour de Justice dans la mesure où, en matière de libre circulation des travailleurs salariés, les institutions communautaires sont bien habilitées par l'article 49 du traité à agir par voie de directives mais aussi par voie de règlements.

B) La seconde proposition procède d'une conception littérale de l'article 189 CEE qui, comme on le sait, établit la nomenclature des actes institutionnels et donne la définition de chacun d'eux. Pour les directives, cette définition signifie, pour le Conseil d'Etat, qu'elles ne peuvent lier les Etats membres que quant au résultat à atteindre — et ce « quelles que soient d'ailleurs les précisions qu'elles contiennent à l'intention » de ces Etats — en laissant aux autorités nationales la compétence pour décider, « sous le contrôle du juge national », de la forme à donner aux dispositions d'exécution et des moyens propres à leur faire produire effet dans l'ordre interne.

Cette seconde proposition appelle à son tour une double remarque. On observera d'abord que le Conseil d'Etat se livre ainsi à une « interprétation » du traité alors que « juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne » il était « tenu », en vertu de l'article 177, de saisir la Cour de Justice. C'est d'ailleurs pour tenir compte de cette obligation que le commissaire du gouvernement avait proposé de maintenir le renvoi au juge communautaire décidé par le Tribunal administratif en y ajoutant cette question : « Dans une matière où le traité de Rome a prévu que les institutions communautaires ne pourraient agir que par voie de directive, est-il possible, nonobstant les termes de l'article 189 et 191 du traité, d'admettre qu'une directive puisse produire des effets directs dans un Etat membre ? ».

Il importe peu de s'arrêter à la formulation de cette question dès lors que le commissaire du gouvernement n'a pas été suivi. Outre que, comme on l'a vu, les institutions communautaires sont, en matière de libre circulation des travailleurs, habilitées par le traité à agir aussi par voie de règlement, cette manière de se soumettre à la jurisprudence de la Cour pour contraindre celle-ci à s'interroger sur

son bien-fondé n'aurait peut-être pas arrangé les choses car il s'agissait moins d'une question d'espèce que d'une question de principe, déduite de la simple lecture du texte. Le Conseil d'Etat a donc préféré rester fidèle à la doctrine de l'acte clair, ce que l'on ne manquera pas de lui reprocher. Que cette doctrine puisse en effet paraître contestable dans certaines hypothèses n'empêche pas, qu'en l'espèce, il soit difficile d'imaginer acte plus clair que l'article 189. La définition que cet article donne de la directive est si explicite et si précise que l'idée qu'un tel acte puisse être dépourvu d'effet direct s'impose plus naturellement à l'esprit que son contraire. Aussi bien, peut-on se demander si la position adoptée par le Conseil d'Etat ne relève pas davantage de l'application pure et simple que de l'interprétation, d'une application qui s'identifie à la lecture et qui, si elle fait problème, ne le fait pas à l'égard du texte mais à l'égard de l'interprétation qu'en a précisément donnée la Cour de Justice.

Or, de ce point de vue, on remarquera — et c'est la seconde observation — que, dans l'application textuelle qu'il fait de l'article 189, le Conseil d'Etat ne prive pas, comme on l'a prétendu, les directives de tout effet direct. L'incise précédemment relevée « sous le contrôle du juge national » relative aux mesures prises par les autorités nationales dans l'exercice de leurs compétences quant au choix de la forme et des moyens implique bien en effet que les particuliers tiennent des directives un titre à mettre en œuvre ce contrôle, sanction de la primauté du droit communautaire en ce qu'il a ici d'obligatoire. Les directives ne sont pas pour ces particuliers des actes intéressant les seules relations entre la Communauté et les Etats membres, auxquels ils resteraient radicalement étrangers et qui, comme tels, ne leur confèreraient pas de droits dont ils puissent se prévaloir devant leur propre juge. Ce n'est donc pas tant l'effet direct qui est en cause que son étendue et sa portée et c'est sur ce point qu'intervient la troisième proposition.

C) L'arrêt aboutit en effet à cette conclusion qu'une directive ne saurait être utilement invoquée par le ressortissant d'un Etat membre à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel ; partant, que c'est à tort que le Tribunal administratif a sursis à statuer pour renvoyer au juge communautaire l'interprétation d'une disposition de la directive dont le requérant prétendait se prévaloir directement.

Mais, de même que l'analyse littérale des caractères des directives s'était accompagnée d'une référence au contrôle du juge national sur les mesures nationales d'exécution ; de même, le refus d'admettre qu'un particulier puisse se prévaloir directement d'une directive à l'encontre d'une mesure indivi-

duelle le concernant s'accompagne de la réserve « à défaut de toute contestation sur la légalité des mesures réglementaires prises par le Gouvernement français pour se conformer aux directives arrêtées par le Conseil des Communautés européennes ».

La doctrine du Conseil d'Etat apparaît dès lors en pleine lumière et peut se résumer ainsi. Par définition, les directives comportent pour les Etats membres l'obligation d'atteindre le résultat qu'elles assignent et les autorités nationales doivent, en choisissant la forme et les moyens, prendre les mesures appropriées à l'exécution de cette obligation. Les particuliers ont le droit de faire contrôler par le juge national la correction de ces mesures au regard de l'obligation qu'elles sont censées exécuter. Mais ils ne disposent pas du droit de se prévaloir directement d'une directive pour contester une mesure individuelle parce que celle-ci est et demeure une mesure d'application du droit national. En d'autres termes, les mesures individuelles prises par les autorités nationales ne le sont pas en application de la directive dont les dispositions pourraient être directement invoquées à leur encontre. Elles le sont en vertu du droit national qui doit avoir été adapté aux exigences du droit communautaire telles qu'elles ont été définies par la directive ; adaptation qui, elle, peut toujours faire l'objet d'un recours des particuliers, tant par voie d'action que par voie d'exception. Le droit communautaire et la Cour de Justice jusque dans ses arrêts attachent trop d'importance aux constructions logiques et au « principe de cohérence » pour que l'on dénie ces qualités à l'argumentation du Conseil d'Etat.

III) Celle-ci n'en suggère pas moins une double question. D'une part, il faut se demander — car l'effet direct n'est pas un fin en soi — si les particuliers jouissent effectivement dans ce système d'une protection suffisante. Il faut aussi rechercher — car ce point n'a pas manqué d'être soulevé — dans quelle mesure il y a ou non conflit avec les solutions de la Cour de Justice. Les deux aspects du problème paraissent pouvoir être envisagés simultanément à partir des différentes catégories de dispositions nationales adoptées pour l'exécution des directives.

A) Il ne paraît guère discutable qu'en reconnaissant aux particuliers le droit de faire contrôler par le juge national les mesures réglementaires prises par le gouvernement pour se conformer aux directives, le Conseil d'Etat ait assuré à ces particuliers la garantie des droits qu'ils tiennent à l'égard de telles mesures du droit communautaire. Et il semble bien que sur ce point la position de la Haute Assemblée rejoigne celle exprimée par la Cour de Justice dans sa jurisprudence la plus récente. Par



un arrêt du 1^{er} février 1977 (51/76, rec., 1977, p. 113, concl. Mayras) confirmé, par référence expresse, dans un arrêt du 29 novembre 1978 (21/78, encore inédit). La Cour a en effet jugé qu'un justiciable pouvait invoquer une directive devant une juridiction nationale « dans le but de faire vérifier par celle-ci si les autorités compétentes, dans l'exercice de la faculté qui leur est réservée quant à la forme et aux moyens pour la mise en œuvre de (cette) directive, sont restées dans les limites de l'appréciation qu'elle traçait ».

Telle quelle, cette formulation prête sans doute à discussion, non seulement parce que ce que le traité réserve aux autorités nationales en matière de directives n'est pas une « faculté » mais une compétence, mais encore parce que la conception du contrôle qui en résulte paraît conditionnée par les précisions que peut contenir l'acte communautaire et qui excéderaient la définition du but à atteindre. Il reste cependant que sur le principe même du contrôle et sur celui du droit des particuliers à le mettre en œuvre, les deux jurisprudences sont bien concordantes. Du point de vue de la garantie des droits, il faudrait néanmoins que le juge national, à l'occasion de ce contrôle, considère comme nécessaire le renvoi préjudiciel à la Cour de Justice non seulement sur l'interprétation de la directive en cause mais aussi, le cas échéant, sur sa validité : sur l'interprétation, moins tant du point de vue de la clarté que pour sauvegarder l'uniformité de la portée ; sur la validité, pour rappeler, en tant que de besoin, les institutions au respect des habilitations de compétence et des caractères propres des directives, car celle-ci sont des composantes de la légalité communautaire qui s'impose aux institutions avant même de s'imposer aux autorités nationales.

B) A l'égard des mesures individuelles, la garantie des droits que les particuliers tiennent du droit communautaire ne paraît pas davantage compromise par la solution adoptée par le Conseil d'Etat. Il est vrai que celle-ci exclut, comme on l'a vu, qu'un particulier puisse se prévaloir à l'encontre de semblables mesures d'une disposition d'une directive. Mais ces mesures individuelles doivent être conformes aux dispositions réglementaires nationales dont elles constituent l'exécution. Si le particulier n'a pas fait contrôler la conformité de ces dispositions réglementaires au droit communautaire, il lui est toujours possible de la remettre en cause par la voie de l'exception d'illégalité à l'occasion du recours contre la mesure individuelle qui le frappe. C'est, à n'en pas douter, le sens qu'il faut donner à la formule de l'arrêt visant en l'espèce le « défaut de toute contestation sur la légalité des mesures réglementaires prises par le Gouvernement français ». Et il va de soi que, dès lors qu'elle serait soulevée, cette exception d'illégalité obligerait le

juge national à s'assurer, dans les mêmes conditions que précédemment, de la conformité des dispositions réglementaires nationales au droit communautaire défini par la directive. Le problème est donc moins de fond que de procédure et pourvu que les ressources de celle-ci soient correctement mises en œuvre, la garantie dont doivent jouir les particuliers demeure entière puisqu'il reste possible, et à tout moment, de provoquer le contrôle sanctionnant le respect du droit communautaire par le droit national.

Sur ce second aspect du système, il semble cependant qu'il y ait opposition entre le Conseil d'Etat et la Cour de Justice. Répondant à une question qui émanait déjà du Tribunal administratif de Paris, celle-ci avait en effet dit pour droit que l'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public » dans l'article 48 concerne non seulement les dispositions légales et réglementaires que chaque Etat membre a prises pour limiter sur son territoire la libre circulation et le séjour des ressortissants des Etats membres mais concerne aussi les décisions individuelles prises en application de telles dispositions légales et réglementaires » (28 octobre 1975, 36/75, rec., 1975, p. 1219, concl. H. Mayras). A vrai dire, ce dispositif confirmerait une évidence s'il n'était pas éclairé par des motifs qui en sont moins le support nécessaire qu'ils ne constituent la véritable décision. Après avoir posé qu'il appartenait aux juridictions nationales de faire prévaloir les règles de droit communautaire susceptibles d'être invoquées en justice sur les actes législatifs ou réglementaires des Etats membres qui se révéleraient non conformes aux obligations de ce droit communautaire, la Cour y affirme que « dans la mesure où les dispositions du traité et du droit dérivé ont pour objet de régler la situation des particuliers ou d'assurer leur protection, il appartient encore aux juridictions nationales d'examiner la conformité des décisions individuelles aux dispositions pertinentes du droit communautaire (loc. cit., p. 1229). La chose est indiscutable pour les dispositions du traité directement applicables. Elle ne l'est pas moins pour les règlements et pour la même raison. Il ne va pas de soi qu'il en aille de même pour les directives et c'est sur ce point que s'opposent, en effet, la position du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Justice.

Il n'est pas inutile de s'interroger sur la consistance exacte de cette opposition, du seul point de vue de ce qui devrait être en cause, c'est-à-dire la technique juridique. Si l'objectif visé par la Cour est, comme elle le dit, d'assurer la protection des particuliers, le Conseil d'Etat l'atteint, on l'a vu, tout aussi bien en permettant au particulier de faire sanctionner le respect de ses droits par voie d'action à l'égard des mesures nationales à caractère réglementaire et par voie d'exception à l'égard des me-

sures individuelles. La reconnaissance d'un effet direct aux directives n'est donc pas indispensable pour parvenir aux fins recherchées. L'opposition se déplace ainsi du plan de l'efficacité au plan des doctrines et devenant une question de principe n'en revêt que plus de gravité. Il reste que le traité a donné de la directive une définition explicite, qui implique une décomposition caractéristique du processus normatif réservant à l'autorité communautaire la détermination du but et, aux autorités nationales, celle de la forme et de l'objet. Reconnaître un effet direct des directives à l'égard des mesures individuelles nationales aboutit à méconnaître cette décomposition et les conséquences qu'elle implique et à mettre sur le même pied des actes dont on peut se demander alors pourquoi le traité en a donné des définitions différentes.

C) Le problème s'aggrave dans l'hypothèse où les autorités nationales, dans l'exercice de la compétence de choix de la forme, qui continue incontestablement à leur appartenir, décident d'exécuter une directive partiellement ou totalement par voie législative.

Le Conseil d'Etat n'a pas envisagé cette hypothèse et il n'avait pas à le faire. En revanche, la jurisprudence de la Cour de Justice propose trois sortes de solutions aux questions qu'elle peut poser. Elle a d'abord accueilli un renvoi préjudiciel en interprétation formé par le juge national soucieux d'assurer à une loi, prise pour l'exécution d'une directive », une application uniforme conforme aux exigences du droit communautaire » (12 novembre 1974, 32/74, rec., 1974, p. 1201, concl. H. Mayras). Il s'agit certainement là, de part et d'autre, d'une illustration exemplaire de coopération juridictionnelle dans le respect mutuel des compétences respectives. Placée, d'autre part, en présence de l'argumentation consistant à soutenir que la méconnaissance par un Etat membre de ses obligations communautaires relevait exclusivement de la procédure en manquement, la Cour l'a condamnée au motif que « la vigilance des particuliers, intéressés à la sauvegarde de leurs droits, entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et des Etats membres » (v. notamment 17 février 1970, 31/69, rec., 1970, p. 25, concl. J. Gand). On comprend très bien l'intérêt de cette solution ; mais cela n'empêche pas qu'elle comporte des conséquences qui peuvent se révéler assez graves. Que le contrôle que peuvent mettre en œuvre les particuliers s'ajoute dans son domaine à celui qui incombe dans le sien à la Commission est une chose. Qu'il s'y substitue en est une autre ; surtout lorsque cet effet de substitution implique que ce soit le juge national qui devienne, dans tous les cas, le censeur des manquements. Or, c'est à cette conséquence qu'aboutit en troisième lieu la juris-

prudence de la Cour en décidant que « le juge national, chargé d'appliquer dans le cadre de sa compétence les dispositions du droit communautaire, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition nationale même postérieure sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel » (9 mars 1970, 106/77, rec., 1978, p. 629, concl. G. Reischl. V. notamment AJDA, 1978, p. 323, et 1978, 813, note Catalano - Cah. dt. europ., 1978, 260, note A. Barav - Rev. trim. dt. europ., 1978, 381, note D. Carreau).

On persiste à penser que, dirigée contre la loi nationale, cette jurisprudence est discutable dans la mesure même où, justifiée par une conception de la primauté du droit communautaire qui se présente comme une théorie de la nullification à l'envers, elle conduit à nier la survivance des ordres juridiques nationaux et à ruiner l'aménagement des compétences qui en forme la structure. Si la Cour a bien voulu reconnaître que les juges nationaux conservent « la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir » (28 novembre 1978, 83/78), encore faut-il leur en laisser les moyens et ne pas leur indiquer qu'il est de leur devoir de méconnaître l'autorité de la juridiction chargée du contrôle de constitutionnalité, comme ce fut le cas en l'espèce.

Sans qu'il soit nécessaire d'explorer davantage les problèmes posés par la structure propre des ordres juridiques nationaux (existence ou non d'un contrôle de constitutionnalité, conditions de son exercice, répartition du pouvoir normatif entre le législatif et l'exécutif, etc.), on est ainsi amené à la question fondamentale qu'implique le système communautaire, celle si souvent évoquée de l'intégration.

Considérer cette question en termes de « gouvernement » ou de « guerre des juges » n'est certainement pas une bonne manière de l'aborder et chacun s'accorde à penser que seule la coopération peut servir l'intérêt commun. Encore faut-il ne pas oublier que toute coopération a ses exigences, qu'elle exclut par définition toute hiérarchie et toute soumission, qu'elle ne peut exister et porter ses fruits que dans la liberté et l'autonomie de ceux qui, appelés à remplir des fonctions différentes, acceptent de les exercer de manière concertante pour réaliser l'œuvre commune.

Mais, au-delà de cet aspect des choses, il en est un autre qu'on ne saurait méconnaître, parce que précisément le juge en est tributaire s'il entend demeurer dans les limites de sa fonction : c'est celui de la structure du droit. Or, le traité a imprimé au droit communautaire une structure déterminée.



Celle-ci repose sur une différenciation des normes à partir de leur nature et de leurs effets juridiques sur laquelle se fondent des répartitions de compétence suivant les domaines ou les matières à régir. En d'autres termes, un règlement n'est pas une directive et, lorsque les institutions sont habilitées à utiliser l'une, elles ne le sont pas à le faire de telle sorte que tout se passe comme si elles avaient pu utiliser l'autre. Il est possible que ce système ne soit pas parfaitement adapté à la fonction que l'on souhaiterait lui voir remplir. Mais la question n'est pas d'efficacité ou d'opportunité ; en d'autres ter-

mes, de politique juridique. La question est de légalité ; elle est même de constitutionnalité pour ceux qui, à juste titre, considèrent le traité comme la Constitution de la Communauté ; elle est donc de technique juridique. La première obligation des juges est d'y veiller en y ramenant les institutions ; et c'est le sens de l'arrêt du Conseil d'Etat. On souhaite que ce rappel ne soit pas mal reçu à Luxembourg mais surtout qu'il soit bien compris à Bruxelles, où les gouvernements des Etats membres ont aussi leurs responsabilités dans la confusion des genres des actes institutionnels.

LA LIBRE CIRCULATION DU MÉDICAMENT DANS LA CEE : LES IMPORTATIONS PARALLÈLES

Jean-Gérard LIEBERHER

Secrétaire Général d'un groupe pharmaceutique.

Introduction

En réponse à une question écrite à la Commission formulée par M. Cointat, membre de l'Assemblée européenne et dans laquelle celui-ci demandait à la Commission ce qu'elle comptait faire pour éviter les « distorsions considérables » des prix des médicaments dans les pays membres de la Communauté, la Commission répondit notamment le 16 mars 1978 : « ...la Commission est décidée à faciliter les importations parallèles de médicaments afin d'écarter les différences de prix non justifiées et à procéder à des enquêtes chaque fois qu'il y a lieu de craindre le caractère abusif de la politique de prix des entreprises en position dominante ou l'existence d'ententes restrictives de concurrence ».

Or cette prise de position de la Commission faisait suite à toute une série d'arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes tendant à la suppression d'un grand nombre d'entraves aux importations parallèles. Peu après cette prise de position, la Cour de Justice rendait son arrêt dans une nouvelle affaire Centrafarm/Hoffmann La Roche, premier arrêt de la C.J.C.E. sur les entraves à la libre circulation des médicaments que constituent les procédures nationales d'autorisation de mise sur le marché.

L'abondance et la complexité de la jurisprudence communautaire en matière de concurrence est telle qu'un travail de synthèse s'avèrait nécessaire pour tenter d'en dégager les grandes lignes applicables au médicament.

Pour tenter d'illustrer schématiquement les conclusions de cette étude, on peut avoir recours à l'exemple théorique qui suit :

Soit un laboratoire pharmaceutique, ayant ou non son siège dans la C.E.E., titulaire d'un produit X que l'on suppose bien connu et largement diffusé, couvert en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne par un brevet en cours de validité, faisant l'objet d'autorisations de mise sur le marché (A.M.M.) admis en France au remboursement de la Sécurité Sociale et commercialisé dans ces 4 pays sous une marque identique régulièrement enregistrée dans chacun des pays.

Un distributeur peut-il licitement acheter le produit X auprès d'un grossiste britannique, par exemple, pour le commercialiser sous la marque d'origine, aux Pays-Bas en France et en Allemagne, après l'avoir reconditionné ?

On observera d'abord que le fabricant du produit X a « épuisé » les droits que lui confère la propriété du brevet et de la marque par le seul fait qu'il a mis le produit en circulation dans l'un des pays de la



Communauté. Dès lors qu'il a commercialisé le produit dans l'un des pays de la C.E.E., il ne peut s'opposer à la commercialisation par un tiers du produit fabriqué par lui dans d'autres pays de la Communauté au seul motif qu'il y détient des droits de propriété industrielle. La situation serait la même si la première mise en circulation dans un pays de la C.E.E. avait été réalisée par un licencié du fabricant, donc avec son consentement.

Le fabricant peut-il alors interdire à un importateur parallèle de commercialiser son produit sous le prétexte que celui-ci a été reconditionné sous un emballage sur lequel il a apposé la marque originaire ?

Si le fabricant peut prouver que son opposition n'a pas pour but d'utiliser le droit de marque en vue de cloisonner les marchés, il pourra interdire à l'importateur d'apposer la marque d'origine sur le nouvel emballage. Toutefois, si l'importateur montre que l'exercice du droit de marque est utilisé par le fabricant pour cloisonner les marchés — et il suffit pour le présumer qu'il existe des différences de prix pour le produit X d'un marché à l'autre — le fabricant ne pourra pas lui interdire d'apposer la marque d'origine sur le produit qu'il aura reconditionné.

L'importateur a-t-il le droit de commercialiser le produit sans A.M.M. propre au motif que le même produit bénéficie déjà d'une autorisation de mise sur le marché dans le pays d'importation ? Il est clair qu'aucun médicament ne peut être commercialisé s'il ne fait l'objet d'une A.M.M. dans le pays de commercialisation. Toutefois, la question se pose ici de savoir si l'A.M.M. est délivrée à un produit et est valable par conséquent pour tout produit identique à celui qui fait l'objet de l'A.M.M., ou bien si l'A.M.M. est délivrée à un laboratoire pour un de ses produits et ne saurait par conséquent bénéficier sans autre forme de procès aux importateurs désireux de commercialiser le même produit acquis directement ou indirectement auprès du titulaire.

S'agissant, dans notre exemple, d'importer aux Pays-Bas, en Allemagne et en France un produit en provenance de Grande-Bretagne, il convient de traiter séparément ces trois cas car les solutions apparaissent très différentes.

• En Allemagne, le problème se présentera simplement :

la composition du produit étant strictement conforme à celle du dossier déposé en Grande-Bretagne et en Allemagne, l'importateur allemand sera tenu de faire « une notification de distribution » pour un produit dont le numéro d'enregistrement en Allemagne sera le même que celui du fabricant originaire. Toutefois, un bulletin de contrôle est théoriquement exigé ; comme le fabricant refusera de fournir un tel bulletin, l'importateur en sera dispensé, les autorités

allemandes adoptant sur ce point l'attitude qui a été imposée aux autorités néerlandaises par la C.J.C.E. On est ici dans le cas où l'A.M.M. est attachée au produit et non au laboratoire. C'est dans ces conditions que Centrafarm vend du « Valium-Roche » en République Fédérale. (Les autorités danoises auraient, à cet égard, une attitude tout aussi libérale. Dans un texte très officiel publié au mois d'août 1978 et relatif aux formalités exigées des importateurs parallèles, elles recommandent même que, sauf raison impérieuse et sous réserve des dispositions de la loi en matière de marque, le produit importé porte la même marque que le produit original).

• Aux Pays-Bas, l'importateur sera tenu de déposer auprès de l'inspecteur de la Santé un dossier indiquant notamment la composition, le mode de préparation et les indications devant figurer sur le conditionnement, dossier qui doit être conforme au dossier de mise sur le marché du produit à l'étranger. L'obligation qui lui était faite précédemment de fournir avec chaque lot un « protocole » attestant de sa conformité aux indications figurant au dossier, ne lui sera pas imposée. Depuis l'arrêt de la C.J.C.E. (20.5.76) dans l'affaire Centrafarm/Hoffmann La Roche et l'abandon des poursuites engagées contre Centrafarm, il est clair que ce « protocole » — que le fabricant aurait refusé de fournir — n'est plus exigible. Ce n'est toutefois pas, pour autant, que le produit, dans notre exemple, pourra facilement entrer aux Pays-Bas ; le gouvernement néerlandais a aggravé encore par un arrêté de septembre 1974 les obstacles à la libre circulation et fait actuellement l'objet à ce titre d'une action en manquement aux obligations lui incombant en vertu du Traité C.E.E.

• En France, enfin, il n'existe aucun précédent relatif à une affaire de cette nature. On ne peut donc que supputer ce que serait l'attitude des autorités françaises au cas où un importateur français voudrait importer de Grande-Bretagne le produit en question. Il est clair que ce produit devra faire l'objet d'une A.M.M. délivrée à l'importateur. La demande d'A.M.M. devra en principe comporter tous les éléments de dossier normalement exigés d'un laboratoire pour obtenir cette autorisation. Il est vraisemblable toutefois que, s'agissant d'un produit strictement identique à un produit ayant déjà une A.M.M. en France, les exigences seront moins sévères (cf. l'esprit des modifications en cours des directives de 1975) bien que les exigences stipulées dans les articles R 5128 et R 5129 du Code de la Santé Publique puissent difficilement être satisfaites sans la collaboration active du fabricant.

En supposant maintenant que le dossier technique soit satisfaisant, quelle sera l'attitude de la Commission d'A.M.M. à laquelle il sera demandé de déli-

vrer une A.M.M. pour un produit identique en tous points — jusqu'à la marque — à un produit bénéficiant déjà d'une telle autorisation ? Pour refuser que le produit importé soit revêtu de la même marque que le produit déjà enregistré, il faudrait, compte tenu de la jurisprudence actuelle de la C.J.C.E., que la Commission d'A.M.M. dispose de la preuve que son refus n'est pas de nature à contribuer à cloisonner le marché français par rapport aux autres marchés de la C.E.E. et à restreindre la concurrence au seul profit du fabricant. D'une part, elle amène la Commission d'A.M.M. à recourir en matière de délivrance d'A.M.M. à des critères d'appréciation qui ne sont pas de sa compétence. En revanche, accorder l'A.M.M. au produit importé aboutirait à ce qu'il existe 2 A.M.M. portant sur 2 produits parfaitement identiques revêtus de la même marque et portant 2 numéros d'enregistrement différents. Cette situation atteindra le comble du paradoxe lorsque l'importateur demandera l'inscription de la spécialité sur la liste des spécialités remboursables par la Sécurité Sociale. De deux choses l'une : ou bien la Sécurité Sociale accorde le même prix aux 2 produits, et le produit importé ne contribue pas à décloisonner les marchés auquel cas l'A.M.M. aurait dû être refusée ; ou bien, la Sécurité Sociale accorde un prix plus bas au produit importé, ce qui créerait une différence de prix absurde pour 2 produits identiques et de même marque.

En ce qui concerne les contrôles enfin, l'exigence d'un bulletin de contrôle pour chaque lot de médicament importé pourra théoriquement être satisfaite par l'importateur, titulaire de l'A.M.M. ; en pratique, toutefois, l'administration semble exiger, pour l'entrée en France de chaque lot, un bulletin de contrôle assurant la conformité du lot avec le dossier fabricant dont un inspecteur français de la pharmacie aura vérifié sur place, donc en Grande-Bretagne, les conditions de fabrication. Si une action devait être engagée contre le gouvernement français sur la base d'entraves réglementaires aux échanges et l'affaire portée, devant la C.J.C.E., il est probable que les exigences françaises seraient déclarées illicites.

Cela étant, au delà de toutes les spéculations sur ce que pourrait être l'attitude des autorités sanitaires françaises au cas où elles seraient saisies d'une demande d'A.M.M. pour un tel produit importé par un tiers, après avoir été reconditionné, les autorités françaises axeraient vraisemblablement leur argumentation sur le problème posé par le reconditionnement. Elles s'inspireraient ainsi du memorandum présenté par le Gouvernement Français à la C.J.C.E. à l'occasion de la demande de décision préjudicielle présentée le 7 octobre 1976 par l'Oberlandesgericht de Karlsruhe (Chambre

Civile de Fribourg) dans l'affaire Centrafarm/Hoffmann La Roche.

Dans ce memorandum, le Gouvernement Français rappelle la définition d'une spécialité telle qu'elle figure dans la directive 65/65, à savoir « tout médicament préparé à l'avance, mis sur le marché sous une dénomination spéciale et sous un conditionnement particulier ». Le Gouvernement Français en déduit, en s'appuyant sur le fait que la demande d'A.M.M. doit comporter la dénomination de la spécialité (article 4 de la directive) et sur le fait que les emballages doivent porter ladite dénomination (article 13 de la directive) que le fait pour un importateur de déconditionner une spécialité ayant reçu l'A.M.M. dans le pays d'exportation a pour effet de lui retirer la qualité de « spécialité », même s'il appose la marque du titulaire sur le nouvel emballage, et que, par conséquent, le déconditionnement/reconditionnement est contraire aux dispositions de la Directive.

De cet exemple purement théorique, il ressort nettement qu'en dépit de la décision de la Commission de faciliter les importations parallèles, celles-ci se heurtent encore, sauf en Allemagne (et au Danemark) à de nombreux obstacles administratifs.

Cette situation évoluera considérablement avec la reconnaissance mutuelle des A.M.M. et n'existera plus dès lors qu'existera une A.M.M. communautaire dont on ne sait encore si elle sera accordée à un produit ou à un laboratoire.

Le Traité de Rome et la jurisprudence communautaire

Les articles 30 à 34 du Traité de Rome prévoient l'interdiction des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet équivalent dans le commerce entre les Etats membres de la Communauté. Or, la libre circulation des médicaments au sein de la Communauté se heurte à des restrictions dont les fondements résident notamment dans l'Article 36 du Traité qui stipule que « les dispositions des articles 30 et 34 inclus ne font pas obstacles aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées pour des raisons... de protection de la santé et de la vie des personnes... ou de protection de la propriété industrielle et commerciale... ».

Les restrictions à la libre circulation des médicaments se trouvaient ainsi justifiées, soit par l'existence de procédures nationales d'autorisation de mise sur le marché (au nom de la « protection de la santé et de la vie des personnes »), soit



par l'existence de marques et de brevets nationaux (au nom de la « protection de la propriété industrielle et commerciale »).

Mais c'était sans compter avec la dernière phrase de l'Article 36 qui se lit ainsi : « Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres ».

Cette dernière phrase confère aux Tribunaux et à la Cour des Communautés Européennes une grande latitude d'appréciation. Elle a ainsi permis à la Cour de Justice d'élaborer progressivement une jurisprudence caractérisée par une interprétation assez hésitante de l'Article 36 mais dont l'arrêt Grundig/Consten montre dès 1966, qu'elle donne dans ses interprétations la priorité à la notion de concurrence et de libre circulation des produits. On notera, en particulier, que le Règlement 67/67 stipule notamment dans son préambule « qu'il n'est pas... possible d'admettre que des droits de propriété industrielle et d'autres droits soient exercés d'une manière abusive en vue de créer une protection territoriale absolue ».

La jurisprudence de la C.J.C.E. en matière de libre circulation des médicaments est souvent évoquée sous le nom d'arrêts Centrafarm. En pratique, il existe à ce jour 6 arrêts (1) relatifs à des affaires dans lesquelles était impliquée la société néerlandaise Centrafarm. Un seul d'entre eux traite du problème spécifique de l'exigence d'une autorisation de mise sur le marché considérée comme une entrave à la libre circulation des médicaments ; les cinq autres traitent du problème des importations parallèles au regard des droits de propriété industrielle résultant de l'existence de marques et de brevets dans différents pays de la C.E.E. Ces derniers arrêts ont un demeurant une portée tout à fait générale et leur examen ne peut être dissocié de l'ensemble de la jurisprudence communautaire relative aux accords d'exclusivité, aux importations parallèles et à l'exercice de droits de propriété industrielle en matière de marques et de brevets.

On examinera donc successivement les problèmes liés

(I) aux importations parallèles et aux droits d'exclusivité,

(II) à la libre circulation des médicaments au regard des droits de propriété industrielle, et

(III) les problèmes liés à l'exigence d'une A.M.M.

(1) A la date du 20 octobre 1978 : 3 arrêts relatifs aux marques, 2 arrêts relatifs aux brevets, 1 arrêt relatif à l'A.M.M.

I. IMPORTATIONS PARALLELES ET DROITS D'EXCLUSIVITE

Les problèmes relatifs aux importations parallèles au sein de la Communauté sont souvent associés à des dispositions d'exclusivité relevant du droit interne des Etats.

D'une manière générale, et sans préjudice des droits de propriété industrielle dont il sera question plus loin, le principe de l'interdiction de toute clause empêchant les importations parallèles est fermement affirmé par la C.J.C.E.

Ainsi, « l'exercice par un fabricant du droit exclusif de mettre ses produits en circulation ne peut empêcher la réimportation et la commercialisation dans le pays du fabricant de produits écoulés par lui-même ou avec son autorisation dans un autre Etat membre ». (2)

En matière de licences exclusives, la C.J.C.E. a statué de la manière suivante : « Est interdit tout contrat de vente exclusive conclu entre un fabricant établi dans un Etat membre et un concessionnaire établi dans un autre pays de la C.E.E. dès lors qu'il prévoit l'obligation pour le fabricant d'interdire aux intermédiaires et utilisateurs établis dans son pays d'exporter ou de faire exporter les produits concernés vers le territoire concédé... » (3)

La question qu'il convient alors de se poser est la suivante : dans quelle mesure l'exercice des droits de propriété industrielle peut-il justifier une exclusivité, faire obstacle aux importations parallèles et, d'une manière plus générale, à la libre circulation ?

II. DROITS DE PROPRIETE INDUSTRIELLE ET LIBRE CIRCULATION

1. Marques

Par l'arrêt Grundig/Consten du 13 juillet 1966, (4) la C.J.C.E. s'est prononcé sans équivoque sur les relations entre l'exclusivité du droit de propriété sur la marque d'une part, et les règles communautaires de la concurrence et de la libre circulation des marchandises d'autre part. Par cet arrêt, la Cour confirmait l'injonction adressée par la Commission à Consten (concessionnaire exclusif de Grundig en France) de ne pas utiliser la marque « GINT » (Grundig International) aux fins d'entraîner les importations parallèles.

(2) Arrêt Deutsche Grammophon du 8-6-1971.

(3) Arrêt Dalle Crode du 1-10-1975.

(4) Arrêt Grundig/Consten du 13-7-1966.

Cette position prise par la C.J.C.E. a été explicitée, notamment à l'occasion de l'arrêt Sirena/Eda du 18 février 1971 et de l'arrêt Centrafarm/Winthrop du 31 octobre 1974. Les faits visés par l'arrêt Sirena (5) étaient les suivants :

Une société américaine avait vendu une de ses marques à la société italienne Sirena. Cette dernière intenta un jour une action en contre-façon contre un importateur italien qui revendait en Italie des produits fabriqués en Allemagne par une société qui exploitait la marque litigieuse dans ce pays avec l'accord de la société américaine précitée. Ajoutons que les prix pratiqués par l'importateur sur le marché italien étaient très inférieurs à ceux pratiqués par Sirena.

Le Tribunal Civil de Milan interrogea alors la C.J.C.E. à fins de statuer sur la question de savoir si le droit du titulaire d'une marque à faire obstacle à des importations en provenance d'autres Etats membres était compatible avec les dispositions des articles 85 et 86 du Traité, relatifs à l'interdiction des ententes et à l'abus de position dominante. La Cour a répondu : « L'article 85 du Traité est applicable dès lors que sont empêchées, en invoquant le droit de marque, les importations de produits originaires de différents Etats membres portant la même marque, du fait que leurs titulaires ont acquis cette marque, ou le droit d'en faire usage, en vertu soit d'accords entre eux, soit d'accords conclus avec des tiers ». Trois ans plus tard, la Cour statuait dans le même sens dans l'affaire Hag : la filiale belge de la société allemande Hag avait été placée sous séquestre au lendemain de la guerre, puis vendue à une famille belge. Lorsque la société allemande voulut, en 1972, livrer au Luxembourg du café Hag, elle fit l'objet d'une action en contrefaçon de marque de la part du titulaire belge de la marque Hag. Sur demande d'avis préjudiciel, la C.J.C.E. se prononça de la manière suivante : « Le fait d'interdire dans un Etat membre la commercialisation d'un produit portant également une marque dans un autre Etat membre, au seul motif qu'une marque identique, **ayant la même origine**, existe dans le premier Etat, est incompatible avec les dispositions prévoyant la libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché Commun ».

La doctrine interprétative de la Cour est pratiquement la même dans l'arrêt Centrafarm/Winthrop du 31 octobre 1974, rendu en même temps que l'arrêt Centrefarm/Sterling Drug, tous deux à propos de l'importation et la commercialisation par Centrafarm aux Pays-Bas du Negram, dont le brevet

néerlandais est la propriété de Sterling Drug et la marque aux Pays-Bas la propriété de Winthrop B.V. On verra plus loin comment la Cour s'est prononcée à propos de la violation alléguée du brevet par Centrafarm. En ce qui concerne la commercialisation par Centrafarm du Negram aux Pays-Bas, sous cette marque, la question suivante a été posée, en substance, à la Cour européenne : les produits pourvus d'une même marque, que plusieurs entreprises du même groupe ont le droit d'utiliser, sont licitement commercialisés dans un Etat membre et ensuite exportés, par des tiers, vers un autre Etat membre. Le titulaire de la marque, pour ce dernier Etat, est-il en droit d'utiliser la législation sur les marques de son pays pour s'opposer à la commercialisation des produits ainsi importés ?

La réponse de la C.J.C.E. fut la suivante : « L'exercice par le titulaire d'une marque, du droit que lui confère la législation d'un Etat membre d'interdire la commercialisation dans cet Etat d'un produit commercialisé dans un autre Etat membre sous cette marque par ce titulaire ou avec son consentement, serait incompatible avec les règles du Traité relatives à la libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché Commun ».

Dans les attendus de cet arrêt comme dans ceux de l'arrêt rendu le même jour à propos du brevet Sterling Drug apparaît, pour la première fois, un principe, inspiré du droit allemand et devenu depuis un des fondements de la doctrine communautaire en matière de propriété industrielle, celui de l'épuisement des droits du titulaire d'un brevet ou d'une marque par l'effet de la commercialisation du produit protégé. Ainsi, la C.J.C.E. précise dans des attendus qui ne diffèrent que par la substitution du mot « brevet » au mot « marque » : « En matière de marques (resp. brevets), l'objet spécifique de la propriété commerciale (resp. industrielle) est notamment d'assurer au titulaire (afin de récompenser l'effort créateur de l'inventeur) le droit exclusif d'utiliser la marque (resp. une invention) pour la première mise en circulation d'un produit... ».

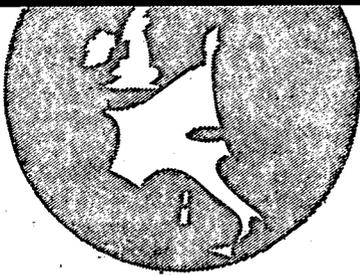
« Un obstacle à la libre circulation des marchandises peut résulter de l'existence, dans une législation nationale, en matière de propriété industrielle et commerciale, de dispositions prévoyant que le droit du titulaire de la marque (resp. du brevet) n'est pas épuisé par la commercialisation dans un autre Etat membre, sous la protection de la marque (resp. du produit protégé par le brevet) de sorte que le titulaire peut s'opposer à l'importation dans son propre Etat du produit commercialisé dans un autre Etat ».

Qu'en est-il, dans ces conditions, de l'Article 36 du Traité qui prévoit que les dispositions relatives

(5) Arrêt Sirena du 18-2-1971.

(6) Arrêt Hag du 3-7-1974.

(7) Arrêt Centrafarm/Winthrop du 31-10-1974.

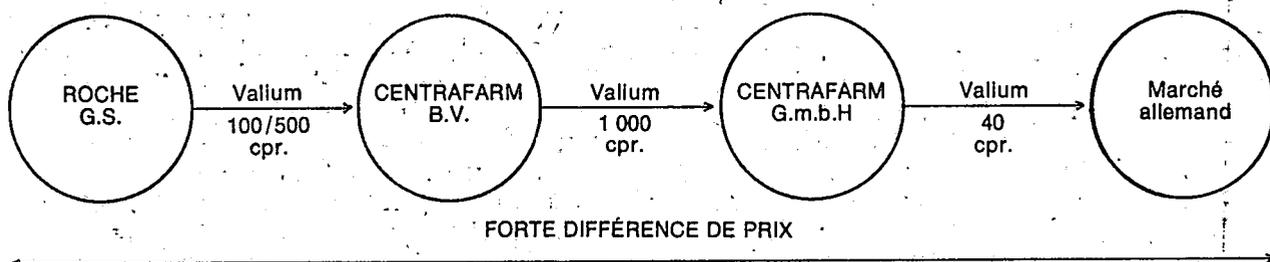


à la libre circulation des marchandises dans la C.E.E. ne font pas obstacle aux restrictions justifiées par des raisons de protection de la propriété industrielle ?

Tous les arrêts précités sont formels : dès lors que les droits de propriété industrielle afférents à un produit ont été épuisés par une première commercialisation faite par le titulaire ou avec son consentement dans l'un des Etats membres, ce produit peut ensuite circuler librement vers les autres pays de la Communauté sans que le titulaire des droits précités dans les différents pays puisse s'en prévaloir pour empêcher leur commercialisation par des tiers.

En fait, le récent arrêt rendu en mai 1978 par la C.J.C.E. dans l'affaire Centrafarm/Hoffmann La Roche (8) va encore plus loin en matière d'exercice du droit de marque puisqu'il semble admettre

qu'une marque protégée puisse être apposée par un tiers sur un produit alors même que celui-ci a fait l'objet d'un reconditionnement. Il mérite que l'on s'y arrête. Les faits étaient les suivants : la filiale allemande de Centrafarm B.V. achetait auprès de sa société-mère du Valium-Roche que celle-ci avait, à son tour, acheté en Grande-Bretagne dans les emballages originaux de 100 ou de 500 comprimés auprès de la filiale britannique de Roche. Le Valium en provenance de Grande-Bretagne était reconditionné aux Pays-Bas, sous la responsabilité d'un pharmacien, en lots de 1.000 comprimés, sous un conditionnement d'apparence différente portant les dénominations « Valium » et « Roche », le numéro d'inscription auprès du B.G.A., l'indication « Mis en circulation par Centrafarm GmbH » et accompagnés d'une notice en allemand signée d'Hoffmann La Roche.



La question posée à la C.J.C.E. était la suivante : Roche peut-il se prévaloir de ses droits sur les marques Roche et Valium pour s'opposer à ce que le produit acheté en Grande-Bretagne soit mis sur le marché allemand, sous la même marque, après avoir été reconditionné ?

Dans son arrêt, la Cour, après avoir rappelé la légitimité de l'exercice des droits de propriété industrielle en vertu de l'Article 36, apporte à l'exercice de ces droits des restrictions telles qu'il convient de s'interroger sur ce qu'il reste de cet Article 36.

La Cour commence, en effet, par déclarer fondées les poursuites engagées par Roche, en arrêtant que : « Est justifiée, au sens de l'Article 36, l'opposition par le titulaire d'un droit de marque, protégé dans deux Etats membres à la fois, à ce qu'un produit, licitement pourvu de la marque dans un de ces Etats, soit mis sur le marché dans l'autre Etat membre, après avoir été reconditionné dans un nouvel emballage sur lequel la marque a été apposée par un tiers. »

MAIS, la C.J.C.E. poursuit : « constitue, cependant, une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres au sens de l'Article 36 du Traité, une telle opposition :

— s'il est établi que l'utilisation du droit de marque par le titulaire, compte tenu du système de commercialisation appliqué par celui-ci, contribuerait à cloisonner artificiellement les marchés entre Etats membres ; (N.d.I.R. : or, la pratique de prix fortement différenciés par Roche en Grande-Bretagne et en Allemagne est de nature à constituer aux yeux de la Commission une présomption grave de cloisonnement) ;

— s'il est démontré que le reconditionnement ne saurait affecter l'état original du produit ; (N.d.I.R. : or, Centrafarm a pris, à cet égard, toutes précautions en faisant reconditionner le Valium dans les règles de l'art, sous la responsabilité d'un pharmacien) ;

— si le titulaire de la marque est averti préalablement de la mise en vente du produit reconditionné ; (N.d.I.R. : il n'est pas trop tard pour le faire si cela n'avait pas déjà été fait) ;

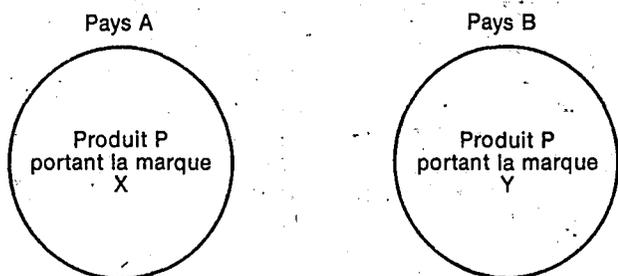
— s'il est indiqué sur le nouvel emballage par qui le produit a été reconditionné (N.d.I.R. : ce qui est le cas).

(8) Arrêt Centrafarm/Hoffmann La Roche, mai 1978.

Dans son arrêt, la Cour de Justice ajoute que l'exercice du droit de marque n'est pas illicite au seul motif qu'il est le fait d'une entreprise occupant une position dominante à la condition que le droit de marque ne soit pas utilisé comme instrument de l'exploitation abusive d'une telle position, ce que tentait de prétendre, en l'espèce, le défendeur Centrafarm.

Une fois de plus apparaît ici la tendance de la C.J.C.E. à donner dans ses interprétations la priorité aux principes de la libre concurrence et de la libre circulation des marchandises sur les droits de propriété industrielle.

On attendait dès lors avec intérêt la décision de la Cour de Justice, saisie à titre préjudiciel le 19 décembre 1977 par le Tribunal de Rotterdam, dans un nouveau litige opposant Centrafarm à American Home Products. (9) La Cour était invitée à se prononcer sur le problème schématiquement posé ci-après :



Importation dans B par un tiers de produit P marqué X, acquis en A, sur lequel celui-ci oppose la marque Y pour pouvoir le commercialiser en B.

Les hypothèses sont les suivantes :

- A et B sont des Etats membres de la Communauté,
- un tiers acquiert en A un produit P marqué X sur lequel il oppose la marque Y pour pouvoir le commercialiser en B.
- X et Y sont des marques appartenant au même titulaire,
- la législation de B donne au titulaire de la marque le droit de s'opposer à ce que des marchandises pourvues de la marque y soient mises en vente par d'autres,
- la législation de B permet à l'importateur de mettre en vente le produit importé sous une autre marque que celle qui a été enregistrée dans le pays A.

La question posée à la C.J.C.E. était la suivante : les règles du traité C.E.E. en matière de libre circulation, empêchent-elles le titulaire de la marque

Y de s'opposer à ce que des marchandises revêtues de cette marque soient mises en ventes par des tiers ?

La C.J.C.E. a statué sur cette affaire le 10 décembre 1978. Elle a suivi les conclusions de l'avocat général qui proposait que la Cour déclare que « si une entreprise produisant un médicament lui a attribué des dénominations diverses bien que ses principes actifs et ses propriétés thérapeutiques soient identiques, et a fait enregistrer chacune des marques correspondantes dans un Etat membre différent, l'Article 36 du Traité C.E.E. lui permet en principe de s'opposer à ce qu'un importateur tiers substitue à la marque d'origine, régulièrement apposée sur le produit par l'Etat exportateur, la marque dont ladite entreprise productrice est titulaire dans l'Etat importateur ».

L'avocat général ajoutait que, dans ce cas, l'exercice du droit de marque était licite si l'existence de marques différentes dans des Etats Membres différents avait une justification objective et n'était pas, à l'évidence, destinée à cloisonner les marchés nationaux.

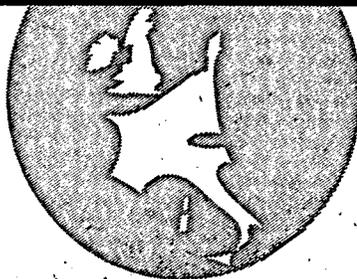
Cet arrêt montre que la Cour admet des limites aux pratiques des importateurs parallèles, en se fondant en cela sur l'exercice licite des droits de propriété industrielle. Il n'est pas en contradiction avec les arrêts précédents de la Cour et s'inscrit dans leur continuité : les droits de propriété industrielle sont reconnus et peuvent constituer un fondement à des restrictions de circulation de marchandise lorsque l'exercice de ces droits ne contribue pas à cloisonner artificiellement les marchés.

Mais quelles sont les conséquences pratiques pour un industriel ? Si un fabricant vend un même produit sous une même marque dans différents pays de la C.E.E., il s'expose, on l'a vu, au risque de voir son produit commercialisé par un tiers, sous sa marque, après avoir été éventuellement reconditionné sous certaines conditions. Si, pour éviter ce risque, il choisit de commercialiser ses produits sous des marques différentes dans les pays de la Communauté, en justifiant le choix de marques différentes, ce qui est techniquement souvent possible, il pourra exercer ses droits de propriété industrielle sur les marques pour s'opposer à la commercialisation par un tiers ; mais lorsque la libre circulation des médicaments sera devenue une réalité, cette fragmentation des marchés ne présente-t-elle pas plus d'inconvénients que d'avantages ?

2. Brevets

Les arrêts de la C.J.C.E. en matière de brevets sont beaucoup moins nombreux qu'en matière de marques. En pratique, on se réfère toujours à deux

(9) Arrêt Centrafarm / American Home Products du 10-10-78.



arrêts rendus à propos d'affaires dont l'un des protagonistes était, une fois de plus, la société Centrafarm.

Le premier de ces arrêts a été rendu le 29 février 1968 dans une affaire opposant Parke-Davis (10) à 3 sociétés belge et néerlandaises. Parke-Davis, titulaire aux Pays-Bas de deux brevets pour la fabrication du chloramphénicol, avait assigné en contrefaçon devant le Tribunal de Rotterdam ces trois sociétés dont Centrafarm, pour avoir mis sur le marché néerlandais du chloramphénicol fabriqué et acheté à bas prix, notamment en Italie où ce produit ne bénéficiait d'aucune protection. La thèse de Centrafarm, qui prétendait n'importer que d'Italie, était que le chloramphénicol pouvait être vendu librement dans ce pays et que, une fois mis en circulation dans un pays de la C.E.E., il pouvait être librement importé aux Pays-Bas.

En fait, la question posée alors par la Cour d'appel de La Haye à la C.J.C.E. fut mal formulée puisqu'elle tendait à placer l'exercice licite ou illicite des droits de propriété industrielle sous l'empire des articles 85 et 86 du Traité, relatifs à l'interdiction des ententes et à l'abus de position dominante. Il n'en reste pas moins que la Cour a déclaré licite dans ce cas l'exercice du droit conféré au titulaire par l'existence d'un brevet et que les défenderesses furent condamnées comme contrefacteurs des brevets néerlandais de Parke-Davis.

Il est intéressant de souligner que si la C.J.C.E. n'avait pas répondu d'une manière précise à la question de savoir si des produits commercialisés dans des pays où il n'existait aucune protection des brevets pouvaient librement circuler dans la Communauté, elle y répondit d'une manière très précise lors d'une autre affaire qui opposait Centrafarm à Sterling Drug. Elle précisa, à cette occasion, qu'un obstacle à la libre circulation pouvait se justifier par des raisons de protection de la propriété industrielle lorsque cette protection était invoquée contre un produit en provenance d'un Etat membre où il n'est pas brevetable et a été fabriqué par des tiers sans le consentement du titulaire du brevet, ainsi que dans l'hypothèse de l'existence de brevets dont les titulaires originaires sont juridiquement et économiquement indépendants. Mais cela signifiait aussi que dans les autres cas, une telle protection ne pouvait être invoquée, comme on va le voir.

Il s'agit ici encore de l'importation par Centrafarm (11) aux Pays-Bas de Negram acheté en Grande-Bretagne auprès de Sterling-Winthrop.

Alors que Winthrop B.V., titulaire de la marque Negram aux Pays-Bas, avait saisi les tribunaux néerlandais d'une action en contrefaçon de marque, Sterling Drug avait engagé une action parallèle en contrefaçon de brevet.

La Cour a abouti à la conclusion suivante : « L'exercice par le titulaire d'un brevet du droit que lui confère la législation d'un Etat membre d'interdire la commercialisation dans cet Etat d'un produit protégé par le brevet et mis dans le commerce dans un autre Etat membre par ce titulaire ou avec son consentement serait incompatible avec les règles du Traité relatives à la libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché Commun ».

On retrouve ici la doctrine de l'épuisement des droits de propriété industrielle résultant de la première mise en circulation et l'on retrouve à la lecture des attendus de l'arrêt les mêmes considérations que celles énoncées le même jour dans l'arrêt Centrafarm/Winthrop à propos des marques dans un texte où le mot « brevet » a purement et simplement été substitué au mot « marque ».

En définitive, Sterling Drug et Winthrop furent déboutés : Centrafarm pouvait librement importer et commercialiser aux Pays-Bas du Negram acheté en Grande-Bretagne en dépit de l'existence aux Pays-Bas d'un brevet et d'une marque appartenant respectivement à Sterling Drug et à sa filiale Winthrop B.V.

3. Les autorisations de mise sur le marché

L'exigence dans chaque pays de la Communauté d'une autorisation de mise sur le marché apparaît comme l'entrave la plus évidente à la libre circulation des médicaments dans le Marché Commun.

Les directives 65/65 du 26 janvier 1965 et les deux directives 75/318 et 75/319 du 20 mai 1975 ont pour objet de rapprocher les dispositions nationales relatives aux spécialités et ne constituent, comme le rappelle l'une d'elles, « qu'une étape dans la réalisation de l'objectif de la libre circulation des spécialités pharmaceutiques. » Une de ces étapes consiste dans la reconnaissance mutuelle des A.M.M. dès lors que les exigences des Directives ayant été transposées dans les législations nationales, les dossiers d'A.M.M. seront identiques dans tous les pays de la C.E.E. Cette étape sera bien avancée dès que sera mise en application la Directive dont la proposition présentée au Conseil en Juillet 1977 prévoit que lorsqu'un Etat membre a accordé une A.M.M. il transmet le dossier correspondant au Comité et aux autorités compétentes des Etats membres désignés par le titulaire de l'A.M.M. si celui-ci a demandé cette transmission à 5 autres Etats membres au moins. Une telle transmission, précise la Directive, vaut introduction d'une

(10) Arrêt Parke Davis du 29-2-1968.

(11) Arrêt Sterling Drug/Centrafarm du 31-10-74.

demande d'A.M.M. dans ces Etats. Il est clair que l'étape ultérieure consistera à reconnaître que ladite transmission d'un dossier approuvé par un Etat, vaudra autorisation de mise sur le marché dans les autres Etats et que l'on aura alors réellement abouti à une A.M.M. communautaire.

En attendant cette évolution qui risque d'être plus rapide qu'on ne pouvait le penser il y a deux ans encore, un arrêt de la C.J.C.E. a profondément ému les milieux pharmaceutiques européens qui y ont vu le signe que les étapes prévues par les directives de mai 1975 étaient bousculées puisque l'arrêt de la C.J.C.E. rendu le 20 mai 1976 dans une nouvelle affaire Centrafarm (12) est apparu à certains observateurs comme la première atteinte à la souveraineté des administrations nationales compétentes en matière de délivrance d'A.M.M.

Les faits : Roche vend le Valium aux Pays-Bas, par l'intermédiaire d'une filiale qui s'approvisionne en Suisse. En 1973, Centrafarm achète à un grossiste anglais (et à un prix très inférieur aux prix néerlandais) du Valium en emballages de 500 comprimés ; celui-ci est reconditionné aux Pays-Bas dans des emballages étiquetés au nom de Centrafarm et portant le nom générique Diazepam puis vendu dans ce pays sans avoir obtenu les autorisations requises (agrément de l'Inspecteur de la Santé Publique, dossier, procès verbal du fabricant etc...) faute de disposer des pièces nécessaires à l'obtention desdites autorisations.

Centrafarm admit ne pas avoir les autorisations requises mais soutenait que seul Roche G.B. en tant que fabricant pouvant lui fournir certains documents demandés par les autorités néerlandaise, Roche aurait refusé de les fournir à un importateur concurrençant sa filiale néerlandaise.

La C.J.C.E. répondit à la demande d'avis préjudiciel formulé par le Tribunal de Rotterdam « qu'une réglementation permettant au fabricant et à ses représentants agréés de monopoliser par le simple refus du « dossier » ou des « protocoles », l'importation et la commercialisation du produit en cause doit être considérée comme étant plus restrictive que nécessaire et ne saurait donc bénéficier de la dérogation de l'Article 36... ».

Les dispositions de la loi néerlandaise selon lesquelles tout médicament importé doit être accompagné d'un « protocole » fourni par le fabricant attestant que sa composition, préparation, analyse et contrôle, sont conformes au dossier, étaient donc illicites dans la mesure où un fabricant avait la faculté de refuser de fournir ce protocole à un tiers. Les poursuites contre Centrafarm furent abandonnées.

Il est clair que l'exigence d'une autorisation administrative de quelque nature entrave la circulation des produits et tombe sous le coup de l'Article 30. Mais cette entrave peut-elle être justifiée par l'article 36 dans la mesure où elle concourt à la protection de la santé publique ? A cette question, la C.J.C.E. répond ici négativement. A l'appui de sa réponse, elle insiste sur le fait que les autorités néerlandaises disposaient déjà, par les dossiers d'enregistrement existants, de toutes les pièces relatives au Valium suggérant par là même que le dossier fourni par l'importateur officiel devait profiter aux importateurs parallèles.

La question se posait alors de l'incidence des différences mineures (il s'agissait des excipients) existant entre le produit d'origine suisse qui faisait l'objet de l'enregistrement et le produit d'origine britannique importé. La C.J.C.E. a jugé qu'il n'était pas justifié d'obliger l'importateur à faire la preuve de l'identité des deux produits à l'aide de documents qui lui sont inaccessibles, mais, au contraire, qu'il convenait que les administrations compétentes adoptent à cet égard une attitude active, la charge de la preuve d'une non conformité éventuelle leur incombant. Les autorités nationales n'auraient ainsi plus uniquement un rôle de contrôle passif actif dans la recherche des éléments nécessaires à l'obtention de l'autorisation.

Cet arrêt a choqué, mais il est dans la logique des décisions précédentes de la C.J.C.E. qui a toujours condamné toutes les mesures de nature à privilégier un importateur donné. C'est ainsi par exemple, que l'exigence par la législation belge d'un certificat d'authenticité pour les importations de whisky privilégiait les importateurs agréés de whisky écossais par rapport aux importateurs parallèles, et que, par conséquent, une telle exigence avait été jugée incompatible avec le Traité C.E.E. (13)

En outre, dans le cas du Valium, il paraît vraisemblable que la différence sensible de prix entre le Valium britannique et le Valium Néerlandais, ainsi que les légères différences de formule, constituaient autant de présomptions de tentative de cloisonnement des marchés.

A la suite de cet arrêt, la Commission prépare, sur proposition du Comité Robert, un projet de modification de la Directive 65/65 et des Directives de 1975, portant sur la simplification des formalités d'enregistrement pour les produits faisant l'objet d'importations parallèles tout en s'assurant que le produit importé n'est pas différent de celui pour lequel l'A.M.M. a été délivrée, sans que pour autant l'importateur soit sous la dépendance du fabricant pour fournir les preuves de conformité.

(12) Arrêt Centrafarm/Hoffmann La Roche du 20-5-1976.

(13) Arrêt Dassonville du 11-07-74.



Conclusion

En dépit de certains tâtonnements, la législation communautaire s'est affirmée au cours des dernières années. Il est clair que la doctrine de l'épuisement des droits de propriété industrielle peut être considérée comme définitivement établie et que ces droits ne peuvent donc s'opposer à la libre circulation d'un produit à partir du moment où celui-ci a été mis sur le marché d'un des territoires de la Communauté, soit par le titulaire du brevet ou de la marque (ou d'une personne qui lui est économiquement liée) soit avec son consentement.

Bien que la jurisprudence en matière de brevets soit moins abondante qu'en matière de marques, il semble — et c'est la position que soutient sans équivoque la Commission — que les mêmes solutions soient applicables mutatis mutandis aux produits brevetés comme aux produits marqués. Cette jurisprudence remet en question la pratique des licences exclusives puisque tout produit marqué ou breveté mis en circulation par le titulaire d'une marque ou d'un brevet ou par ses licenciés dans un pays de la C.E.E. peut être librement importé dans les autres territoires de la Communauté. Les seuls cas où le droit du brevet ou de la marque peut s'opposer à la libre circulation du produit dans la Communauté sont donc les suivants : le produit a été mis en circulation hors du territoire communautaire ; le produit a été mis en circulation dans un tiers dans un Etat où il n'était pas brevetable.

Les seules barrières à la libre circulation qui subsistent en conséquence sont celles qui résultent des procédures d'autorisation de mise sur le marché. Dans la mesure où ces barrières permettent la coexistence de prix très différents pour un même produit à l'intérieur de la Communauté, elles sont jugées sévèrement par la C.J.C.E. comme en témoigne l'arrêt Centrafarm du 20 mai 1976. Il est certain que cet arrêt facilitera à l'avenir les importations parallèles, surtout lorsque seront modifiées les directives de 1975 dans le sens actuellement préconisé par la Commission. Il n'en reste pas moins que la nature des procédures d'A.M.M. dans les pays de la Communauté constitue encore pour quelque temps un frein sérieux à la généralisation de ces importations parallèles dans le Marché Commun sauf à prouver — ce qui n'est pas toujours simple — que ces procédures ne sont utilisées par un fabricant que comme un moyen de cloisonnement des marchés.

En revanche, la voie est ouverte par les directives de 1975 vers la reconnaissance mutuelle des A.M.M. qui devrait déboucher ultérieurement sur une A.M.M. communautaire ; il n'est pas impossible que cette voie puisse être parcourue plus rapidement qu'on

ne le pensait encore au moment de la publication des directives de 1975. Quant à l'homogénéité des prix dont les disparités sont souvent invoquées pour critiquer la perspective de la libre circulation des médicaments elle sera une conséquence naturelle de la libre circulation.

Pour terminer, on peut dire que ces arrêts sont parfois discutables sur le plan strictement juridique : on peut ainsi y relever des contradictions quant à l'interprétation de certaines dispositions du Traité, ou encore des contradictions avec certaines dispositions de la Convention de Paris en matière de marques et de brevets. Il n'en reste pas moins qu'autour de ces arrêts se forge, d'une manière irréversible, une législation communautaire. C'est à travers cette législation, qui se forme graduellement et irréversiblement, qu'en dépit des vicissitudes politiques se construit un véritable Marché Commun.

Et, tous comptes faits, il s'agit là d'une évolution moins brutale que celle qui avait résulté en son temps des décisions qui avaient présidé à la fusion des marchés des différents Etats allemands d'avant 1870, ou encore à la fusion des marchés cantonaux suisses réalisée seulement à la fin du siècle dernier. Elle est plus proche de celle adoptée, notamment en matière de propriété industrielle, lors de la constitution en 1958 du Benelux, où une loi uniforme, entrée en vigueur en 1971, a remplacé les législations nationales antérieures tout en respectant à la fois les droits acquis et la libre circulation des marchandises dans le Benelux.

RAPPEL DE QUELQUES DEFINITIONS

AVIS PREJUDICIEL : avis rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes sur requête formulée par une juridiction nationale à propos de l'interprétation du Traité. Cette interprétation — qui prend la forme d'arrêt — s'impose aux juridictions nationales.

COMMISSION : organe qui assure le fonctionnement et le développement du Marché Commun. Veille à l'application du Traité. Formule des recommandations ou des avis. Dispose d'un pouvoir de décision propre.

CONSEIL : organe formé par les représentants des Etats Membres. Dispose d'un pouvoir de décision en vue d'assurer la réalisation des objectifs du Traité et la coordination des politiques économiques générales des

Etats Membres. Décide en principe sur proposition de la Commission.

COUR DE JUSTICE (C.J.C.E.) : juridiction interne de la Communauté. Assure le contrôle de la légalité des actes du Conseil ou de la Commission. Juridiction de recours contre les décisions rendues par la Commission. Statue, à titre préjudiciel, sur l'interprétation du Traité C.E.E.

DECISION : acte de la Commission obligatoire pour les destinataires qu'elle désigne.

DIRECTIVE : acte administratif obligatoire par lequel le Conseil fournit aux Etats Membres un but à atteindre dans un délai donné, tout en laissant aux Etats le choix des moyens pour y parvenir.

REGLEMENT : acte administratif obligatoire de la Commission de portée générale. Directement applicable et obligatoire dans tous les Etats Membres de la C.E.E.

LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'EMPRUNT

Deuxième partie (*)

Jean-François COUZINET

*Maître-assistant à l'Université
des Sciences Sociales de Toulouse.*

B. — LA REPARTITION DU POUVOIR D'EMPRUNTER ENTRE LES INSTITUTIONS

13) A l'origine des Communautés européennes, c'est-à-dire dans les traités constitutifs, le pouvoir d'emprunter ne se distingue ni du pouvoir normatif ni du pouvoir budgétaire. Confondus, ces trois pouvoirs sont mis dans les mains des mêmes institutions. Dans le cadre du traité OECA, la Haute Autorité détient l'entier pouvoir de décision en matière normative, budgétaire et financière. Aux termes des traités de Rome, ces pouvoirs sont partagés entre le Conseil et la Commission. Le premier détenant le pouvoir de décision stricto sensu, la deuxième ayant une fonction de proposition et d'exécution. Dans les trois traités originaires le point commun est la non-intervention de l'Assemblée dans le processus de prise de décision : cette institution n'ayant reçu qu'un simple rôle de consultation.

Les choses vont évoluer avec la rénovation des institutions financières communautaires entreprise à partir de 1970. Deux traités sont les éléments fondamentaux de cette rénovation : le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 et le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 (33). Un des résultats de ces actes fut la dissociation du pouvoir normatif et du pouvoir budgétaire. L'Assemblée a en effet obtenu de participer au pouvoir budgétaire : elle détient désormais le droit d'amendement du projet de budget présenté par le Conseil et le droit de rejet global de l'ensemble du budget (34). Mais le Conseil et la Commission conservent l'intégralité du pouvoir normatif (35).

La question se pose dès lors de savoir si la décision d'emprunter se rattache au pouvoir normatif ou fait partie du pouvoir budgétaire. La réponse est d'autant plus délicate qu'elle commande la répartition des compétences en la matière. Elle fut l'occasion pour l'Assemblée d'insister sur la « budgétisation », nécessaire selon elle, des emprunts communautaires. L'inscription des emprunts dans le budget général des Communautés devant, dans l'optique de l'Assemblée, s'accompagner du pouvoir pour celle-ci d'autoriser leur émission.

Cette évolution des institutions financières et les questions nouvelles qu'elle soulève n'ont pas, à ce jour, directement touché la OECA. En effet, la Com-

(33) JOCE du 2 janvier 1971, n° L 2, et RTDE, 1977, p. 824.

(34) Sur le contenu des pouvoirs budgétaires dévolus à l'Assemblée, V. G. Isaac : « La rénovation des institutions financières des Communautés depuis 1970 » : RTDE, 1977, n° 4, pp. 736 et suiv.

(35) Sous réserve de la participation de l'Assemblée à la procédure de concertation mise en place par la décision du 4 mars 1975. Cf. infra n° 35.

(*) La première partie est parue dans le numéro 224, février 1979, de la *Revue du Marché Commun*.



mission conserve, lorsqu'elle agit dans le cadre du traité de Paris, les attributions originales et très étendues que ce traité lui confie. D'autre part, si les dépenses administratives de cette Communauté figurent désormais dans le budget général des Communautés, les opérations financières (emprunts et prêts) ne sont pas incluses dans ce budget (36) mais sont portées dans le « budget opérationnel » de la CECA.

Pour ces motifs il faut examiner de manière distincte la répartition du pouvoir d'emprunter entre les institutions, d'une part dans le cadre de la CECA, d'autre part dans celui des deux autres Communautés.

1) Dans le cadre de la CECA

14) L'article 49 du traité de Paris confère à la Haute Autorité compétence exclusive et entière en matière d'emprunt. Les actes ultérieurs n'ont guère touché cette situation prédominante de « l'organe supranational ». Le traité de fusion du 8 avril 1965 a seulement transféré les pouvoirs de la Haute Autorité à la Commission. Celle-ci conserve aujourd'hui, malgré les réformes opérées en 1970 (traité de Luxembourg) et en 1975 (traité de Bruxelles), sa compétence originelle.

15) La Haute Autorité/Commission a compétence *exclusive*. Elle est en effet seule compétente pour *décider* du recours à l'emprunt. Selon le traité, la Haute Autorité peut se procurer les fonds nécessaires à l'exercice de sa mission en contractant des emprunts. Cette décision n'est pas soumise à l'autorité budgétaire : seules les dépenses administratives de la Communauté figuraient en effet dans « l'état prévisionnel général » préparé par la Haute Autorité et arrêté à l'origine par la Commission des quatre présidents. L'emprunt, aujourd'hui comme hier, figure dans un autre document, depuis 1968 le « budget opérationnel », qui est arrêté par la seule Haute Autorité.

Compétence exclusive, également, puisque la Haute Autorité/Commission ne doit consulter préalablement le Conseil que si elle estime nécessaire la garantie des Etats membres pour contracter l'emprunt.

Toutefois, dès l'origine, l'Assemblée a revendiqué un droit de contrôle sur la politique d'emprunt. En fait dès 1957, elle a obtenu d'être associée à l'élaboration des budgets de la CECA. A partir de 1971, le budget opérationnel de la CECA est examiné durant les mois d'octobre à décembre par les commissions compétentes de l'Assemblée (37).

(6) D. Strasser : « Les finances de l'Europe », Coll. sup., 1975, pp. 26 et 27.

(37) Id., pp. 86 et 87.

Puis, sur rapport de la Commission des budgets, le Parlement lors de sa session plénière du mois de décembre émet un avis. Ensuite la Haute Autorité arrête le budget opérationnel. Ainsi le budget opérationnel CECA est aujourd'hui discuté devant le Parlement parallèlement avec le budget général. Toutefois l'Assemblée ne dispose pas des mêmes pouvoirs à l'égard des deux sortes de budgets. En ce qui concerne le budget opérationnel, elle se borne à donner un avis. Elle ne possède pas le pouvoir de décision qu'elle détient aujourd'hui, au moins partiellement (38), sur le budget général.

16) Exclusive, la compétence de la Haute Autorité est également *entière* en matière d'emprunt. Le pouvoir d'emprunter comporte en effet la prise de plusieurs décisions successives. La première décision concerne la politique de recours à l'emprunt : il s'agit de décider de recourir à l'emprunt pour financer certaines charges. C'est la prise de décision de principe qui déclenche la suite de la procédure, qui met en œuvre la compétence d'emprunt. Cette décision peut elle-même être scindée en deux : ainsi, en droit budgétaire français, le Parlement dans la loi de finances de l'année, autorise le gouvernement à émettre durant l'exercice les emprunts nécessaires à l'exécution du budget. Il appartient ensuite au gouvernement de décider d'utiliser ou non cette autorisation, c'est-à-dire de recourir en fait à l'emprunt.

Dans le cadre de la CECA, c'est le traité constitutif qui donne à la Haute Autorité l'autorisation de principe. Il appartient ensuite à cette dernière de décider le recours effectif à l'emprunt. Lorsqu'à partir de 1970, l'Assemblée insista sur la nécessité d'une « budgétisation » des emprunts émis par les Communautés, celle-ci consistant pour l'essentiel dans une autorisation de principe d'emprunter donnée par l'Assemblée à la Commission (39), il fut rapidement admis que les emprunts CECA ne seraient pas inscrits dans l'immédiat au budget général à raison de la grande autonomie conférée en la matière par le traité de Paris à la Haute Autorité. On convient toutefois que le rapprochement jugé nécessaire du budget opérationnel CECA et du budget général impliquait, à terme, une liaison formelle entre eux. Celle-ci pouvant consister dans une transformation du budget opérationnel en budget annexe du budget général des Communautés (40).

(38) G. Isaac, article précité, RTDE, 1977, n° 4, pp. 736 et suiv.

(39) Cette autorisation prendrait la forme d'une ouverture de ligne budgétaire dotée de la mention p.m. ou assortie du montant maximum des emprunts autorisés.

(40) V. sur ce point, G. Isaac : « Les principes fondamentaux du système budgétaire des Communautés européennes ». Documentation française, NED, n° 4185, p. 41.

Une fois prise la décision de recourir à un emprunt, les négociations avec les prêteurs éventuels sont menées par la Haute-Autorité/Commission. Il en est d'ailleurs de même dans le cadre des autres Communautés où les négociations sont effectuées par des membres de la Commission. Une différence notable profite toutefois à la Haute Autorité de la CECA : elle mène librement les négociations sans recevoir aucune directive du Conseil. Elle peut à ce titre s'adresser aux souscripteurs de son choix : personnes de droit privé ou Etats. Elle est également compétente pour fixer le montant de l'emprunt ainsi que l'ensemble de ses conditions financières.

A l'issue de la phase de négociation, il revient à la Haute Autorité de prendre la décision finale de conclure, au nom de la Communauté, l'emprunt aux conditions dégagées par la négociation avec le souscripteur de son choix. Ici encore la Haute Autorité agit librement, dans l'intérêt de la Communauté, sans recevoir aucune consigne d'une autre institution. Il en va différemment dans le cadre des deux Communautés mises en place par les traités de Rome.

2) Dans le cadre de l'Euratom et de la CEE

17) En ce qui concerne la distribution du pouvoir d'emprunter comme sur bien d'autres points, l'Euratom et la CEE obéissent à des principes similaires. Loin de différencier ces deux Communautés, l'évolution qui s'est produite à partir de 1970 dans les institutions financières a renforcé encore les ressemblances.

Dans les traités constitutifs le pouvoir de décision est de manière générale réparti entre les institutions, Conseil et Commission. Le premier disposant du rôle prééminent. Ceci est vrai également pour le pouvoir d'emprunter bien qu'à cet égard le traité CEE ne fournisse aucune indication (41). L'évolution récente a fait apparaître sur la scène financière un troisième acteur : l'Assemblée. Celle-ci, en réclamant la budgétisation des emprunts, a tenté d'obtenir une part du pouvoir d'emprunter.

a) La répartition du pouvoir d'emprunter entre le Conseil et la Commission :

18) Dans le traité constitutif de la CEEA/Euratom, l'article 172 confère au Conseil la responsabilité principale de l'émission des emprunts. Le paragraphe 4 de ce texte dispose que les emprunts destinés à financer les recherches ou les investissements sont contractés dans les conditions fixées par le Conseil. Il semble donc, bien que l'article cité ne soit guère explicite, que le Conseil décide du recours à l'emprunt. Il décide ensuite de l'émission

d'un emprunt dont il détermine les conditions. Il appartient alors à la Commission de mener les négociations auprès des prêteurs éventuels afin d'aboutir à la conclusion du contrat d'emprunt.

Mais, dans la conduite des négociations, la Commission ne dispose que d'une marge réduite de manœuvre : elle doit respecter les conditions fixées par le Conseil ; elle est également soumise au contrôle permanent de celui-ci.

Ainsi, à la différence de la distribution des rôles dans le cadre de la CECA, l'émission des emprunts Euratom est, dans le traité constitutif, dominée par le Conseil. Celui-ci exerce tout au long de la procédure le seul véritable pouvoir de décision. La Commission reste cantonnée dans un rôle d'exécution.

Dans les faits, la procédure suivie en 1959 lors de l'émission de l'emprunt Euratom auprès de l'Export-Import Bank of Washington reflète bien cette prééminence du Conseil. Le 28 mai 1959 le Conseil, par une décision prise à l'unanimité, a autorisé la Commission à conclure un contrat d'ouverture de crédits. Cette décision précisait les conditions de l'emprunt : montant maximum, taux d'intérêt, amortissement, objet des prêts à consentir sur les fonds d'emprunts (42). Sur ces bases et dans le cadre strictement délimité, la Commission a négocié l'accord. Celui-ci fut signé à Washington le 10 août 1959 et approuvé par la Commission le 15 août.

Cet emprunt constitue le seul exemple de l'utilisation de cette procédure par la CEEA. En effet en 1977 fut mis en place, sur la base de l'article 203 du traité (43), un nouveau mécanisme d'emprunt.

19) La décision n° 77-270 du Conseil du 29 mars 1977 (44) crée au profit de l'Euratom un nouvel instrument d'emprunt et modifie la répartition originelle du pouvoir d'emprunter entre le Conseil et la Commission dans le sens d'un accroissement de la compétence de la Commission. Le Conseil conserve certes la compétence de principe d'autoriser le recours à l'emprunt. Il l'exerce d'ailleurs dans cette décision puisque l'article 1^{er} habilite la Commission à contracter des emprunts au nom de la Communauté. Le Conseil fixe également le montant global maximum des sommes que la Commission peut emprunter. Pour le reste le pouvoir échoit à la Commission.

(42) La décision du Conseil prévoyait également l'inscription des opérations d'emprunt au budget de la Communauté. Mais, le budget étant à cette époque arrêté par le Conseil, cette inscription ne modifiait pas la répartition du pouvoir d'emprunter.

(43) Cf. supra n° 10.

(44) Précitée, JOCE du 6 avril, n° L 88.

(41) Cf. supra n° 11.



C'est en effet à celle-ci qu'il revient, dans la limite des maxima fixés par le Conseil, de décider de l'émission, à tel moment et pour un montant qu'elle fixe, d'un emprunt déterminé. Elle choisit les souscripteurs éventuels avec lesquels elle mène librement les négociations pour parvenir à un accord d'emprunt qu'elle signe, engageant ainsi la Communauté. La Commission détermine donc, dans le cadre de ces négociations, les conditions financières de l'emprunt.

Toutefois, l'abandon de pouvoir accordé par le Conseil reste limité. En premier lieu il ne vaut que pour les emprunts à contracter dans le cadre de la décision du 29 mars 1977, c'est-à-dire pour des emprunts dont la destination est strictement définie. En second lieu la même décision pose des restrictions au pouvoir de la Commission. D'abord, la Commission ne peut emprunter que pour financer des projets d'investissement sous forme de prêts. Ensuite, le montant des emprunts que peut lancer la Commission est limité au montant des demandes de prêts dont elle est saisie (article 1^{er}, alinéa 2). Enfin, les opérations d'emprunts et de prêts doivent avoir lieu aux mêmes conditions (article 1^{er}, alinéa 3).

Portant application de la décision précédente, une deuxième décision du Conseil du 29 mars 1977 (45) fixe le montant maximum des emprunts que la Commission de la CEEA est habilitée à contracter. Il s'élève à 500 millions d'unités de compte européennes mais il est prévu que, lorsque le montant des opérations effectuées atteindra 300 millions, la Commission en informera le Conseil qui, statuant à l'unanimité, pourra se prononcer sur la fixation d'un nouveau montant maximum.

Sur la base de ces décisions, la Commission au cours de l'année 1977 a réalisé plusieurs opérations d'emprunts (46).

20) On l'a indiqué précédemment : le traité constitutif de la CEE à la différence des deux autres traités communautaires ne contient aucune disposition relative au pouvoir de recourir à l'emprunt. On est ainsi conduit à considérer que le partage des compétences en ce domaine doit correspondre au schéma général de répartition des pouvoirs de décision entre les institutions communautaires.

Le règlement n° 397-75 du Conseil du 17 février 1975 (47) qui met le premier mécanisme permanent d'emprunt à la disposition de la Communauté respecte cette répartition. Le Conseil détient le pouvoir de décision, la Commission a seulement un

rôle de proposition et d'exécution. Le Conseil, en effet, autorise l'ouverture des négociations qui seront menées par la Commission en vue d'aboutir à la signature d'un accord d'emprunt. Il fixe également le montant maximum des sommes qui pourront être ainsi empruntées.

Il revient ensuite à la Commission de mener les négociations avec les souscripteurs éventuels, au nom de la Communauté. Au vu de ces négociations le Conseil, intervenant à nouveau, arrête les conditions du contrat d'emprunt que la Commission pourra alors signer.

Au sein du Conseil, les décisions sont prises à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Comité monétaire.

La procédure à suivre dans le cadre de la CEE s'avère donc proche de celle qui régit les opérations d'emprunt effectuées par l'Euratom. Toutefois, la liberté d'action de la Commission paraît plus réduite encore puisque le Conseil intervient à l'issue des négociations pour arrêter les conditions de l'emprunt. Il est vrai qu'on voit mal comment le Conseil pourrait remettre en cause les conditions du contrat d'emprunt résultant des négociations menées par la Commission avec le cocontractant. Cette intervention du Conseil n'en manifeste pas moins la volonté de l'organe représentant les Etats membres de contrôler étroitement l'action de la Commission dans sa tâche propre d'exécution.

En application de cette procédure, plusieurs contrats d'emprunts ont été conclus en 1976 et 1977 au nom de la Communauté économique européenne (48).

21) La décision du Conseil du 16 octobre 1978 autorise la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté (49). Cette décision met en place un « mécanisme financier nouveau venant s'ajouter aux mécanismes communautaires existants » (50).

Ce mécanisme supplémentaire est destiné, selon la Commission, à stimuler la reprise de l'activité économique et à soutenir les politiques communes. Dans ce but, l'action communautaire devra « viser à la réalisation de projets d'investissements conformes aux objectifs prioritaires de la Communauté dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie et des travaux d'infrastructure » (51).

La procédure prévue pour l'émission de ces emprunts est similaire à celle adoptée pour les

(45) Décision n° 77-271, JOCE, 6 avril 1977, n° L 88.

(46) V. Onzième rapport général sur l'activité des Communautés, 1977, p. 64 et infra n° 48.

(47) Précité, JOCE, 20 février 1975, n° L 46, pp. 1 et 2.

(48) Décisions du 15 mars 1976, JOCE du 24 mars 1976, n° L 77, et du 18 avril 1977, cf. infra n° 49.

(49) Cf. supra n° 12.

(50) Exposé des motifs de la décision, JOCE du 25 octobre 1978, n° L 298, p. 9.

(51) Id. loc. p. 10.

emprunts communautaires de 1975. Toutefois quelques éléments lui confèrent une relative originalité.

L'article 1^{er} de la décision du Conseil autorise la Commission à contracter les emprunts au nom de la Communauté. Le produit des emprunts est affecté, aux termes du même article, au financement sous forme de prêts de projets d'investissement répondant aux objectifs prioritaires de la Communauté dans les secteurs précédemment indiqués. Le Conseil fixe par la même décision le montant global maximum des emprunts, estimé par la Commission à l'équivalent de un milliard d'unités de compte européennes. Ce montant devra être appelé par tranches successives. Il appartiendra au Conseil, statuant alors à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, d'autoriser les tranches d'emprunt et de fixer les objectifs généraux de leur emploi.

Dans la limite des tranches ainsi autorisées, la Commission est compétente pour procéder aux emprunts sur les marchés de capitaux. Les conditions de chaque emprunt sont négociées par la Commission, au mieux des intérêts de la Communauté, en fonction des conditions du marché. Le contrat d'emprunt est conclu par les représentants de la Commission.

Ainsi, dans le cadre de l'Euratom et de la CEE, le pouvoir d'emprunter est partagé entre le Conseil et la Commission. Cette répartition correspondait à la séparation des pouvoirs établie par les traités constitutifs. Elle n'a point été fondamentalement modifiée par les textes les plus récents. Ceux-ci en effet confient au Conseil le pouvoir de décider le recours à l'emprunt et le soin de fixer le montant maximum des sommes pouvant être recueillies ; la Commission disposant du pouvoir d'exécution des décisions du Conseil. L'Assemblée n'apparaît guère dans le processus, si ce n'est de manière passive puisqu'elle est tenue informée par la Commission des opérations de recettes et de dépenses résultant de la réalisation des emprunts. Pourtant, dotée en 1970 de certains pouvoirs budgétaires, elle a tenté d'intervenir en matière d'emprunts en réclamant la « budgétisation » de ceux-ci.

b) *La tentative d'intervention de l'Assemblée : la « budgétisation » des emprunts.*

22) La signature entre les Etats membres des Communautés du traité de Luxembourg, le 22 avril 1970, puis du traité de Bruxelles le 22 juillet 1975 va modifier la répartition des compétences financières entre les institutions communautaires. Le pouvoir budgétaire n'est plus désormais détenu de manière exclusive par le Conseil mais il est dorénavant partagé entre le Conseil et l'Assemblée parlementaire. Dès 1973, cette dernière va tenter d'élargir la compétence nouvelle qui lui est reconnue

au pouvoir d'emprunter. Elle met alors l'accent sur la nécessité d'une inscription des opérations d'emprunt dans le budget général des Communautés. Le problème de la « budgétisation » des emprunts a pris de l'importance au cours des années suivantes sous la pression constante du Parlement européen et notamment, au sein de celui-ci, de la Commission des budgets.

Aux yeux des parlementaires en effet, la budgétisation possède une signification profonde. Elle entraîne une participation de l'Assemblée, autorité budgétaire, au pouvoir de décider le recours à l'emprunt. Plus précisément même, elle s'analyse comme une autorisation d'emprunter.

Cette portée nouvelle (52) de l'inscription au budget général explique à la fois les efforts du Parlement en vue de l'obtenir et les résistances opposées par le Conseil à l'ambition des membres de l'Assemblée. C'est le sens qu'il faut donner à la résolution de l'Assemblée en date du 19 juin 1975 :

« ...les emprunts et prêts communautaires doivent — conformément aux règles juridiques en vigueur — faire l'objet d'une inscription budgétaire annuelle et être soumis à la procédure budgétaire applicable à toutes les ressources et dépenses communautaires, la Commission devant ainsi être habilitée par les autorités budgétaires à emprunter des ressources et à consentir des prêts pour des montants précisément définis et arrêtés dans les documents budgétaires » (53).

A la suite de cette affirmation de principe, la Commission des budgets de l'Assemblée a décidé, le 18 novembre 1975, la création d'un groupe de travail chargé d'étudier les problèmes relatifs à la technique budgétaire. Ce groupe, placé sous la présidence de M. Cointat, a adopté le 5 avril 1976 un rapport dont la première partie est consacrée à la budgétisation des emprunts (54). Le 3 juin 1977, un deuxième rapport fait au nom de la même Commission sur le « dialogue inter-institutionnel » relatif à certaines questions budgétaires compléta les propositions précédemment faites (55).

Cette action du Parlement a abouti dans le budget des Communautés pour 1976 à l'ouverture de lignes budgétaires pour les emprunts communautaires créés en 1975 et pour les emprunts Euratom seulement envisagés à cette époque. Dans le budget 1977, la présentation fut améliorée puisque fut ajoutée par le Parlement à la ligne budgétaire relative aux mêmes emprunts un commentaire doté de

(52) L'emprunt Euratom 1959 avait déjà été inscrit au budget de recherche de cette Communauté. Cf. supra, note 42.

(53) JOCE, 14 juillet 1975, n° C 157-35.

(54) Rapport Lagorce, Doc. PE 97-76 du 10 mai 1976, pp. 13 et suiv.

(55) Doc. PE 119-77.



valeur obligatoire et qui représenterait l'autorisation annuelle donnée par l'autorité budgétaire à la Commission d'émettre les emprunts. Dans le budget pour 1978, le Conseil obtient que le Parlement renonce à ce commentaire, seules demeurent les lignes budgétaires consacrées aux emprunts et dotées de la mention « pour mémoire » (p.m.). En contrepartie de ce recul, le Parlement a toutefois demandé au Conseil que le dossier des emprunts soit rouvert ultérieurement avec l'objectif d'une « budgétisation totale des opérations d'emprunts et de prêts » (56).

L'Assemblée assigne en effet à la budgétisation des objectifs importants (1). Elle a donc été amenée dans ses divers rapports à en préciser le champ d'application (2) et les modalités (3).

1) Les objectifs de la budgétisation

23) Selon l'Assemblée, la budgétisation des emprunts permettrait d'atteindre plusieurs objectifs : politique, juridique et financier.

Objectif politique : on l'a déjà indiqué, la budgétisation telle qu'elle est conçue par l'Assemblée des Communautés ne se borne pas à la simple inscription des emprunts dans les documents budgétaires. Elle manifesterait surtout la reconnaissance du pouvoir de décider l'emprunt aux seules autorités budgétaires agissant selon la procédure budgétaire. La budgétisation de l'emprunt serait ainsi le prolongement de l'accroissement des pouvoirs financiers du Parlement, œuvre des traités de Luxembourg et de Bruxelles. Elle permettrait un renforcement du contrôle exercé par le Parlement sur la politique communautaire décidée et menée par le Conseil et la Commission.

Les emprunts, pour suivre le raisonnement des membres de l'Assemblée, constituent aujourd'hui des ressources communautaires non négligeables. Celles-ci sont de plus appelées à se développer dans l'avenir à raison de la limitation du montant des ressources propres. D'autre part, les prêts consentis par les Communautés qui sont la contrepartie habituelle des emprunts, participent au développement des politiques communes. Or, l'Assemblée possède aujourd'hui compétence pour fixer l'enveloppe financière globale des Communautés. Par l'intermédiaire de ces pouvoirs financiers et budgétaires, elle joue un rôle dans le développement des actions communautaires. Son association au pouvoir de fixer le montant des emprunts susceptibles d'être lancés au cours de l'exercice complèterait le rôle politique que le Parlement européen est aujourd'hui appelé à tenir.

(56) Bulletin des Communautés européennes, 1977, n° 11, point 2-3-86.

Le droit financier communautaire rejoindrait ainsi le droit de certains Etats membres selon lequel le Parlement autorise, dans le budget, le Gouvernement à lancer au cours de l'exercice les emprunts qu'il jugera nécessaires (57).

24) **Objectif juridique** : le droit d'émettre l'emprunt n'est pas dans le cadre communautaire l'expression d'une capacité générale soumise comme telle à un régime juridique unique. Il dérive seulement de textes différents qui accordent à certaines institutions des Communautés, selon des procédures variées, diverses possibilités d'emprunts (58). Il en résulte que la situation et le régime des emprunts lancés par les Communautés présentent entre eux, malgré des points de convergence, des différences notables. Une harmonisation du régime juridique des emprunts communautaires serait donc souhaitable.

Trop diversifié, le cadre juridique des activités d'emprunt serait également, selon l'Assemblée, trop imprécis (59). La mise en place d'un régime juridique précis et unifié, sinon unique, serait nécessaire pour enserrer la politique d'emprunts et de prêts des Communautés. A un moment où est mise en œuvre une large rénovation des institutions financières des Communautés il semblerait plus nécessaire que jamais d'établir un contrôle strict de l'ensemble des opérations financières des Communautés. A cet égard, la budgétisation des emprunts serait, aux yeux des membres de l'Assemblée, l'élément premier du régime juridique des emprunts communautaires. Autorisées par le budget voté par l'Assemblée, les opérations d'emprunts exécutées par la Commission seraient soumises au contrôle a posteriori de l'Assemblée aidée, le cas échéant, par la nouvelle Cour des comptes (60).

Des motifs financiers justifieraient également l'intervention de l'Assemblée.

25) **Objectif financier** : l'un des principes fondamentaux du droit budgétaire de la plupart des Etats membres des Communautés est le principe de

(57) L'autorisation parlementaire d'émission des emprunts est actuellement en vigueur dans 6 Etats membres. Toutefois, si en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg les opérations d'emprunt sont intégralement inscrites au budget, en France et aux Pays-Bas le Parlement se borne à donner au gouvernement une autorisation globale indéterminée. En Italie seuls les emprunts à long terme sont intégralement inscrits au budget. V. sur ces points. J. Molinier : « Les principes fondamentaux des systèmes budgétaires des Etats membres des Communautés européennes. Notes et études documentaires, nos 4184 et 4185, pp. 24 et 25.

(58) Cf. supra.

(59) Rapport Lagorce, précité, Doc. PE, n° 97-76 du 10 mai 1976, p. 14.

(60) Voir. G. Isaac : chronique précitée, RTDE, 1977, n° 4, pp. 736 et suiv.

l'unité budgétaire (61). Ce principe a une double signification. Sur le plan matériel, il implique que le budget voté en début d'exercice par le Parlement contienne toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat. Formellement, il s'ensuit que l'ensemble des opérations prévisibles doit figurer dans un document unique.

Dans les Etats qui l'ont consacré, ce principe est né de préoccupations politiques. Il permet en effet au Parlement d'exercer un contrôle complet sur les finances de l'Etat. Il comporte également des avantages du point de vue de la technique financière. Il est le moyen d'avoir une vue claire de l'ensemble des opérations financières projetées pour l'année à venir. Ces avantages souvent soulignés à l'égard des finances étatiques sont tout aussi importants en droit communautaire.

Pourtant, à l'origine, le droit budgétaire des Communautés ignorait dans une large mesure le principe de l'unité (62). En application des traités constitutifs les Communautés connaissaient une pluralité de documents budgétaires. Encore ceux-ci ne comportaient-ils pas toutes les opérations financières effectuées par les Communautés.

La CECA, tout d'abord, ne disposait pas d'un véritable budget. L'article 78 du traité de Paris prescrivait seulement l'élaboration d'un « état prévisionnel général » qui rassemblait les seules dépenses de fonctionnement. Les autres dépenses (dépenses d'intervention et opérations d'emprunts et de prêts) ne figuraient pas dans l'état prévisionnel.

Le système financier d'Euratom se fondait sur la dualité des documents budgétaires : un budget de fonctionnement et un budget de recherche et d'investissement.

Seule la CEE paraissait soumise au principe de l'unité budgétaire (63). Toutefois des dérogations existaient : les Fonds européens de développement (FED) n'ont jamais fait partie intégrante du budget de la Communauté ; les opérations d'intervention de la Communauté menées par l'intermédiaire de la Banque Européenne d'Investissement sont soumises aux règles budgétaires propres de cet organisme qui dispose de la personnalité morale.

C'est de manière progressive que le droit budgétaire européen consacra le principe de l'unité budgétaire (64). Aujourd'hui, « le principe de l'unité est respecté de manière presque parfaite dans les

Communautés » (65). Des exceptions existent en effet : certaines se justifient par la personnalité juridique distincte de celle des Communautés (66), d'autres sont dépourvues de véritables justifications. Parmi ces dernières figurent les opérations d'emprunts (emprunts CECA, Euratom et CEE). Leur inscription dans le budget général des Communautés achèverait de consacrer le principe de l'unité budgétaire. Il s'ensuivrait une meilleure connaissance des charges qui pèsent sur les Communautés.

S'il paraît en effet inutile d'inscrire au budget les emprunts à très court terme destinés à assurer l'équilibre de la trésorerie, il est moins fondé d'exclure du budget les emprunts à long terme qui sont aujourd'hui source de véritables charges pour les personnes qui les émettent.

26) La nature des divers objectifs assignés par l'Assemblée à la budgétisation des emprunts semble impliquer que celle-ci s'étende à tous les emprunts. Toutefois, des considérations techniques ont amené les parlementaires à restreindre le champ d'application de la budgétisation.

2) Le champ d'application

27) L'inscription dans le budget des Communautés des divers types d'emprunts est envisagée de manière différente et progressive par le Parlement européen.

S'agissant des emprunts Euratom et des emprunts CEE (1975), l'Assemblée estimait nécessaire leur budgétisation immédiate. Dès le vote du budget des Communautés pour 1976, des amendements parlementaires ont, le 18 décembre 1975, ouvert les lignes budgétaires correspondant à ces deux catégories d'emprunts (67).

En ce qui concerne les nouveaux emprunts CEE dont la création a été proposée au Conseil par la Commission au mois de janvier 1978, le Parlement s'est récemment prononcé sur leur intégration au budget. Saisi pour avis de la proposition de la Commission, il a décidé d'appuyer cette demande en l'assortissant de certaines conditions. Parmi celles-ci figure l'inscription des nouveaux emprunts dans les documents budgétaires (68). D'ailleurs, d'ores et déjà le budget général des Communautés pour 1978 comporte une ligne budgétaire réservée à ces emprunts sous l'intitulé « Emprunts communautaires destinés à financer des projets d'investissement de l'industrie » (article 943) (69).

(61) J. Molinier, article précité, p. 22 et suiv.

(62) G. Isaac, article précité : « Les principes fondamentaux du système budgétaire des Communautés européennes ». Notes et études documentaires, n° 4184 et 4185, pp. 38 à 42.

(63) Article 199 du traité constitutif.

(64) Voir G. Isaac, étude précitée : « Les principes fondamentaux... », pp. 38 à 42.

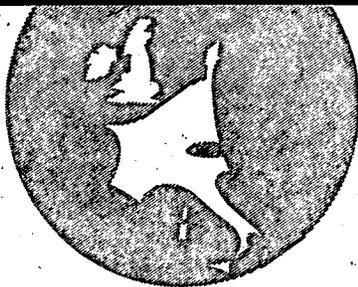
(65) G. Isaac, id., p. 42.

(66) C'est le cas des entreprises communes créées sur la base du traité Euratom, de l'Agence d'approvisionnement et de la Banque Européenne d'Investissement.

(67) Cf. infra n° 33 et suiv.

(68) JOCE, 8 mai 1978, n° C 108, p. 32.

(69) Cf. infra n° 35.



29) Par contre, selon l'Assemblée elle-même, les textes en vigueur ne permettraient pas la budgétisation immédiate des emprunts émis dans le cadre de la CECA. Cette situation résulterait, pour l'essentiel, de la grande autonomie financière conférée à la Haute-Autorité/Commission par le traité original (70).

Toutefois, le Parlement a progressivement obtenu d'être associé à l'établissement, à la gestion et au contrôle du budget ordinaire, ce qui a permis d'approcher certains objectifs assignés à la budgétisation. D'autre part, l'Assemblée estime souhaitable de poursuivre le rapprochement du budget CECA et du budget général (71). Des raisons analogues à celles qui inspirent l'idée de budgétisation animent cette volonté : désir de plus grande clarté budgétaire et d'harmonisation des actions communautaires.

30) Pour les emprunts de la BEI, le Parlement européen a reconnu que leur insertion au budget général n'était à l'heure actuelle ni possible ni même souhaitable à raison de la spécificité des actions de la Banque et de l'autonomie de ses organes de direction (72).

Toutefois, étant donnés les liens étroits qui existent entre l'activité de la Banque et les actions proprement communautaires, l'Assemblée a envisagé la mise en place de certains rapports entre les opérations financières de la BEI et le budget des Communautés. A cet égard, elle a proposé que mention soit faite dans le budget général du programme d'activités de la Banque pour l'exercice budgétaire considéré. Plus précisément, la Commission des budgets a suggéré que figure dans l'introduction de l'avant-projet de budget une présentation du programme d'action de la Banque.

Cette insertion qui n'aurait néanmoins qu'une valeur indicative permettrait une meilleure coordination des activités d'emprunt de la BEI et des

(70) Cf. supra n° 14 à 16.

(71) Selon l'Assemblée, ce rapprochement pourrait être amorcé par deux séries de mesures. D'une part, sur le plan matériel, il faudrait opérer la fusion du budget opérationnel et du budget d'investissement de la CECA en un seul budget. D'autre part, sur le plan formel, il serait bon de mettre en œuvre l'adoption simultanée du budget CECA et du budget général. La Haute-Autorité/Commission conserverait le pouvoir d'arrêter le budget mais elle serait tenue de soumettre pour avis celui-ci à l'Assemblée au moment où cette dernière examine le budget général. Les deux budgets seraient ensuite publiés dans les mêmes formes et si possible dans le même document. On permettrait ainsi à l'autorité budgétaire d'avoir une vue d'ensemble des finances communautaires. Voir sur le détail de ces propositions le rapport de la Commission des budgets du 3 juin 1977 (précité : Doc. PE, n° 119-17).

(72) Rapport fait au nom de la Commission des budgets par un groupe de travail présidé par M. Cointat, le 5 avril 1976 (précité : Doc. PE, 10 mai 1976, n° 97-76).

opérations du même type accomplies par les Communautés elles-mêmes. On rejoindrait ainsi l'une des finalités de la budgétisation considérée comme un moyen d'harmoniser les multiples activités communautaires d'emprunts et de prêts. Encore faudrait-il que les modalités choisies donnent effectivement une vue d'ensemble des opérations financières des Communautés.

3) Les modalités de la budgétisation

31) Le choix de ces modalités est crucial en ce qu'il est, d'une part, révélateur du rôle que l'on a voulu attribuer à la budgétisation et, d'autre part, la mesure du résultat effectif de celle-ci. On peut en effet concevoir de deux manières la budgétisation.

Ou bien elle est simplement la transcription dans les documents budgétaires du montant des emprunts que l'on a décidé ailleurs de lancer au cours de l'exercice budgétaire. La budgétisation n'a alors qu'une valeur déclarative. Ou bien la budgétisation est considérée comme dotée d'une portée juridique plus ample. Le budget s'analysant comme un acte d'autorisation des dépenses et des recettes communautaires, l'inscription de l'emprunt dans cet acte constituerait l'autorisation donnée par l'organe doté du pouvoir budgétaire à la Commission d'émettre les emprunts dans les limites des montants indiqués.

Il semble que, dans l'esprit des parlementaires européens, la budgétisation dût avoir cette seconde signification.

Dans le cadre juridique des Communautés, ceci implique que ce ne devrait plus être à l'autorité dotée du pouvoir normatif de décider le recours à l'emprunt. Seule l'autorité budgétaire, agissant selon la procédure budgétaire, aurait compétence pour décider l'emprunt et fixer son montant.

Cependant cette décision, étant annuelle et prévisionnelle, ne porterait qu'un montant maximum que l'autorité habilitée à émettre les emprunts ne pourrait dépasser. Sous cette forme, la budgétisation des emprunts est pratiquée par plusieurs Etats membres des Communautés (73).

Plusieurs modalités ont été proposées par la Commission et l'Assemblée, sans parvenir à emporter le plein accord du Conseil hostile à un procédé qui vise à lui ôter un pouvoir de décision (74).

(73) Cf. supra, note 62.

(74) Un autre obstacle de nature technique pourrait être évoqué à l'occasion de la budgétisation des opérations d'emprunt. En principe le budget des Communautés ne groupe que des crédits destinés à faire face à des dépenses effectives. Or, les crédits affectés aux emprunts ne correspondent qu'à des opérations éventuelles et temporaires. Dans les budgets nationaux la difficulté est résolue par l'inscription de ces sommes dans une partie distincte du budget : « les opérations du dessous de la

Lors de la procédure de révision des traités communautaires qui devait aboutir au traité de Bruxelles de 1975, la Commission avait proposé que le recours à l'emprunt soit décidé au cours de la procédure budgétaire par le Conseil après avis conforme du Parlement européen. Était ainsi mis en place un mécanisme de co-décision associant le Conseil et l'Assemblée (75). Cette solution, soutenue par l'Assemblée ne fut pas retenue par le Conseil et l'article 203 nouveau du traité de Rome ne permet pas la co-décision. Il autoriserait par contre, sur le plan juridique et de manière paradoxale, le Parlement à fixer unilatéralement le montant maximum des emprunts et des prêts. En effet, ces opérations ne correspondent pas à de véritables dépenses. Or, les pouvoirs de l'Assemblée ne sont limités en matière budgétaire que pour autant qu'ils concernent le volume des dépenses.

32) Dans un rapport fait au nom de la Commission des budgets de l'Assemblée par un groupe de travail présidé par M. Cointat (76), la solution proposée consistait dans une double inscription des sommes correspondant aux emprunts : d'une part dans le corps même du budget, d'autre part dans une annexe au budget à créer et intitulée « budget en capital des Communautés ».

— *Inscription dans le budget* : celle-ci figurerait dans le budget de la Commission à la place appropriée. Chaque mécanisme d'emprunt ferait l'objet d'une inscription distincte à raison du particularisme qui le caractérise et serait ainsi identifiable.

En recettes comme en dépenses, l'inscription budgétaire devrait couvrir trois lignes :

— *Recettes* :

- 1) produits d'emprunts ;
- 2) remboursements de prêts accordés par les Communautés ;
- 3) remboursements des frais financiers et bancaires.

— *Dépenses* :

- 1) prêts accordés par les Communautés ;
- 2) remboursements d'emprunts contractés par les Communautés ;
- 3) frais financiers et bancaires.

ligne » qui sont les opérations temporaires. Une solution de même nature pourrait être utilisée en droit communautaire. C'est d'ailleurs une technique de ce type qui est adoptée pour la présentation de l'avant-projet de budget pour 1979 avec la création d'une deuxième partie dans le budget. (Cf. infra, n° 34).

(75) Sur le mécanisme de la co-décision en matière budgétaire, voir G. Isaac, chron. précitée. RTDE, 1977, p. 737 et suiv.

(76) Rapport du 5 avril 1976, Doc. PE du 10 mai 1976, n° 97-96, p. 13 et suiv.

La ligne 1 devrait être assortie de la mention p.m. (pour mémoire) afin de ne pas obérer le budget par l'inscription de pures opérations en capital que sont le lancement d'emprunts et l'octroi de prêts. Par contre, les lignes 2 et 3 devraient retracer en chiffres réels le montant exact des remboursements annuels de prêts et d'emprunts ainsi que les frais financiers et bancaires correspondants.

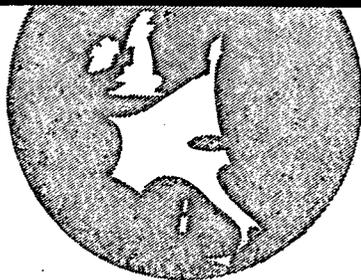
Ces trois lignes seraient en outre assorties de commentaires fournissant les indications nécessaires d'ordre juridique et technique. Par exemple, à la ligne 1 serait indiquée la base juridique (en pratique le règlement communautaire) permettant le lancement de l'emprunt ou l'octroi du prêt. Il serait également indiqué que la mention p.m. constitue l'autorisation d'emprunter et de prêter donnée par l'autorité budgétaire. Le commentaire de la ligne 2 « dépenses » préciserait que ce poste constitue la garantie de remboursement des emprunts par les Communautés aux bailleurs de fonds.

— *Inscription en annexe du budget* : elle répondrait à un double but : chiffrer limitativement l'enveloppe maxima des autorisations annuelles d'emprunts et de prêts ; retracer dans les documents budgétaires l'évolution annuelle de la gestion de l'endettement communautaire.

Pour ce motif, l'annexe comprendrait deux parties. Une première partie « Opérations en capital » sur laquelle porterait la décision de l'autorité budgétaire fixerait le montant maximum des emprunts et des prêts envisagés. Une deuxième partie « Gestion de l'endettement » figurerait seulement pour information dans le budget ; elle regrouperait la situation financière du remboursement des emprunts et des prêts, le montant des frais financiers, le solde annuel global des opérations en capital et enfin la situation nette de l'endettement des Communautés.

33) C'est dans le budget des Communautés pour 1976 que furent pour la première fois inscrits les emprunts (emprunts Euratom et emprunts communautaires CEE). Certes cette inscription n'avait pas l'ampleur qu'ambitionnait l'Assemblée et notamment sa Commission des budgets : elle ne consistait que dans l'ouverture de lignes budgétaires en recettes et en dépenses dotées de la mention « pour mémoire » (p.m.). En outre, cette inscription s'était heurtée à l'opposition du Conseil et n'avait résulté que d'amendements parlementaires.

Le budget ne fixait donc aucun montant à l'emprunt. Il ne déterminait ni le chiffre exact des sommes que la Commission pourrait emprunter et prêter dans le cadre de chaque mécanisme d'emprunt, ni même le montant maximum que la Commission ne saurait dépasser en recourant à l'emprunt.



Dans le budget 1977, la budgétisation des opérations d'emprunts et de prêts marque un progrès (77). Conformément aux dispositions de la Commission des budgets rapportées plus haut (n° 32), les opérations d'emprunts et de prêts font l'objet d'une double inscription : dans le budget lui-même à la section « Commission » et dans une annexe III de cette section.

Dans le corps du budget les lignes budgétaires correspondant aux emprunts Euratom et aux emprunts communautaires sont dotées de la mention « p.m. », mais elles sont assorties — c'est l'innovation la plus notable — d'un triple commentaire qui affirme avoir valeur obligatoire.

Ce commentaire se présente d'abord comme l'autorisation donnée à la Commission par l'autorité budgétaire d'émettre les emprunts inscrits et d'accorder les prêts correspondants. En second lieu, le commentaire fixe l'encours annuel maximum de chacune des catégories d'emprunts (78). Enfin, le commentaire constitue une garantie de bonne fin pour les bailleurs de fonds : en effet, le texte prévoit qu'au cas où les autres interventions prévues par le mécanisme financier des emprunts (79) ne pourraient être mises en jeu à temps, la Commission assurera provisoirement à l'aide de sa trésorerie le service de la dette.

Dans le budget pour 1978, l'inscription des opérations d'emprunts et de prêts marque un progrès dans la présentation formelle qui est plus claire et plus complète mais une régression dans la portée juridique (80).

Sur le plan formel, l'inscription est toujours double : dans le budget et dans une annexe II de la section Commission. Dans le budget, les opérations sont regroupées dans la section « Commission » au sein d'un chapitre budgétaire (chapitre 94) intitulé « Emprunts et prêts ». Cinq articles (articles 940 à 944) le constituent qui concernent chacun une catégorie d'emprunts. Ces articles sont suivis de la mention « p.m. » pour l'exercice budgétaire 1978. Un commentaire les accompagne qui mentionne le fondement juridique de l'emprunt ainsi que le montant maximum pour l'exercice. Mais le commentaire n'indique pas qu'il a valeur obligatoire. Il faut en déduire que les mentions qui y sont portées ont seulement un caractère indicatif.

Cette réduction de la portée juridique de l'inscription budgétaire a été obtenue par le Conseil lors des réunions de la Commission de concertation les 7 et 22 novembre 1977 à l'occasion de la pro-

cédure de révision du règlement financier. Dans le même sens on peut noter que le Conseil obtint que les emprunts ne soient pas « autorisés » par le budget. Il est significatif de relever à cet égard que les commentaires n'indiquent plus qu'ils constituent l'autorisation donnée à la Commission d'émettre l'emprunt. Ils se présentent simplement comme la « structure budgétaire d'accueil des conséquences d'une décision générale autorisant la Commission à contracter des emprunts ».

En sus de l'inscription dans le budget lui-même, les opérations d'emprunts et de prêts figurent dans l'annexe II. Pour chaque catégorie d'emprunts deux tableaux retracent, le premier les opérations en capital, le second la gestion de l'endettement des Communautés (81).

Cette présentation aurait dû être conservée dans les budgets ultérieurs. Elle correspond en effet aux dispositions du nouveau règlement financier adopté le 21 décembre 1977 et applicable au budget général des Communautés (82).

34) Or, dans l'introduction générale à l'avant-projet de budget pour 1979 (vol. 7/A, p. 97), la Commission propose une modification de la forme de la budgétisation qui s'inspire des idées avancées par la Commission des budgets de l'Assemblée. Parallèlement, la Commission a présenté au Conseil le 15 juin 1978 une proposition de règlement portant modification du règlement financier (83).

Dans ces deux textes, la Commission a choisi de diviser le budget général en deux parties. La partie I correspond au budget général des années précédentes : les emprunts y figurent dans les mêmes conditions.

La partie II est nouvelle. Elle comporte deux titres répartis en chapitres, articles et postes, assortis des commentaires appropriés. Ces commentaires explicitent notamment l'engagement des Communautés de faire face, par leurs ressources, en cas de défaillance ou de retard des bénéficiaires des prêts dans les remboursements, aux obligations découlant des contrats d'emprunt.

Le premier titre, intitulé « Montants recevables », comprend les autorisations des emprunts à contracter, les prévisions des remboursements à verser à la Communauté par les bénéficiaires de prêts ainsi que les intérêts et les prévisions des contributions des bénéficiaires aux frais des opérations d'emprunts et de prêts.

Le deuxième titre, intitulé « Montants payables », comprend les autorisations des prêts à consentir, les crédits destinés aux remboursements des em-

(77) JOCE, 28 mars 1977, n° L 79.

(78) Emprunts Euratom : 500 millions UCE ; emprunts communautaires : 3 milliards de dollars américains.

(79) Cf. infra, n° 69.

(80) JOCE du 6 février 1978, n° L 36.

(81) Id., p. 489 et suiv.

(82) JOCE, 31 décembre 1977, n° L 356.

(83) JOCE, 6 juillet 1978, n° 160, p. 11 et suiv.

prunts ainsi qu'au service des intérêts et les crédits destinés à couvrir les frais des opérations.

35) Pour conclure ces développements sur la budgétisation des emprunts et, plus largement, sur les titulaires du pouvoir d'emprunter, on peut faire quelques observations.

En premier lieu, on doit reconnaître que le Parlement européen malgré ses efforts incessants n'a pas obtenu par l'intermédiaire de la budgétisation que le pouvoir d'emprunter s'exerce dans le vote du budget. Hormis le cas particulier de la CECA, c'est aujourd'hui encore le Conseil qui détient quasiment seul le pouvoir de décider le recours à l'emprunt. En sus de son rôle de proposition, la Commission ne détient qu'un pouvoir d'exécution ; celui-ci étant de plus très strictement contrôlé par le Conseil. L'emprunt communautaire ne peut donc pas être présenté comme une ressource propre des Communautés qui renforcerait son indépendance financière. En effet, par l'entremise de Conseil, ce sont les Etats membres qui décident du droit pour les Communautés de recourir à l'emprunt.

Par contre, le Parlement a réussi, avec l'appui de la Commission, à faire progresser la cause de la budgétisation entendue comme un moyen de développer la clarté budgétaire et l'information sur la situation des finances communautaires.

Cet échec partiel incline à penser que la voie choisie par l'Assemblée est peut-être sans issue. On serait tenté de suggérer à cette institution qu'il vaudrait mieux, peut-être, développer la procédure de concertation mise en place par la déclaration commune du 4 mars 1975 (84) qui concerne les actes communautaires de portée générale ayant des implications financières. Cette procédure s'appliquerait sans nul doute aux règlements ou décisions mettant en place de nouveaux mécanismes d'emprunts (85). Certes, on le sait, la procédure de concertation n'aboutit pas à une co-décision du Conseil et de l'Assemblée. Cette dernière n'y possède, sur le strict terrain juridique, qu'un pouvoir consultatif. Mais le droit, ici, ne rend pas compte du rôle réel que joue le Parlement dans le nouveau processus de prise de décision. Et puis une évolution de cette procédure n'est peut-être pas impossible... si l'Assemblée y met l'acharnement qu'elle a consacré à la budgétisation.

Confié encore aujourd'hui, dans le cadre de la OEE et de l'Euratom, au seul Conseil, le pouvoir

d'emprunter des Communautés est assorti également de limites matérielles qu'il convient d'examiner maintenant.

C. — LES LIMITES DU POUVOIR D'EMPRUNTER

36) Si l'emprunt constitue aujourd'hui une ressource des Communautés, il ne peut être considéré comme une source ordinaire de financement. Son emploi est en effet limité et somme toute exceptionnel. La première restriction a déjà été évoquée : le pouvoir d'emprunter n'est pas attribué aux Communautés de manière générale ; fondé sur des textes spéciaux, il ne peut être mis en œuvre que dans les cas strictement définis par eux. L'emprunt est une *ressource affectée* qui ne peut être utilisée que pour couvrir une charge déterminée.

De ce point de vue, dans les finances étatiques, les emprunts sont destinés à financer deux sortes de charges : les prêts consentis par l'Etat ou les charges de trésorerie. Ces deux catégories présentant le trait commun d'être des charges provisoires ou temporaires : caractère qu'ont également les ressources d'emprunt.

Il n'en va pas de même dans les finances européennes. Les emprunts peuvent certes y couvrir les charges résultant des prêts communautaires, mais cette affectation est exclusive. L'emprunt ne peut pas être employé pour financer des difficultés de trésorerie.

Enfin, une dernière limite peut éventuellement restreindre le champ d'intervention des emprunts communautaires. Ceux-ci ne peuvent être émis sur le territoire des Etats membres qu'avec l'accord de ces derniers.

1) L'affectation des emprunts

37) Non seulement tous les emprunts communautaires sont affectés, mais ils sont de plus tenus par la même affectation : le financement de prêts communautaires.

Dans le traité de Paris créant la CECA deux affectations distinctes sont assignées aux deux catégories de ressources de la Communauté. Aux termes des articles 49 et 50, les recettes définitives résultant du prélèvement sont destinées à couvrir les dépenses définitives. Il s'agit pour l'essentiel des dépenses administratives de la Communauté (86) et également de quelques autres charges par-

(86) Les dépenses administratives sont les dépenses de fonctionnement de la Communauté. Elles comprennent « les dépenses de la Haute Autorité, y compris celles qui sont afférentes au fonctionnement du Comité consultatif, ainsi que celles de la Cour, du secrétariat de l'Assemblée et du secrétariat du Conseil » (article 78-2 du traité CECA).

(84) JOCE, 22 avril 1975, n° C 89.

(85) G. Isaac, chronique précitée. RTDE, 1977, p. 801 et suiv.



ticulières que l'article 50 énumère de façon limitative (87).

Les ressources temporaires constituées par l'emprunt sont affectées au financement des charges temporaires. Celles-ci consistant dans l'octroi de prêts de la Communauté aux entreprises du secteur du charbon et de l'acier.

Une exception limite toutefois la portée de cette ventilation : la fraction des emprunts non couverte par le service des prêts après appel au fonds de garantie (88) sera financée par le prélèvement. Cette dérogation est nécessaire pour que soient garantis les droits des créanciers et assuré le crédit de la Communauté.

38) Dans le cadre de la CEE, l'affectation des emprunts ne résulte pas de dispositions du traité original mais d'actes qui habilite la Commission à émettre des emprunts.

Les premiers emprunts institués par cette Communauté le furent par deux règlements du Conseil du 17 février 1975, sous l'appellation « d'emprunts communautaires ». L'objet assigné par ces textes au mécanisme d'emprunt est très spécialisé. Celui-ci constitue un moyen de « recyclage » des fonds considérables versés par les Etats européens consommateurs de pétrole aux Etats producteurs. A cette fin la Communauté empruntera à l'extérieur les fonds correspondant aux versements effectués aux Etats producteurs de pétrole. Ces fonds empruntés, sur les marchés des capitaux des Etats ou sur les marchés internationaux, seront ensuite prêtés par la Communauté aux Etats membres qui éprouvent des difficultés de balance des paiements à raison de la « facture pétrolière ».

Ce mécanisme doit aboutir effectivement à un véritable cycle. Par l'intermédiaire de la CEE, les fonds versés aux Etats producteurs reviennent, sous forme de prêts, dans les Etats membres qui les ont versés au moins partiellement.

Cette technique présente plusieurs avantages ; elle est pour l'essentiel un moyen de concrétiser la solidarité communautaire. L'emprunt est émis par la Communauté. Grâce au crédit dont celle-ci dispose auprès des prêteurs, elle peut obtenir des conditions d'emprunt très favorables auxquelles ne

(88) « Les prélèvements sont destinés à couvrir : les dépenses administratives prévues à l'article 78 ; l'aide non remboursable prévue à l'article 56, relatif à la réadaptation ; en ce qui concerne les facilités de financement prévues aux articles 54 et 56 et après appel au fonds de réserve, la fraction du service des emprunts de la Haute Autorité éventuellement non couverte par le service de ses prêts ».

(89) Sur le fonds de garantie et de réserve. (Cf. infra, n° 68).

pourraient prétendre certains des Etats membres agissant séparément. D'autant plus que l'emprunt est garanti auprès des créanciers par un mécanisme de refinancement qui engage tous les Etats membres (89). Ensuite les fonds ainsi recueillis sont prêtés par la Communauté aux Etats membres en difficulté aux conditions qui lui avaient été consenties pour son emprunt. Ainsi les Etats bénéficiaires des prêts communautaires profitent du prestige dont jouit la Communauté sur les marchés internationaux.

Mais, à raison de leur destination même, ces emprunts ne peuvent être présentés comme de véritables ressources communautaires. Ils constituent en réalité une aide apportée par la Communauté à certains Etats momentanément en difficulté. Ce service rendu consistant dans la mise à la disposition de ces Etats du prestige international de la Communauté. Les fonds obtenus ne feront que transiter dans les caisses de la CEE puisqu'ils sont aussitôt reprêtés aux mêmes conditions aux Etats déficitaires.

La concomitance des décisions d'emprunter et de prêter sur la base des règlements de 1975 est révélatrice de l'unité profonde de l'opération. Ainsi le jour même (15 mars 1976) où le Conseil habilitait la Commission à émettre l'emprunt il prenait la décision d'octroyer à l'Irlande et à l'Italie des prêts pour un même montant (90) et aux mêmes conditions. Toutefois l'intervention de la Communauté ne se réduit pas à la seule collecte des fonds afin de les redistribuer : le prêt qu'elle accorde doit être l'instrument d'une politique économique de redressement pour l'Etat en difficulté. Dans cette optique l'octroi du prêt est assorti d'impératifs de politique économique que fixe le Conseil et que doit observer l'Etat bénéficiaire.

En ce qui concerne l'Irlande, deux conditions accompagnaient la décision d'octroi du prêt, qui étaient destinées à faciliter le redressement de la balance des paiements. Les besoins de financement de l'autorité centrale devaient, en 1976, cesser de s'accroître puis être réduits durant les années suivantes. D'autre part l'Etat irlandais devait s'efforcer de couvrir son déficit par des moyens non monétaires en ayant notamment recours à des emprunts à long terme (91).

Des prescriptions plus contraignantes encore s'adressaient à l'Italie. La Communauté fixait en effet des limites chiffrées, pour l'année 1976, à

(89) Cf. infra, II^e partie, n° 69.

(90) La répartition des prêts était la suivante : 3/13 à l'Irlande, soit 300 millions de dollars des Etats-Unis ; 10/13 à l'Italie, soit un milliard de dollars.

(91) Voir. Bul. CE, 1976, n° 3, points 2202 et suiv.

la dégradation de la situation des finances publiques italiennes (92).

39) Un nouveau mécanisme d'emprunts CEE est mis en place par la décision du Conseil du 16 octobre 1978 (93). Ces nouveaux emprunts, comme les précédents, sont affectés de manière précise.

Leur objet est le « financement de projets d'investissements contribuant à une convergence et à une intégration croissantes des politiques économiques des Etats membres » (article premier). L'aide communautaire alimentée par ces emprunts prendra la forme de prêts accordés aux Etats membres et destinés à leur permettre de moderniser et d'adopter les instruments de production conformément aux objectifs prioritaires de la Communauté dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie et des travaux d'infrastructure compte tenu, entre autres, de l'impact régional des projets et de la nécessité de lutter contre le chômage.

Ces emprunts constitueraient en quelque sorte les corollaires des emprunts communautaires. Alors que ceux-ci financent une aide aux Etats membres dont la balance des paiements est déficitaire afin de développer l'exportation, les nouveaux emprunts seraient à l'origine d'une aide communautaire aux Etats membres dont la balance des paiements est excédentaire afin d'accroître la demande interne et les investissements (94).

Comme dans le cadre des emprunts communautaires, la liaison entre les opérations d'emprunts et les opérations de prêts serait étroite dans le mécanisme nouveau. Les deux types d'opérations seraient libellés dans les mêmes unités monétaires. Les conditions des prêts relatives au remboursement du capital et aux taux des intérêts seraient fixées en tenant compte des conditions des emprunts et des frais encourus pour la conclusion de l'ensemble des opérations tant d'emprunts que de prêts.

40) L'article 172, § 4 du traité constitutif de l'Euratome autorise le recours à l'emprunt mais impose à celui-ci une affectation précise : le financement des travaux de recherche ou d'investissements dans le domaine nucléaire.

C'est sur le fondement de cette disposition que fut signé à Washington, le 10 août 1959, le premier emprunt Euratom qui liait la Communauté à l'Export-Import Bank of Washington. L'objet de l'emprunt

était le financement de prêts que la Communauté devait accorder à des entreprises pour la construction de six à huit centrales nucléaires équipées de réacteurs de puissance susceptibles de produire de l'électricité à un prix compétitif.

41) Le 29 mars 1977, le Conseil a créé un nouveau mécanisme d'emprunt Euratom (95). Comme les emprunts OEE créés deux ans auparavant, les nouveaux emprunts sont assortis d'une affectation très précise. Ils sont destinés à financer, sous forme de prêts, certains projets d'investissement. Une fois encore la Communauté n'emprunte que pour prêter. Ici le prêt est destiné à financer la construction de centrales nucléaires de puissance susceptibles de produire de l'électricité.

La liaison entre l'emprunt et les prêts est accentuée notamment par le fait que le montant des prêts demandés à la Communauté constitue la limite supérieure des emprunts qu'elle pourra émettre. Par sa décision du 29 mars, le Conseil a en effet fixé à 500 millions d'UCE le montant maximum des emprunts susceptibles d'être lancés ; mais, en dessous de ce plafond, la Commission ne peut décider l'émission d'emprunts que pour un montant au maximum égal à celui des demandes de prêts qui lui ont été adressées.

Enfin, comme dans les autres emprunts communautaires, les opérations de prêts et les opérations d'emprunts ont eu lieu aux mêmes conditions.

42) Sur un plan plus général, il convient de souligner que cette limitation en quelque sorte fonctionnelle du pouvoir d'emprunter ne touche que la Commission. En effet, mise à part la CECA où le traité lui-même précise la destination des fonds d'emprunts, dans les autres Communautés c'est le Conseil, dans les divers actes qui ont prévu le recours à l'emprunt, qui a établi cette affectation au financement des prêts. Par conséquent de nouveaux emprunts pourraient dans l'avenir être créés par le Conseil qui ne comporteraient pas semblable affectation. En revanche, ces textes empêchent la Commission de disposer d'une certaine marge de manœuvre dans l'émission des emprunts autorisés par le Conseil.

Il en résulte notamment l'impossibilité pour elle d'utiliser éventuellement l'emprunt pour faire face à des difficultés de trésorerie.

2) L'emprunt et la trésorerie

43) L'emprunt peut-il être utilisé par les institutions communautaires pour faire face à des difficultés de trésorerie ? La question mérite d'être posée à une époque où, depuis 1975, les Commu-

(92) Le montant global des dépenses de l'Etat ne devait pas dépasser 39 700 milliards de livres. Le déficit du Trésor devait être limité à 13 800 milliards dont seulement 5 700 milliards pourraient être financés par des moyens monétaires. (Bull. CE., 1976, précité).

(93) Cf. supra, n° 21.

(94) Proposition de la Commission. (Bul. CE, 1977, n° 6, points 22 et suiv.).

(95) Cf. supra, n° 10.



nautés devraient être exclusivement financées par des ressources propres. Une réponse positive serait sans doute un élément supplémentaire d'autonomie des Communautés vis-à-vis des Etats membres. Il serait en effet dommage que dispensées de faire appel aux contributions financières des Etats membres pour le financement à titre principal du budget, les institutions communautaires soient contraintes d'y recourir pour des motifs de trésorerie.

La question est d'autant plus justifiée qu'au mois de mars 1977, dans son rapport sur la politique d'emprunts et de prêts des Communautés, la Commission semblait suggérer une réponse affirmative (96). Elle envisageait dans ce document la possibilité d'émettre, outre les emprunts déjà existants, « des emprunts dans des circonstances particulières si une action apparaissait nécessaire pour réaliser un des objectifs du traité, par exemple pour pallier des difficultés de caractère temporaire mettant en péril le bon fonctionnement de la Communauté » (97).

La formulation utilisée dans ce texte par la Commission reflète la volonté de cette institution d'élargir notablement les hypothèses de recours à l'emprunt. L'énoncé en termes très généraux des cas dans lesquels l'émission d'emprunts serait possible paraît être de nature à faire disparaître l'affectation traditionnelle des ressources d'emprunt. La rédaction choisie n'envisage assurément pas l'emprunt comme un moyen de financer des prêts mais bien plutôt comme une ressource propre des Communautés. Il s'agirait certes d'une ressource extraordinaire, destinée à faire face à des difficultés elles-mêmes exceptionnelles. Mais cette ressource serait toutefois une véritable ressource des Communautés susceptible de permettre le fonctionnement correct de celles-ci et non d'aider des personnes distinctes des Communautés. En d'autres termes, l'emprunt serait alors « à usage interne », alors qu'il était conçu jusqu'alors comme un instrument « à usage externe ».

Si l'on veut d'autre part définir de manière plus concrète ces « difficultés de caractère temporaire mettant en péril le bon fonctionnement de la Communauté » auxquelles l'emprunt serait susceptible de porter remède, pourquoi ne pas y inclure les difficultés de trésorerie ? Celles-ci présentent en effet le double caractère d'être des difficultés par nature temporaires et financières. L'emprunt, notamment l'emprunt à court terme, est alors un moyen classique de financement. Il est à ce titre fréquemment utilisé par les Etats.

Quoi qu'il en soit, cette analyse portait sur des propositions de la Commission. Or, les textes de

droit positif sont moins favorables, il faut l'avouer, à l'extension du champ d'application de l'emprunt. Certes ces textes ne visent pas directement l'emprunt et donc n'interdisent pas expressis verbis son utilisation dans les cas de difficulté financière temporaire. Ils prévoient seulement des mécanismes spécifiques de couverture des besoins de trésorerie et en excluent par conséquent implicitement l'emprunt.

44) L'ancien règlement financier des Communautés du 25 avril 1973 (98) prévoyait un financement des besoins de trésorerie par des contributions versées par les Etats membres.

L'article 31 de ce règlement disposait que les besoins de trésorerie, évalués mensuellement, seraient couverts par des contributions particulières des Etats membres fixées en proportion de la part des contributions versées par chaque Etat au budget des Communautés. A cette époque en effet, le budget général était encore partiellement alimenté par des contributions étatiques.

Ce procédé de financement étendu aux besoins de trésorerie écartait donc ipso facto le recours éventuel à l'emprunt pour résoudre des difficultés de cette nature.

45) Mais à la suite de la décision du Conseil 21 avril 1970 qui organise le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres, on pouvait poser la question de savoir selon quelles modalités serait assuré le financement des besoins de trésorerie. Normalement ce financement doit être le fait des ressources propres des Communautés. Mais au cas de défaillance dans la rentrée de celle-ci, quel mécanisme de secours peut-il être mis en œuvre ?

Le règlement n° 2891-77 du Conseil du 19 décembre 1977 (99) portant application de la décision du 21 avril 1970 répond à cette question.

Dans l'exposé des motifs de cet acte, le Conseil indique d'abord que la mise à la disposition des Communautés des ressources propres peut s'effectuer sous la forme d'une inscription des montants dus au crédit d'un compte ouvert au nom de la Commission auprès du Trésor de chaque Etat membre. Toutefois, afin de restreindre les mouvements de fonds à ce qui est nécessaire pour l'exécution du budget, il est précisé que les Communautés pourront se borner à effectuer les prélèvements destinés à couvrir les seuls besoins de trésorerie. Est ainsi clairement exprimée la vocation des ressources propres à remplacer les contributions financières des Etats comme moyen de couverture des

(96) Doc. Com. (76) 111.

(97) *Id.*, p. 2.

(98) JOCE du 1^{er} mai 1973, n° L 116.

(99) JOCE du 27 décembre 1977, n° L 336.

besoins de trésorerie (100). Divers articles du dispositif du règlement confirment ce rôle et mettent ensuite en place les modalités de gestion des fonds.

A cet égard, l'article 10 du règlement précise que l'inscription au compte des ressources communautaires doit avoir lieu au plus tard le 20 du mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté. Toutefois, une inscription anticipée peut être effectuée au cas de difficulté de trésorerie. Le paragraphe deuxième du même article ajoute en effet qu'en cas de besoin, les Etats membres peuvent être invités par la Commission à avancer d'un mois l'inscription des ressources propres sur les comptes ouverts à cet effet. Le montant des fonds inscrits sera alors calculé sur la base des renseignements dont les Etats disposent au 15 du mois au cours duquel les droits doivent être constatés (101).

En outre, l'article 12 met en place un mécanisme supplémentaire de couverture des besoins ou des difficultés de trésorerie. Il peut en effet arriver que les besoins de trésorerie excèdent les avoirs des comptes ouverts au nom de la Commission, même après l'inscription anticipée décrite au paragraphe précédent. Dans ce cas, le règlement autorise la Commission à effectuer des prélèvements au delà de l'ensemble de ses avoirs. Elle doit, dans cette situation, informer préalablement les Etats membres des dépassements prévisibles.

En fin de compte, la différence entre le montant des avoirs globaux de la Communauté et le montant de ses besoins de trésorerie sera répartie entre les Etats membres en proportion des recettes prévisibles du budget général en provenance de chacun d'eux.

C'est donc au stade ultime au moyen de contributions versées par les Etats membres qu'est réglé le problème des difficultés de trésorerie. Certes ces contributions sont d'une nature particulière puisqu'elles constituent en réalité des avances accordées par les Etats membres sur les recettes prévisibles qu'ils devront verser au compte de la Communauté et qui serviront à régulariser la situation. Le double mécanisme mis en place par le règlement du 19 décembre 1977 évite ainsi aux

(100) Cette restriction du pouvoir de prélèvement de la Commission a également pour conséquence de limiter l'autonomie financière des Communautés en les empêchant notamment de placer éventuellement en bourse les fonds inscrits aux comptes et d'en percevoir les intérêts.

(101) La régularisation de ces inscriptions anticipées sera effectuée le mois suivant. Elle consistera, lors de l'inscription du montant des ressources réellement constatées, dans l'inscription négative d'un montant égal à celui qui avait fait l'objet de l'inscription anticipée.

Communautés d'avoir recours à l'emprunt pour financer leurs difficultés de trésorerie. Il faut reconnaître toutefois que les « avances sur recettes » consenties par les Etats membres sont bien proches de prêts. La différence étant qu'elles ne sont point assorties du paiement d'un intérêt. En contrepartie, étant laissé à la discrétion des Etats membres, ce mode de financement n'accroît pas l'indépendance financière des Communautés.

3) Les emprunts communautaires émis sur le territoire d'un Etat membre

46) Aux termes des traités constitutifs de la CECA et de la CECA-Euratom, les Communautés peuvent émettre des emprunts sur le marché des capitaux d'un Etat membre. Toutefois, ces traités assortissent une telle émission de certaines conditions.

Ainsi, le traité Euratom indique que le lancement de l'emprunt doit être autorisé par les instances compétentes de l'Etat concerné (article 172, § 4). Néanmoins, il est précisé que cet accord ne saurait être refusé que si des troubles graves dans le marché national des capitaux étaient à craindre.

En toute hypothèse l'emprunt Euratom lancé sur le marché national sera soumis à toutes les dispositions légales s'appliquant aux émissions intérieures (102). A défaut de telles dispositions, le traité précise que la Commission doit se concerter avec le gouvernement de l'Etat et l'émission n'est possible qu'après que les deux instances se soient mises d'accord sur l'emprunt envisagé (103).

De la même manière, le traité de Paris mentionne en ce qui concerne la CECA que les emprunts de la Haute Autorité/Commission qui sont émis sur les marchés des Etats membres sont soumis aux réglementations en vigueur sur ces marchés (article 51, § 1). Cependant, dans ce traité aucune disposition expresse n'exige l'accord de l'Etat pour l'émission de l'emprunt. Il paraît toutefois difficile à la Communauté de lancer un emprunt sur le territoire d'un Etat sans avoir auparavant obtenu son assentiment.

Cet accord est, en toute hypothèse, obligatoire si la Haute Autorité/Commission estime qu'est nécessaire la garantie de l'Etat sur l'emprunt qu'elle envisage de lancer. Dans ce cas, en effet, le traité prévoit qu'après consultation du Conseil la Haute Autorité saisit le gouvernement intéressé (104). L'Etat est libre aux termes du même article de donner ou de refuser sa garantie à l'emprunt CECA.

(102) Article 172, § 4, alinéa 2.

(103) Id., loc.

(104) Article 51, § 1, alinéa 3.

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE AGRICOLE (1958-1977)

Gérard DRUESNE

*Maître de conférences agrégé
à la Faculté de Droit de Nancy,
Directeur-adjoint du Département
des Sciences juridiques et politiques
du Centre Européen Universitaire*

Sixième thème (*) : Principe de sécurité juridique

107. — Le Marché commun agricole impose aux opérateurs économiques, comme on l'a vu, de nombreuses contraintes et obligations, contenues dans une réglementation d'une extraordinaire complexité et affectée d'incessantes modifications. Aussi ne s'étonnera-t-on pas de voir la Cour de justice s'efforcer de concilier le principe de sécurité, qui dans tout système libéral doit présider au déroulement des rapports juridiques, avec les exigences de rapidité et d'efficacité qui caractérisent la conduite de la politique agricole commune.

Le principe de sécurité juridique apparaît dans la jurisprudence sous deux formes. L'une est traditionnelle et n'exigera pas de longs développements : c'est la non-rétroactivité des règles communautaires. L'autre est au contraire un élément essentiel de l'ordre juridique communautaire : la Cour pose en effet le principe selon lequel la confiance légitime des opérateurs économiques dans l'application de la réglementation communautaire mérite protection.

I. — Principe de non-rétroactivité de la réglementation communautaire

108. — Un exemple suffira pour illustrer l'application de ce principe. Dans le secteur du sucre, en cas de modification du montant d'une restitution à l'exportation du fait d'un changement entre la parité de la monnaie de l'Etat membre et la valeur de l'unité de compte, l'exportateur pouvait obtenir, pour les exportations non encore réalisées, l'annulation du certificat et de la restitution préfixée. Un règlement de la Commission du 30 juin 1976 supprime cette possibilité et oblige l'exportateur à réaliser l'opération, en lui accordant en contrepartie une compensation appropriée au désavantage qu'il subit. Mais si ce texte figure dans le numéro du Journal officiel portant la date du 1^{er} juillet 1976,

(*) Les précédents thèmes de cette étude ont été publiés dans les numéros 220, 221, 222, 223 et 224 de la Revue.

ce dernier n'a été publié et diffusé que le lendemain, à cause d'une grève. La Cour en conclut que le règlement litigieux n'a pu être appliqué qu'à compter du 2 juillet, et par conséquent les demandes d'annulation de certificats d'exportation déposées le 1^{er} juillet étaient encore recevables, car si le droit communautaire n'exclut pas toute possibilité de réglementation rétroactive, il ne saurait en être ainsi en l'espèce puisque le règlement attaqué ne contient aucun élément susceptible de lui attribuer des effets avant la date de sa publication effective (88/76, 31 mars 1977, Société pour l'exportation des sucres).

Mais évidemment, la non-rétroactivité ne signifie pas que les situations nées sous l'empire de la règle antérieure ne peuvent pas être affectées par la règle nouvelle : la Cour admet au contraire que les modifications apportées à la réglementation communautaire s'appliquent aux effets futurs — non encore réalisés — des situations antérieures.

Ainsi en matière de restitution à l'exportation : un règlement modifiant les modalités de correction du montant de la restitution en fonction d'une modification du prix d'intervention s'applique non seulement aux certificats de préfixation délivrés après son entrée en vigueur, mais également à ceux délivrés avant cette date lorsque l'exportation n'a pas encore eu lieu (4 juillet 1973, 1/73, Westzucker).

De même, une modification du régime des montants compensatoires monétaires est immédiatement applicable aux transactions déjà conclues, si l'importation ou l'exportation n'est pas encore réalisée. Il en va ainsi d'un changement dans la méthode de calcul des montants compensatoires décidé par le Conseil : aucune disposition du règlement de base en la matière ne confère aux exportateurs un droit au maintien d'une méthode de calcul déterminée, le droit de bénéficier d'un montant compensatoire ou l'obligation de le payer ne naissent que par la réalisation de l'exportation, et seulement à partir du moment où celle-ci a lieu (10 décembre 1975, 95 à 98/74, 15/75, 100/75, Union nationale des coopératives agricoles de céréales). La jurisprudence est la même lorsque la Commission décide, pour un produit déterminé, l'abrogation des montants compensatoires : aucune préfixation des montants n'étant possible, l'opérateur qui a conclu un contrat d'exportation mais ne l'a pas encore réalisé ne peut invoquer aucun droit au bénéfice du montant (14 mai 1975, 74/74, Comptoir national technique agricole, précité) (1).

(1) Cette solution est sans doute dépassée depuis le règlement n° 143/88 de la Commission de 6 février 1978 (J.O. L 37 du 7-2-1978), qui autorise la préfixation des montants compensatoires monétaires.

II. — Principe de confiance légitime dans l'application de la réglementation communautaire

109. — La politique agricole commune impose une série de limitations à la liberté d'entreprendre des opérateurs économiques, qui sont tenus de déterminer leurs comportements en fonction de la réglementation communautaire. Mais en contrepartie, la confiance légitime qu'ils ont dans l'application de cette réglementation doit être protégée, pour mettre les rapports juridiques à l'abri d'une insécurité qui serait évidemment préjudiciable au développement des échanges. Il en résulte l'obligation pour l'autorité communautaire, lorsqu'elle entend modifier la réglementation, d'une part de ne pas donner un effet immédiat à cette modification, afin de permettre aux opérateurs de disposer du temps nécessaire à un aménagement de leurs comportements, et d'autre part de prévoir des mesures transitoires adéquates, afin de permettre l'exécution des contrats en cours conformément à la réglementation antérieure. Si cette obligation n'est pas respectée, la modification de la réglementation est irrégulière, et la responsabilité de la Communauté est susceptible d'être engagée dès lors qu'un opérateur économique subit un préjudice.

Ainsi formulé, le principe de confiance légitime apparaît lui aussi comme un élément essentiel du Marché commun agricole, une garantie fondamentale contre le risque de manipulation inconsidérée, par les institutions de la Communauté, du cadre juridique à l'intérieur duquel doit s'exercer désormais l'action des opérateurs économiques. Mais il est aussi des hypothèses où la Cour refuse de voir une violation du principe dans une modification immédiate ou sans mesures transitoires de la règle communautaire, parce qu'elle prend en considération certains éléments de fait qui font obstacle à la reconnaissance de la confiance légitime. L'étude de la jurisprudence va permettre de délimiter le champ d'application du principe.

A — NOTION DE MECONNAISSANCE DE LA CONFIANCE LEGITIME

Une modification de la règle communautaire est susceptible de constituer une violation du principe chaque fois qu'elle porte atteinte à un « engagement » pris par l'autorité communautaire vis-à-vis d'un opérateur économique. Deux hypothèses doivent être distinguées : celle où l'opérateur a obtenu la fixation à l'avance de la somme qu'il percevra ou qu'il aura à payer à l'occasion de la réalisation



d'une opération déterminée, et celle où l'autorité communautaire lui a donné certains renseignements.

1 — Fixation à l'avance d'une somme à percevoir ou à payer ultérieurement

110. — Les prélèvements à l'importation et restitutions à l'exportation sont évidemment le lieu privilégié d'application du principe, puisque l'opérateur peut obtenir la fixation à l'avance de leur montant. La Cour garantit l'immuabilité des préfixations, de sorte que toute modification du mode de calcul de la restitution ou du prélèvement entraînant la modification des montants préfixés doit nécessairement s'accompagner de mesures transitoires (28 octobre 1970, 16/70, *Necomout*).

Mais l'autorité communautaire ne voit peser sur elle une telle obligation que dans la mesure précisément où il y a eu préfixation, car celle-ci manifeste l'engagement de la Communauté vis-à-vis de l'opérateur sur une somme déterminée. Aucune mesure transitoire n'est en revanche nécessaire pour l'abrogation des montants compensatoires monétaires, qui jusqu'à une date récente ne pouvaient être préfixés (v. supra, note 13), comme le montre un arrêt du 7 juin 1977 (97/76, *Merkur*). Une entreprise demandait réparation du préjudice qu'elle déclarait avoir subi du fait d'un règlement de la Commission du 23 juin 1976 ayant, pour les échanges avec le Royaume-Uni, diminué les montants compensatoires adhésion et supprimé les montants compensatoires monétaires. La Cour observe que le problème de responsabilité ne se pose pas pour les montants compensatoires adhésion, puisque la réglementation communautaire avait prévu pour eux un système de fixation à l'avance : les transactions conclues devaient donc s'effectuer conformément au montant préfixé. Mais pour les montants compensatoires monétaires, on ne saurait reprocher à la Commission de ne pas avoir assorti l'entrée en vigueur du règlement de mesures transitoires adéquates, comme par exemple autoriser l'exécution intégrale des contrats déjà conclus de manière ferme et irrévocable, car un tel respect des anciens contrats reviendrait à leur reconnaître une garantie équivalente à celle normalement accordée par la préfixation, qui n'était pas prévue en l'espèce.

2 — Délivrance de « renseignements » par l'autorité communautaire

111. — La responsabilité de la Communauté est engagée lorsque l'autorité communautaire ne respecte pas la confiance qu'un opérateur économique peut légitimement avoir dans des indications qu'elle lui a fournies. Pendant la période de transition, l'organisme d'intervention allemand ayant un jour fixé à 0 le taux de prélèvement intracommunautaire sur les importations de maïs en provenance de la

France, plusieurs importateurs allemands avaient immédiatement déposé des demandes de certificats d'importation avec préfixation du prélèvement, et sans attendre la délivrance de ceux-ci avaient conclu des contrats d'achat de maïs français. Le surlendemain, la Commission autorisa le Gouvernement allemand, à titre de mesure de sauvegarde, à suspendre les importations, et les certificats demandés ne furent pas délivrés. Cette décision fut annulée par la Cour, qui jugea ensuite — saisie de recours en indemnité — que la Commission, connaissant l'existence de demandes de certificats de licence, avait porté atteinte aux intérêts des importateurs, qui avaient agi sur la foi de renseignements fournis en concordance avec la réglementation communautaire. La Communauté devait réparer à la fois le préjudice consistant, pour les importateurs qui avaient tout de même exécuté les contrats, dans l'obligation de payer un prélèvement alors que le prix d'achat du maïs avait été fixé en considération d'un prélèvement nul, et celui résultant, pour les entreprises qui avaient résilié leurs contrats d'achat, de la compensation qu'elles avaient dû payer pour obtenir cette résiliation (14 juillet 1967, 5, 7, 13 à 24/66, *Kampffmeyer*).

Si le problème ne se pose pas pour des « renseignements » tels que le taux du prélèvement, la signification et la portée d'autres types d'indications peuvent cependant être plus délicates à déterminer. En application d'un règlement de la Commission qui permet à toute personne intéressée d'acheter du beurre à l'organisme national d'intervention, avec une réduction, à condition de s'engager à l'exporter, une entreprise avait obtenu des certificats d'exportation vers le Maghreb avec préfixation de la restitution. Le beurre en question arriva effectivement au Maroc, mais une partie de la cargaison fut immédiatement réexportée vers la Pologne, de sorte que le bureau allemand des douanes n'accepta de payer la restitution qu'au taux applicable pour les exportations vers les pays tiers, et non au taux — plus élevé — préfixé pour l'Afrique du Nord. La requérante tenait la responsabilité de la Communauté pour engagée du fait de la Commission qui, par différentes « communications » échelonnées depuis 1967, lui aurait permis d'escompter que le paiement des restitutions préfixées ne dépendait d'aucune autre condition que l'arrivée matérielle de la marchandise sur le territoire marocain. La Cour n'écarte pas a priori la possibilité d'une violation du principe de confiance légitime, mais rejette le recours en indemnité car en l'espèce, la requérante n'avait fourni aucun commencement de preuve de son allégation selon laquelle la Commission l'aurait, par ses communications, amenée à penser que la preuve de la commercialisation sur le territoire de destination n'était pas exigible (2 mars 1977, 44/76, *Milch, Fett und Eierkontor*).

B — CAUSES DE NON-APPLICABILITE DU PRINCIPE

La Cour refuse de voir une violation du principe de confiance légitime dans trois hypothèses où l'autorité communautaire décide une modification de la réglementation avec effet immédiat et sans mesures transitoires.

1 — Modifications de situations provoquant un avantage injustifié pour l'opérateur économique

112. — Une telle réserve de la part de la jurisprudence est tout à fait logique : lorsque la réglementation en vigueur est susceptible de faire bénéficier les opérateurs économiques d'avantages injustifiés, ne résultant pas du jeu normal des lois du marché, l'intérêt public communautaire exige sa modification, et aucun opérateur ne peut valablement réclamer son maintien en invoquant la violation du principe de confiance légitime. Dans l'affaire 1/73 précitée (arrêt du 4 juillet 1973, Westzucker), un règlement du Conseil prévoyant la correction automatique du montant de la restitution préfixée en cas de modification du prix d'intervention avant l'exécution de l'exportation avait été modifié, pour rendre cette correction seulement facultative. Une entreprise, à qui la majoration de la restitution avait été refusée malgré un relèvement du prix d'intervention du sucre, entendait se prévaloir de la confiance qu'elle avait dans le maintien de la correction automatique, mais la Cour observe que celle-ci comportait le risque d'infliger un préjudice injustifié aux exportateurs en cas de réduction du prix d'intervention, et de leur accorder un avantage également injustifié en cas d'augmentation. Aussi juge-t-elle que la modification d'une disposition, qui, du fait de sa rigidité, était susceptible de conduire les intéressés à des préjudices ou des avantages injustifiés, ne saurait être considérée comme portant atteinte à une position établie de ces intéressés.

Un arrêt du 18 novembre 1975 (100/74, Société CAM) concerne également la majoration des restitutions. Le règlement portant organisation commune du marché des céréales prévoit en effet que les restitutions préfixées font l'objet d'ajustements mensuels, en fonction du prix du seuil en vigueur pendant le mois d'exportation (puisque celui-ci est lui-même majoré mensuellement pour tenir compte des frais de stockage), et en 1974, en raison de l'inflation, le Conseil a décidé une augmentation unique et exceptionnelle de 5% des prix indicatifs et d'intervention, augmentation qui s'est répercutée sur le prix de seuil et donc sur le montant des restitutions. Mais cette situation a été modifiée par un règlement d'application de la Commission, aux termes duquel le relèvement du prix du seuil n'entraîne pas un relèvement corrélatif de la restitution lorsque le montant de celle-ci a été préfixé,

même si l'exportation n'a pas encore été effectuée. La Cour rejette le recours en annulation formé contre le règlement de la Commission : un opérateur économique peut se prévaloir d'une confiance légitime dans le maintien des augmentations du montant de la restitution prévues par le règlement de base, mais non de celles correspondant à des hausses du prix de seuil entièrement étrangères à l'objectif de ce règlement, imprévisibles au moment où le montant a été préfixé et qui ne pouvaient entrer en ligne de compte dans les motifs ayant incité l'opérateur à demander trois mois plus tôt une préfixation.

2 — Modifications prévisibles par un opérateur économique prudent

113. — La jurisprudence rappelle ici implicitement le caractère néo-libéral du Marché commun : l'ordre juridique communautaire n'a pas pour objet de transformer les économies des Etats membres en un système d'économie dirigée, où les entreprises agiraient sans supporter les risques inhérents à l'économie de marché. L'opérateur doit donc constamment faire preuve de prudence, de vigilance, et déterminer ses comportements en fonction non seulement de la réglementation du moment, mais aussi des modifications susceptibles d'y être apportées eu égard à l'évolution de la conjoncture. L'application immédiate aux contrats en cours d'une modification raisonnablement prévisible ne saurait donc constituer une violation du principe de confiance légitime.

Le régime des montants compensatoires met parfaitement en lumière la portée de cette obligation de prudence : la Cour a toujours souligné que ce système avait été institué par le Conseil pour limiter les effets des manipulations monétaires décidées, dans le cadre de leurs compétences, par les Etats membres, mais qu'il n'y avait aucune obligation pour la Communauté de couvrir intégralement ou constamment le risque de change auquel sont exposés les opérateurs économiques. L'autorité communautaire dispose d'une grande liberté d'action dans l'application du système.

Elle peut ainsi décider un changement du mode de calcul des montants compensatoires. Dans l'arrêt précité du 10 décembre 1975 (95 à 98/74, Union nationale des coopératives agricoles de céréales), la Cour rappelle le caractère provisoire du système, puisqu'aux termes du règlement 974/71 du Conseil, il « cesse d'être applicable au moment où tous les Etats membres concernés appliquent à nouveau la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change ». L'autorité communautaire doit donc le modifier chaque fois que cela apparaît nécessaire pour assurer son rôle correcteur, sous peine de le voir devenir une source de distorsions. Aussi l'institution



du « serpent européen », en 1973, justifiait-elle, pour le calcul des montants compensatoires, l'abandon de la référence au dollar et son remplacement par la référence à des taux centraux ou des taux représentatifs, et un opérateur ne saurait invoquer une atteinte à la confiance qu'il aurait eue dans le maintien de la réglementation en vigueur au moment de la souscription des certificats d'exportation, pour exiger le mode de calcul qu'elle comportait soit appliqué pendant toute la durée de validité de ces certificats, pour toutes les exportations effectuées sur la base de ceux-ci.

La violation du principe ne saurait davantage être invoquée par l'opérateur subissant une réduction des montants compensatoires qu'il percevait. Dans l'affaire 126/76 précitée (arrêt du 15 décembre 1977, Dietz), la requérante avait conclu des contrats d'exportation du sucre d'Allemagne fédérale en Italie quelques jours avant que la République italienne ne décide d'appliquer à son tour le système des montants compensatoires; au moment de l'exportation, elle percevait un montant compensatoire inférieur à celui sur lequel elle comptait, car diminué de celui appliqué à la marchandise au moment de son entrée en Italie, la Commission n'ayant pas prévu de mesures transitoires pour les contrats d'exportation déjà conclus et non encore exécutés. La Cour rejette pourtant le recours en indemnité, en reprochant à la requérante son manque de prudence: l'application par l'Italie des montants compensatoires était prévisible, puisque selon le règlement 974/71, ce système peut devenir applicable à un Etat membre dès que celui-ci admet la fluctuation du taux de change de sa monnaie. Les conséquences en étaient également prévisibles, puisqu'elles sont énumérées par ce même règlement. Enfin, l'absence de mesures transitoires était prévisible, car lors de l'extension antérieure du régime des montants compensatoires à l'Allemagne, à la Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg, les règlements de la Commission avaient prévu des mesures transitoires pour les contrats d'importation (en provenance de pays tiers), mais non pour les contrats d'exportation.

114. — L'abrogation des montants compensatoires monétaires elle-même ne peut être considérée comme une violation du principe de confiance légitime, bien que la jurisprudence ait connu sur ce point une évolution sensible. Dans l'arrêt précité du 14 mai 1975 (74/74, Comptoir national technique agricole), la Cour avait fait preuve d'une certaine bienveillance à l'égard des opérateurs économiques. Elle commençait en effet par observer que, l'objectif des montants compensatoires étant de parer aux difficultés que l'instabilité monétaire peut créer pour le bon fonctionnement des organisations communes de marché plutôt que de protéger les intérêts indi-

viduels des opérateurs économiques, ils ne devaient pas être considérés comme équivalant pour eux à une garantie contre les risques de modification des cours de change. Mais elle ajoutait aussitôt qu'en pratique, le système écartait tout de même le risque de change, de sorte qu'un opérateur, même prudent, pouvait être amené à ne pas se couvrir contre ce risque, et qu'il pouvait avoir légitimement confiance que pour des opérations irrévocablement engagées par lui — celles pour lesquelles il a obtenu, sous caution, des certificats d'exportation comportant préfixation du montant de la restitution — aucune modification imprévisible n'interviendrait, susceptible, en lui réimposant le risque de change, de lui causer des pertes inévitables. Et la Cour concluait que la responsabilité de la Communauté était engagée si, en l'absence d'un intérêt public péremptoire, la Commission supprimait — avec effet immédiat et sans avertissement — l'application des montants compensatoires monétaires dans un secteur déterminé, sans prendre de mesures transitoires permettant au moins à l'opérateur, soit d'éviter la perte subie dans l'exécution d'un contrat d'exportation devenu irrévocable, soit d'être dédommagé de cette perte.

Mais la solution fournie par la jurisprudence récente est beaucoup plus rigoureuse, et donne à l'obligation de prudence une portée toute particulière. Selon l'arrêt précité du 8 juin 1977 (97/76, Merkur), l'adoption par la Commission de mesures transitoires, lorsqu'elle a décidé l'abrogation des montants compensatoires monétaires dans les échanges avec le Royaume-Uni, n'aurait pu être envisagée que si cette modification de la situation existante avait été imprévisible pour l'opérateur économique prudent. Or ce n'était pas le cas, puisque l'absence de possibilité de préfixation pour les montants compensatoires monétaires — alors qu'une telle possibilité était prévue pour les montants compensatoires adhésion — aurait dû avertir un opérateur économique prudent de ce que la Communauté entendait conférer au régime des montants compensatoires monétaires une grande élasticité.

3 — Manœuvre ou intention spéculative de l'opérateur économique

115. — L'application du principe de confiance légitime suppose évidemment la bonne foi de l'opérateur économique, et la Cour ne censure pas les atteintes à la sécurité des rapports juridiques lorsque le comportement de l'intéressé a un caractère spéculatif.

Dans l'affaire précitée 17/67 (arrêt du 13 décembre 1967, Max Neumann), un règlement de la Commission fixait un montant supplémentaire augmentant le prélèvement sur les importations de volailles,

et contenait une disposition aux termes de laquelle il entrerait en vigueur le jour même de sa publication au J.O.C.E. La Cour admet cette application immédiate, car si le règlement avait prévu un délai entre sa publication et son entrée en vigueur, un intense courant de transactions se serait sans doute aussitôt développé, qui aurait contrarié la mise en œuvre du mécanisme du montant supplémentaire de prélèvement et porté ainsi préjudice à la Communauté.

A la suite de la chute des cours à terme du franc français, la Commission, en mai 1969, a autorisé l'Allemagne fédérale à limiter les achats à l'intervention de froment tendre et d'orge aux céréales récoltées sur son territoire, par dérogation à la règle, figurant dans le règlement portant organisation commune du marché des céréales, selon laquelle tout organisme d'intervention est tenu d'acheter les céréales qui lui sont offertes et remplissent certaines conditions quantitatives et qualitatives, quel que soit l'Etat membre dans lequel elles ont été récoltées. Saisie à titre préjudiciel, la Cour juge cette décision applicable aux céréales récoltées hors d'Allemagne qui, à la date de son entrée en vigueur, étaient en cours de transport vers la République fédérale, et pour lesquelles une offre à l'intervention n'a été présentée qu'après cette date. Le règlement de base prend en effet la précaution d'exiger que l'offre à l'intervention soit faite pour un centre de commercialisation choisi parmi les trois centres les plus proches du lieu où les céréales se trouvent au moment de l'offre, ce qui suppose que la marchandise n'a pu être écoulée dans des conditions de rentabilité normale au lieu où elle se trouve. L'objet de cette disposition est manifestement d'éviter toute incitation à transporter les marchandises dans le seul but d'obtenir une intervention plus favorable, et par conséquent, l'application immédiate de la décision de la Commission aux céréales en cours de transport procède de la même préoccupation, qui est de lutter contre les agissements de nature spéculative (27 mai 1975, 2/75, Mackrang).

116. — Mais le principe de confiance légitime peut trouver partiellement à s'appliquer, alors même que le caractère spéculatif du comportement d'un opérateur est établi, dans l'hypothèse où une décision de l'autorité communautaire a paralysé son activité économique. Autrement dit, et l'inspiration libérale du Marché commun est ici encore évidente, la Cour admet dans une certaine mesure l'indemnisation d'une entreprise empêchée par une modification de la réglementation communautaire de réaliser l'opération commerciale prévue, même si cette dernière était entièrement motivée par la volonté de bénéficier d'un profit spéculatif. L'arrêt précité du 14 juillet 1967 (5, 7, 13 à 24/66, Kampfmeier) illustre cette analyse. Après l'annulation par la Cour de la décision de la Commission ayant

autorisé le Gouvernement allemand à suspendre les importations de maïs français (v. supra, 111), les entreprises qui avaient résilié leurs contrats d'achat demandaient à la Communauté une indemnité non seulement pour la compensation qu'elles avaient dû payer pour obtenir cette résiliation, mais aussi pour le manque à gagner résultant de l'impossibilité de réaliser les importations prévues à prélèvement nul. La Cour observe sans ambages que ce préjudice « repose sur des éléments de nature essentiellement spéculative », car l'introduction d'un nombre anormalement élevé de demandes de certificats d'importation prouve que les demandeurs étaient conscients des avantages inhabituels offerts par les décisions fixant le prélèvement à zéro. D'ailleurs les requérantes, connaissant le marché français et le niveau réel des prix qui y étaient pratiqués, pouvaient s'apercevoir de l'erreur commise par la Commission dans sa décision portant fixation des prix franco-frontière. Le juge en conclut très normalement que les entreprises qui ont résilié leurs contrats d'achat se sont soustraites d'elles-mêmes à tout risque commercial inhérent à l'importation en Allemagne, et qu'il ne serait pas justifié de leur reconnaître le droit à retirer tout le profit qu'elles auraient pu réaliser si elles avaient exécuté l'opération prévue. Mais cela ne signifie pas pour autant que le recours en indemnité doive être rejeté, et la Cour évalue le préjudice résultant du manque à gagner à 10 % de ce que les opérateurs en question auraient payé à titre de prélèvement s'ils avaient donné suite aux contrats conclus puis résiliés. La portée d'un tel arrêt est considérable : dans un système économique libéral, la liberté des échanges est une règle absolue, et toute atteinte injustifiée qu'y porterait l'autorité investie d'un pouvoir de décision doit être réparée ; sans doute le jeu normal des mécanismes de l'économie de marché suppose-t-il la bonne foi des opérateurs, mais la force du principe de liberté est telle que même en cas de spéculation, une certaine indemnisation est due aux entreprises empêchées de réaliser une opération commerciale du fait de l'autorité administrative. Peut-être cependant cette jurisprudence a-t-elle perdu de son intérêt : l'arrêt a été rendu en 1967, et les faits dont il s'agit remontent au mois d'octobre 1963, à une époque où l'organisation commune du marché des céréales n'en était encore qu'à la phase d'« établissement graduel ». Or, l'évolution du droit agricole communautaire, depuis la période de transition, est allée dans le sens d'un contrôle toujours plus poussé du comportement des opérateurs économiques, et si le principe libéral demeure la règle, la politique agricole commune lui apporte de nombreux tempéraments et exceptions, si bien qu'on peut douter que la Cour, dont on sait combien elle a adapté sa jurisprudence à la progression de la construction communautaire, adopte aujourd'hui encore la même solution.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

COUR DE JUSTICE

Par décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres du 6 février 1979,

— M. Thymen Koopmans a été nommé juge à la **Cour de Justice** des Communautés européennes pour la période du 1^{er} avril 1979 au 6 octobre 1982, en remplacement de M. A. Donner, qui a donné sa démission avec effet au 1^{er} avril 1979.

COMITE CONSULTATIF POUR LA SECURITE SOCIALE DE TRAVAILLEURS MIGRANTS

Lors de sa session des 5-6 février 1979, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, M. Werner Elsner, Leiter des Referates für Alterssicherung und Rehabilitation in der Abteilung Sozialpolitik des Bundesvorstandes des DGB, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants** en remplacement de M. Reinhold Konstanty, membre titulaire démissionnaire, en attendant qu'il soit pourvu au remplacement des membres du Comité.

COMITE CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Lors de sa session des 5-6 février 1979, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, M. Jørgen Hansen, Konsulent, Landsorganisationen i Danmark, comme membre titulaire et M. Keld Andersen, Konsulent, Landsorganisationen i Danmark, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la formation professionnelle** en remplacement respectivement de M. Niels Enevoldsen, membre titulaire démissionnaire et de M. Jørgen Hansen, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 15 octobre 1980.

CENTRE EUROPÉEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 15 janvier 1979, la décision portant nomination des membres du Conseil d'administration du **Centre européen pour le développement de la formation professionnelle** pour la période du 15 janvier 1979 au 14 janvier 1982 :

1. Représentants des gouvernements

Belgique	M. Jean Dequan
Danemark	M. Niels Hummeluhr
Allemagne	M. Horst Lemke
France	M. Claude Blondel
Irlande	M. John A. Agnew
Italie	Dott. Nicola Fiore
Luxembourg	M. Nicolas Estgen
Pays-Bas	M. A.H. Koelink
Royaume-Uni	Dr. R.M. Johnson

2. Représentants des organisations syndicales de travailleurs

Belgique	M. G. Sauvage
Danemark	M. J. Hansen
Allemagne	Mme M. Weber
France	M. R. Lebescond
Irlande	M. F. Kennedy
Italie	M. E. Vercellino
Luxembourg	M. Jean Regenwetter
Pays-Bas	M. P.H. Hugenholtz
Royaume-Uni	M. F. Jarvis

3. Représentants des organisations professionnelles d'employeurs

Belgique	M. Francis Buchet
Danemark	M. Eric Tøttrup
Allemagne	M. Helmut Brumhard
France	M. Yves Corpet
Irlande	M. Tony Brown
Italie	M. Vincenzo Romano
Luxembourg	M. Müller
Pays-Bas	M. Jan Westerhuys
Royaume-Uni	M. William G.T. Thorpe

COMITE CONSULTATIF POUR LA FORMATION DANS LE DOMAINE DES SOINS INFIRMIERS

Lors de sa session du 15 janvier 1979, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres et suppléants du Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers (1979-1982) :

A. Experts de la profession en exercice

a) Membres	b) Suppléants
Belgique M. Ludo Geenen	M. J. Vandenschrik
Allemagne Mme Rosemarie Weinrich	Mme Irène Müller
Danemark Mme Inge Andersen	Mme Ida Andersen
France M. Defrasne	Mme Ferrua Muyl
Irlande Mlle T.C. Taaffe	M. Michael O'Connor
Italie Mme Liliana Fiori	Mme Greta Ahlstrøm
Luxembourg M. Victor Christophe	M. Julien Heyard
Pays-Bas Mme A.J. Levert	Mme J. Vink
Royaume-Uni Mlle S.M. Quinn	Mme M. Ferguson

B) Experts des établissements assurant la formation dans le domaine des soins infirmiers

a) Membres	b) Suppléants
Belgique Mme Liliane Motte	Mme Marthe Dervoigne
Allemagne Mme Lore Kroeker	M. Holger Liebsch
Danemark Mme B. Kofoed-Hansen	Mme Margherita Meineri
France Mlle M.-L. Badouaille	Mlle Yvonne Sibiril
Irlande Mlle I. Leyden	M. F. Dooley

Italie Mme M.R. Preiti Ceccaci	Mme Michela Rizzello
Luxembourg M. René Grunelsen	Mlle Josée Thill
Pays-Bas M. W.J. Smeets	Mme J. Heitink
Royaume-Uni Mlle S. Collins	M. J.J. Walsh

C) Experts des autorités compétentes des Etats membres

a) Membres	b) Suppléants
Belgique Mme Simoens-Desmet	Mme Madeleine Draps
Allemagne M. Wolfgang Kehm	M. J. Femmer
Danemark Mme I. M. Madsen	M. Niels Bentsen
France M. Pierre Denoix	M. Pierre Labrousse
Irlande Mlle E. O'Dwyer	Mlle K. Keane
Italie M. Francesco Polizzi	Mme Agata Marchetti
Luxembourg M. Guy Bosseler	Mlle Danielle Schol
Pays-Bas Mme J.J. von Nordheim	M. J.C.J.M. Monden
Royaume-Uni Mme B. Nicolas	Mlle M. Auld

KENYA

Le 12 janvier 1979, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Japheth Gideon Kiti, désigné par le Gouvernement de la République du Kenya, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Joseph Muliro.

JAPON

Le 1^{er} février 1979, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ta-kaaki Kagawa, désigné par le Gouvernement du Japon, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Masahiro Nisibori.

REPUBLIQUE ARABE YEMENITE

Le 13 février 1979, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Mohammed Abdulkaddos Al-Wazir, désigné par le Gouvernement de la République arabe yéménite, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ahmed Kaid Barakat.



II. - Activités communautaires

POLITIQUE FORESTIERE DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

La Commission des Communautés Européennes a soumis (décembre 1978) au Conseil de Ministres une communication concernant la politique forestière dans la Communauté. L'objectif de la communication consiste à regrouper les faits et les problèmes dans ce domaine et à suggérer comment approcher certains problèmes évoqués. Sur la base de cette communication, la Commission a défini les objectifs et les principes de la politique forestière et, dans un projet de résolution du Conseil, annexé à la communication, elle propose une meilleure coordination des politiques nationales. Comme cadre institutionnel de cette coordination, elle propose la création d'un Comité Scientifique Permanent Forestier.

Plusieurs raisons prévalent à ce que soient développées de nouvelles initiatives au-delà des politiques forestières et des politiques d'aménagement nationales. Le fait que la forêt couvre le cinquième des terres de la Communauté, qu'elle corresponde au tiers de la superficie agricole et que le commerce du bois et des produits du bois communautaire couvre le tiers des échanges mondiaux, prouve à suffisance l'importance de ce secteur. Le déficit communautaire de la balance des paiements pour les bois et les produits du bois se situe à environ 8 milliards d'unités de compte par an et n'est dépassé en importance que par le secteur pétrolier. Il continuera à s'accroître sensiblement en l'absence de nouvelles initiatives. De plus, la viabilité des industries du bois dans la Communauté dépend de l'accroissement des fournitures de matières premières communautaires. La situation souvent précaire de près de 3 millions de propriétaires de petites exploitations forestières qui couvrent 60 % des forêts de la Communauté requiert en outre l'attention de la Communauté.

Outre les raisons économiques qui militent en faveur d'un développement de ce secteur, la forêt joue un rôle important du point de vue social, régional et écologique. Aussi y a-t-il une influence réciproque entre la politique forestière et les autres politiques aux niveaux national et communautaire. Outre l'importance du bois dans les politiques de matières premières et industrielles, il existe des liens étroits entre les politiques agricole et régionale alors que de grandes superficies forestières et des terrains agricoles marginaux et submarginaux se trouvent dans les régions les plus pauvres de la Communauté et que la forêt et les industries qui en vivent procurent des emplois et aident à assurer un standard de vie raisonnable aux populations locales. La principale contribution de la forêt à la politique sociale réside dans l'aide qu'elle apporte aux populations urbaines à profiter de la nature. Le rôle de la forêt dans la conservation du sol, des eaux, de la flore et de la faune, ainsi que des paysages concerne le lien existant avec la politique de l'environnement.

DRAINAGE EN IRLANDE ET IRLANDE DU NORD

Lors de sa session des 5-6 février 1979 le Conseil a marqué son accord sur la directive relative au programme d'encouragement du drainage de bassins-versants communs à l'Irlande et à l'Irlande du Nord.

Par cette mesure, la Communauté apportera une contribution financière, à concurrence de 50 % des coûts du programme commun de drainage principal dans les bassins-versants transfrontaliers (coûts prévisionnel de 15,1 MUCE sur cinq années). Ce programme, qui doit être présenté conjointement par l'Irlande et le Royaume-Uni, vise à améliorer la situation hydraulique des régions frontalières particulièrement défavorisées sur le plan agricole et, en agissant ainsi sur un élément fondamental du développement structurel de ces régions, à exercer un effet rapide et permanent sur les revenus de l'emploi agricole.

POMMES ET POIRES

Lors de sa session des 5-6 février 1979 le Conseil a marqué son accord sur le règlement modifiant le règlement 1035/72 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes. Cette modification prévoit des dispositions relatives aux retraits préventifs de pommes et poires par les organismes de producteurs en vue de parvenir à une meilleure maîtrise du marché dans le cas où apparaîtrait un risque d'effondrement sérieux de prix. Cette mesure sera applicable jusqu'au 30 juin 1982.

A cette occasion la Commission s'est déclarée disposée à examiner un système permettant d'éviter des actions spéculatives qui pourraient résulter du régime actuel des interventions, et de faire des propositions appropriées.

CONTROLE DES MANIPULATIONS GENETIQUES

La Commission a présenté (décembre 1978) au Conseil un projet de directive concernant le contrôle des travaux relatifs aux manipulations génétiques dans la Communauté. Il s'agit d'un des développements les plus rapides de la biotechnologie moderne.

C'est la première fois que la Commission propose une législation dans le domaine de la recherche.

Les microbiologistes ont prouvé qu'il était possible de modifier des cellules vivantes de façon à transférer l'information génétique sous de nouvelles formes inconnues dans la nature. Après fragmentation de l'acide nucléique d'une cellule (le transmetteur héréditaire fondamental de la vie) par des enzymes et son introduction dans des cellules-hôtes, celles-ci peuvent se multiplier pour former des unités identiques appelées clones. Ces clones présenteront des caractéristiques tout à fait modifiées.

Si cette utilisation de l'ADN - acide déoxyribonucléique - peut présenter des possibilités énormes en agriculture et en industrie, les risques associés à ces travaux peuvent porter préjudice à l'homme et à son environnement.

La Commission propose un ensemble de principes en matière de contrôle de certains domaines de la génétique, sur la base duquel les Etats membres devraient adopter la législation de leur choix en matière de mesures de sécurité. Celles-ci peuvent être révisées en tant que de besoin.

La Commission propose que les travaux relatifs aux manipulations génétiques dans ces domaines fassent l'objet d'une notification préalable. L'autorité nationale compétente aurait alors 90 jours pour :

- autoriser les activités envisagées dans les conditions décrites par le demandeur ;
- autoriser les activités envisagées, sous certaines conditions ;
- interdire les activités envisagées.

Les Etats membres devraient également adopter des méthodes leur permettant de s'assurer que leur décision est respectée et que les mesures de sécurité nécessaires sont appliquées.

La Commission propose que les termes de sa directive soient révisés fréquemment compte tenu des progrès réalisés dans ce domaine.

Actuellement dans la Communauté, seul le Royaume-Uni a rendu obligatoire la notification préalable des travaux relatifs aux manipulations génétiques. Un code de pratique est actuellement appliqué sur une base volontariste, étant entendu cependant que les inspecteurs responsables des services de santé et de sécurité (Health and Safety executive) disposent de pouvoirs étendus pour faire respecter les obligations et les précautions recommandées par le Comité Consultatif britannique.

D'autres Etats membres ont préparé ou adopté des lignes directrices pour la recherche afférente à l'ADN, mais seuls la République Fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas ont clairement indiqué leur intention d'introduire une législation. En République Fédérale, les dispositions obligatoires se limiteront, au début, à la recherche financée par des fonds nationaux. A un stade ultérieur, elles seront étendues aux activités financées par les « Länder » et par des sources privées.

Bien qu'il ne soit pas possible, compte tenu des différences entre les divers dispositifs de confinement disponibles en Europe, que des lignes directrices identiques soient adoptées et suivies par tous les Etats membres, il est cependant indispensable, pour éviter de trop grandes divergences entre les potentialités de la recherche, que certains principes fondamentaux de sécurité soient acceptés et respectés dans la Communauté. La situation actuelle pourrait conduire à la concentration des activités de recherche aux sites les plus « permissifs ». Un noyau de principes communautaires servant de base aux législations nationales pourrait fournir les outils nécessaires pour la mise en œuvre permanente de mesures de sécurité dans toute la Communauté.

En dehors de la Communauté, l'Institut national de la Santé des Etats-Unis a établi des lignes directrices pour la recherche afférente à l'ADN, mais seuls les laboratoires patronnés par le NIH sont obligés de les suivre. Ailleurs, tous les pays à technologie avancée préparent ou ont préparé des lignes directrices analogues, mais aucune mesure obligatoire n'a encore été promulguée jusqu'ici.

TENDANCES CONJONCTURELLES DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

La Commission vient de publier (janvier 1979) les résultats de sa dernière analyse conjoncturelle. Les principales conclusions de cette analyse sont les suivantes :

— Consolidation de la demande et de l'activité

L'amélioration de la conjoncture s'est poursuivie à un rythme modéré durant les derniers mois de l'année. En même temps, on a assisté à une stabilisation du marché de l'emploi ainsi que des conditions de l'équilibre, tant interne qu'externe.

— Croissance en 1978 - meilleures tendances qu'en 1977

L'évolution du produit intérieur brut en volume dans la Communauté au troisième trimestre témoigne la persistance d'un dynamisme modéré de l'activité globale (augmentation du PIB ou du PNB en volume par rapport au trimestre précédent en Allemagne + 0,7 %, en Italie et

au Royaume Uni + 0,5 %, mais stagnation en Belgique ; résultat pour la France pas encore disponible). Pour la Communauté, le taux de croissance pour le premier trimestre a été estimé à 0,6 %, pour le second 1 % et pour les quatre pays cités ci-dessus de 0,6 % au troisième trimestre.

L'indice de la production industrielle dans la Communauté s'élève en octobre à 3,7 % sur la base annuelle.

— Taux de chômage globalement stable

Au mois de novembre le taux de chômage désaisonnalisé, pour l'ensemble de la Communauté, s'est maintenu à 5,6 % (baisse en Allemagne, au Royaume-Uni, au Danemark et en Irlande, inchangé en France et dans les pays du Bénélux, augmentation en Italie).

— Taux d'inflation communautaire à peu près inchangé

Dans la Communauté, les prix à la consommation ont augmenté, en novembre 1978, de 0,6 % ; il dépassait ainsi de 7,2 % leur niveau de novembre 1977. Il apparaît que ce rythme d'inflation, qui n'a donc guère changé par rapport au mois d'octobre est demeuré très stable depuis la légère poussée enregistrée en juillet dernier.

— Balance commerciale en quasi-équilibre

Après s'être soldée pour les mois de septembre et octobre, par un excédent cumulé de près d'un milliard d'UCE, la balance commerciale de la Communauté (fob/caf) paraît s'être rapprochée de l'équilibre au mois de novembre. Au cours de l'année écoulée, elle a accusé des fluctuations assez irrégulières, bien que la forte tentance à l'amélioration qui avait caractérisé l'année 1977 eût, de toute évidence, pris fin.

— Renversement du mouvement de reprise du dollar

Sur les marchés des changes, la remontée, amorcée en novembre, de la devise américaine par rapport à l'unité de compte européenne a été suivie d'un nouveau repli en décembre. L'appréciation relative de l'UCE entre le début et la fin décembre a atteint quelque 6 % par rapport au dollar. Les fluctuations des monnaies des Etats membres ont été, par rapport à l'UCE, inférieures à 1 % en comparaison mensuelle (novembre-décembre).

POIDS DES VEHICULES ROUTIERS

La Commission a (décembre 1978) adressé au Conseil une nouvelle proposition de directive relative aux poids et à certaines autres caractéristiques (dimensions non comprises) des véhicules routiers pour le transport des marchandises. Cette proposition modifie la partie concernant les poids de la proposition originale (relative aux poids et dimensions) présentée par la Commission en 1971 et acceptée en principe par les six Etats membres en 1972, avant l'élargissement de la Communauté, mais qui n'a jamais été adoptée formellement. La partie du projet de directive originale concernant les dimensions, dont le Conseil est toujours saisi, a été exclue de cette proposition.

La proposition de directive de 1971 se heurtant à des obstacles toujours renouvelés en raison de la question des poids, le Conseil a invité, en décembre 1975, le Comité des représentants permanents à rechercher, avec l'aide de la Commission, une solution concrète au problème des poids et dimensions des véhicules utilitaires dans la Communauté.

Dans cet esprit, la Commission a présenté au Conseil, en décembre 1976, un document de travail comprenant



les éléments essentiels d'une nouvelle approche du problème et a été invitée à préparer une proposition formelle.

La nouvelle proposition de directive de la Commission a été établie sur la base de ce document et après une large consultation des représentants des transports routiers, de l'industrie automobile, des écologistes et d'autres parties intéressées.

Choix d'une nouvelle approche

Plutôt que d'essayer d'harmoniser les caractéristiques de la totalité des véhicules utilitaires, cette proposition s'efforce de définir les caractéristiques de certains véhicules qui pourraient être utilisés dans n'importe quel Etat membre et seraient autorisés à circuler librement dans la Communauté, spécialement les ensembles les plus lourds (véhicules articulés et trains routiers) généralement utilisés en trafic international. La circulation de ces véhicules devrait être expressément admise par les législations des Etats membres sans pour autant modifier les conditions actuelles d'utilisation du parc existant.

A l'occasion des dernières sessions du Conseil, les Ministres ont souligné la nécessité :

- d'éviter d'accroître les coûts d'exploitation et d'économiser davantage les ressources d'énergie,
- de minimiser les dégâts aux infrastructures et à l'environnement,
- d'améliorer les possibilités de contrôle et de surveillance du trafic des véhicules utilitaires,
- de créer les conditions d'un marché plus homogène des véhicules utilitaires dans la Communauté.

La difficulté principale étant de trouver un point d'équilibre acceptable pour tous les Etats membres entre le souhait de réduire les coûts d'exploitation et la nécessité de protéger les infrastructures, la Commission estime que la présente proposition peut résoudre ce problème de manière pratique en facilitant le contrôle du trafic des véhicules utilitaires tout en améliorant les conditions pour le développement à l'intérieur de la Communauté d'un marché de véhicules utilitaires.

Accent mis sur la protection de l'environnement et la sécurité

La Commission estime en outre que les véhicules couverts par la présente proposition doivent satisfaire aux dispositions communautaires concernant certains aspects essentiels pour l'environnement et la sécurité en particulier le bruit, les émissions, le freinage et la direction. Une directive de la Communauté, adoptée en 1976, impose un contrôle technique annuel aux véhicules de plus de 3,5 tonnes destinés au transport de marchandises, une telle disposition permettant de garantir la qualité technique du véhicule pendant toute la durée de sa vie.

Cette proposition permettrait également aux Etats membres d'interdire aux véhicules plus lourds de circuler sur des routes qui ne leur conviennent pas et dans des zones spécialement vulnérables telles que le centre des villes anciennes, et de prévoir des conditions spéciales pour le transport des marchandises dangereuses.

Le poids maximal en charge proposé est de 44 tonnes pour six essieux et la charge maximale par essieu est de 10 tonnes, et jusqu'à 11 tonnes pour l'essieu moteur unique d'un véhicule articulé ou d'un train routier afin d'assurer une adhérence, un freinage et une stabilité plus satisfaisants.

Les véhicules isolés à deux essieux ou les véhicules articulés à trois essieux ne sont pas compris dans la proposition étant donné qu'une modification des réglemen-

tations existantes entraînerait un coefficient de dégâts aux routes inacceptables pour plusieurs Etats membres. Les véhicules pour le transport de passagers sont également exclus.

L'annexe jointe à la note explicative concernant la proposition indique pour les principaux ensembles proposés leur poids maximal autorisé en charge, les charges par essieu admissibles, leur agressivité, et le rapport charge utile/P.M.A. En général, les ensembles proposés par la Commission provoquent des dégâts relativement réduits si on les compare à ceux qui causent la plupart des ensembles d'aujourd'hui et le coefficient de dégâts est moins important pour les véhicules les plus lourds proposés.

PUBLICATIONS DE LA COMMISSION EN MATIERE ECONOMIQUE

Le 15 décembre 1978, la Commission a publié le premier numéro de sa nouvelle publication intitulée « Economie Européenne ».

Cette publication remplace les diverses publications de la Commission qui existent actuellement (notamment le rapport trimestriel sur la « Situation économique de la Communauté » et les « Graphiques et notes rapides sur la conjoncture dans la Communauté »).

« Economie européenne » paraît trois fois par an, soit en mars, en juillet et en novembre.

— Le numéro de novembre reproduit la proposition de la Commission pour le rapport annuel au cours du quatrième trimestre de chaque année, fixe les lignes directrices de la politique économique à suivre par les Etats membres au cours de l'année suivante. Le numéro de novembre présente également un bilan de l'évolution économique de la Communauté, contenant les analyses et les données de base sur lesquelles repose le projet de rapport annuel.

Cette édition contient, en outre, une annexe statistique retraçant l'évolution, sur base annuelle, des principaux indicateurs économiques depuis 1958, ainsi que les données sur les budgets des Etats membres de la Communauté.

En mars et en juillet de chaque année, « Economie européenne » présente une analyse de la situation économique de la Communauté, de même que des rapports et études sur des problèmes intéressant la politique économique, notamment des études sur les politiques communautaires en matière économique, monétaire et financière.

Trois séries de suppléments complètent « Economie européenne » :

— Les suppléments de la série A - « Tendances conjoncturelles » - décrivent, à l'aide de tableaux et de graphiques, les tendances les plus récentes de la production industrielle, des prix à la consommation, du chômage, de la balance commerciale et des taux de change. Ils paraissent mensuellement, sauf en août.

— Les suppléments de la série B - « Perspectives économiques : Résultats des enquêtes auprès des chefs d'entreprise » - reproduisent et commentent les principaux résultats de l'enquête mensuelle de conjoncture effectuée auprès des chefs d'entreprise de la Communauté (commandes, stocks, perspectives de production, etc.). Ils sont également publiés chaque mois, sauf en septembre.

— Les suppléments de la série C - « Perspectives économiques : Résultats des enquêtes auprès des consommateurs » - présentent et analysent les résultats de l'enquête de conjoncture effectuée trois fois par an (en janvier, mai et octobre) auprès des consommateurs de la Communauté au sujet de la situation économique et de ses perspectives d'évolution à court terme.

III. — Relations extérieures

RELATIONS AVEC LES PAYS ACP

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 5-6 février 1979, les règlements concernant l'application des décisions nos 4/78 et 5/78 du Conseil des Ministres ACP-CEE portant dérogation à la définition de la notion de « produits originaires », pour tenir compte de la situation particulière du Kenya et du Malawi, en ce qui concerne certains articles de pêche (mouches pour la pêche).

Il a en outre approuvé pour ce qui concerne la Communauté le projet de décision du Conseil des Ministres ACP-CEE portant dérogation à la définition de la notion de produits originaires pour tenir compte de la situation particulière de l'île Maurice, en ce qui concerne ses productions de conserves de thon.

POLITIQUE EXTERIEURE DE LA COMMUNAUTE DANS LE DOMAINE ENERGETIQUE

Le 1^{er} février 1979, la Commission a adopté une proposition présentant les grandes lignes d'une politique extérieure qui devrait permettre de stabiliser et de diversifier les approvisionnements de la Communauté en énergie en provenance des pays tiers.

Les propositions seront soumises au Conseil pour être discutées lors de sa prochaine réunion en mars. Elles seront également transmises au Parlement et au Comité économique et social.

Les propositions attirent en particulier l'attention sur l'écart énergétique qui se creusera vraisemblablement à la fin des années 80 lorsque les approvisionnements en pétrole et en uranium deviendront probablement rares et plus onéreux.

L'accent est placé sur la nécessité de limiter la dépendance de la Communauté par rapport aux importations, de diversifier les approvisionnements, d'accroître la stabilité, d'accélérer la coopération avec les pays en voie de développement. Le nouveau document sur la politique extérieure doit être lu à la lumière des réflexions contenues dans le document sur les « objectifs énergétiques pour 1990 et programmes des Etats membres » adopté en novembre dernier.

Dans les deux secteurs dans lesquels les initiatives extérieures ont la plus grande signification, car ils sont ceux où la dépendance de la Communauté est la plus grande — le pétrole et l'uranium — les gouvernements et les compagnies ont mené des actions efficaces, qu'il convient de ne pas remettre en cause. On peut, cependant, penser au lendemain d'une crise qui a révélé la fragilité de l'édifice, qu'il est désormais nécessaire d'aller plus loin dans le sens d'une action communautaire.

Concernant le pétrole, certaines compagnies européennes affirment que les charges qui résultent pour elles de leurs activités (raffinage, transport) ne leur permettent plus de disposer des moyens nécessaires à la prospection, au moment où celle-ci s'avère le plus nécessaire.

Quant à l'uranium, les négociations en cours avec la plupart des pays fournisseurs révèlent qu'en dehors des aspects commerciaux et financiers, les considérations politiques prennent de plus en plus d'importance et impliquent l'intervention de la puissance publique comme seule capable de garantir le bon usage de ce produit.

Dans l'un et l'autre cas, une action de la Communauté apparaît comme le meilleur garant de la sauvegarde des intérêts de ses Etats membres, soit qu'elle aide les opérateurs à intensifier leurs efforts d'approvisionnement, soit qu'elle fournisse le cadre à l'intérieur duquel leur action revêtira le maximum d'efficacité.

Le rôle de la Communauté dans chacun de ces principaux secteurs — charbon, pétrole et gaz, uranium — doit être évalué sur la base de ces intérêts. Il faut également prendre en considération les développements plus généraux relatifs à l'énergie : discussions et négociations internationales, développement des sources alternatives, recherche et développement et coopération avec les pays en voie de développement.

Ces secteurs sont examinés plus en détail ci-après :

CHARBON

Approvisionnement

L'approvisionnement en charbon ne pose, quant aux importations des pays tiers, que peu de problèmes. La Communauté a consommé en 1978 environ 287 millions de tonnes de charbon, dont 46 millions de tonnes soit 16 % — ont été importés. La production interne se répartit de façon fort inégale parmi les Etats membres de la Communauté (88 % sont concentrés en Allemagne et au Royaume-Uni), tandis que les importations sont plus diversifiées : Pologne 33 %, Etats-Unis 16 %, République d'Afrique du Sud 23 %, Australie 15 %, URSS 9 %, autres 4 %.

La Commission a déjà insisté sur la nécessité de tenir compte des situations différentes au sein de la Communauté et de concilier les intérêts divergents des Etats membres. Mesures de soutien pour l'échange intracommunautaire de charbon à coke et de charbon pour les centrales sans adoption de mesures restrictives pour les échanges internationaux.

Des restrictions n'aboutiraient pas nécessairement à une plus grande consommation de charbon communautaire, mais à une dépendance accrue par rapport au pétrole, dans la mesure où le charbon communautaire n'est pas compétitif au plan international.

Trois types de mesures devraient être systématiquement encouragés :

- la participation des compagnies charbonnières européennes à des « joint ventures » dans des pays tiers, par exemple, par l'intermédiaire de crédits CECA accrus ;
- la conclusion de contrats à long terme entre utilisateurs de la Communauté et producteur d'outre mer ;
- l'organisation, toutes les fois que l'intérêt commercial la justifie, d'une coopération technique avec des pays tiers, en vue de développer les procédés de conversion du charbon en hydrocarbures (liquéfaction, gazéification).

PETROLE

Approvisionnement

C'est en matière de pétrole que la dépendance de la Communauté à l'égard de l'extérieur est la plus évidente. En 1977, les importations de pétrole brut de la Communauté (485 millions de tonnes) ont représenté plus de 50 % de la consommation brute d'énergie et plus de 92 % de la consommation brute de pétrole de la Communauté. Les chiffres ne sont pas encore disponibles pour 1978. Le tableau suivant indique quels ont été les principaux fournisseurs et la part que chacun de ces pays représente dans les importations de la Communauté.



Arabie Saoudite	148,9 mt	30,7 %
Iran	77,9 mt	16,0 %
Iraq	47,8 mt	9,8 %
Libye	39,3 mt	8,1 %
Koweït	30,3 mt	6,2 %
Nigéria	29,6 mt	6,1 %
Abu Dhabi	25,3 mt	5,2 %
Europe de l'Est	21,2 mt	4,6 %
Algérie	17,3 mt	3,5 %
Qatar	8,5 mt	1,7 %
Norvège	7,0 mt	1,4 %

Pour certains de ces pays, les exportations à destination de la Communauté constituent une part élevée de leur production (Norvège 51 %, Irak 43 %, Qatar 40 %, Libye 39 %).

La situation de dépendance de la Communauté ne devrait pas se modifier sensiblement puisque, en 1990 comme en 1985, les importations nettes de pétrole pourraient encore représenter 40 % environ de la consommation brute d'énergie de la Communauté et 80 % de sa consommation brute de pétrole.

En ce qui concerne les importations et les exportations de produits pétroliers, pratiquement équilibrés actuellement au niveau de 40 millions de tonnes, elles ont une importance marginale et ne représentent respectivement que moins de 8 % de la consommation brute de pétrole de la Communauté.

Le trait dominant de la période à venir est la possibilité d'une tension sur le marché pétrolier dans les années 1985-1990 compte tenu d'un certain décalage entre production et consommation. Cette tension impliquera que les prix du pétrole seront de plus en plus fixés en fonction des conditions d'un marché de vendeurs.

La Communauté doit donc se mettre en mesure d'affronter les conditions d'un tel marché : la fixation d'objectifs, comme celui d'une importation nette de pétrole ne dépassant pas 500 millions de tonnes en 1985 va dans ce sens.

La Communauté devrait s'attacher à nouer des relations régulières avec les organisations de producteurs et s'efforcer d'inclure dans les conversations qu'elle aura à titre bilatéral avec tous les pays producteurs l'examen des problèmes énergétiques, et dans les accords qu'elle conclura, un volet énergie. La Communauté s'efforcera en outre d'encourager par les moyens appropriés (subventions remboursables en cas de succès et éventuellement système d'assurance-crédit) les compagnies pétrolières à développer leur action de prospection à travers le monde ; elle encouragera les échanges de technologie et la formation des experts de tous les pays intéressés, grâce aux instruments dont disposent les Etats membres.

GAZ

Approvisionnement

En 1977, les besoins de la Communauté en gaz naturel se sont élevés à près de 160 millions de tep (tonnes équivalent pétrole), soit 17 % de la couverture des besoins en énergie primaire de la Communauté. Dans ce montant, les Pays-Bas sont intervenus pour 52,5 % et les importations en provenance de pays tiers pour 11 %, le solde, soit 36,5 %, provenant d'autres zones de production à l'intérieur de la Communauté, en particulier de la mer du Nord.

Cette structure d'approvisionnement évolue rapidement avec l'épuisement progressif des gisements communautaires actuellement en exploitation.

La dépendance à l'égard des importations en provenance de pays tiers est en croissance rapide ; elle atteindra probablement 25 % en 1980, 38 % en 1985 et près de 50 % en 1990. Des contrats d'importations ont été conclus pour un total de 93 millions de tep/an, dont 30 % environ seront transportés par méthaniers sous forme de GNL (gaz naturel liquéfié). Conclues à long terme, ces contrats offrent une meilleure garantie d'approvisionnement que les contrats d'importation d'autres énergies, sans être toutefois exempts de tout risque.

Le tableau suivant indique la répartition des importations de gaz naturel de la Communauté par pays de provenance, ainsi que leur évolution.

	(Milliards de m ³ qualité Groningue)		
	1 TEP = 1 300 m ³		
	1978	1985	1990
Algérie	4,7	48,7	61,2
Libye	2,9	3,3	3,3
URSS	17,1	23,8	25,6
Norvège	17,0	35,2	46,2
Iran	—	8,1	10,0
Autres	—	—	4,4
Total	41,7	119,1	150,7

Les autres gaz et en particulier le GPL (gaz de pétrole liquéfié) (9,8 millions TEP en 1976), représentent une part modeste dans le bilan énergétique de la Communauté. Cependant, tout indique que des excédents apparaîtront au cours des prochaines années sur le marché mondial, ce qui pourrait modifier la position de ces gaz sur le marché de la Communauté.

La Communauté devrait marquer son intérêt pour le développement de l'utilisation du gaz naturel et elle étudiera, dans le cadre du dialogue euro-arabe, les moyens de résoudre les problèmes qui se posent en matière d'exploitation, de transport (construction et méthaniers) et de stockage (terminaux pour le GNL).

Elle étudiera la possibilité d'utiliser les moyens de financement dont elle dispose afin de promouvoir l'utilisation du gaz dans la Communauté.

Elle devrait encourager l'industrie gazière à étudier l'exploitation éventuelle des futurs excédents de GPL.

URANIUM

Approvisionnement

La Communauté a consommé, en 1978, environ 10 000 t d'uranium naturel, alors que sa production propre, concentrée presque entièrement dans un seul Etat membre (France) s'élève à moins de 2 500 t. En 1985 et 1990, les besoins de la Communauté pourraient s'élever respectivement à plus de 20 000 et 30 000 t. La production indigène à ces dates ne devrait pas se situer à plus de 4 000 t, les ressources totales de la Communauté — dans l'état actuel des estimations — étant de l'ordre de 120 000 t.

La production non communautaire d'uranium naturel est actuellement concentrée, pour l'essentiel, aux Etats-Unis (20 000 t de capacité en 1978), en Afrique du Sud (9 000 t), au Canada (6 500 t), au Niger et au Gabon (3 500 t). Au cours de la prochaine décennie, l'Australie devrait s'ajouter à cette liste (pour 6 000 t en 1985).

Les principaux fournisseurs actuels de la communauté sont le Canada et les pays d'Afrique. Ces pays et l'Australie seront ceux d'où proviendront la majeure partie de

nos importations dans les années à venir. Cette énumération illustre la diversification de nos sources, condition évidente de la sécurité de nos approvisionnements. Cette liste ne semble pas pouvoir inclure, de façon appréciable, d'autres fournisseurs durant la prochaine décennie, hormis, peut-être, les États-Unis, mais ceux-ci seront eux-mêmes importateur net d'uranium naturel. Certains pays d'Amérique du Sud et d'Afrique pourraient s'ajouter à la liste des pays qui nous approvisionneront dans les années 1990. De même, la Chine, à laquelle nous lie désormais un accord de coopération, pourrait devenir l'un de nos fournisseurs d'uranium.

La Communauté devrait s'efforcer de trouver une solution, dans le cadre du traité Euratom, aux problèmes posés par l'approvisionnement des utilisateurs des États membres en uranium naturel. A cet égard, la conclusion d'accords à l'intérieur desquels les opérateurs signeraient les contrats d'approvisionnement nécessaires semble être le meilleur moyen de concilier les intérêts commerciaux et les contraintes politiques.

La Communauté devrait faire tout ce qui est en son pouvoir, au sein des organisations internationales existantes ou dans le cadre des discussions relatives aux divers

aspects du cycle nucléaire, pour défendre les intérêts des États membres à l'exportation : enrichissement de l'uranium, retraitement du combustible, exportation de techniques et de matériel nucléaires.

Recherche et développement

La Communauté s'efforcera, par la conclusion d'accords avec les États tiers fortement industrialisés, d'amplifier ses actions de recherche et de développement dans le domaine énergétique.

Elle accroîtra sa coopération avec les pays en voie de développement, de façon à mettre le plus rapidement possible, à la disposition de ceux-ci des procédés qui leur permettront d'utiliser au maximum leurs diverses sources d'énergie, y compris les énergies nouvelles et renouvelables.

Organisations Internationales

La Communauté, dans toutes les organisations internationales où elle joue un rôle actif, manifesterà sa volonté de maintenir le dialogue sur les problèmes d'énergie dans un esprit de solidarité et de coopération.

Reliure « REVUE DU MARCHÉ COMMUN »

Pour PROTÉGER, pour CLASSER, pour CONSERVER vos exemplaires de la Revue, nous vous proposons des reliures mobiles au format de la Revue (1 reliure contient un an de la Revue).

Pour vous les procurer, il vous suffit de retourner le bon ci-dessous ou une lettre de commande accompagné de son règlement.

Prix : 23 F HT + T.V.A. 17,60 % = 4,05 F + port 5 F = 32,05 F TTC franco.

BON DE COMMANDE

Je vous commande reliure mobile Revue du Marché
Commun au prix de 32,05 FF l'unité

Je vous règle la somme de

Par C.C.P. 10 737-10

Par chèque bancaire

} à l'ordre des *Editions Techniques*
et *Economiques*

NOM Date et signature

ADRESSE

.....

A retourner à

**REVUE
DU MARCHÉ COMMUN**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

TRENTE ANS D'EUROPE 1945-1975

par François VIZINE

Préface de Jacques RUEFF

149 pages. Format 13,5 × 20,5. Prix : 29 F

Dans le présent ouvrage, *30 Ans d'Europe*, 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. Vizine 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.

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - F 75005 PARIS

dans l'entreprise l'acheteur se sert du Kompass



VISUAL

Dans l'entreprise, l'acheteur se sert de l'annuaire KOMPASS parce qu'il a besoin de savoir qui produit quoi, qui fabrique tel matériel, qui représente qui en France, qui distribue cette marque.

L'énorme masse d'informations du KOMPASS (6 000 pages, 3 volumes) classée en tableaux et notices normalisés, répertorie 24 000 produits, 46 000 firmes, 18 000 marques, 13 000 représentants de firmes étrangères en France, les zones industrielles, la sous-traitance. KOMPASS, c'est la boussole de l'acheteur industriel.

Un réseau de plus de cinquante cinq enquêteurs exclusifs assure son actualisation constante et rigoureuse. La gestion informatique du fichier, la photocomposition ont permis une présentation homogène des 16 KOMPASS (dont 11 européens) qui paraissent dans le monde.

Parce qu'il permet de peser sur les prix d'achat, le KOMPASS ne coûte pas, il rapporte.

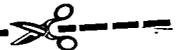
Dans une entreprise, de petite ou de grande taille, du service achats à la direction des ventes, de l'ingénieur à la documentaliste, le KOMPASS est un outil indispensable à tous. C'est une nécessité économique.

La 45^e édition (1979) vient de paraître.

KOMPASS



S.N.E.I.
22, avenue Franklin-D.-Roosevelt, 75008 Paris
Tél. : (1) 359.37.59

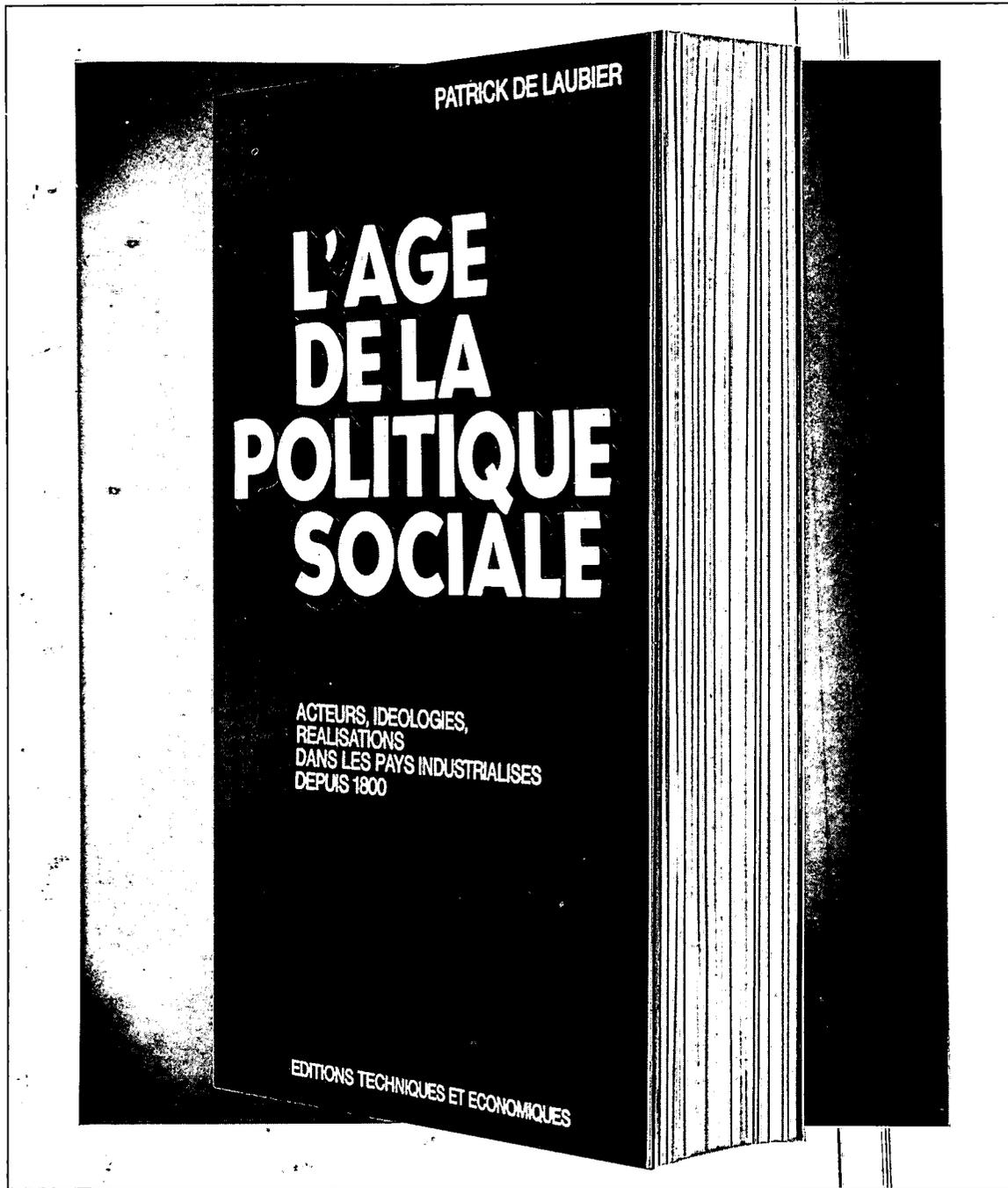


BON DE COMMANDE A RETOURNER A LA RMC 3A
S.N.E.I., 22, avenue F.-D.-Roosevelt, 75008 PARIS
Veuillez m'adresser les trois volumes du KOMPASS FRANCE,
édition 1979, au prix de 740,88 F, TTC, franco de port Paris
(758,52 F, TTC, franco de port banlieue et province).
NOM FONCTION
FIRME (nom et adresse complète)

Ci-joint, chèque de F Signature :
Cachet :

la  édite aussi les INVENTAIRES REGIONAUX reflète des structures et des réalités vivantes des entreprises et de leurs productions à l'échelle des régions françaises.

PATRICK DE LAUBIER



**"... EN BREF, LECTURE TRÈS UTILE, PARCOURS
PITTORESQUE ET INSTRUCTIF, OUVRANT LA VOIE
A DE NOMBREUSES CONTROVERSES TOUJOURS RENOUVELEES."
(Alfred Sauvy - Le Monde)**

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES - 3, rue Soufflot - 75005 PARIS

IMPRIMÉ EN FRANCE