



La coopération minière dans Lomé II, C. CHEYSSON. — Les six mois du Parlement européen, M. BYWATER. — « Le nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts », Ch. ANDRE. — Le principe de l'égalité de traitement en droit économique communautaire (1^{re} partie), G. APOLLIS. — La liberté d'établissement comme facteur d'accentuation des disparités régionales intra-communautaires en l'absence d'une politique régionale et budgétaire adéquate, A. BUZELAY. — Compétence judiciaire, reconnaissance et exécution des décisions civiles et commerciales dans la Communauté Economique Européenne (IV), L. FOCSANEANU.

N° 234 FEVRIER 1980

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

**VIENT DE
PARAITRE en français**

perspectives énergétiques mondiales

perspectives énergétiques mondiales

Horizon 2020



Publié pour la Conférence
Mondiale de l'Énergie
par les Editions Techniques
et Économiques

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'Énergie
par les Editions Techniques
et Économiques

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 Économiques
3, rue Soufflot, 75005 PARIS



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Numéro 234
Février 1980

sommaire

problèmes du jour

- 59 La coopération minière dans Lomé II, par Claude CHEYSSON.
- 63 Les six mois du Parlement européen, par Marion BYWATER.
- 66 « Le nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts » (N.I.C.), par Charles ANDRE, Administrateur principal à la Direction générale des Affaires économiques et financières.

l'économique et le social dans le marché commun

- 72 Le principe de l'égalité de traitement en droit économique communautaire (1^{re} partie), par Gilbert APOLLIS, Docteur en Droit, Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Montpellier (Université I).
- 85 La liberté d'établissement comme facteur d'accentuation des disparités régionales intra-communautaires en l'absence d'une politique régionale et budgétaire adéquate, par Alain BUZELAY, Chargé de Conférence à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Nancy.

questions institutionnelles et juridiques

- 91 Compétence judiciaire, reconnaissance et exécution des décisions civiles et commerciales dans la Communauté Economique Européenne. (IV). — Les accords multilatéraux conclus en application de l'article 220 du Traité de Rome et leur interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes, par Lazar FOCSANEANU, Diplômé de l'Académie de Droit international de la Haye, Chargé de cours à l'Institut d'études politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III.

actualités et documents

- 107 Communautés européennes.
- 115 Bibliographie.

© 1980 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

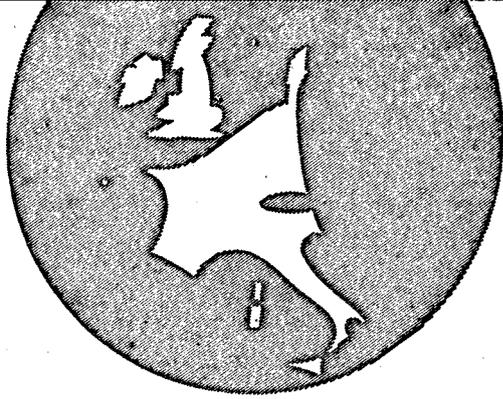
Abonnement 1980

France 313 F (TTC)

Etranger 332 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



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Numéro 234
Février 1980

sommaire

problèmes du jour

- 59 La coopération minière dans Lomé II, par Claude CHEYSSON.
- 63 Les six mois du Parlement européen, par Marion BYWATER.
- 66 « Le nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts » (N.I.C.), par Charles ANDRE, Administrateur principal à la Direction générale des Affaires économiques et financières.

l'économique et le social dans le marché commun

- 72 Le principe de l'égalité de traitement en droit économique communautaire (1^{re} partie), par Gilbert APOLLIS, Docteur en Droit, Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Montpellier (Université I).
- 85 La liberté d'établissement comme facteur d'accentuation des disparités régionales intra-communautaires en l'absence d'une politique régionale et budgétaire adéquate, par Alain BUZELAY, Chargé de Conférence à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Nancy.

questions institutionnelles et juridiques

- 91 Compétence judiciaire, reconnaissance et exécution des décisions civiles et commerciales dans la Communauté Economique Européenne. (IV). — Les accords multilatéraux conclus en application de l'article 220 du Traité de Rome et leur interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes, par Lazar FOCSANEANU, Diplômé de l'Académie de Droit international de la Haye, Chargé de cours à l'Institut d'études politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III.

actualités et documents

- 107 Communautés européennes.
- 115 Bibliographie.
-

© 1980 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 1980

France 313 F (TTC)

Etranger 332 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 : Conférence Mondiale de l'Energie, p. II cov. ; Elargissement des Communautés européennes, p. III cov. — Kompas, p. IV cov.

LA COOPÉRATION MINIÈRE DANS LOMÉ II

Claude CHEYSSON (*)

Le 31 octobre 1979 a été signée à Lomé (Togo) la seconde Convention CEE-ACP liant pour 5 ans les 9 Etats membres de la Communauté européenne et 59 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Le volet minier de la nouvelle Convention de Lomé peut être à juste titre considéré comme une innovation marquante dans la poursuite de la coopération entre la Communauté et ses partenaires ACP. L'ouverture d'un champ nouveau de coopération, celui du développement minier des pays ACP rencontre à la fois les intérêts à long terme de la Communauté, soucieuse d'éviter le tarissement d'une de ses sources d'approvisionnement en minerais essentiels, et celui des Etats ACP désireux de tirer un parti plus grand de leur potentiel minier encore sous-exploité.

(*) Membre de la Commission des Communautés européennes.

Cette politique nouvelle de coopération minière est mise en place à un moment particulièrement propice, puisque chacun a pu constater et déplorer la tendance dangereuse à l'arrêt de l'investissement minier européen et même de l'exploration dans les pays en développement, les pays d'Afrique étant les plus atteints par ce mouvement de reflux.

C'est donc dans la volonté commune de renverser cette tendance que la Communauté et les Etats ACP se sont accordés sur un ensemble de moyens financiers et juridiques, de nature à promouvoir la relance de l'activité minière dans ces pays.

L'opportunité de l'action

Les prochaines années montreront si, dans la voie adoptée, les moyens dégagés ont été suffisants au regard de la tâche à accomplir. La question qui paraît essentielle aujourd'hui est celle de savoir si la nature des instruments mis en place par la nouvelle Convention est bien adaptée aux réalités et si l'ensemble permet d'espérer franchir ou contourner les obstacles au développement du secteur minier des ACP.

Pour cela il faut d'abord énoncer clairement les caractères particuliers de l'investissement minier ; activité de cycle long — quinze à vingt ans séparent la découverte d'un gisement et la phase de pleine exploitation — nécessitant des investissements massifs et à haut risque, tournée principalement vers les marchés industrialisés et qui en conséquence peut, moins que d'autres encore, se développer dans l'instabilité.

Cette instabilité est à l'évidence perçue comme plus grande dans les pays en développement soumis — des événements récents l'ont montré — à des tensions internes et externes plus graves. D'où un désengagement certain des entreprises minières qui ont réorienté leurs efforts de recherche et d'investissement vers les pays industrialisés, au point que le décalage déjà important observé aujourd'hui entre les réserves minières potentielles dont les pays en développement sont détenteurs — environ 40 % des réserves mondiales connues pour l'ensemble des minerais — et leur part dans la production effective (moins de 30 %) risque de se creuser davantage.

Ce phénomène est à l'évidence inquiétant pour les pays en développement concernés qui risquent de voir baisser, alors qu'elles devraient augmenter, leurs recettes d'exportations, leurs rentrées fiscales, les créations d'emplois ou de développement technique, alors qu'une exploitation plus soutenue de leurs ressources naturelles assurerait de meilleures chances de progrès économique et social. Il ne l'est pas moins pour les pays européens qu'une



poursuite de telles tendances menace à terme relativement court de pénuries ou de dépendance intolérable vis-à-vis d'un ou plusieurs fournisseurs exclusifs.

La Communauté européenne est au plus haut point concernée par cette évolution : beaucoup plus largement dépendante de l'extérieur pour les matières premières que d'autres puissances industrielles telles que les Etats-Unis ou l'URSS, elle n'a guère développé, à l'instar du Japon lui aussi très dépendant, sa stratégie active autonome d'approvisionnement. Il s'avère au contraire que les investissements miniers européens à l'extérieur sont non seulement très inférieurs en volume aux investissements extérieurs japonais ou américains mais que la réticence des investisseurs européens dans les PVD est encore plus marquée que celle des autres entreprises minières.

Ainsi, la part des PVD dans l'ensemble des dépenses d'exploration des sociétés européennes, qui se situait à environ 40 % à la fin des années 60, est tombée à une moyenne de 13 % entre 1972 et 1977. La Communauté européenne peut d'autant moins rester insensible à ce recul que celui-ci frappe en priorité les pays avec lesquels elle entretient les relations économiques les plus étroites, à savoir l'Afrique. La diminution des dépenses d'exploration y a atteint des proportions dramatiques, puisque celles-ci se sont réduites à environ 220 000 \$ US par an au cours des 4 dernières années, alors qu'elles atteignaient un niveau plus de dix fois supérieur il y a quelques années.

Les moyens d'une politique

Les difficultés essentielles pour développer le secteur minier des ACP indiquent assez clairement les objectifs si on veut renverser la tendance. Il s'agit de :

- préserver les capacités existantes contre les aléas majeurs, qu'ils soient techniques, politiques ou économiques ;
- relancer l'effort de recherche et d'exploration ;
- faciliter et accélérer les investissements sur les projets identifiés.

C'est à ces objectifs que correspond la gamme des moyens mis en œuvre dans la nouvelle Convention.

1. UN SYSTEME D'ASSURANCE DU MAINTIEN DES CAPACITÉS DE PRODUCTION ET D'EXPORTATION MINIERE : LE « SYSMIN »

La première étape d'une politique de développement du potentiel minier doit nécessairement

comporter une meilleure protection de l'acquis, c'est-à-dire des capacités minières existant dans les ACP et d'abord de celles des pays vulnérables dont l'économie dépend étroitement des produits miniers.

A cet égard, le système d'assurance incorporé dans la nouvelle Convention de Lomé, dénommé « SYSMIN » et doté de 280 millions d'UCE (400 millions de dollars US) (1) — sans être comme le « STABEX » un mécanisme de compensation automatique des recettes d'exportation — propose une formule adaptée aux caractéristiques de l'activité minière. Il met en effet l'Etat ACP concerné en mesure de faire face à toute perturbation grave affectant le maintien des capacités installées sur le site minier proprement dit, mais aussi en matière d'infrastructure de transport et d'exportation.

Les perturbations visées peuvent être de caractère accidentel (incidents techniques majeurs, troubles politiques externes ou internes) ou de caractère économique (baisse anormale des quantités exportées ou des prix des exportations). Le critère essentiel d'intervention du « SYSMIN » est l'existence ou la menace d'une réduction substantielle des capacités de production ou d'exportation du produit minier résultant de circonstances indépendantes de la volonté de l'Etat ACP et de la société productrice. Lorsque les critères sont remplis, l'intervention du « SYSMIN » est faite sous forme de prêts spéciaux (1 % d'intérêt, remboursement sur 40 ans avec 10 ans de différé) destinés à financer des projets ou programmes. Ceux-ci doivent viser au rétablissement des capacités affectées (sans que la Convention exclue toutefois une utilisation plus large).

Des dispositions particulières, pour la mise en œuvre de ce fonds d'assurance, permettent d'éviter le saupoudrage (ne sont pris en compte que des produits représentant régulièrement plus de 15 % des exportations totales d'un pays ACP), ainsi que l'excessive concentration géographique (aucune tranche annuelle ne peut être affectée à plus de 50 % à un seul pays ACP), et de le faire jouer rapidement (avances) lorsque les circonstances l'exigent, sans pour autant renoncer à une analyse approfondie des problèmes (les avances s'intègrent dans des projets ou programmes).

Les critères d'application excluent, d'autre part, explicitement une intervention du « SYSMIN » pour soutenir artificiellement une exploitation non viable (cas d'une mine en voie d'épuisement par exemple).

D'autres dispositions définissent le champ d'application du système, notamment la liste, qui n'est pas immuable, des produits couverts. Lors de l'entrée en vigueur de la Convention, elle comprend : le

(1) Au taux de change de décembre 1979.

cuivre et le cobalt, les phosphates, le manganèse, la bauxite et l'alumine, l'étain, le minerai de fer (2).

Le texte de la Convention fixe les limites et l'économie générale du système. Les modalités d'application devront, dans ces limites, tenir le plus grand compte de la diversité des situations.

2. LA RELANCE DE L'EFFORT DE RECHERCHE ET D'EXPLORATION : DES MOYENS ACCRUS

La menace la plus grave qui pèse à terme sur le développement minier des ACP est l'insuffisance des investissements d'exploration. Sans une relance rapide de l'effort dans ce domaine, il y a risque pour la continuité des approvisionnements de la Communauté et les Etats ACP ne sont pas en mesure d'attirer un flux suffisant d'investissements miniers.

Les actions à entreprendre se situent à deux niveaux :

a) l'inventaire géologique destiné à mieux connaître les ressources du sous-sol et à identifier les projets potentiels. Cet effort n'a pas toujours été suffisant et, dans les pays où il a été réalisé, il l'a été de manière fragmentaire.

Il s'agit donc d'aider les Etats ACP à renforcer les capacités de leurs services ou agences géologiques et des mines, ainsi que de mieux valoriser le stock de données géologiques et minières déjà disponibles pour orienter en conséquence les recherches supplémentaires.

Ce type d'action peut être financé par des prêts spéciaux (1 % — 40 ans) ou des subventions non remboursables du Fonds européen de développement. C'est bien entendu à chaque Etat ACP qu'il revient de retenir ou non cet aspect du développement parmi ses priorités, mais la Convention en ouvre la possibilité ;

b) au stade suivant de la séquence de l'activité minière se situe une autre série d'opérations qu'il convient d'encourager. Les investissements et études préalables doivent en effet être entrepris pour faire d'un gisement reconnu un projet d'exploitation techniquement réalisable et économiquement rentable. C'est à ce niveau que se situent les risques les plus grands, car l'investissement est alors coûteux tandis que les aléas sont encore nombreux ; un gisement prometteur peut du fait de sa situation géographique, des méthodes d'extraction ou de traitement à utiliser..., se révéler finalement de peu d'intérêt économique.

Traditionnellement, ces investissements d'exploration intensive et ces études techniques et économiques préalables ont été auto-financés par les compagnies minières grâce aux rentes accumulées en période de haut cours.

(2) Sous réserve des productions couvertes par le « Stabex » qui n'entreront dans le « Sysmin » qu'après une période transitoire de cinq ans.

Aujourd'hui, après une longue période de dépression des cours, les perspectives de reconstitution de la rente minière par les opérateurs étrangers sont faibles dans la plupart des PVD, en raison de la volonté généralisée des pays producteurs de bénéficier des sur-profits temporaires de différentes manières (progressivité des droits de sortie, participation sans contrepartie financière au capital social, charges annexes de nature variée, ...).

Dans la mesure où la relance de l'investissement d'exploration est nécessaire tant pour la sécurité d'approvisionnement à moyen terme de la Communauté que pour la mise en valeur par les ACP de leur potentiel minier, de nouvelles formules devraient être trouvées pour permettre l'utilisation sur le terrain des capacités technologiques et commerciales des opérateurs européens, tout en sauvegardant la souveraineté des pays-hôtes sur leurs ressources naturelles.

La nouvelle Convention augmente les moyens financiers disponibles à cette fin et en particulier les concours sous forme de « capitaux à risques » (3), qui passent de 95 millions d'UCE (135 millions de dollars US) dans la première Convention à 280 millions d'UCE (400 millions de dollars US). Déjà destinés, depuis Lomé I, au financement de projets dans les secteurs productifs, industriel, agro-industriel, touristique et minier, ces concours pourront en particulier, et à la demande des Etats ACP, financer les recherches et investissements préparatoires à la mise en exploitation de projets miniers. Ces concours pourront être incorporés dans l'aide en capital dont la société promotrice peut bénéficier en cas de mise en exploitation du gisement.

Il est clair que l'accroissement des moyens disponibles dans la Convention doit faciliter la relance de cette phase de l'activité minière de manière à permettre la mise en exploitation du maximum de gisements identifiés et intéressants dans les pays ACP. Ces moyens pourront être combinés avec d'autres, nationaux ou extra-communautaires.

3. L'APPUI AUX INVESTISSEMENTS DE PRODUCTION : DES INSTRUMENTS FINANCIERS ET JURIDIQUES

Dans ce domaine, encore, les moyens de la nouvelle Convention visent à surmonter les deux

(3) Les « capitaux à risques » proviennent des ressources du Fonds européen de développement (FED) et sont gérés par la Banque européenne d'investissement (BEI). Ils consistent en des prêts « conditionnels » ou « subordonnés », c'est-à-dire, en simplifiant, des prêts dont le remboursement n'intervient qu'en cas de succès du projet. Les conditions financières sont fixées cas par cas mais sont en règle générale plus favorables que celles des prêts bonifiés de la Banque. Le taux d'intérêt est toujours inférieur à celui des prêts bonifiés.



principaux obstacles qui s'opposent au développement normal de l'investissement : l'insuffisance des moyens financiers et la réticence des opérateurs devant des risques non économiques.

Au plan financier, les limites de l'action publique sont évidentes, d'une part parce que les montants en cause sont de très grande ampleur (le Centre des Nations Unies pour les ressources naturelles estime à une moyenne de 4 milliards de \$ les besoins annuels d'investissements miniers dans les PVD entre 1977 et 1990), d'autre part parce que s'agissant d'opérations normalement rentables l'essentiel du financement doit provenir des opérateurs eux-même. Les financements publics et en particulier les moyens communautaires peuvent par contre stimuler l'investissement extérieur direct des sociétés minières européennes dans les pays ACP en apportant un complément de ressources utiles et parfois indispensables au montage de projets.

Dans ce contexte l'apport de la Convention est loin d'être négligeable. C'est ainsi que la Banque européenne d'investissement a maintenant la possibilité d'engager sur ses ressources propres un montant de 200 millions d'UCE (285 millions de dollars US) dans des projets d'investissements relevant du secteur énergétique et minier et qui auront été reconnus d'intérêt mutuel par la Communauté et l'Etat ACP concerné. De plus des bonifications d'intérêts pourront être accordées sur les prêts de la BEI (qui peuvent se monter au total à 685 millions d'UCE (980 millions de dollars US) pendant la durée de la nouvelle Convention) dans le secteur minier ; seuls les investissements pétroliers continuant d'être exclus du bénéfice de prêts bonifiés.

Au plan juridique, la nouvelle Convention s'efforce de dédramatiser les risques non économiques encourus par les opérateurs miniers européens dans les pays ACP.

Le sentiment de précarité des relations avec le pays-hôte explique en partie les réticences des opérateurs miniers à s'engager dans des pays en développement et notamment dans les pays ACP ; c'est un fait indéniable, quelle que soit par ailleurs la politique favorable aux investissements extérieurs arrêtée par la grande majorité des ACP en toute souveraineté.

Dans un domaine aussi sensible politiquement et s'agissant souvent d'investissements d'un volume important, le montage d'un accord entre opérateurs miniers et pays-hôte constitue toujours une opération délicate. Des efforts sont certainement nécessaires pour établir un climat de confiance entre les deux partenaires et tenter de donner des bases plus stables à leurs relations. La Convention de Lomé offre désormais deux possibilités nouvelles :

— en aidant le cas échéant l'Etat ACP à financer sa participation au capital social de l'entreprise

exploitante. Cela est possible par le biais des concours de la Communauté sous forme de capitaux à risques ;

— en offrant la possibilité, lorsque des financements communautaires interviennent sur un projet d'investissement, de conclure entre la Communauté et ses Etats membres d'un côté et le pays-hôte ACP de l'autre un *accord spécifique de protection de l'investissement minier*. Ce contrat, passé entre puissances publiques sur un projet jugé d'intérêt commun, permettra de définir sur une base solide et équitable les engagements et les avantages réciproques que s'accordent les parties ; la puissance publique européenne sera, en quelque sorte, le témoin de bonne fin et ceci devrait progressivement amener à définir des normes de comportement favorisant la confiance entre pays-hôte et investisseurs extérieurs.

Un cadre général propice, celui de la Convention de Lomé

Le rétablissement de relations de confiance propres à relancer le développement minier dans les ACP serait un objectif singulièrement difficile à atteindre s'il ne s'inscrivait dans un cadre aussi remarquable que celui de la politique de Lomé. C'est dans la sécurité offerte par un contrat global négocié entre partenaires égaux et couvrant tous les aspects de leurs relations économiques qu'ont pu se développer, sous Lomé I, des initiatives dont nul ne nie aujourd'hui le succès. Il est largement dû à la sécurité qu'implique un contrat unique passé entre deux groupes régionaux dans le respect du modèle de développement, des orientations fondamentales et des choix de chaque pays associé à l'Europe, sécurité, non discrimination, dialogue permanent sont les principes de base établis et vécus durant la précédente Convention et réaffirmés à l'occasion de son renouvellement.

La politique de coopération minière entre la Communauté et les pays ACP est maintenant dotée de moyens originaux. Elle s'appuie, gage de pérennité, sur l'intérêt réciproque des deux parties : continuité des approvisionnements pour la Communauté, mise en valeur de ressources naturelles pour le développement des ACP dans le respect de leurs souverainetés et de leurs identités. Elle bénéficiera du contexte général de confiance que la Convention établit entre la Communauté et ses partenaires. Il appartient à présent à tous les acteurs : ACP, Communauté, opérateurs privés de faire vivre cette politique nouvelle.

LES SIX MOIS DU PARLEMENT EUROPÉEN

Marion BYWATER

S'il y avait une chose sur laquelle la plupart des observateurs étaient unanimes dans leur analyse à la veille des élections directes à l'Assemblée européenne en juin dernier, c'était que le nouveau Parlement avait au maximum un an pour se faire une réputation ou sombrer dans une situation analogue à celle qu'avait connue l'ancienne Assemblée, qui était peu connue de l'opinion publique, à laquelle la Commission européenne prêtait attention surtout quand elle cherchait des alliés et rarement quand ses opinions étaient contraires aux siennes et qui n'était pas écoutée du tout par le Conseil. La nouvelle Assemblée ne peut pas se permettre de laisser passer sa chance, cependant. C'est toute la différence entre influencer l'opinion publique et convaincre un électeur. La participation au vote en juin dernier a frôlé la catastrophe, dans certains pays au moins. Il faudra veiller à ce que l'Assemblée fasse mieux la prochaine fois et c'est à partir de maintenant qu'il faut préparer le terrain, ou le pari ne sera pas tenu. Mais en quoi le nouveau parlement se différencie-t-il après six mois de l'ancien puisque ses pouvoirs sont restés les mêmes ?

Pour tenir le pari il faudrait que l'Assemblée puisse changer l'équilibre institutionnel à l'intérieur de la Communauté. Le processus semble en tout cas amorcé avec le conflit budgétaire. Il reste à voir si les parlementaires sauront exploiter leur avantage.

Mais le conflit budgétaire n'est que le sommet de l'iceberg. Il y a une série de signes, certains mineurs, certains plus importants qui pourraient faire basculer cet équilibre. La Commission, elle, prête en tout cas beaucoup plus d'attention à ce que dit le Parlement, bien consciente que si elle ne fait pas de l'Assemblée un allié, celle-ci pourrait prendre les initiatives et la Commission n'aurait plus qu'à les exécuter, même si son droit d'initiative qui relève des Traités restait théoriquement maintenu. L'opportunité pour le Parlement sera particulièrement grande cette année parce que la Commission actuelle vient à la fin de son mandat et semble par conséquent perdre de sa vitalité et de sa crédibilité ; on commence déjà à parler d'un « canard boiteux ».

La Commission prête plus d'attention au nouveau Parlement jusqu'à présent que le Conseil, lequel prête théoriquement plus d'attention aux résolutions de l'Assemblée qu'auparavant mais cela est bien théorique. La présence de la majorité des commissaires et des membres de leurs cabinets à Strasbourg tout au long des sessions en témoigne, même si cela ne se traduit pas toujours par une prise en compte des idées de l'Assemblée dans les propositions de la Commission. Mais là également le Parlement ne baisse plus les bras devant un refus de la Commission de prendre en considération son point de vue, en modifiant ses proposi-



tions. Mis à part le cas de l'agriculture, il y en a d'autres dont on a moins parlé. La commission juridique veut savoir de la Commission pourquoi elle a estimé bon de refuser le changement d'approche dans la proposition sur la responsabilité du fait des produits, que l'ancien Parlement avait proposé, et on n'a guère apprécié le fait que le commissaire Davignon aurait dit qu'il n'allait pas changer sa proposition sur la cinquième directive sur le droit des sociétés (structures des conseils d'administration) quoi qu'en pense l'Assemblée.

Il y a une tendance dans le nouveau Parlement à rechercher les limites de l'interprétation juridique des textes qui sont à la base de son mandat. C'est une recherche nouvelle. L'Assemblée s'est associée par exemple à deux entreprises qui contestent devant la Cour de Justice le bien fondé du règlement sur l'isoglucose, non pas parce qu'elle appuie les thèses de ces entreprises, mais parce que c'est le seul recours qu'elle a devant le fait que le règlement ait été mis en vigueur avant que le Parlement n'ait donné un avis (il avait bien été consulté mais n'avait pris le temps de formuler son avis). On verra peut-être, dès lors, moins souvent le Conseil adopter des règlements sans attendre l'avis du Parlement à l'avenir. Mais on est encore loin d'une situation où le Conseil prendra compte des délibérations du Parlement dans toutes ses décisions.

Ceci relève en partie du fait que les nouveaux parlementaires n'ont pas encore compris le jeu entre Commission, Conseil et les administrations nationales, qui sont les vrais canaux pour faire modifier une proposition de la Commission.

On sent que les parlementaires commencent à se sentir frustrés de l'absence de lien entre eux et le Conseil des Ministres, même si ce sentiment ne s'est pas encore extériorisé. Cela se voit régulièrement au moment de l'heure des questions, où les parlementaires se sentent de plus en plus impuissants devant la banalité des réponses de la Présidence qui représente le Conseil, et où on sent bien qu'ils cherchent une voie, peut-être sans vraiment le savoir, pour pouvoir interroger l'Etat membre qui bloque la décision en question. Très souvent encore c'est la Commission qui se voit attaquée pour quelque chose qui est de la faute des Etats membres et où les parlementaires prêchent très souvent les convertis.

Un des paradoxes de la nouvelle Assemblée c'est en effet que les liens avec les gouvernements ou l'opposition nationale sont moins étroits maintenant qu'ils ne l'étaient avant les élections directes. La plupart des membres ne siègent plus dans un parlement national, et les arrangements conclus pour une information réciproque des parlementaires nationaux et européens varient énormément d'un Etat membre à l'autre. A un extrême, il y a les mem-

bres britanniques qui n'ont même pas accès à la partie de la Chambre des Communes réservée à l'usage des parlementaires britanniques ; à l'autre il y a la majorité française. Pierre Bernard-Raymond, le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, assiste régulièrement aux sessions pour « conseiller » les parlementaires de la majorité sur leur conduite. Ce qui contraste avec bien d'autres qui sont moins responsables vis-à-vis de leurs gouvernements qu'auparavant — autre paradoxe non résolu jusqu'à présent —.

Dans sa recherche d'un nouvel équilibre le Parlement part certainement avec certains avantages qui ont peut-être été sous-estimés par les sceptiques avant les élections directes. Il y a un facteur banal mais réel : 410 membres, qui travaillent pour la plupart à temps plein, ont un impact que ne pouvait pas avoir la moitié de ce nombre ne vouant qu'un tiers ou un quart de leur temps à l'Assemblée.

Le fait d'être élu change certainement en lui-même des choses, bien que les systèmes électoraux sont tellement différents que le lien avec le votant n'est pas uniforme. Dans les systèmes à circonscription et liste uniques (telle la France ou l'Allemagne, où celui qui vote ne peut pas influencer l'ordre de priorité établi par le parti), le parlementaire dépend plus de la volonté des têtes de parti que de l'électorat, tandis que le lien avec l'électeur est beaucoup plus direct dans un système comme celui de la Grande-Bretagne, où il y a un membre par circonscription et ce sont les notables de la circonscription (avec une intervention plus ou moins grande de l'organe central du parti selon que le candidat est conservateur (plus) ou travailliste (moins) qui désignent le candidat.

Ces différences sont d'ailleurs sources de conflit dans la nouvelle Assemblée. Les parlementaires britanniques agacent presque certains autres (qui n'ont souvent aucun lien avec une région particulière que s'ils ont un mandat de conseiller communal ou similaire), parce que leurs questions relèvent si souvent et si directement des préoccupations de leurs circonscriptions, qu'ils conçoivent leur fonction par conséquent comme étant d'obtenir le maximum d'argent de la cagnotte communautaire pour leurs circonscriptions plutôt que de construire l'Europe. Les parlementaires des autres pays sont aussi plus sensibles que par le passé aux préoccupations nationales, mais plutôt au niveau des groupes d'intérêt.

Ce phénomène pourrait même se retourner contre le Parlement européen à un moment donné. Le résultat pourrait en être un jour une « renationalisation » de certains groupes politiques. Cela s'est déjà fait dans la réalité, sinon de jure dans le cas des communistes. C'est plutôt une exception de voir communistes italiens et communistes français voter

ensemble. Les communistes français se trouvent plus souvent en accord avec les membres du RPR (qui constitue la majorité du groupe DEP). Les Français en général tendent d'ailleurs à voter en bloc national, soit parce qu'ils défendent une certaine notion de la souveraineté, soit parce que la vision française de tel ou tel problème (ou les intérêts français à son égard) les amène à plus facilement surmonter les divisions de parti, surtout quand on pense qu'une partie des représentants de la liste giscardienne siège chez les libéraux et l'autre partie chez les chrétiens démocrates. Le même phénomène se manifeste chez les Britanniques d'ailleurs, mais il est moins frappant parce que les conservateurs britanniques siègent en un groupe à eux (avec une poignée de Danois). Mais le résultat en est que chez les socialistes (qui sont les plus unis) on maintient souvent l'unité au prix de quelques abstentions britanniques ou françaises, tandis que les démocrates chrétiens et les libéraux votent parfois carrément en ordre dispersé.

Le fait que le Parlement compte certaines personnalités parmi ses membres — Brandt, Tindemans, Rumor, Debré, Berlinguer ou Chirac — est à la fois un avantage et un inconvénient. Contre certaines attentes, ces personnalités participent effectivement aux débats et aux réunions de commission, et des échanges entre de telles personnalités sur l'Afghanistan, que ce soit dans l'hémicycle ou en coulisse, ne peuvent qu'être propices à l'évolution d'une position commune européenne et faire parler du Parlement, mais c'est quelque chose dont l'impact est difficile à quantifier — surtout à courte haleine —.

A longue haleine, il pourrait également être une bonne chose qu'il y ait une forte proportion de jeunes et que le Parlement ne soit pas devenu

— à quelques exceptions près — une sorte de Sénat Suprême pour une vieille garde de la politique nationale qu'on veut pensionner avec honneur, et à condition que ces jeunes ne considèrent pas le Parlement uniquement comme un tremplin pour une rentrée dans la politique nationale après quelques années. Mais en attendant ces jeunes ne connaissent ni la Communauté ni le Parlement et ne savent pas toujours exploiter les occasions. L'occasion de mettre les commissaires sur la sellette pour leurs dépenses exagérées a indubitablement été ratée pour cette raison.

Ces avantages ne se feront cependant pas sentir qu'à longue haleine. Si le Parlement veut être crédible, il faut qu'il ait tout de suite un impact dans les mois qui viennent avec les armes dont il dispose dans le présent.

Celles-ci sont deux : le rejet du budget et le renvoi de la Commission. Bien que certains parlent en coulisse d'utiliser la deuxième de ces armes, la majorité semble croire que cela serait exagéré et nuirait à la crédibilité de l'Assemblée. Pour l'instant l'effort tourne autour du budget, un débat qui a fait surgir la première personnalité propre au Parlement européen, le Néerlandais Piet Dankeret. Mais il ne suffit pas de rejeter le budget, il faut pour prouver son utilité aux yeux de l'électorat que le Parlement oblige le Conseil à lui céder une partie de ses pouvoirs de décision sur le budget agricole. Et si la Communauté en tant que telle a effectivement réussi le pari d'une réduction des dépenses d'ici les prochaines élections directes en 1984, les parlementaires ne pourront pas se reposer sur leurs lauriers. Les Etats membres voudront certainement en récolter le mérite. Il restera toujours aux parlementaires à convaincre les électeurs qu'ils y ont été pour quelque chose.



« LE NOUVEL INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE D'EMPRUNTS ET DE PRÊTS » (N.I.C.)

Charles ANDRÉ

*Administrateur principal à la Direction générale
des Affaires économiques et financières*

Le deuxième choc pétrolier que va subir le monde occidental — et tout particulièrement les pays membres de la Communauté — à la suite des augmentations du prix du pétrole arrêtées par les pays membres de l'OPEP en décembre 1979, va se manifester par la séquence aujourd'hui hélas bien connue : réduction de la consommation intérieure — dégageant ainsi un excédent de production exportable ; croissance économique plus faible ; diminution de l'investissement. Cette séquence avait déjà été observée après les augmentations du prix du pétrole intervenues fin 1973, mais dans un contexte très différent, caractérisé par une forte croissance, ce qui avait permis d'en atténuer les effets négatifs notamment en matière d'accroissement du chômage.

Face à une telle situation il est évident que les pays membres de la Communauté devront mettre en œuvre un ensemble de politiques et de mesures portant sur les principaux paramètres de l'activité économique. Il apparaît néanmoins, comme cela avait été le cas dès 1974 et 1975, que la promotion de l'investissement constitue le point de passage obligé de la plupart de ces efforts.

Elle répond en effet aux quatre grandes préoccupations qui sont aujourd'hui les nôtres :

- le maintien d'une croissance suffisante,
- la diminution du chômage,
- la restructuration de notre appareil industriel,
- enfin la résorption d'un certain nombre de goulots d'étranglement tout particulièrement en matière énergétique.

Face à cette nécessité les experts de la Commission comme ceux de l'OCDE s'accordent aujourd'hui à reconnaître que c'est un scénario de croissance lente qui paraît le plus plausible s'il n'y a pas de changement significatif des politiques économiques et des comportements des agents économiques.

Or un taux de croissance faible ne permettrait pas une amélioration des difficultés économiques que nous rencontrons et bien au contraire, risquerait de les aggraver. Une telle éventualité aboutirait en fait à transformer progressivement les problèmes conjoncturels, et notamment ceux du chômage et de l'investissement, en problèmes structurels cumulatifs.

Il faut donc viser à la réalisation d'un scénario de croissance suffisamment soutenue pour commencer à résorber le chômage et créer les ressources nécessaires à l'investissement et à l'exportation.

Le taux d'investissement est actuellement de l'ordre de 20 % dans la Communauté alors qu'avant la crise il atteignait souvent 23/24 %. Il est clairement insuffisant pour combler le déficit actuel d'emploi, opérer les ajustements structurels notam-

ment dans le domaine de l'énergie, et sous-tendre les adaptations sectorielles qui sont nécessaires pour sauvegarder la compétitivité internationale.

Paradoxalement, au moment même où la nécessité de l'investissement est ressentie avec une telle force, les obstacles que rencontre son développement n'ont jamais été, semble-t-il, aussi nombreux et importants.

Dans la situation actuelle où l'insuffisante utilisation des capacités de production et les incertitudes pesant sur les conditions générales du développement économique influencent négativement le comportement des entrepreneurs, il revient à la puissance publique de jouer un rôle essentiel.

La Commission, dès le début de la crise, a fortement prôné la relance des investissements. Elle a estimé à cet effet qu'aux efforts entrepris dans ce sens par chaque Etat membre, devraient s'ajouter ceux de la Communauté elle-même. Cette volonté s'est traduite dans deux types d'initiatives :

— tout d'abord il convenait de créer des conditions aussi favorables que possibles à un soutien de la demande afin de stimuler l'activité économique et susciter ainsi un besoin d'investissement. Ce fut la création du S.M.E. et la promotion du marché intérieur ;

— ensuite la Communauté se devait de participer elle-même au financement de certains investissements et ce fut la création du Nouvel Instrument Communautaire d'emprunts et de prêts (le N.I.C.).

La création du S.M.E.

L'expérience de ces dernières années a montré à quel point l'instabilité monétaire pouvait nuire à la réalisation d'un taux de croissance élevé.

D'un côté, sur le plan de l'efficacité des politiques économiques, il est certain que les marges de manœuvre des Etats membres en sont réduites, car il y a risque constant de dilution des efforts.

Prenons l'exemple des pays qui sont confrontés à une grande fragilité de l'équilibre extérieur. Toute mesure de soutien de la croissance, annoncée ou effectivement prise, se reflète rapidement sur l'appréciation que les opérateurs portent sur l'évolution probable du taux de change. A partir de là s'enclenche un processus de dépréciation/inflation qui conduit assez rapidement le pays concerné à renoncer à l'action envisagée.

D'un autre côté, l'instabilité des changes affecte les comportements des entreprises, qu'il s'agisse des décisions d'investir, des choix de localisation ou de leur politique de développement, dans la mesure

où elles doivent s'adapter à un marché ayant les dimensions de celui de la Communauté.

Le retour à la stabilité permettra donc de rendre à la politique de la gestion de la demande l'efficacité qu'elle a en partie perdue. Elle permettra également à l'action concertée entre les Gouvernements des pays membres de se développer sur un terrain plus favorable.

La promotion du marché intérieur

Le S.M.E. aura une efficacité d'autant plus grande qu'il s'appuiera sur un marché unique renforcé. La Communauté représente, ne l'oublions pas, un marché de plus de 250 millions de consommateurs. Il convient d'en exploiter toutes les potentialités.

Le retour à une croissance soutenue, dans la stabilité des prix et des relations de change au sein de la Communauté, serait en effet grandement facilité s'il pouvait s'appuyer davantage sur ce vaste marché communautaire, favorisant ainsi le dynamisme des échanges commerciaux. Un espace économique homogène et de grande dimension est en effet — plus encore qu'au cours des vingt dernières années — un facteur de réussite économique, du fait que la compétition internationale s'est diversifiée et intensifiée depuis la crise pétrolière. Il doit, à ce titre, constituer une base d'activité à partir de laquelle les industries de la Communauté seront à même — bénéficiant de toutes les économies d'échelle — d'affirmer leur position et leur rôle dans les relations économiques internationales.

« Le nouvel instrument communautaire » d'emprunts et de prêts (N.I.C.)

La création du N.I.C. est inséparable du contexte que constitue ces deux politiques. Elles ne peuvent en effet jouer qu'indirectement sur la croissance et l'investissement. C'est la raison pour laquelle un effort direct d'investissement s'avérerait complémentaire et nécessaire.

Le 16 octobre 1978, à la suite d'une proposition de la Commission, appuyée par le Parlement Européen, le Conseil des Ministres des Finances des Communautés a ainsi autorisé la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté.



Cette décision marquait la naissance d'un instrument communautaire d'emprunts et de prêts (N.I.C.) également appelé « facilités Ortoli » du nom du Vice-Président de la Commission qui en a promu l'idée et la mise en pratique.

Avant d'examiner la nature, les objectifs et les modalités d'intervention de ce nouvel instrument, il est utile de souligner que sa création est significative d'une évolution importante de la construction européenne.

1. LE N.I.C. DANS LE CONTEXTE DU DEVELOPPEMENT PROGRESSIF DES INSTRUMENTS FINANCIERS COMMUNAUTAIRES

Si on examine les différents instruments financiers, aptes à agir sur les structures socio-économiques, dont dispose aujourd'hui la Communauté et si on les classe selon leurs dates de création, on est frappé de constater un double infléchissement, jalonnant en quelque sorte l'histoire de la Communauté.

- 1952 : Emprunts et Fonds CECA
- 1958 : Banque européenne d'investissement
- 1958 : Fonds Social Européen
- 1964 : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Orientation
- 1975 : Emprunts communautaires pour financer les déficit des Balances des comptes liés à la hausse du prix du pétrole
- 1975 : Fonds européen de développement régional
- 1977 : Emprunts EURATOM
- 1978 : Nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts...
- 1979 : Bonification d'intérêts sur prêts communautaires dans le cadre du Système Monétaire Européen

— au-delà de l'instrument CECA très étroitement lié aux finalités propres de la première organisation européenne, la BEI et le Fonds Social répondaient aux choix fondamentaux qui avaient présidé à la naissance de la Communauté Economique Européenne. La création d'un grand marché par une intensification des échanges, notamment intra-communautaires, devait conduire à une restructuration de l'appareil productif, à des progrès de productivité et à une augmentation générale du niveau de vie. L'effort d'investissement devait donc pouvoir être accompagné et soutenu par une banque communautaire, d'où la création de la BEI, et le coût social résultant de la restructuration industrielle — formation, réemploi et déplacement des travailleurs — partiellement mis à la charge du budget communautaire, d'où la création d'un fonds spécifique à cet effet.

— Si les performances macro-économiques réalisées pendant les années 60 ont été à la mesure

des espoirs fondés sur cette mécanique, ils ont masqué la persistance et parfois l'aggravation de divergences structurelles entre les pays membres qui sont apparues au premier plan à la suite des graves secousses qui ont ébranlé, à partir du début des années 70, le monde occidental. C'est ainsi qu'ont été conçus progressivement et sous la pression des circonstances, vers le milieu des années 70, toute une série d'instruments à vocation de rééquilibrage régional. Ce mouvement avait été précédé dès 1964 par la création de la section orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole qui répondait à la même préoccupation dans ce secteur particulier. On constate d'ailleurs un infléchissement dans le même sens de la politique suivie par la BEI.

— La troisième étape, dans la liaison entre l'évolution de la construction européenne et la création de nouveaux instruments financiers, est apparue avec le N.I.C. et les bonifications d'intérêts sur prêts communautaires dans le cadre du système monétaire européen. Ces deux instruments, tout en conservant l'orientation générale des précédents, et notamment une attention particulière à porter aux régions à problèmes de la Communauté, ont substitué à la vision compartimentée qui prévalait au cours de la période précédente, une compétence très générale.

Cela répond à la caractéristique de la période présente où la Communauté doit répondre à la fois à un ensemble de défis très étroitement imbriqués les uns dans les autres :

- la montée du chômage qui est générale et qui appelle des solutions spécifiques,
- l'adaptation à la division internationale du travail avec son double aspect secteurs en déclin — secteurs de croissance,
- le renforcement des mécanismes communautaires pour appuyer le Système Monétaire Européen face à la tendance observée à l'accroissement des disparités dans la Communauté,
- l'amélioration en termes de sécurité et de diversification de l'approvisionnement énergétique de la Communauté,
- enfin, le nécessaire soutien de la croissance par l'investissement.

Cette double évolution, à la fois géographique — les régions à problèmes — et générale quant au type d'affectation, ne constitue probablement qu'une étape transitoire vers un usage de plus en plus volontariste diversifié et coordonné du potentiel financier de la Communauté.

Ce potentiel financier a d'ailleurs cru de façon considérable depuis ses débuts. Sans remonter à 1952, et pour fixer quelques ordres de grandeur, constatons simplement que :

— de 1973 à 1978 inclus, le total des subventions à finalités structurelles octroyées par la Communauté — et donc financées par budget communautaire — est passé de 403,4 Muc à 1 465,5 Muc soit un accroissement de 363 %. En 1979 les ressources disponibles pour ces subventions ont été sensiblement plus importantes puisqu'elles ont été de l'ordre de 2 500 Muc,

— de 1973 à 1978 inclus le total des prêts communautaires à finalité structurelle est passé de 941,1 Muc à 2 834,4 Muc soit un accroissement de 300 %. L'évolution est légèrement moins rapide que celle des subventions mais le volume des prêts est presque 2 fois plus important. Pour 1979, il est possible d'avancer que les prêts devraient atteindre un montant voisin de 3 300 Muc. Cette croissance est due notamment à l'expansion des activités de la BEI, elle-même liée au doublement de son capital en 1977 et au fait que le N.I.C. est devenu opérationnel au cours de l'année.

Cette distinction entre subventions et prêts est particulièrement utile parce qu'elle souligne l'origine très différente des capitaux : Budget communautaire d'un côté, marchés des capitaux de l'autre.

2. HISTORIQUE, NATURE, OBJECTIFS ET MODALITE DE FONCTIONNEMENT DU N.I.C.

La création du Nouvel Instrument Communautaire d'Emprunts et de Prêts (N.I.C.) a été proposée par la Commission en juin 1977 en tant que moyen de renforcer l'action menée par la Communauté pour lutter contre le chômage, la faiblesse de l'investissement et la convergence insuffisante des performances économiques des Etats membres.

Le nouveau mécanisme repose sur l'idée que la Communauté Economique Européenne a intérêt à utiliser le crédit dont elle dispose sur les marchés internationaux pour collecter des capitaux qui pourront être consacrés à des investissements dans certains domaines clés et qui viendront s'ajouter à ceux provenant d'autres sources de financement de la Communauté.

Le Conseil des Communautés Européennes a approuvé le principe de ce Nouvel Instrument en octobre 1978 et a donné à la Commission l'autorisation globale d'emprunter jusqu'à 1 milliard d'UCE au nom de la CEE. Le 14 mai 1979, il a autorisé une première tranche d'emprunts pour un montant maximum de 500 millions d'UCE et précisé que le produit de ces emprunts serait affecté au financement de projets d'investissement consacrés à l'infrastructure et au secteur de l'énergie.

Pour ce qui est de l'infrastructure, les investissements peuvent concerner aussi bien les transports, que les télécommunications, l'aménagement agricole, les ouvrages hydrauliques ou la protection de

l'environnement ; les projets dans le domaine de l'énergie devraient permettre à la Communauté de parvenir à une plus grande indépendance énergétique et d'accroître la sécurité et la diversification de ses approvisionnements. Le Conseil a en particulier mis l'accent sur les économies d'énergie et sur l'exploitation de sources d'énergie de remplacement.

C'est la Commission qui décide de l'éligibilité de tout projet pour lequel est présentée une demande de prêt au titre du Nouvel Instrument. Pour le reste, les modalités d'obtention des prêts et les procédures sont comparables à celles des prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres. Les fonds empruntés par la Commission sont versés à la BEI.

Il y a enfin lieu de souligner l'importance des Bonifications d'intérêts décidées par le Conseil en faveur des pays les moins prospères de la Communauté dans le cadre du S.M.E. Ces bonifications sont imputées aux prêts effectués par le N.I.C. et la BEI aux deux pays actuellement reconnus comme tels — l'Irlande et l'Italie —, pour une période de cinq ans. 200 MUCE sont annuellement disponibles sur les ressources du Budget général de la Communauté pour l'octroi de ces bonifications d'intérêts.

3. LES EMPRUNTS ET LES PRETS EFFECTUES EN 1979

Les emprunts sur le marché international des capitaux ou sur les marchés nationaux, communautaires ou non communautaires, sont effectués au nom de la Communauté par la Commission.

Au cours de l'année 1979, la Commission a conclu à ce titre deux emprunts : Une émission d'obligations de DM 225 millions à 7 7/8 % d'une durée de 15 ans et une émission de « Yankee bonds » d'un montant de \$ 125 millions à 11,60 % avec échéance de 20 ans.

En ce qui concerne les prêts, 9 ont été signés au 31 décembre 1979 pour un montant de 277 millions d'UCE dont 127,5 millions dans le domaine des infrastructures et 149,5 millions dans celui de l'énergie.

Ces neuf opérations de prêts sont les suivantes :

Irlande

— 16,5 millions de £ IRL pour une durée de 20 ans à l'Electricity Supply Board pour la construction d'une centrale électrique d'une puissance de 270 MW à Aghada, Comté de Cork ; la construction de cette centrale représente une étape importante de l'exécution du plan que le Board a décidé de mettre en œuvre pour accroître la capacité de production d'électricité de 25 % d'ici à 1985 environ de façon à faire face à l'augmentation prévue de la



demande ; la centrale sera alimentée par le gaz naturel découvert à 60 km au large de Cork et son coût total est estimé à 66,5 millions de £ IRL.

— 16,5 millions de £ IRL pour une durée de 20 ans à l'Irlande pour contribuer au financement de la construction d'ouvrages d'alimentation en eau et de collecte et de traitement des eaux usées à laquelle procèdent la Dublin Country Borough Corporation et la Dublin Country Council dans la ville de Dublin, dans sa banlieue et dans les villes nouvelles voisines afin de faire face aux besoins du développement industriel et démographique de cette zone ; le coût des travaux est estimé à 66 millions de £ IRL.

— 13 millions de £ IRL pour une durée de 20 ans à l'Irlande pour contribuer au financement des travaux d'amélioration effectués sur plus de 20 axes du réseau routier national et sur des voies urbaines et périurbaines à Dublin, Cork, Limerick et Dundalk ; le coût des travaux est estimé à 66,9 millions de £ IRL.

— 12 millions de £ IRL pour une durée de 20 ans à l'Irlande pour la modernisation des télécommunications, et notamment le raccordement de 28 000 abonnés nouveaux au réseau téléphonique ; le coût du projet est estimé à 44 millions de £ IRL.

Italie

— 45 milliards de Lit pour une durée de 15 ans à la Cassa per il Mezzogiorno pour contribuer au financement du projet d'extension de l'aqueduc du Pertusillo ; ce projet revêt une importance capitale pour la solution des problèmes d'alimentation en eau qui constituent depuis toujours un obstacle au développement économique des Pouilles et de la Basilicate. Le coût des travaux d'extension de l'aqueduc, qui desservira 55 communes dans le centre des Pouilles regroupant plus d'un million et demi d'habitants, est estimé à environ 300 milliards de Lit.

— 40 milliards de Lit pour une durée de 15 ans à l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL) pour la construction d'une station de pompage hydroélectrique dans le massif de l'Alto Gesso (Piemont).

— 12 milliards de Lit pour une durée de 15 ans, également à l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica pour la construction de cinq centrales géothermiques d'une puissance de 63 MW en Toscane.

Royaume-Uni

— 50 millions de £ pour une durée de 15 ans à l'Electricity Council pour la construction de la centrale hydro-électrique de Dinorwic au Nord du Pays de Galles (coût estimé à 420 millions de £).

La centrale de Dinorwic fonctionnera selon le principe du « transfert d'énergie par pompage ». L'électricité produite pendant les heures creuses de la nuit par les centrales de base sera utilisée pour transférer par pompage l'eau d'un lac vers un autre situé à un niveau plus élevé. Cette eau sera ensuite libérée et, en se déversant, produira de l'électricité (puissance totale 1 680 MW) afin de fournir de l'énergie pendant les pointes de consommation, d'intervenir rapidement en cas de défaillance d'autres centrales et d'assurer la régulation de la fréquence du réseau national. Ce projet permettra d'utiliser au maximum le courant électrique produit par les centrales de base (centrales au charbon et centrales nucléaires pour la plupart) qui sont les plus efficaces, et contribuera ainsi à limiter la dépendance à l'égard du pétrole pour la production d'électricité.

— 16,3 millions de £ pour une durée de 15 ans au Lothian Regional Council en Ecosse ; ce prêt contribuera au financement de la construction d'un barrage et d'autres ouvrages destinés à améliorer l'alimentation en eau dans la ville d'Edimbourg et dans le comté de Midlothian ainsi qu'à réduire la pollution du Firth of Forth par d'importants travaux d'amélioration du réseau d'égouts d'Edimbourg ; le coût des travaux est estimé à 76 millions de £.

Compte tenu des projets actuellement en cours d'instruction, on peut estimer que la première tranche du N.I.C. sera épuisée vers la fin mars 1980. Se pose donc dès maintenant la nécessité de l'ouverture d'une deuxième tranche.

L'AVENIR DU N.I.C.

Il est tout d'abord possible d'avancer que, face aux besoins financiers accrus de la Communauté, pour l'ensemble des raisons qui ont été examinées et auxquelles il conviendrait d'ajouter le moment venu les conséquences de l'élargissement à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, le recours aux instruments faisant appel à des subventions budgétaires rencontrera inévitablement les limites que constitue la résistance à tout nouvel accroissement de la pression fiscale et en outre dans un avenir plus proche, les limites du budget communautaire compte tenu de ses modalités de financement (1 % de TVA).

Il est donc probable que ces facteurs conduiront à une augmentation sensible des activités d'emprunts-prêts de la Communauté au cours des prochaines années.

On peut ensuite penser que parmi les instruments d'emprunts/prêts, le N.I.C. devrait occuper une place de choix, essentiellement du fait de la polyvalence de son usage et de la souplesse de ses modalités d'intervention.

L'expérience de la première tranche démontre en outre l'utilité de l'action. La capacité d'emprunt de la Communauté a pu sensiblement renforcer l'encouragement à l'investissement dans les secteurs prioritaires retenus par la Commission. En effet, les projets répondent bien aux objectifs généraux définis dans la décision du Conseil et l'impact des investissements sur le développement régional, l'emploi et l'approvisionnement en énergie intensifie la convergence des actions économiques.

La priorité à donner aux secteurs déjà retenus par le Conseil reste évidente, les besoins de financement sont toujours importants et il est donc nécessaire que l'appui de la Communauté soit le plus large possible. Dans ces circonstances, la Commission a proposé au Conseil que soit ouverte la deuxième tranche, pour le solde du montant global retenu par le Conseil c'est-à-dire 500 MUCE, et que les domaines d'intervention soient de nouveau l'énergie et l'infrastructure.

En revanche, à l'intérieur de ces priorités déjà reconnues, la Commission a considéré qu'il y aurait lieu de faire un pas vers une interprétation plus large de la notion d'infrastructure pour certains projets à réaliser dans des régions prioritaires ou dans des zones frappées par la crise.

Ainsi, dans le cadre des opérations intégrées actuellement en train d'être mises en place, la

deuxième tranche pourrait-elle notamment assurer un commencement de réponse aux besoins de financement des projets de rénovation urbaine. Dans ce contexte, deux types prioritaires de financement pourraient être envisagés : les logements et les usines préconstruites.

Comme on le voit l'élargissement du champ d'intervention du N.I.C. s'opère progressivement, au rythme des enseignements que l'on peut tirer des premiers mois de fonctionnement du nouvel instrument.

Conformément à la décision du 16 octobre 1978, la Commission informera annuellement le Conseil et le Parlement des opérations de recettes et de dépenses de l'activité N.I.C. et dès que le montant des emprunts contractés aura atteint la contre-valeur de 800 MUCE, et au plus tard le 16 octobre 1980, elle présentera à ces deux institutions un rapport sur l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre de cette décision.

A cette occasion un bilan devra être tiré et de nouvelles perspectives dessinées. Bien qu'il soit encore prématuré de vouloir préjuger des décisions qui seront alors arrêtées, l'impression prévaut aujourd'hui que l'orientation prise est la bonne et que ce type d'intervention financière de la Communauté répond à un réel besoin.

LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT EN DROIT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE

(Première partie)

Gilbert APOLLIS

*Docteur en Droit,
Assistant à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Montpellier
(Université I)*

PLAN

Introduction

- A) *Origines juridiques de la notion d'égalité de traitement*
- B) *Expressions communautaires de l'exigence d'égalité de traitement*
- C) *Importance juridique du principe de l'égalité de traitement*

Section 1. — Le contenu du principe de l'égalité de traitement

Paragraphe 1 : La détermination des discriminations potentielles

- A. La comparabilité des catégories d'agents économiques
- B. La comparabilité des situations économiques concrètes

Paragraphe 2 : L'interdiction des discriminations injustifiées

- A. L'objectivité des critères
- B. La « non arbitrarité » des critères

Section 2. — La portée du principe de l'égalité de traitement

Paragraphe 1 : La subordination de l'égalité de traitement aux fins de l'intérêt général communautaire

- A. Egalité de traitement et économie de marché
 - a) *Le maintien de la concurrence*
 - b) *La garantie de la libre circulation des marchandises*
- B. Egalité de traitement et interventionnisme
 - a) *La poursuite des objectifs de la politique commune*
 - b) *Le respect de la cohérence de l'organisation communautaire*

Paragraphe 2 : La régulation de l'égalité de traitement par les modalités de l'action communautaire

- A. Egalité de traitement et progressivité
- B. Egalité de traitement et proportionnalité
- C. Egalité de traitement et opportunité

Conclusion

- 1) *L'égalité de traitement, facteur de l'application uniforme du droit communautaire*
- 2) *L'égalité de traitement, fondement de la responsabilité de la communauté*

Annexe : Tableau récapitulatif de la jurisprudence concernant le principe de l'égalité de traitement en droit communautaire utilisée dans cette étude.

Introduction

L'égalité est le mythe de notre siècle, comme la liberté fut celui du précédent. Certes, le droit à l'égalité a été proclamé dans les premières « déclarations des droits de l'homme » (1) et fut, par la suite, inscrit en bonne place dans les divers instruments internationaux qui garantissent, aujourd'hui, le respect de ces mêmes droits (2). Mais, la mise en œuvre de l'égalité a surtout été formelle et juridique. L'égalité devant la loi, aussi indispensable et primordiale qu'elle soit, n'établit pas l'égalité dans la vie économique, sociale, politique et culturelle. Exigence morale et construction sociale, et non donnée de nature, l'égalité suppose donc l'intervention publique, pour la définir, la programmer, la réaliser progressivement, sinon l'imposer brutalement. Le paradoxe, c'est que, si l'égalité appelle l'intervention, celle-ci trouve sa limite dans l'égalité. Ces deux concepts sont ainsi liés entre eux selon la même dialectique que l'ordre et la liberté. L'un ne peut exister sans l'autre. Mais leur coexistence relève d'un équilibre, plus ou moins satisfaisant, instauré par les divers systèmes juridiques dans lesquels ils sont impliqués (3). Le droit économique communautaire, tel qu'on peut l'appréhender à travers la jurisprudence déjà abondante en la matière de la Cour de justice, offre un cadre nouveau et original à l'application du principe juridique de l'égalité de traitement des agents économiques. En effet, aux particularités, déjà connues, apportées par le droit public économique dans le domaine de l'égalité de traitement, s'ajoutent et se mêlent les traits imprimés par le système communautaire avec toute leur singularité. Avant d'analyser celle-ci dans le détail et de tenter de la mesurer, on retracera, brièvement, les origines juridiques de l'égalité de traitement (A) ; on en recensera les

(1) On ne rappellera que pour mémoire la Déclaration française des Droits de l'Homme et du Citoyen, du 26 août 1789 : *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits...* (Art. 1^{er}). Voir aussi son Article 6.

(2) Par exemple : Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 (Articles 1^{er} et 7). Voir aussi la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ; les Pactes internationaux des Droits de l'Homme adoptés par l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 16 décembre 1966.

(3) Comme on le verra plus loin, cet équilibre est toujours assez instable et relatif. Cela tient finalement à la subjectivité de la notion d'égalité elle-même. L'Avocat général Maurice Lagrange affirmait devant la Cour, dans l'Affaire 13/63 : « ...rien n'est à la fois plus fascinant et plus trompeur que l'égalité, et la justice est souvent à base d'inégalité » (Rec. C.J.C.E., 1963, p. 386).

différentes expressions dans les traités communautaires (B) ; et on en situera l'importance dans l'ordre juridique considéré (C).

A. — ORIGINES JURIDIQUES DE LA NOTION D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

Telle qu'elle est comprise en droit communautaire, la notion d'égalité de traitement procède d'origines diverses mais voisines et complémentaires. On peut y voir une sorte d'hybride. Tout à la fois, en effet, elle découle du principe de l'égalité des Etats devenus membres des Communautés européennes ; elle emprunte à la règle de l'égalité de traitement des ressortissants des Etats étrangers, telle qu'elle existe en droit international public ; elle recoupe et transpose, enfin, les normes nationales qui traduisent les divers aspects de l'égalité juridique, sociale et économique, dans les Etats membres.

1) Dans l'ordre juridique communautaire, l'égalité de traitement des ressortissants des Etats membres est la conséquence de l'égalité des Etats membres eux-mêmes. C'est ce que la Cour devait rappeler nettement dans l'Affaire 39/72 : « ...le fait, pour un Etat, de rompre unilatéralement, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la Communauté, met en cause l'égalité des Etats membres devant le droit communautaire et crée des discriminations à charge de leurs ressortissants et, en tout premier lieu, de ceux de l'Etat même qui se place en dehors de la règle communautaire » (4). On observera que l'égalité des Etats, principe fondamental du droit international moderne (5), prend un sens particulier ici. Le contexte communautaire n'est pas simplement relationnel et les objectifs des traités ne se bornent pas à la seule coopération. Il y a, au contraire, institutionnalisation des rapports et intégration des actions. Résultat, l'égalité des Etats est comprise dans un ordre juridique autonome fondé sur la solidarité des pays membres de la Communauté. Les gouvernements ont alors

(4) Arrêt du 7 février 1972, Rec. 1973, pp. 115-116. Voir les commentaires de J. BOULOUIS et R. M. CHEVALIER, *Grands arrêts de la C.J.C.E.*, tome I, 2^e édition, Dalloz, 1978, pp. 223-229.

(5) Voir Charte des Nations-Unies, Article 1^{er}, Par. 2, et Article 2, Par. 1^{er}. Sur la relativité de ce principe, voir P. REUTER (*D.I.P.*, P.U.F., Thémis, 4^e éd., pp. 129-130), et, notamment, cette réflexion qui vaut pour les Communautés européennes : « ...c'est l'organisation internationale qui entraîne nécessairement les plus grandes inégalités : plus les pouvoirs de l'organisation croissent, plus il faut proportionner l'influence des Etats membres à leur poids réel ».



l'obligation de faciliter l'application des mesures communautaires. Toute entrave ou tout retard de leur fait provoque une rupture de l'équilibre des droits et obligations des Etats membres au titre des traités dont les effets se répercutent directement sur la situation des agents économiques opérant dans le cadre du Marché commun. Cette interprétation s'appuie finalement sur une lecture globale des articles 5, 6 et 7 du traité CEE qui stipulent, en substance : 1) les Etats membres s'engagent à appliquer le droit communautaire (conventionnel ou dérivé) et à coordonner leurs politiques en fonction des objectifs du traité ; 2) toute discrimination exercée en fonction de la nationalité est prohibée dans le domaine du traité.

2) Mais, la règle de l'égalité de traitement n'est pas propre au droit communautaire. En droit international public, elle constitue déjà une pièce maîtresse du « statut des étrangers » : selon le régime de l'égalité de traitement, en effet, « toutes les sujétions qui frappent les nationaux et tous les droits dont ils bénéficient sont en principe étendus aux étrangers présents sur le territoire » (6). On sait que cette règle n'est pas absolue et qu'elle admet des exceptions dans les deux sens. D'une part, les étrangers sont généralement dépourvus de droits politiques sur le territoire du pays d'accueil. D'autre part, dans certains pays, les étrangers peuvent parfois recevoir un traitement plus favorable que les nationaux eux-mêmes, en vertu de la théorie de l'« international standard of treatment » ou de l'obligation de « due diligence », énoncée, notamment, par la CIJ dans l'Affaire du Détroit de Corfou (7). En pratique, une grande relativité règne en la matière et le traitement des étrangers peut beaucoup varier selon l'Etat de séjour, l'Etat d'origine, leurs relations réciproques et la conjoncture. Les choses sont plus claires lorsque la question du statut des étrangers fait l'objet d'accords, le plus souvent bilatéraux, entre les pays concernés. C'est surtout le cas dans les affaires économiques et financières qui réclament un certain degré de sécurité juridique pour se développer sur le plan international. Le jeu de la « clause de la nation la plus favorisée » ou de la « clause du traitement national », en particulier dans le cadre du GATT, vise à l'égalisation des conditions du commerce avec les étrangers sur la base du traitement déjà accordé à certains partenaires ou de celui dont jouissent les nationaux de l'Etat intéressé (8). Si le droit communautaire s'ins-

pire de ces précédents, il s'en dégage sur certains aspects de sa conception de l'égalité de traitement. D'abord, la portée de l'interdiction des discriminations y est plus large. Il ne s'agit pas simplement d'octroyer un traitement égal à celui des nationaux ou d'autres partenaires étrangers. La stipulation de l'article 7 du traité OEE, au contraire, vise de façon générale, « l'interdiction de toute discrimination entre les ressortissants d'Etats membres quand elle est exercée en raison de la nationalité » (9). Par ailleurs, en raison de l'applicabilité immédiate du traité aux ressortissants des pays membres, « la discrimination n'est pas ici seulement interdite de la part des Etats, mais, également de la part de tout particulier » (10). On verra surtout, plus loin, que l'exigence de l'égalité de traitement s'adresse aussi aux instances communautaires dont les interventions économiques la mettent régulièrement en cause.

3) Dans cette perspective, l'égalité de traitement des agents économiques fonctionne dans l'ordre communautaire dans les mêmes conditions que dans l'ordre interne des Etats. « L'interdiction des discriminations en matière économique, rappelait à la Cour l'Avocat général Capotorti, a pris de l'importance en premier lieu dans la jurisprudence américaine, depuis la fin du siècle dernier, en liaison surtout avec les principes qui protègent la liberté de concurrence. Mais, la notion a été ensuite étendue dans le sens de limiter la liberté d'action des Pouvoirs publics quant aux interventions en matière économique, dans le but de protéger les entreprises contre les différences abusives de traitement » (11). On notera, plus loin, que, dans ses grandes lignes, la règle d'égalité de traitement en matière économique est appliquée par la C.J.C.E. selon des critères semblables et des modalités comparables à celles des juridictions nationales qui sont chargées de la sanctionner dans l'ordre interne : prise en compte de la comparabilité des situations, justification des disparités par l'intérêt général économique, contrôle limité des motifs en raison du pouvoir discrétionnaire dont disposent les Pouvoirs publics dans les affaires économiques, etc. (12). L'originalité provient, sans doute, de la

(6) H. THIERRY et autres, *D.I.P.*, Précis Domat, Montchrestien, 1975, p. 451.

(7) Arrêt du 9 avril 1949, *Rec. C.I.J.*, 1949, pp. 22-23.

(8) Voir D. CARREAU, P. JULLIARD et Th. FLORY : *Droit international économique*, L.G.D.J., 1978, pp. 98-102.

(9) MEGRET, LOUIS, VIGNES et WAELBROECK : *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. I, p. 23.

(10) *Ibid.*, p. 24.

(11) Conclusions dans les Affaires jointes 117/76 et 16/77, *Recueil* 1977, p. 1778.

(12) Sur le droit administratif français de l'économie en matière d'égalité de traitement, voir A. DE LAUBADERE : *Traité de droit administratif*, tome IV, 3^e éd., *L'Administration de l'économie*, L.G.D.J., 1977, pp. 131-135.

superposition de deux niveaux de Pouvoirs publics intervenant dans l'économie en fonction de leurs compétences propres. Le droit communautaire ne fait pas disparaître le droit national. Par exemple, s'agissant de la réglementation des ententes, la Cour a reconnu que « l'article 7 ne vise pas les éventuelles disparités de traitement et les distorsions qui peuvent résulter, pour les personnes et entreprises soumises à la juridiction de la Communauté des divergences existant entre les législations des différents Etats membres, dès lors que celles-ci affectent toutes personnes tombant sous leur application, selon des critères objectifs et sans égard à leur nationalité ». L'égalité de traitement au sens communautaire se borne en l'espèce à interdire à chaque Etat membre « d'appliquer différemment son droit des ententes en raison de la nationalité des intéressés » (13). Mais, l'intervention des Pouvoirs publics nationaux, soit pour appliquer les mesures d'intervention communautaire, soit pour les accompagner ou les compléter, ne doit pas engendrer de discriminations supplémentaires au détriment des ressortissants des autres Etats membres opérant sur le territoire national (14). Quant aux mesures communautaires elles-mêmes, elles doivent respecter non seulement l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, mais encore et surtout, les dispositions particulières qui dans les traités prohibent les inégalités de traitement qui ne seraient pas conformes aux objectifs poursuivis : instauration du Marché commun, organisation de politiques communes dans divers secteurs, protection de l'économie communautaire à l'égard de l'extérieur, respect des engagements internationaux de la Communauté, etc.

B. — EXPRESSIONS COMMUNAUTAIRES DE L'EXIGENCE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

L'exigence d'égalité de traitement est présente, sous des formes différentes et avec une force variable dans chacun des trois traités. Les conceptions économiques néo-libérales dont s'inspirent les Communautés se traduisent, en effet, par l'instauration d'un « Marché commun » et unique des productions des Etats membres, ce qui implique, dans chaque cas, qu'aucune discrimination ne vienne fausser le jeu de la concurrence ou entraver la liberté des échanges. Ainsi, dans le traité C.E.C.A., il est demandé aux autorités communautaires d'« assurer à tous les utilisateurs du Marché commun

placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production » (article 3 b). Cet objectif sera atteint par l'interdiction et l'abolition des « mesures ou pratiques établissant une discrimination entre producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs, notamment en ce qui concerne les conditions de prix ou de livraison et les tarifs des transports, ainsi que les mesures ou pratiques faisant obstacle au libre choix par l'acheteur de son fournisseur » (article 4 b). On sent dans cette formulation la volonté de mettre fin à des pratiques de protection et de monopole qui, dans le domaine du charbon et de l'acier, étaient courantes chez les nations européennes et qui s'intégraient alors aux programmes de leurs politiques militaires respectives. Dans le traité Euratom, le principe de « l'égal accès aux ressources » est aussi affirmé, mais avec moins d'intensité, dans la mesure où il doit se concilier avec les importantes prérogatives de gestion et de monopole des échanges de minerais dont dispose l'Agence d'approvisionnement instituée au chapitre VI : il est simplement indiqué à l'article 52 que « sont interdites toutes pratiques ayant pour objet d'assurer à certains utilisateurs une position privilégiée », et que l'Agence ne peut opérer « entre les utilisateurs aucune discrimination fondée sur l'emploi que ceux-ci se proposent de faire des fournitures demandées, sauf si cet emploi est illicite ou s'avère contraire aux conditions mises par les fournisseurs extérieurs à la Communauté à la livraison en cause » (paragraphe 2). Ces expressions restrictives s'expliquent par les caractères propres de l'industrie nucléaire, qu'il s'agisse des sérieux problèmes de sécurité qu'elle pose pour les populations ou de la portée politique ou militaire de ses utilisations (15).

Mais, c'est dans le traité C.E.E. que le principe d'égalité reçoit la traduction la plus complète et la plus variée. L'exigence de non discrimination y est, en effet, réitérée à plusieurs reprises et sous des aspects distincts comme une directive fondamentale adressée au législateur communautaire, chargé de mettre en œuvre concrètement les principes et orientations de ce « traité-cadre ». La disposition de base, que nous avons déjà évoquée, est édictée à l'article 7 : dans le champ d'application du traité (lequel est fort large) et sans préjudice de ses autres stipulations, « est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ». Suit toute une série de prescriptions particulières

(13) Arrêt du 13 février 1969, Affaire 14/68, Rec., 1969, p. 16.

(14) Par exemple, en matière de contrôle de la fabrication des vins importés : Affaires 89/74 et 10 à 14/75, Rec., 1976, pp. 1035 et 1071.

(15) Sur les compétences concurrentes d'Euratom et des Etats membres en matière de politique nucléaire, voir notre étude sur : La délibération de la C.J.C.E. sur la participation d'Euratom à la convention sur la protection physique des matières et installations nucléaires, *Revue du Marché Commun*, n° 226, avril-mai 1979, pp. 185-206.



destinées à la mise en œuvre de la règle de non discrimination dans les différents secteurs de l'activité ou des structures économiques qui relèvent du traité : les limitations des échanges opérées par les Etats membres pour des raisons d'ordre public ou de protection « ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres » (article 36) ; les Etats membres doivent aménager leurs monopoles nationaux progressivement afin de réaliser en fin de période transitoire « l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres » (article 37) ; l'organisation européenne du marché agricole « doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté » (article 40, paragraphe 3, alinéa 2) ; pendant la période transitoire, les Etats membres peuvent appliquer un système de prix minima « d'une façon non discriminatoire » (article 44) ; la libre circulation des travailleurs « implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres » (article 48) ; même exigence concernant les mouvements de capitaux (article 67) ; les transports (article 79) ; la concurrence (article 86), etc. Cette « chasse » aux discriminations de toute nature accompagne et amplifie la vaste entreprise de libération des activités économiques de toutes les entraves liées à l'existence des frontières nationales et des politiques protectionnistes des gouvernements : tous les aspects de la liberté du commerce et de l'industrie (établissement, concurrence, conventions, prix) doivent se réaliser à l'échelon communautaire, sans restriction ni « discrimination », sous réserve des mécanismes de régulation et d'intervention prévus au traité.

Cependant, la jurisprudence de la Cour ne fait pas de ces diverses règles une application indifférenciée. Chaque cas de discrimination prétendue suppose une recherche précise du droit applicable, car son appréciation dépend de l'économie de la disposition particulière qui a été méconnue (16).

(16) Par exemple, dans l'Affaire 82/71, concernant le monopole exclusif de vente des « centrales laitières » italiennes, la Cour devait déterminer si la question posée relevait de l'article 36, de l'article 37, de l'article 40 ou de l'article 90 (monopoles économiques nationaux, dérogations aux règles du marché commun, organisations communes du marché agricole). Elle se prononça finalement en faveur de l'article 40, considérant que le délai de tolérance accordé à l'Italie par voie réglementaire avait pris fin à l'époque des faits (arrêt du 21 mars 1972, Rec. 1972, p. 139). S'agissant, par ailleurs, d'une taxe nationale frappant le sucre provenant tant de la production nationale que de l'exportation, mais dont le revenu bénéficie exclusivement aux sucreries et aux producteurs de betteraves nationaux, la Cour a refusé qu'il soit fait application de l'article 40, Par. 3, al. 2, considérant « que

Si l'article 7 paraît avoir une portée plus extensive que les autres règles concernant les discriminations, il n'en comporte pas moins des limites : d'abord, il requiert que la différence de traitement incriminée soit effectivement fondée sur la nationalité (17), alors que d'autres dispositions sanctionnent les discriminations indépendamment de cette condition ; ensuite, l'article 7 peut voir ses effets éludés ou atténués par une autre disposition du traité (18). Par ailleurs, certains domaines sont susceptibles d'une interprétation plus rigoureuse du concept d'égalité de traitement, notamment en matière sociale (19). En revanche, le secteur économique, qui seul nous retiendra ici, fait généralement l'objet d'une application beaucoup plus souple. La complexité des situations, les exigences d'opportunité ou d'équité conduisent souvent le juge à tenter de dégager au-delà des règles écrites un principe plus général, une norme supérieure, prescrivant l'égalité de traitement et jouant un rôle supplétif en vue de la sanction des discriminations non directement visées par les textes (20).

l'interdiction de toute discrimination entre produits d'autres Etats membres et les produits nationaux similaires, prévue à l'article 95 du traité, permet d'appréhender de façon plus spécifique une violation éventuelle des principes fondamentaux communautaires dans la matière visée par le juge national » (Aff. 77/76, arrêt du 25 mai 1977, Rec. 1977, p. 1006).

(17) Sur la difficulté d'appréciation de cette circonstance, voir l'Affaire des pêcheries Irlandaises, 61/77, Rec. 78, pp. 451-454, et nos développements, *infra*.

(18) Selon le texte même de l'article 7, il s'applique « sans préjudice des dispositions particulières du traité ». Il a donc un « rôle supplétif » (voir MEGRET et autres, *op. cit.*, p. 25). Sur sa conciliation avec d'autres règles (en l'espèce l'article 226 sur les clauses de sauvegarde), voir les conclusions précitées de M. Lagrange dans l'Aff. 13/63, Rec. 1963, pp. 372 et 384-388.

(19) Dans ses conclusions sur les Aff. 9 et 11/71, M. MAYRAS rappelait que le principe de non-discrimination a « un contenu rigoureux... lorsqu'il s'agit, dans le droit des travailleurs migrants, d'assimiler complètement le ressortissant communautaire au ressortissant national » (Rec. 72, p. 424). Cette opinion est confirmée par l'arrêt du 12 février 1974 (Aff. 152/73, SOTGIU) dans lequel la Cour a procédé à une interprétation stricte de l'article 48 du traité C.E.E. sur la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, impliquant la sanction des discriminations « de droit et de fait », « ostensibles ou déguisés » (Rec. 1974, pp. 161-165).

(20) Par exemple, dans les Aff. 117/76 et 16/77, notamment, après avoir constaté que l'article 40 ne vise pas les secteurs industriels ou commerciaux de l'agriculture, mais seulement les producteurs, la Cour ajoute que cette règle, toutefois, « n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit communautaire » (Arrêt du 19 octobre 1977, Rec. 1977, p. 1770).

C. — IMPORTANCE JURIDIQUE DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

Elle est attestée tout au long de la jurisprudence communautaire. Les avocats généraux, dans leurs conclusions, ont mis régulièrement en lumière la nature de « principe général » du droit communautaire que revêt l'égalité de traitement telle qu'elle s'exprime à travers les dispositions particulières des traités. Il s'agit, en effet, d'« un principe général du droit » et « du droit économique », spécialement qu'énonce et rappelle le traité C.E.E. et « qui déborde le cadre de l'établissement d'un Marché commun ». En conséquence, il doit être respecté même lorsque des dérogations à l'application du régime communautaire sont permises par le traité (21). Méconnaître le principe d'égalité de traitement, c'est, tout à la fois, violer « un principe général du droit », et « la règle qui, inscrite à l'article 40, paragraphe 3, du traité, vaut certainement aussi pour les dispositions du droit communautaire dérivé » (22). En effet, les dispositions pertinentes du traité en matière de non discrimination, « dont le respect s'impose dans l'élaboration du droit communautaire dérivé », ne font que traduire, notamment dans le domaine agricole, « le principe de l'égalité de traitement, qui est un des fondements du traité » (23). Ainsi, est-il admis que « l'interdiction plus générale de discrimination... est inhérente au traité lui-même et... défend aux institutions communautaires d'opérer des différences abstraites de traitement entre les différents sujets des règles communautaires » (24).

Ce « mantèlement » a contribué progressivement à clarifier les conceptions de la Cour concernant la qualification du principe de l'égalité de traitement. Ses premiers arrêts manifestent, en effet, une certaine réserve, la Cour limitant son propos à la vérification des conditions dans lesquelles les règles précises des traités en la matière ont été ou non mises en cause. La dénomination de « principe de non discrimination », parfois utilisée, ne suffit pas pour apprécier quelle valeur juridique lui est finalement attribuée (25). Cependant, dans le contentieux de la responsabilité de la Communauté en matière de décisions économiques, la Cour n'hésite pas à considérer l'égalité de traitement comme « une règle supérieure de droit pro-

tégeant les particuliers », dont « une violation suffisamment caractérisée » ouvre droit à réparation (26). L'affirmation de l'existence, à travers et au-delà des formules conventionnelles, « du principe général d'égalité », mis au rang des « principes fondamentaux du droit communautaire » ne sera nettement dégagée qu'ultérieurement, et, dès lors, réitérée à plusieurs reprises (27). Cette reconnaissance de la valeur juridique supérieure de l'égalité de traitement est un moyen pour la Cour de compléter la panoplie de normes de référence dont elle dispose pour le contrôle de la légalité des actes économiques. Si, comme on l'a indiqué déjà, les décisions des gouvernements sont relativement faciles à apprécier sur la base de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité qui, dans les traités, a fait l'objet de stipulations spécifiques, les décisions communautaires prises en vue de la réalisation des objectifs des traités impliquent une plus large part de pouvoir discrétionnaire. Les principes généraux du droit, mieux que telle ou telle expression limitée ou spéciale du droit écrit, permettent d'appréhender la régularité d'une décision de façon plus globale et plus dynamique. Ces principes, comme on l'a montré, sont « déduits de la nature des Communautés ». En d'autres termes, selon les Professeurs Boulouis et Chevallier, ils procèdent « de l'économie du système établi par les traités et des objectifs que ceux-ci assignent à l'administration communautaire ». La technique qui permet de les dégager est classique : « à la fois la généralisation à partir d'un texte, la référence à l'esprit d'un ensemble de textes et la prise en considération de l'essence des institutions ». Leur inspiration découle « à la fois du caractère néo-libéral de la Communauté en ce qui concerne sa nature interne et de son caractère protectionniste à l'égard de l'extérieur ». S'y ajoute la prise en compte « de ce que l'institution suppose d'intérêts communs et de nécessaire solidarité entre ses membres » (28).

Ces conceptions générales conviennent normalement au principe de l'égalité de traitement tel qu'il est conçu et sanctionné en droit public éco-

(26) Par exemple, dans l'arrêt rendu dans l'Aff. 5/71, précitée, p. 985.

(27) Arrêt du 19 octobre 1977, précité, Aff. 117/76 et 16/77 ; arrêt du même jour dans les Aff. 124/76 et 20/77, Rec. 1977, p. 1811 ; arrêt du 25 octobre 1978, Aff. 125/77, Rec. 1978, p. 2003.

(28) Grands arrêts, précités, p. 105. Outre le principe d'égalité, les auteurs énumèrent les principes généraux suivants : préférence communautaire, libre circulation, proportionnalité, solidarité, équilibre institutionnel... Nous en rencontrerons certains, en interférence avec la non-discrimination, au cours de nos développements, infra.

(21) Conclusions de M. LAGRANGE, Aff. 13/63, Rec. 1963, p. 372.

(22) M. ROEMER, Aff. 5/71, Rec. 1971, p. 999.

(23) M. MAYRAS, Aff. 9 et 11/71, Rec. 72, p. 422.

(24) M. TRABUCCHI, Aff. 11/74, Rec. 1974, p. 891.

(25) Par exemple, dans l'arrêt de principe rendu dans l'Aff. 13/63, précitée, p. 360.



nomique communautaire. Cependant, la jurisprudence de la Cour de justice, très riche en hypothèses diverses d'application du principe et très nuancée dans ses appréciations sur son éventuelle violation, met en lumière la spécificité de cette norme fondamentale qui tient, rappelons-le, tout autant à la particularité du domaine économique (point de vue matériel) qu'à la spécialité du contexte communautaire (point de vue institutionnel). Ce caractère propre apparaît dans le contenu du principe de l'égalité de traitement, tel qu'il est défini en droit communautaire (Section 1). Il devient déterminant dans la délimitation de la portée de celui-ci dans le contentieux des décisions économiques (Section 2).

Nous étudierons donc successivement ces deux questions :

— Section 1 : Le contenu du principe de l'égalité de traitement.

— Section 2 : La portée du principe de l'égalité de traitement.

Section I. — Le contenu du principe de l'égalité de traitement

Le contenu du principe de l'égalité de traitement au sens du droit communautaire est ainsi résumé par la Cour elle-même dans une formule lapidaire répétée dans plusieurs de ses arrêts : « Ce principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée » (29). Deux notions opérationnelles se dégagent donc de ce « dictum » : la notion de comparabilité et celle de justification objective. La première sert à la détermination des discriminations potentielles. La seconde au discernement des discriminations interdites. Nous envisagerons donc ces deux étapes, car chacune correspond à la mise en œuvre d'un volet du contenu du principe d'égalité :

— Paragraphe 1 : La détermination des discriminations potentielles.

— Paragraphe 2 : L'interdiction des discriminations injustifiées.

PARAGRAPHE 1. — LA DÉTERMINATION DES DISCRIMINATIONS POTENTIELLES

Toute différence ou toute disparité n'est pas discrimination du point de vue juridique. La rela-

tivité du principe d'égalité suppose que ne soit pas comparé ce qui n'est pas comparable. L'application de cet argument de simple logique s'effectue en droit communautaire à deux niveaux. En premier lieu, ne sont envisagées que les discriminations qui peuvent toucher des agents économiques de catégorie comparable (A) ; ensuite, ne seront prises en compte que les discriminations opérées entre des situations économiques concrètes comparables (B).

A. La comparabilité des catégories d'agents économiques

On a indiqué plus haut que l'originalité du principe d'égalité en droit communautaire tenait au fait qu'il n'intéresse pas seulement les Etats membres, mais protège l'ensemble de leurs ressortissants (personnes physiques ou morales) en tant qu'agents économiques de la Communauté (notion de « ressortissants communautaires »). Mais les traités n'accordent le bénéfice de cette protection qu'aux personnes de qualité comparable dans la mesure où ils désignent clairement quels agents économiques peuvent se trouver mutuellement dans un rapport discriminatoire. Par exemple, l'article 7 du traité C.E.E. prohibe, comme on l'a vu, « toute discrimination en raison de la nationalité ». Cette interdiction, bien sûr, ne prend effet que dans le champ d'application du traité. Elle ne joue donc qu'en faveur des populations des Etats membres. Cela s'explique normalement « en raison de l'équilibre global existant entre les avantages que se consentent mutuellement les membres d'une union économique, équilibre qui fait obstacle à ce que l'on puisse prétendre aux avantages de cette union sans en accepter en même temps les charges » (30). Il n'empêche que la Cour a dû rappeler expressément cette limite d'apparence évidente. La question posée était de savoir si en refusant au fromage de brebis en provenance de Bulgarie le même traitement qu'à certaines variétés de fromages italiens et suisses importés en R.F.A. (exemption du paiement des montants compensatoires), la Commission avait violé le principe d'égalité. Le juge fit observer « qu'il n'existe pas dans le traité de principe général obligeant la Communauté dans ses relations externes à consentir à tous égards un traitement égal aux pays tiers, et que les opérateurs économiques ne sont en tout cas pas fondés à invoquer l'existence d'un tel principe général » (31). Donc, la qualité de ressortissant communautaire est le premier élément de comparabilité à prendre en compte.

(30) MEGRET et autres, op. cit., p. 24.

(31) Arrêt du 22 janvier 1976, Aff. 55/75, Rec. 1976, p. 32.

(29) Arrêts de 1977 et 1978 précités supra.

Mais, en elle-même, cette qualité ne suffit pas, le plus souvent, pour ouvrir à un agent économique le bénéfice de l'égalité de traitement. Encore faut-il qu'il entre dans une des catégories d'opérateurs prévues par les traités et à l'intérieur desquelles la norme de non discrimination produit ses effets. Ces catégories sont diverses et ne se recoupent pas forcément. Dans le traité C.E.C.A., l'éventail des sujets du principe d'égalité paraît des plus large : l'égal accès aux ressources est garanti « à tous les utilisateurs du Marché commun » et les discriminations sont prosrites « entre producteurs, entre acheteurs et entre utilisateurs » (32). Dans le traité C.E.E., si certains articles évoquent des discriminations susceptibles d'atteindre l'ensemble des ressortissants communautaires (33), d'autres dispositions isolent certains groupes spécifiques : travailleurs (article 48) ; « producteurs ou consommateurs » des produits du Marché commun agricole (article 40). Lorsqu'il existe de telles catégories, la Cour les interprète restrictivement. En premier lieu, elle a établi que le principe d'égalité ne peut être invoqué qu'à l'intérieur de chacune des catégories et n'intervient pas dans les rapports pouvant exister entre elles : « ...l'article 40 (par exemple) ne vise que la discrimination entre producteurs et consommateurs, l'équilibre à maintenir entre les intérêts opposés de ces deux catégories d'agents économiques faisant l'objet de l'article 39 » (34). Par ailleurs, la Cour a semblé vouloir limiter étroitement les avantages de la non discrimination aux agents économiques du « secteur primaire » lorsqu'elle indique que, si l'article 40 « interdit indiscutablement toute discrimination entre producteurs d'un même produit, il ne vise pas d'une manière aussi certaine les relations entre différents secteurs industriels ou commerciaux dans le domaine des produits agricoles transformés » (35). Cependant, il ne résulte pas de ces distinctions entre agents économiques une rigidité excessive dans l'application de l'égalité de traitement, puisque, le recours, par delà les textes, au principe général du droit existant en la matière peut, dans certains cas, permettre à la Cour de sanctionner certaines disparités par trop flagrantes (36). Il n'en reste pas moins que ces catégories fournissent

souvent des éléments de comparabilité appréciables. Mais, la qualité des agents économiques étant établie, il reste à évaluer les rapports de leurs situations concrètes.

B. La comparabilité des situations économiques concrètes

Toute différence de traitement entre ressortissants communautaires ou même entre agents économiques relevant de la même catégorie n'est pas nécessairement constitutive d'une discrimination. Il n'y a pas, par exemple, discrimination en raison de la nationalité entre deux producteurs ressortissants d'Etats membres distincts, et affectés d'un traitement différent, s'ils se trouvent dans une situation « non comparable ». Dans un tel cas, la discrimination reste « apparente » ou « formelle » et la C.J.C.E. n'en tient pas compte. En effet, selon les termes de son arrêt de principe en la matière (Affaire 13/63), « le traitement différent de situations non comparables ne permet pas de conclure automatiquement à l'existence d'une discrimination ; ...une apparence de discrimination formelle peut donc correspondre, en fait, à une absence de discrimination matérielle ; ...la discrimination matérielle aurait consisté à traiter soit de manière différente des situations similaires, soit de manière identique des situations différentes » (37). La discrimination doit donc traduire généralement la méconnaissance de la réalité des situations concrètes par les Pouvoirs publics. Elle procède habituellement d'une mauvaise appréciation des rapports effectifs existant entre produits, activités, opérations ou entreprises économiques. L'examen des faits est plus essentiel encore que l'interprétation des règles pour sa constatation par le juge.

Cette conception relative du principe d'égalité n'est pas propre au droit communautaire. Déjà, en droit international, selon la C.P.J.I., « l'égalité en droit exclut toute discrimination, l'égalité en fait peut, en revanche, rendre nécessaire un traitement différent en vue d'arriver à un résultat qui établisse l'équilibre entre des situations différentes » (38). La jurisprudence nationale des Etats membres fait aussi grand cas de la comparabilité. Pour le Conseil d'Etat français, par exemple : « La règle de l'égalité de traitement des divers intéressés n'interdit pas les discriminations entre les catégories de per-

(32) Article 3 b et Article 4 b. Voir aussi les dispositions citées plus haut du Traité Euratom.

(33) Les articles 36, 37, 86, par exemple.

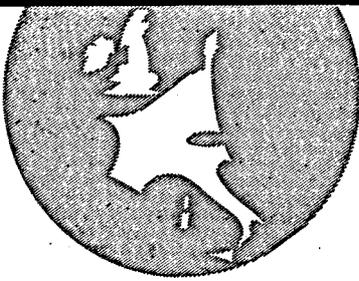
(34) Arrêt du 24 octobre 1973, Aff. 5/73, Rec. 1973, p. 1113.

(35) Arrêt précité du 19 octobre 1977, Aff. 117/76 et 16/77, Rec. 1977, p. 1770.

(36) Ibid. et autres arrêts de 1977 et 1978 cités dans le même sens.

(37) Arrêt du 17 juillet 1963, Rec. 1963, p. 360.

(38) Avis du 6 avril 1935, Aff. Ecole minoritaire en Albanie, Série A/B, n° 64, p. 19.



sonnes se trouvant dans des conditions différentes » (39).

Cependant, on trouve trace de cette interprétation souple dans le traité C.E.C.A. dont l'article 3 (b) demande aux institutions communautaires d' « assurer à tous les utilisateurs du Marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production ». La Cour s'est appuyée sur ce texte, notamment, en 1962, quand elle a estimé que : « pour qu'on puisse reprocher à la Haute Autorité d'avoir commis une discrimination, il faut qu'elle ait traité d'une façon différente des situations comparables, entraînant un désavantage pour certains sujets par rapport à d'autres » (40). Dans l'Affaire 13/63 précitée, la Cour a donc élargi l'application de la notion de comparabilité aux situations justiciables de l'article 7 du traité C.E.E., et, finalement, du principe d'égalité en tant que norme supérieure du droit communautaire (41).

Pour apprécier la comparabilité des situations qui lui sont soumises, le juge communautaire doit souvent se prononcer sur des questions de fait tenant à la position concrète d'un produit sur le marché communautaire à un moment donné et à son « comportement économique » au regard de produits similaires ou voisins avec lesquels il se trouve en rapport de concurrence. Ainsi, en 1963, la Commission ayant autorisé la France à prendre momentanément des mesures de sauvegarde à l'encontre des exportateurs italiens d'appareils électro-ménagers, la Cour a admis qu'il y avait lieu de « retenir l'augmentation massive des importations italiennes comme un fait susceptible de justifier la mesure spécifique qui a fait l'objet de la décision..., en comparaison du volume (non estimé anormal) des importations en provenance des autres Etats membres » (42). A propos du paiement de montants compensatoires exigés lors de l'importation de fromages originaires de Bulgarie en Allemagne Fédérale, des produits similaires en provenance de Suisse en étant exemptés, la Cour a dû établir, en l'espèce, « que l'examen du principe d'égalité de traitement doit porter non sur l'existence ou l'absence d'une situation de concurrence entre les fromages suisses et bulgares mais

sur leur comparabilité en ce qui concerne l'effet de perturbation que leur importation peut avoir sur les échanges de produits agricoles ». Les produits bulgares étant offerts à la frontière à un prix « nettement inférieur » à celui des fromages suisses, la mesure de compensation frappant les premiers n'est pas discriminatoire (43). On observera que dans ces matières, la Cour s'en remet assez régulièrement à l'analyse des situations économiques que lui fournissent les autorités communautaires parties à l'instance et qui disposent, comme on le verra plus loin, d'un large pouvoir d'appréciation des données de fait motivant leurs décisions. Encore faut-il que ces services apportent la preuve de ce qu'ils avancent. Ayant à se prononcer sur la suppression de la restitution à la production de quellmehl, alors que celle-ci était maintenue au profit de l'amidon, produit analogue, la Cour s'est interrogée sur la possibilité de substitution des deux produits. A cet égard, elle a jugé que le Conseil et la Commission « n'ont pas fait état de données techniques ou économiques nouvelles » et « qu'il n'a donc pas été établi qu'au regard du régime communautaire de restitution à la production, le quellmehl et l'amidon auraient cessé de se trouver dans des situations comparables » (44). En revanche, les éléments du dossier ont permis à la Cour d'affirmer la différence matérielle existant entre le glucose et l'iso-glucose du point de vue de leur « pouvoir sucrant » (45), ou du lait entier en poudre et du lait écrémé par rapport à leurs utilisateurs respectifs (46). On s'aperçoit ainsi de la grande variété des éléments de fait qui peuvent intervenir en tant que facteurs de différences matérielles : flux d'importation excessifs, effet perturbateur du marché, rapports de concurrence entre produits, etc.

Mais, d'autres disparités de situation peuvent provenir, non des conditions économiques, mais des régimes juridiques applicables aux activités en cause. La C.J.C.E. éprouve moins de difficulté pour les constater et en dégager les conséquences au regard de l'égalité de traitement, ce type de problématique lui étant beaucoup plus familier. Les hypothèses, là aussi, se révèlent fort variées. Par exemple, se trouvent dans des situations non comparables au regard des décisions de la C.E.C.A. les entreprises ayant des statuts juridiques diffé-

(39) C.E., 15 juillet 1959, Chambre syndicale des bureaux d'études techniques. Ou encore cette formule : « Le principe de l'égalité de traitement ne s'applique qu'entre citoyens placés dans une situation identique au regard des obligations qui leur sont imposées » (C.E., 29 avril 1966, Affichage Giraudy).

(40) Arrêt du 13 juillet 1962, Rec. 1962, p. 652 (Aff. 17 et 20/61) ; arrêt du même jour, p. 711 (Aff. 19/61).

(41) Voir supra, Introduction.

(42) Arrêt précité, Aff. 13/63, p. 382.

(43) Arrêt du 22 janvier 1976, Aff. 55/76, Rec. 1976, p. 32.

(44) Arrêt du 19 octobre 1977, Aff. 117/76 et 16/77, déjà cité, p. 1771.

(45) Arrêt du 25 octobre 1978, Aff. 125/77, Rec. 1978, p. 2004.

(46) Arrêt du 13 juillet 1978, Aff. 8/78, Rec. 1978, p. 1734.

rents : « malgré l'identité des conditions de production, les requérantes, en raison de leur structure juridique comportant l'existence de plusieurs entreprises, ne se trouvaient pas dans une situation comparable à celle de leurs concurrentes ayant une structure juridique unitaire ; ...cette différence constitue un élément juridiquement important, pouvant, dès lors, justifier un traitement différent » (en l'espèce : non exonération de la taxe de pénétration au titre des quantités de ferraille en circulation entre les diverses usines du groupe dotées de personnalités juridiques distinctes) (47). Ne doivent pas, non plus, être confondus les effets de deux décisions gouvernementales en matière monétaire faisant appel à des techniques voisines mais non identiques : « ...les situations économiques découlant, d'une part, de la dévaluation du franc français et, d'autre part, de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies allemande et néerlandaise sont suffisamment différentes pour exclure la discrimination alléguée » (48).

Le droit communautaire peut, lui aussi, engendrer des situations non comparables autorisant des inégalités de traitement. Ainsi, les règlements communautaires limitant fortement les restitutions accordées dans les échanges internes à la C.E.E. et ne prévoyant pas de restriction semblable pour les restitutions octroyées dans les échanges avec les pays tiers, la Cour fut questionnée sur l'existence d'une discrimination. Elle répondit que le « caractère comparable ou non » des deux types de restitution devait « être apprécié à la lumière des objectifs du régime agricole de la Communauté » (référence aux articles 3 d) et 40 du traité de Rome). Etant donné que, « conformément à ces objectifs », l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales fait l'objet d'un « établissement graduel » la Cour a estimé que « la réduction progressive des restitutions intracommunautaires s'inscrivait parfaitement dans le cadre de « l'établissement graduel » d'une telle organisation, motif qui ne s'applique pas à l'exportation vers les pays tiers. Conclusion : les deux types de restitution ne sont « pas comparables entre eux » ; la réduction de la restitution intracommunautaire n'est pas discriminatoire, par conséquent (49). Également, les importateurs qui ont pu profiter d'un contingent tarifaire ouvert par la Communauté en faveur d'un pays tiers (l'Argentine) pour l'importation de quantités de viande bovine « en exemption de prélève-

ment », se sont trouvés, au regard de l'application des montants compensatoires monétaires, « dans une situation non comparable à celle des autres importateurs ». Le fait d'omettre d'effectuer une réduction du montant par l'application du coefficient monétaire (lequel varie selon les pays membres) à l'occasion de la perception de celui-ci lors de ce type d'importation particulier ne serait donc pas discriminatoire (50).

La comparabilité des situations ayant vocation à l'égalité de traitement s'avère donc une notion relativement complexe et délicate à appréhender tant sont nombreux et divers les facteurs de fait et les facteurs de droit qui la conditionnent en pratique. Il s'en suit que le principe de non discrimination n'est retenu qu'au terme d'un examen détaillé de chaque cas d'espèce et que la jurisprudence offre finalement peu de règles communes et transposables d'une hypothèse à l'autre permettant de mieux cerner les caractères de comparabilité. Quoi qu'il en soit, la notion n'a pas une portée définitive puisque l'existence de « critères objectifs » peut éventuellement justifier qu'elle soit méconnue.

PARAGRAPHE 2. — L'INTERDICTION DES DISCRIMINATIONS INJUSTIFIÉES

Toute discrimination potentielle, déterminée en fonction de la notion de comparabilité, n'est pas automatiquement interdite par le droit communautaire. Seules celles qui apparaîtront au juge non justifiées seront finalement sanctionnées. L'analyse de la jurisprudence révèle que les critères utilisés par la Cour pour étayer cette justification éventuelle manquent singulièrement de précision, et, parfois même, de cohérence. Des idées ont été tour à tour avancées comme arguments justificatifs. D'abord, ont été réputées légales les discriminations opérées en fonction de critères dits « objectifs » (A). L'objectivité s'avérant une notion des plus contradictoires, les arrêts firent appel à un qualificatif à la fois plus « subjectif » et plus juridique : seules ont été validées les discriminations commandées par des critères « non arbitraires » (B).

A. L'objectivité des critères

Le principe d'égalité de traitement, surtout en matière économique, n'interdit pas formellement toute différenciation entre sujets se trouvant dans des situations comparables et c'est, effectivement, l'objet des mesures d'intervention que d'introduire des disparités commandées par les objectifs de

(47) Voir les arrêts précités dans les Aff. 17 et 20/61 et l'Aff. 19/61, Rec. 1962, pp. 652 et 711.

(48) Arrêt du 13 juin 1972, Aff. 9 et 11/71, Rec. 1972, p. 409.

(49) Arrêt du 27 octobre 1971, Aff. 6/71, Rec. 1971, p. 839.

(50) Arrêt du 9 mars 1978, Aff. 79/77, Rec. 1978, p. 620.



la politique suivie par les Pouvoirs publics (51). Le risque de discrimination s'en trouve ainsi majoré. La C.J.C.E., au fil de ses arrêts, s'est efforcée de cerner avec plus ou moins de précision les conditions requises pour que les dérogations au principe de non discrimination soient admissibles en droit communautaire. Selon l'Avocat général Capotorti, cet effort aurait abouti à la règle suivante : « les différenciations fondées sur des critères objectifs sont licites, tandis que toute inégalité de traitement non justifiée constitue une discrimination » (52).

Il est vrai que plusieurs décisions font appel à l'idée de « critère objectif » pour justifier certaines différenciations. A propos des décisions de la C.E.C.A., la Cour a admis que l'adaptation de la péréquation à la situation des différentes entreprises n'aurait constitué une discrimination « que si la Haute Autorité n'avait pas appliqué un critère objectif et uniforme pour vérifier si la situation individuelle des entreprises était conforme aux prémisses de la péréquation » (53). La même exigence s'impose aux pouvoirs nationaux : il n'y a pas de discrimination au sens de l'article 7 du traité C.E.E., dès lors que les législations internes « affectent toutes personnes tombant sous leur application, selon des critères objectifs et sans égard à leur nationalité » (54). En matière agricole, également, le système de régionalisation des prix d'intervention dérivés des céréales a été validé, car les différences de prix qui en résultent pour les producteurs et les utilisateurs de blé « sont déterminées en fonction de critères objectifs propres à la réglementation commune du marché et ne sauraient, dès lors, être considérées comme discriminatoires » (55).

Cependant, on observera que la Cour ne fait pas un usage systématique de la notion de « critères objectifs ». En effet d'autres expressions, plus ou moins équivalentes, fleurissent dans certains arrêts : les différences de traitement sont réputées justifiées, dans ces espèces, « par l'existence de différences objectives d'une certaine importance » (56), « dès lors que des motifs raisonnables commandent

pareille distinction » (57), « par des circonstances spécifiques à l'ensemble du marché national en cause » (58). Parfois les motivations sont plus sobres encore : on parle simplement de différenciation qui serait « objectivement justifiée » (59) ou qui n'apparaîtrait pas « arbitraire » (60).

Ces variations terminologiques ne sont pas gratuites. Elles traduisent bien la fluidité du contenu de l'idée des « critères objectifs » et la plasticité de ses applications. Il en résulte des confusions non négligeables dans l'emploi de ces concepts dont la Cour éprouve beaucoup de mal à circonscrire exactement la portée. Ainsi, dans ses arrêts de 1931 concernant la C.E.C.A. (61), la notion de « critères objectifs » recoupe celle de « situations comparables », puisque la structure juridique plurinale des entreprises concernées était retenue à la fois comme une preuve que chacune d'elles « ne se trouvait pas dans une situation comparable à celle de ses concurrentes ayant une structure juridique unitaire », et comme « un élément juridiquement important pouvant, dès lors, justifier un traitement différent ». Plus déroutante encore apparaît l'utilisation de la référence aux « critères objectifs » dans l'Affaire 153/73. Pour apprécier la validité d'un règlement du Conseil octroyant une « aide supplémentaire » aux huileries italiennes, le juge a raisonné ainsi : 1) les objectifs de l'article 40 du traité C.E.E. « supposent l'adoption de règles et de critères communs pour les producteurs et les consommateurs des produits agricoles et excluent dès lors toute discrimination selon la nationalité ou le lieu d'implantation des huileries » ; 2) les aides et subventions « ne sauraient être différenciées selon les régions et autres conditions de production ou de consommation qu'en fonction de critères de nature objective qui assurent une répartition proportionnée des avantages et désavantages pour les intéressés sans distinguer entre les territoires des Etats membres » ; 3) « dès lors, des aides supplémentaires réservées aux huileries implantées dans un des Etats membres sont en principe incompatibles avec les objectifs de la politique agricole commune, pour autant qu'elles ne seraient pas justifiées par des circonstances spécifiques à l'ensemble du marché national en

(51) Voir, *infra*, Section 2.

(52) Conclusions dans les Affaires 117/76 et 16/77, Rec. 1977, p. 1779.

(53) Arrêt du 29 novembre 1956, Aff. 9/55, Rec. 1955-1956, p. 322 et suiv.

(54) Arrêt précité rendu dans l'Affaire 14/68, Rec. 1969, p. 16.

(55) Arrêt du 11 juillet 1974, Aff. 11/74, Rec. 1974, p. 887.

(56) Arrêts déjà cités dans les Aff. 17 et 20 et l'Aff. 19/61.

(57) Arrêt cité, Aff. 13/63, p. 361.

(58) Arrêt du 2 juillet 1974, Aff. 153/73, Rec. 1974, p. 697.

(59) Arrêt du 12 juillet 1977, Aff. 2/77, Rec. 1977, p. 1397. Voir également les arrêts dans les Aff. 125/77 et 136/77, Rec. 1978, pp. 1991 et 1245.

(60) Arrêt rendu dans l'Aff. 139/77, Rec. 1978, p. 1317.

(61) Aff. 17 et 20/61 et Aff. 19/61 précitées.

cause » (62). Dans cet exemple, l'idée de « critères objectifs » ne fonctionne pas en tant que justification d'une éventuelle dérogation au principe d'égalité, mais simplement en tant que méthode d'une saine application d'« une répartition proportionnée des avantages et désavantages pour les intéressés sans distinguer entre les territoires des Etats membres » (63). Autrement dit, la notion de « critères objectifs » sert à la mise en œuvre de l'article 40 et non à limiter sa portée en autorisant qu'il y soit dérogé. La justification d'une exception viendrait de la considération « des circonstances spécifiques à l'ensemble du marché national en cause ». On retrouve là les « motifs raisonnables commandant pareille distinction », déjà invoqués dans l'Affaire 13/63 (64).

La Cour a elle-même écarté l'effet justificatif du recours à des « critères objectifs » dans ses décisions de 1977 dans l'Affaire des pêcheries d'Irlande. Dans son ordonnance du 22 mai 1977, la Cour a relevé que « si les mesures irlandaises se réfèrent sans doute à des critères objectifs — la longueur et la puissance des bateaux de pêche —, la Commission fait valoir qu'en fait, ce critère serait discriminatoire en ce qu'il aurait pour conséquence d'exclure de la zone géographique définie par les arrêtés un nombre appréciable d'embarcations d'autres Etats membres... alors qu'il serait pratiquement sans effet à l'égard de la flotte de pêche irlandaise qui... ne disposerait pas de bateaux répondant aux spécifications retenues dans le deuxième des arrêtés litigieux » (65). L'arrêt rendu sur le fond le 16 février 1978 devait rappeler « que la règle d'égalité de traitement consacrée par le droit communautaire prohibe non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction aboutissent en fait au même résultat » (66). Le Gou-

vernement irlandais soutenait pour sa part que ses décisions étaient fondées « sur des critères de caractère technique, totalement étrangers à toute considération liée à la nationalité des bateaux », et que « l'incidence inégale de ces mesures serait une conséquence inéluctable découlant de la composition des différentes flottes nationales concernées, et non des critères choisis ». Mais, la Cour a estimé qu'en dépit des apparences ces critères étaient bien discriminatoires, car leur effet est « d'éliminer des eaux irlandaises une bonne partie des flottes de pêche d'autres Etats membres qui ont traditionnellement exercé la pêche dans ces régions, alors que, par les mêmes mesures, aucune obligation équivalente n'est imposée aux propres nationaux de l'Irlande » (67).

Finalement, ces utilisations équivoques et contradictoires de la notion de « critères objectifs » interdisent une définition rigoureuse et opérationnelle de son contenu dans la jurisprudence de la C.J.C.E. A l'inverse, la seule impression d'ensemble qui se dégage de celle-ci, c'est que les différences de traitement procédant des interventions économiques des Pouvoirs publics doivent reposer sur des « critères », des « motifs » ou des « circonstances » d'une nature telle que « ces disparités n'apparaissent pas arbitraires... ».

B. La « non-arbitrarité » des critères

Cette terminologie négative n'est utilisée que dans peu de décisions (68). Mais le thème de la « non arbitrarité » se retrouve en filigrane pratique-

Elle a repris le texte littéral d'une formule déjà employée par elle dans son arrêt du 22 février 1974 (Aff. 155/73, SOTGIU, Rec. 1974, p. 164). Dans cette espèce, à laquelle la Cour fait expresse référence (Aff. 61/77, Rec. 1978, p. 453), le juge communautaire expliquait son interprétation extensive de la notion de discrimination par la nécessité de « garantir l'efficacité d'un des principes fondamentaux de la Communauté... qui exige que l'égalité de traitement soit assurée en fait et en droit ». Mais, la juridiction peut éventuellement tenir compte, même dans ce contexte, de l'existence de « différences objectives » que peut comporter la situation des travailleurs, suivant, par exemple, qu'ils ont leur domicile sur le territoire national ou à l'étranger au moment d'accéder à un emploi déterminé. Il peut y avoir là « un motif légitime de différenciation » du montant de l'allocation de séparation qui était alors mis en cause.

(67) Ibid., Rec. 1978, p. 453.

(68) « ...la disparité de traitement critiquée... ne constituerait une violation du principe de non-discrimination que si elle apparaissait arbitraire » (Aff. 43/72, arrêt du 24 octobre 1973, Rec. 1973, p. 1074) ; « ...une différenciation de traitement ne saurait être considérée comme constituant une discrimination interdite que si elle apparaissait arbitraire » (Aff. 11/74, arrêt du 11 juillet 1974, Rec. 1974, p. 889). Formule transcrite textuellement dans l'arrêt du 13 juin 1978, Aff. 139/77, Rec. 78, p. 1334.

(62) Arrêt du 2 juillet 1975, précité, Rec. 1974, pp. 696-697.

(63) Ibid. « Même si, dans cette Affaire, le problème de la discrimination était examiné principalement du point de vue de la nationalité et de la localisation des entreprises, il est important que la Cour ait reconnu en termes généraux la nécessité de suivre des critères objectifs, lorsque les aides communautaires en matière agricole sont différenciées, et de garantir en tout cas l'équilibre dans la distribution des avantages et des désavantages » (M. CAPOTORTI, Conclusions précitées, Rec. 1977, p. 1780).

(64) Rec. 1963, p. 361.

(65) Aff. 61/77 R, Rec. 1977, p. 940.

(66) La Cour a fait ici un emprunt à sa jurisprudence sociale qui met en œuvre, comme on l'a déjà noté plus haut, un contrôle plus strict du respect de l'égalité de traitement que dans les matières purement économiques.



ment dans tous les arrêts. Il est difficile de cerner précisément les traits caractéristiques de cette qualité, car la Cour procède souvent par voie de simple affirmation. Les conclusions des avocats généraux sont, parfois, plus explicites. Dans l'Affaire des Minotiers de la Champagne, M. Trabucchi donnait quelques orientations intéressantes : 1) l'interdiction générale de discrimination, « inhérente au traité lui-même », « défend aux institutions communautaires d'opérer des différences de traitement arbitraires entre les différents sujets des règles communautaires » ; 2) les différences résultant de la réglementation critiquée « n'ont pas un caractère arbitraire », car « elles se fondent sur des critères et des exigences objectifs » ; 3) le « critère objectif » retenu en l'espèce pour la fixation des prix d'intervention est « parfaitement conforme, non seulement à la logique de l'organisation commune du marché des céréales et de l'économie de marché, mais encore aux exigences de circulation des produits dans la Communauté » ; conclusion : « Il s'agit donc de différences fondées sur des critères non discriminatoires et conformes à l'esprit du système, qui ne révèlent rien d'arbitraire » (69).

(69) Conclusions dans l'Aff. 11/74, précitée, Rec. 1974, pp. 891-892. Voir également les conclusions de M. LAGRANGE dans les Aff. 17 et 20/61 concernant l'application des normes de la C.E.C.A. : « N'oublions pas, en effet, qu'il s'agit ici de juger le grief de discrimination par rapport à une réglementation, donc dans un cadre général, et non d'exprimer un cas particulier... Autrement dit, il ne suffit pas d'établir que l'application de la réglementation entraîne certaines inégalités (entre les entreprises visées), car on devra alors répondre que cette inégalité provient de leur structure juridique différente et que, pour cette raison, les deux entreprises ne sont pas dans une situation comparable. Il faudrait prouver que dans son ensemble et d'une manière générale le critère adopté est sans pertinence ou purement arbitraire, de sorte que par lui-même, il entraîne des discriminations et est, par suite, contraire au traité » (Rec. 1962, p. 672).

En résumé, les critères sur lesquels peuvent s'appuyer les autorités communautaires pour « déroger » au principe d'égalité en fonction des exigences de la politique économique, ont été abusivement qualifiés d'« objectifs », dans la mesure où cet adjectif serait synonyme de « neutres », « techniques » ou « statistiques ». Au contraire, ces critères doivent essentiellement se révéler « non arbitraires » ou « non discriminatoires », c'est-à-dire correspondre à une certaine vision, équitable de préférence, de l'organisation économique communautaire, qui, pour être largement partagée, n'en découle pas moins d'un choix politique ou idéologique, c'est-à-dire d'une certaine expression de la « subjectivité ».

— En conclusion de la première section, on peut relever que le principe de l'égalité de traitement en droit économique communautaire a un contenu normatif relativement peu précis et fait l'objet d'une application souple et nuancée. En effet, la notion de « discrimination » n'y est pas définie de façon rigoureuse et son appréciation par le juge s'opère par palliers successifs et au moyen de critères de détermination variables et fluides. La conception globale du système reste la suivante : le droit communautaire n'interdit les discriminations entre agents économiques en situations comparables que dans la mesure où elles seraient réputées arbitraires. S'il s'avère que la comparabilité des situations n'est pas établie, la discrimination n'existe pas. Si la discrimination décelée se justifie par des motifs, le plus souvent tirés des impératifs de la politique économique, qui, au regard des objectifs et mécanismes des traités, n'apparaissent pas arbitraires, elle n'est pas interdite. Pour approfondir davantage les conditions du fonctionnement et l'étendue des effets de ce processus alternatif, il est nécessaire maintenant d'en étudier et d'en mesurer la portée.

LA LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT COMME FACTEUR D'ACCENTUATION DES DISPARITÉS RÉGIONALES INTRA- COMMUNAUTAIRES EN L'ABSENCE D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE ET BUDGÉTAIRE ADÉQUATE

Alain BUZELAY

*Chargé de Conférences à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Nancy*

En même temps qu'il instituait le libre échange des biens et services à l'intérieur de la Communauté, le traité de Rome consacrait, en outre, le principe de la libre circulation des facteurs de production : travail et capital dont la formulation juridique correspond à la liberté d'établissement.

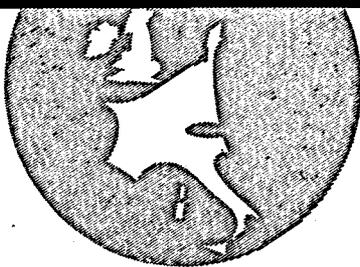
Cette option trouve ses racines dans la doctrine « libre échangiste » des économistes classiques et néo-classiques qui exposent les avantages résultant de l'élargissement du marché au regard d'une allocation optimale des ressources de niveau supérieur. Il s'agit de parvenir à un meilleur équilibre.

Mais le grand marché et la liberté d'établissement qui lui est associée ne semblent pas — du moins dans les conditions actuelles du processus d'intégration — favoriser la poursuite d'un meilleur équilibre. Il apparaît, au contraire, que la liberté d'établissement accentue les déséquilibres d'origine compte tenu de l'absence d'une politique régionale et budgétaire adéquate. C'est ce que nous nous efforcerons de souligner rapidement dans les développements ci-dessous.

I. — La liberté d'établissement et son impact rééquilibrant au regard des théories traditionnelles

Pour les classiques, la mobilité des facteurs de production est limitée au cadre national. L'échange se fait entre individus de nationalités différentes et non entre nations, leur entité n'étant pas reconnue. Puis les auteurs post-classiques introduisent le principe de la mobilité des facteurs entre économies. Leur conclusion confirme celle de leurs aînés puisque la mobilité des facteurs intervient comme le substitut de la mobilité des produits. Dans tous les cas, l'échange est avantageux et on raisonne dans le cadre d'un système concurrentiel garantissant la réalisation des grands équilibres. Si le juriste fait de la liberté d'établissement un objectif, l'économiste fait un moyen de la mobilité des facteurs en résultant, un instrument de rééquilibrage dans une optique normative qui, grâce à l'égalisation des rémunérations marginales, peut procurer la situation la plus efficiente.

Dans le cadre d'une approche plus positive, la liberté d'établissement du capital a un rôle rééquilibrant dans la mesure où, en partant d'une situation équilibrée et sans intervention du budget, la mobilité sera fonction de l'intensité avec laquelle la moti-



vation d'investir répond à un déclin d'activité dans les régions sous-développées, et à une augmentation d'activité dans les régions développées. Théoriquement, si la motivation d'investir décline moins vite que l'épargne dans les régions favorisées, la hausse des taux d'intérêt dans la première et leur baisse dans les secondes doivent favoriser les mouvements de capitaux en faveur des régions en ayant le plus besoin.

Bien qu'il n'existe pas véritablement une théorie des migrations, on peut la déduire du modèle précédent. La différence des rémunérations favorise — du moins théoriquement — le rééquilibre de la répartition spatiale des travailleurs.

Selon la théorie des zones monétaires optimales amorcée en 1961 par Mundell (1), la mobilité des facteurs de production induite par la liberté d'établissement favorise pour un ensemble géographique donné la compatibilité entre l'équilibre interne et l'équilibre externe, permettant ainsi la fixité des parités, conformément aux exigences de l'union monétaire. Pour Mundell, en effet, le libre établissement du travail et du capital peut se substituer aux modifications du taux de change des nations ou régions composant la zone monétaire optimale. Supposons, écrit-il, que A et B soient deux régions de la même zone monétaire. S'il y a peu de mobilité de l'une à l'autre, tout glissement de la demande des produits de B vers ceux de A provoquera du chômage en B et de l'inflation en A. Le chômage de B pourrait être évité par une expansion de l'offre de monnaie, mais il en résulterait une augmentation de l'inflation en A. Inversement, l'inflation pourrait être contrôlée en A, mais aux dépens de l'emploi en B. On pourrait encore concevoir que A et B contribuent au processus d'ajustement en tolérant pour A un certain degré d'inflation et pour B un certain taux de chômage ; néanmoins, il ne serait pas possible d'éviter à la fois l'inflation et le chômage. De même qu'à l'intérieur d'une nation, la liberté d'établissement permet, par péréquation des divers flux interrégionaux, la conciliation des équilibres. Cette même mobilité, à l'intérieur de l'ensemble plus vaste constituant une zone monétaire optimale, doit permettre la réalisation simultanée des équilibres internes et externes, les nations devenant les régions de l'espace intégré.

Mais la fonction stabilisatrice liée à la liberté d'établissement des facteurs travail et capital n'est pas conforme à la réalité qui reflète davantage l'existence d'une mobilité destabilisatrice.

(1) MUNDELL R. : A theory of optimum currency areas, *American Economic Review*, sept. 61, pp. 637-665.

II. — La liberté d'établissement comme source des déséquilibres régionaux

La théorie libre-échangiste s'écartant du marché concurrentiel en tant que but a envisagé le cas de la croissance déséquilibrée. A la théorie de la concurrence parfaite, François Perroux substitue la théorie des pôles de croissance où les régions déprimées doivent subir l'effet d'entraînement de celles favorisées ou pôles de croissance. Si la mobilité devient une source de déséquilibre, ces derniers ne s'opposent pas à la croissance et ne semblent pas entretenir un processus de disparités cumulatives. Mais ceci n'est pas conforme à la réalité que traduit le fonctionnement actuel de nombreuses économies.

Prétendre que la mobilité du capital se fasse en faveur des régions déprimées où la supériorité relative du taux d'intérêt résulte d'une motivation à investir déclinant moins vite que l'épargne, c'est oublier que dans l'état actuel de l'intégration, le taux d'intérêt n'est pas spécifique aux régions mais aux nations. C'est oublier aussi que ce taux n'est pas seulement une variable induite par l'offre et la demande de capitaux, mais dépend de la volonté des autorités monétaires nationales. Face aux pressions inflationnistes, elles favoriseront la hausse qui s'imposera à l'ensemble des régions de la nation. Les capitaux se dirigeront alors dans les régions appartenant aux nations où les taux sont les plus rémunérateurs, c'est-à-dire, dans celles souvent les plus favorisées. Mais dans le cadre national, ou dans celui d'une intégration économique et monétaire effectivement achevée, un seul taux s'impose à l'ensemble des régions et nations de l'espace unifié. Et pour un même taux, les capitaux auront tendance à s'établir dans les régions les plus développées pour les raisons suivantes.

L'argumentation ne peut s'appuyer sur la théorie des localisations qui, malgré les travaux de Christaller, Lösh, Isard, Boventer et Lefebvre, n'est guère opérationnelle. Elle continue à osciller entre des modèles fondés sur les critères irréalistes de la seule minimisation des coûts de transport et des théories limitées à l'exploration d'aspects particuliers, non adaptables aux dimensions de la réalité. Seule l'approche empirique nous permet de dégager quelques critères justifiant la mobilité des capitaux au profit des régions plus développées.

Ces régions bénéficient, en effet, d'un niveau et d'une qualité d'infrastructure susceptibles d'attirer les investisseurs, compte tenu des économies externes dont ils peuvent bénéficier (infrastructure de transports, d'installation) et compte tenu de l'environnement ainsi créé (infrastructure socio-culturelle). Or, le développement de ces infrastructures est en partie fonction du développement de la région, de son niveau d'activité, auxquels sont liées ses recettes fiscales. L'insuffisance de celles-ci dans les régions en retard nuit au développement des infrastructures et ne favorise pas la venue de nouvelles entreprises. Celles-ci ne peuvent pas plus bénéficier des avantages fiscaux que les régions aisées peuvent plus facilement accorder, directement ou indirectement.

La mobilité au profit des régions aisées se justifie également par la présence des économies d'agglomération que l'on peut retirer de l'environnement spécifique aux zones de forte activité. L'atmosphère favorable attire les investisseurs extérieurs à la région où nombreux se sont déjà concentrés. En suivant le comportement de ces derniers, les premiers pensent avoir moins de chance de se tromper. Explication simpliste mais basilaine.

A cet effet d'agglomération en sont liés d'autres comme celui de diversification. En effet, les entreprises des régions à haut degré d'activité commercent de plus en plus entre elles, sans avoir recours à celles des régions moins industrialisées. Il y a donc intérêt à s'implanter dans l'aire de développement intense afin de fluidifier les approvisionnements au moindre coût et de bénéficier d'un marché plus grand et plus proche.

Il faut aussi tenir compte de l'effet d'embauche dans la mesure où la main-d'œuvre — surtout nouvellement formée — tend à suivre la concentration des capitaux. Son abondance rend plus souple le marché local de l'emploi au profit des entreprises.

Certes, toutes les firmes, voire les différentes activités d'une même firme ne répondent pas au même critère de localisation. Mais dans leur ensemble, ces critères favorisent l'établissement des capitaux dans les régions où ils sont déjà relativement concentrés.

Plus rigide que celle du capital, compte tenu des mentalités, des conditions de logement et d'insertion, la mobilité intra-communautaire du travail ne peut répondre à son objectif théorique de régulation, contrairement aux migrations intra-américaines actuelles ou aux migrations mondiales qui ont marqué les cinq décades précédant la Première Guerre mondiale.

Lorsqu'elle s'effectue, la mobilité d'établissement du travail tend à répondre à la concentration géographique du capital. Cette mobilité déstabilisatrice

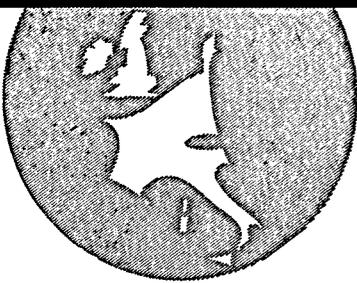
est induite par plusieurs éléments : il y a d'abord le plus grand nombre d'emplois offert par les régions développées, à des salaires souvent plus élevés que rend possible une meilleure productivité. Il y aurait en effet une corrélation étroite entre le niveau de développement économique d'une région et le degré de productivité de ses différents secteurs d'activité. Une analyse statistique des produits par actifs dans l'industrie montre que les écarts entre produits sont plus élevés dans le secteur primaire en Allemagne et en Italie et que le secteur industriel de même que celui de l'agriculture, sont les plus productifs dans les régions industrialisées (2). Mais la différence des salaires s'explique aussi par la différence des charges sociales et celle des changes qui engendre les migrations transfrontalières. Or, les régions où les salaires sont valorisés, au regard de l'extérieur, par la réévaluation des monnaies, appartiennent de fait à des économies nationales prospères. Ceci justifie le passage d'une main-d'œuvre lorraine et alsacienne en République fédérale.

On pourrait arguer que le parallélisme entre les flux de travail et les flux de capitaux constitue un facteur équilibrant. C'est inexact dans la mesure où même si les migrations réduisent le chômage dans les régions défavorisées, ceci n'est valable que dans le très court terme parce qu'elles rendent très vite les régions moins attractives pour les investisseurs éventuels. D'autre part, une baisse du chômage associée à une baisse de l'activité économique et à un sous-équipement structurel, répond à un équilibre comptable plus qu'à un équilibre économique.

Ainsi, la liberté d'établissement du travail répond à un concept ambigu pour l'économiste parce que la mobilité qu'elle implique peut être aussi néfaste que l'absence de mobilité. Cette mobilité ne peut être qu'imparfaite puisque les deux conceptions — mobilité et immobilité — ne s'excluent pas.

Cette liberté d'établissement et le concept économique de mobilité des facteurs qui la sous-tend, peut justifier l'exportation des travailleurs les plus qualifiés et des capitaux dans des régions favorisées (voir l'importance du triangle Londres-Ruhr-Paris), au détriment des zones périphériques où se produit un ralentissement de la productivité. Il s'en suit qu'à côté d'autres facteurs tels la crise énergétique, les politiques monétaires restrictives, la concurrence plus intense résultant de la suppression des frontières, la liberté d'établissement contribue à l'accroissement des écarts régionaux observés depuis plusieurs années.

(2) Cf. à ce propos : *Politique régionale et union économique et monétaire*. Document ronéotypé, Bruxelles, 19 octobre 1971 (XVI, 137.71 F).



En 1960, l'écart maximum du PIB par habitant entre grandes régions économiques à l'intérieur des Etats membres allait de 395 \$ en Italie du Sud à 1 757 \$ dans la région parisienne ; la moyenne communautaire étant de 1 132 \$. Dix ans plus tard, pour une moyenne communautaire passée à 2 277 \$ l'écart maximum entre ces deux régions allait de 965 \$ à 3 411 \$. Bien entendu, les statistiques diffèrent suivant le nombre et l'importance des régions choisies, le passage des grandes zones géographiques aux régions de base amplifiant sensiblement ces résultats. Ceci est visible en Allemagne, compte tenu du plus grand nombre et de l'hétérogénéité des unités de base. L'écart maximum entre régions de base va de 756 dollars par tête en Calabre à 4 775 dollars par tête à Hambourg (3 411 dollars par tête à Paris). En termes absolus, la situation s'est incontestablement améliorée dans les régions les plus pauvres. En Calabre, par exemple, le produit par tête est passé de 290 dollars en 1960 à 760 dollars en 1969. Ceci n'est plus toujours vrai lorsqu'on raisonne en termes relatifs. L'écart entre régions de base a diminué en Allemagne et en Italie, étant entendu que pour ce dernier pays, la réduction s'explique principalement par des mouvements migratoires qui ont pesé sur l'indice du produit intérieur brut des régions riches. Mais les inégalités régionales se sont accentuées en France, en Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En témoigne, pour ces pays, la montée du chômage régional depuis 1974.

III. – Une politique régionale et budgétaire communautaire comme remède aux déséquilibres pouvant résulter de la liberté d'établissement

Dans la mesure où la liberté d'établissement favorise directement l'accroissement des déséquilibres régionaux, elle favorise indirectement par là-même, la rupture des équilibres macro-économiques au sein de l'espace intégré.

Observons d'abord que les déséquilibres régionaux peuvent freiner la croissance dans la mesure où l'inégalité des revenus qu'ils engendrent risque d'entraver au niveau national et communautaire le développement de vastes marchés intérieurs pour les produits de l'industrie moderne. Ces déséquilibres peuvent aussi freiner la croissance par le biais d'une détérioration de ses éléments qualita-

tifs. Au fur et à mesure que la population et les capitaux quittent les régions pauvres, celles-ci voient leur qualité de vie diminuer compte tenu de la détérioration sociale de leur équipement. Parallèlement, l'encombrement des zones riches engendre de nouvelles rançonnées et le coût social du changement est de plus en plus supérieur au bénéfice qui en est retiré.

Ajoutons que les déséquilibres régionaux sont facteurs d'inflation compte tenu de la corrélation étroite que nous avons déjà mentionnée, entre le niveau de développement économique de la région et le niveau moyen de productivité des secteurs qui s'y trouvent.

Tout accroissement de la demande dans les régions les plus favorisées entraînera, étant donné la plus grande productivité de ses industries, une augmentation du prix des facteurs travail et capital que ces entreprises peuvent financer pour s'attacher les facteurs de production. Ce mécanisme n'a rien d'inflationniste en lui, tant que les variations de la productivité peuvent neutraliser celles des prix. Comme il n'en est pas ainsi pour toutes les entreprises de la région favorisée, l'inflation pourra se déclencher d'autant qu'elle y sera encouragée par la hausse du coût des infrastructures sociales dont la capacité est souvent proche de la saturation dans les régions « sur-développées ».

Au niveau des régions en retard, l'inflation sera déclenchée par la faible productivité de la majeure partie de ses secteurs d'activité qui ne pourront amortir la hausse des coûts et des prix engendrés dans les régions riches. A cette inflation dont l'effet de diffusion dans les régions pauvres provient du jeu des inter-relations structurelles et de la tendance à l'uniformisation des salaires, il faut ajouter une inflation typique à la région pauvre. Celle-ci est le résultat d'une baisse de la production dans des secteurs à rendements croissants pour qui une baisse de la production entraîne une augmentation des coûts.

Seule une politique régionale et budgétaire communautaire peut neutraliser les effets négatifs de la libre circulation.

Une politique régionale communautaire doit viser une répartition plus équitable des activités au sein de l'espace intégré. Elle répond à l'objectif de l'article II du traité de Rome selon lequel « la Communauté a pour mission par l'établissement du Marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres de promouvoir le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée ».

Dans cet esprit fonctionne la section orientation du fonds européen d'orientation et de garantie

agricole (FEOGA) qui prévoit la mise en place d'un système d'incitation au développement régional pour favoriser la création d'emplois dans les régions présentant un excédent important de population agricole active. Mais les conditions d'octroi sont établies pour que les aides se concentrent sur un petit nombre de régions.

Lors de la conférence d'octobre 1972 à Paris, les Chefs d'Etat ont décidé l'institution d'un Comité de politique régionale siégeant auprès du Conseil et de la Commission, en vue de contribuer à la coordination des politiques régionales des Etats membres. Mais cette collaboration reste fragile devant le retour aux nationalismes intra-européens que suscite les difficultés conjoncturelles et structurelles de nos économies.

En mars 1975, a été créé le Fonds Européen de Développement Régional qui est devenu opérationnel dans le courant de la même année. Dans ses orientations, la Commission a proposé de scinder le fonds en deux sections. Une section « quota » : la plus importante, qui continuera à aider les politiques régionales des pays membres en fonction d'un régime de quote part nationale. Une section « hors quota » nouvelle et plus modeste, qui permettra de financer des actions spécifiques de la Communauté, destinées à empêcher l'apparition de nouveaux déséquilibres régionaux engendrés par la divergence des structures et politiques nationales. Précisons qu'il a été introduit plus de souplesse dans le système, notamment en vue des investissements pouvant bénéficier de l'aide du fonds et des dispositions ont été prises pour garantir que les ressources du fonds seront effectivement utilisées pour compléter les ressources nationales destinées au développement régional.

Il n'en demeure pas moins que la politique régionale spécifiquement communautaire n'atteint pas toujours son seuil d'efficacité vu l'étroitesse de ses fonds et le petit nombre de régions directement aidées. Des économistes se demandent, en particulier au niveau de la Commission, s'il ne serait pas préférable d'aider, dans la conjoncture actuelle, les secteurs plutôt que les régions. Nous ne le pensons pas dans la mesure où la restructuration du secteur — parfois inefficace — ne correspond pas à la restructuration de la région, celle-ci continuant à connaître une augmentation de son taux de chômage. Ajoutons que les fonds destinés à l'aide sectorielle risquent de se propager davantage dans les secteurs que dans les régions en perte de vitesse, celles-ci n'étant pas suffisamment diversifiées pour répondre à la demande de restructuration du secteur qui s'adressera à l'extérieur de la région ou de la nation.

Mais l'efficacité d'une politique régionale communautaire est indissociable de l'efficacité du fonctionnement d'un budget communautaire analysé sous l'angle de la péréquation financière et de sa régulation structurelle (3). Nous pensons en effet, que les transferts de ressources publiques entre Etats ne doivent pas corriger la distribution primaire des revenus individuels, mais la modifier, c'est-à-dire, avoir une action sur les structures d'activité et d'emploi en vue d'obtenir une modification de la répartition spatiale des revenus et richesses. Cette macro-régulation des structures régionales nécessite la création d'économies externes susceptibles d'entraîner par l'intermédiaire des gains en résultant, l'industrialisation de l'espace considéré et la croissance régionale. Ceci est conforme à la thèse de Scitovsky (4) laquelle, refusant de s'en remettre uniquement à l'économie de marché, débouche sur la nécessaire création par les Pouvoirs publics, d'économies externes dans les zones défavorisées en vue de lutter contre les disparités géographiques.

Ces économies externes pourront trouver leur origine dans la création d'infrastructures dont le rôle est incontestable en matière de croissance régionale. Leur insuffisance et leur inégale dispersion sanctionnent à long terme, l'industrialisation des pays. Au côté des investissements d'infrastructures, des biens collectifs comme la formation et la reconversion professionnelles sont des facteurs d'économies externes et favorisent par suite une macro-régulation structurelle au niveau régional. Les dépenses d'éducation et de mobilité sont le type même des instruments d'une redistribution primaire puisqu'en « réduisant les inégalités par le biais d'une égalisation des opportunités, elles égalisent les chances d'avoir le même revenu mais non pas les revenus » (5).

Le budget communautaire peut également financer les investissements d'implantation susceptibles d'induire un processus d'industrialisation en amont ou en aval de leur activité. Mais, pour être efficace, le financement devrait s'appuyer sur une analyse étroite des inter-relations structurelles internes à l'espace communautaire.

(3) Cf. à ce propos A. BUZELAY, Le budget communautaire : ses fonctions de péréquation financière et de régulation économique, in *Revue de science financière*,

(4) Tibor SCITOVSKY : Economic theory and western european integration. Unwin University books, London, 1967, pp. 110-132.

(5) Cf. à ce sujet James M. BUCHANAN : The public finances. Irwin, U.S.A., 1965, p. 173.



En plus de son action directe sur les structures régionales grâce aux économies externes qu'elle permet de financer, la péréquation financière a aussi une action indirecte consécutive aux variations correspondantes de la dépense publique au profit des Etats à problèmes régionaux. Nous ne raisonnons cependant pas ici dans le cadre d'un modèle de régulation conjoncturelle, soutenu par une modification du niveau des dépenses publiques en fonction des catégories d'industries, mais dans celui d'une régulation structurelle. Le fait que des pays puissent percevoir plus que ce qu'ils encaissent doit entraîner non seulement une variation dans le volume de leurs dépenses, mais aussi une

variation dans leur nature en vue d'accroître la part des dépenses destinées aux biens ou en faveur des régions en difficultés.

**

La liberté d'établissement est le corollaire de la liberté d'entreprise — principe ne pouvant être remis en question dans nos économies occidentales — les développements qui précèdent ne l'ignorent pas. Ils essaient simplement d'en montrer les aspects négatifs dans l'état du processus actuel de l'intégration en vue de les mieux maîtriser.

COMPÉTENCE JUDICIAIRE, RECONNAISSANCE ET EXÉCUTION DES DÉCISIONS CIVILES ET COMMERCIALES DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (IV)

LES ACCORDS MULTILATÉRAUX
CONCLUS EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 220 DU TRAITÉ DE ROME
ET LEUR INTERPRÉTATION PAR
LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Lazar FOCSANEANU

Diplômé de l'Académie de Droit international
de La Haye,
Chargé de cours à l'Institut d'études politiques
et à l'Institut de Droit des affaires
de l'Université d'Aix-Marseille III

Les trois premières parties de cette étude sont parues
dans les numéros 231, 232 et 233 de la Revue.

PREMIÈRE PARTIE (suite)

B) LE PROTOCOLE DE LUXEMBOURG DU 3 JUIN
1971 CONCERNANT L'INTERPRÉTATION PAR
LA COUR DE JUSTICE DE LA CONVENTION
DU 27 SEPTEMBRE 1968 CONCERNANT LA
COMPÉTENCE JUDICIAIRE ET L'EXÉCUTION
DES DÉCISIONS EN MATIÈRE CIVILE ET COM-
MERCIALE (75/464/CEE)

99. *Elaboration, signature et entrée en vigueur du
Protocole de Luxembourg du 3 juin 1971. Une
« Déclaration commune », signée en même temps
que la Convention de Bruxelles du 27 septembre
1968 concernant la compétence judiciaire et l'exé-
cution des décisions en matière civile et commer-
ciale, précisait que les gouvernements des six
Etats signataires de ladite convention,*

*« Désirant assurer une application aussi efficace
que possible de ses dispositions »,*

*« Soucieux d'éviter que des divergences d'inter-
prétation de la Convention ne nuisent à son caractè-
re unitaire »,*

*« Conscients du fait que des conflits positifs ou
négatifs de compétences pourraient éventuellement
se présenter dans l'application de la Convention »,*

« Se déclarent prêts :

*« 1. à étudier ces questions et notamment à
examiner la possibilité d'attribuer certaines com-
pétences à la Cour de justice des Communautés
européennes, et à négocier, le cas échéant, un
accord à cet effet » ;*

*« 2. à instituer des contacts périodiques entre
leurs représentants » (74).*

La déclaration d'intentions des six gouvernements
s'est trouvée réalisée, ne fût-ce qu'en partie le 3
juin 1971, par la signature du « Protocole concer-
nant l'interprétation par la Cour de justice de la
Convention du 27 septembre 1968 concernant la
compétence judiciaire et l'exécution des décisions
en matière civile et commerciale ».

Les sources officielles sont restées discrètes sur
la méthode suivie pour la rédaction du Protocole
et sur les personnes qui ont participé à cette rédac-
tion.

On apprenait du Troisième Rapport général sur
l'activité des Communautés, publié par la Commis-
sion, en février 1970, que, depuis la fin de 1967,
« un groupe de travail réuni dans le cadre du
Conseil » s'efforçait de mettre au point les modalité
s suivant lesquelles devrait être opérée l'exten-

(74) Voir le texte de la « Déclaration commune » in
JOCE n° L 299 du 31 décembre 1972, p. 45 et in *Journal
Officiel de la République française*, n° 14, du 17 janvier
1973, p. 683.



sion des compétences de la Cour pour permettre à celle-ci d'assurer l'unité d'interprétation des conventions visées à l'article 220 du Traité (75).

Le même Rapport faisait état de certaines divergences de vues qui s'étaient manifestées à cet égard et prenait position sur le problème :

« Certains craignent que l'application d'une convention telle que celle concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale n'entraîne un afflux excessif de renvois préjudiciels à la Cour. A vrai dire, toute conjecture à cet égard est nécessairement incertaine et aléatoire ; on peut penser que si les auteurs du traité C.E.E. s'étaient laissés guider par des considérations de ce genre, ils auraient hésité à écrire l'article 177. Jusqu'ici, l'extension constante du volume du droit communautaire n'a pas provoqué une augmentation correspondante des renvois préjudiciels à la Cour ».

La Commission reconnaissait que l'objet et la portée d'une convention pouvaient justifier le choix de solutions s'écartant sur certains points de celle prévue à l'article 177. Mais elle estimait que la prudence s'imposait dans cette voie, car :

« — d'une part, la multiplication des procédures différentes pour chaque convention comporterait des dangers de confusion préjudiciables à une bonne administration de la justice ; »

« — d'autre part, tout écart injustifié par rapport à l'article 177 et aux règles assurant son application risquerait de préjuger le libellé futur de cet article dans la perspective d'une fusion des traités ».

Le Quatrième Rapport général sur l'activité des Communautés 1970, publié par la Commission des Communautés européennes, en février 1971, précisait que « les travaux menés par un groupe du Conseil » en vue de mettre au point les modalités suivant lesquelles la compétence de la Cour devrait être étendue à l'interprétation des conventions visées à l'article 220 du Traité C.E.E., avaient abouti à l'élaboration de deux projets de protocole. Le protocole concernait l'interprétation de la convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, signée le 29 février 1968, le second, l'interprétation de la convention, signée le 27 septembre 1968 sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (76). Selon les indications du Quatrième Rap-

(75) Voir Commission de la CECA, de la CEE et de la CEEA, Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés, 1969, Bruxelles-Luxembourg, février 1970, n° 531, pp. 491-492.

(76) Voir Commission de la CECA, de la CEE et de la CEEA, Quatrième Rapport général sur l'activité des Communautés, 1970, Bruxelles-Luxembourg, février 1971, n° 555, p. 439.

port, « ces protocoles devront être mis au point à la lumière de l'avis donné par la Cour » (77). On pouvait espérer que la signature des protocoles interviendrait dans le courant de l'année 1971.

Les prévisions de la Commission ont été réalisées, car les deux protocoles ont été signés, le 3 juin 1971, à Luxembourg, par les plénipotentiaires des six Etats membres contractants « réunis au sein du Conseil ».

Le texte du Protocole concernant la Convention du 27 septembre 1968 a été publié, en premier lieu, au Supplément 4/71, Annexe au Bulletin des Communautés européennes 7-1971, et, après ratification par les Etats signataires, au Journal Officiel des Communautés européennes n° L 204 du 2 août 1975, pp. 28-32.

En ce qui concerne la France, la ratification du Protocole a été effectuée par le Président de la République, l'autorisation législative n'ayant pas été jugée nécessaire, en conformité avec le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France. Le décret du Président de la République n° 76-298 du 31 mars 1976 portant publication du Protocole ainsi que le texte français de ce dernier ont paru au Journal officiel de la République française n° 84 du 8 avril 1976, pp. 2132-2134, avec la mention que le Protocole est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1975.

Ce n'est que le 5 mars 1979, à l'occasion de l'adhésion au Protocole des trois nouveaux membres de la C.E.E., que le Journal officiel des Communautés européennes publia le Rapport « élaboré par M. P. Jenard, directeur au Ministère belge des Affaires étrangères et du Commerce extérieur », sur les Protocoles concernant l'interprétation par la Cour de justice de la Convention du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales et de la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile

(77) L'avis de la Cour de justice des Communautés européennes sur les projets des deux Protocoles n'a pas fait l'objet d'une publication. Il paraît d'ailleurs douteux que la Cour ait été compétente pour rendre cet avis. Aux termes de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du Traité CEE l'avis préalable peut être recueilli, par le Conseil, la Commission ou un Etat membre sur la compatibilité avec le Traité de projets d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale. Les Protocoles de 1971 ne sont pas des accords conclus par la Communauté. Il s'agit de traités interétatiques indépendants du Traité CEE et auxquels la CEE n'est pas partie. La demande et la délivrance de l'avis paraissent d'autant plus délicats que cet avis portait sur des Protocoles mettant en jeu la compétence de la Cour et risquait de préjuger de la jurisprudence future de cette dernière.

et commerciale, signés à Luxembourg le 3 juin 1971 (78).

Le texte du Rapport Jenard publié au J.O.C.E. du 5 mars 1979 n'est pas daté et n'indique pas l'organisme au nom duquel il a été élaboré.

Le Rapport Jenard, publié en 1979, complète utilement les Troisième et Quatrième Rapport général de la Commission sur l'activité des Communautés, cités ci-dessus, en fournissant des renseignements nouveaux ou plus précis, sur les travaux préparatoires des deux Protocoles du 3 juin 1971.

On apprend ainsi que lors des négociations relatives à la mise en œuvre de la déclaration commune annexée à la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, « un accord a pu être rapidement atteint pour attribuer de nouvelles compétences à la Cour et pour utiliser un mécanisme inspiré par celui de l'article 177 du Traité ».

La question s'est néanmoins posée de savoir s'il convenait d'élaborer une convention générale applicable à toutes les conventions conclues ou à conclure sur la base de l'article 220 ou s'il n'était pas préférable de rechercher des solutions tenant compte des particularités que pourrait présenter chacune de ces conventions.

Pour répondre à cette question, les négociateurs ont adopté une méthode pragmatique en procédant à un examen approfondi des deux conventions déjà signées, à savoir la Convention du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales et la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

Cet examen a abouti à la conclusion que les deux conventions présentaient des caractéristiques distinctes, de nature à justifier un régime propre pour l'interprétation de chacune d'elles par la Cour de justice. En conséquence, il a été jugé préférable de conclure des protocoles séparés mieux adaptés aux exigences de chacune des conventions (79).

Il a, par ailleurs, été estimé que, pour la conclusion de ces protocoles, la procédure de révision, prévue à l'article 236 du Traité C.E.E., n'avait pas à être utilisée, car les protocoles concernant l'interprétation des conventions conclues sur la base de l'article 220 n'avaient pas pour objet de réviser le Traité. Il s'agissait seulement d'attribuer à la Cour de justice une compétence nouvelle, s'ajoutant, sans les modifier, à ses compétences existantes (80).

(78) Voir le Rapport élaboré par M. P. JENARD in *JOCE* n° C 59 du 5 mars 1979, pp. 66-70.

(79) Voir *JOCE* n° C 59 du 5 mars 1979, p. 66.

(80) Voir *JOCE* n° C 59 du 5 mars 1979, p. 66.

En ce qui concerne le Protocole relatif à l'interprétation de la Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, le Rapport Jenard fait état de la crainte qui a été exprimée que le recours préjudiciel, tel qu'il est prévu par l'article 177 du Traité C.E.E., ne puisse être invoqué par l'une des parties en litige, soit à des fins dilatoires, soit comme un moyen de pression à l'égard d'un adversaire aux ressources financières modestes et, en définitive, ne conduise à des abus.

La crainte susmentionnée était fondée notamment sur les considérations suivantes :

a) La Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 était appelée à s'appliquer dans de multiples cas et à des litiges d'une grande diversité. Elle ne concernait pas des secteurs limités, mais toute la matière civile et commerciale de nature patrimoniale.

b) Au stade de la reconnaissance et de l'exécution des décisions, l'article 34 de la Convention prévoit que la juridiction saisie de la requête tendant à la délivrance de la formule exécutoire statue à bref délai, sans que la partie contre laquelle l'exécution est demandée puisse présenter d'observations. Un recours préjudiciel introduit à ce stade méconnaîtrait le but poursuivi par la Convention qui tend à éviter les manœuvres dilatoires et à empêcher le défendeur de soustraire ses biens à toute mesure d'exécution.

c) En matière de compétence, si la Cour venait à donner une interprétation ayant comme conséquence l'incompétence des juridictions saisies, il serait possible que la procédure doive être recommencée dès le début, soit dans un autre Etat, soit devant d'autres tribunaux du même Etat (dans les cas de compétences spéciales visées à l'article 5 de la Convention) (81).

Les rédacteurs du Protocole de 1971 ont consacré un système qui suit le mécanisme de l'article 177 du Traité C.E.E., sous réserve des adaptations qui ont été jugées nécessaires, compte tenu des considérations énoncées ci-dessus. Les adaptations apportées au système de l'article 177 sont indiquées à la section n° 101 *infra*.

100. *Nature juridique du Protocole du 3 juin 1971. Situation du Protocole par rapport au Traité C.E.E. et à la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968.* Le Protocole de Luxembourg, du 3 juin 1971, est un accord interétatique distinct et indépendant du Traité C.E.E. Aucun de ses textes ne se réfère spécifiquement à l'article 177 dudit Traité.

Dans son Deuxième Rapport général sur l'activité des Communautés 1968, la Commission s'exprime

(81) *Ibid.* pp. 67-68.



de la manière suivante au sujet des conventions dont l'article 220 du Traité a prévu la négociation :

« Sans doute, ces conventions ne font-elles pas corps avec le Traité C.E.E. et il faudrait une certaine hardiesse pour soutenir que les procédures judiciaires prévues pour assurer le respect et l'unité d'interprétation de celles-ci sont de plano applicables à celles-là. Mais il est intéressant de noter qu'en signant ces conventions les Etats membres se sont déclarés prêts à examiner la possibilité d'attribuer certaines compétences à la Cour de justice des Communautés européennes. De même, il est très significatif qu'ils soient partis de l'idée que, sous réserve des adaptations nécessaires, l'adhésion de nouveaux Etats à la Communauté Economique Européenne devrait s'accompagner d'une participation à de telles conventions » (82).

Par ailleurs, le Protocole de Luxembourg du 3 juin 1971 est également un instrument diplomatique indépendant de la Convention de Bruxelles (83). A cet égard, il convient de rappeler que les deux textes sont entrés en vigueur à des dates différentes, la Convention de Bruxelles étant entrée en vigueur le 1^{er} février 1973, tandis que le Protocole de Luxembourg n'est entré en vigueur que le 1^{er} septembre 1975.

La lecture du Protocole du 3 juin 1971 permet de constater que ce dernier ne réalise que partiellement les objectifs visés dans la « déclaration commune » annexée à la Convention de Bruxelles.

En effet, si le Protocole tend à éviter des divergences d'interprétation de la Convention, au moyen du renvoi préjudiciel, il ne fait aucune allusion aux « conflits positifs ou négatifs de compétences » qui pourraient se présenter dans l'application de la Convention.

Le Rapport Jenard fournit des explications embarrassées et peu convaincantes au sujet de cette omission :

« Quant aux problèmes que peuvent poser les conflits de juridiction, positifs ou négatifs, ils pourront être résolus dans une large mesure, sinon dans leur totalité, par les dispositions de la Convention (de Bruxelles) concernant la litispendance et la connexité ou, dans la mesure où ils résultent d'interprétations divergentes, par les dispositions du protocole » (84).

(82) Voir Commission OECA, CEE et CEEA, Deuxième Rapport général sur l'activité des Communautés, 1968, Bruxelles-Luxembourg, février 1969, n° 629, p. 463.

(83) Voir Georges A. L. DROZ, Pratique de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, Paris, Dalloz, 1973 (Collection Manuels Dalloz de Droit usuel, n° 222, p. 101).

(84) Voir le Rapport JENARD, n° 18, JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, p. 70.

101. *Comparaison entre le système du Protocole de 1971 et l'article 177 du Traité de Rome.* Selon le Rapport Jenard, le Protocole de Luxembourg se caractérise notamment par quatre adaptations apportées aux règles de l'article 177 du Traité de Rome :

1° A la différence de l'article 177, le Protocole de 1971 désigne nommément les juridictions nationales habilitées à saisir la Cour de justice.

2° La faculté de saisir la Cour d'un recours préjudiciel n'est pas accordée aux juridictions nationales statuant en premier ressort.

3° Lorsqu'une question portant sur l'interprétation de la Convention de Bruxelles est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale statuant en dernier ressort, celle-ci est tenue de saisir la Cour européenne, mais seulement lorsqu'elle estime « qu'une décision (de la Cour européenne) sur la question d'interprétation est nécessaire » pour qu'elle puisse statuer. Le changement de libellé par rapport à celui de l'article 177 paraît consacrer la théorie de l'« acte clair » (voir n° 104 *infra*) (85).

4° Une possibilité nouvelle d'interprétation par la Cour de justice, inspirée du pourvoi dans l'intérêt de la loi, a été ajoutée au recours à titre préjudiciel.

102. *Elargissement de la compétence d'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes.* L'article premier du Protocole de Luxembourg attribue compétence à la Cour européenne pour statuer sur l'interprétation de :

— la Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale signée à Bruxelles le 27 septembre 1968 ;

— le Protocole annexé à ladite convention ;

— le Protocole de Luxembourg du 3 juin 1971, lui-même.

103. *Juridictions nationales habilitées à demander à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur une question d'interprétation.* L'article 2 du Protocole de Luxembourg détermine trois catégories de juridictions qui « ont le pouvoir » de demander à la Cour européenne de statuer à titre préjudiciel.

a) Le premier paragraphe de l'article 2 cite expressément les juridictions nationales supérieures qui seront compétentes pour saisir la Cour. En ce qui concerne la France, le Protocole cite la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. La méthode énumérative a été adoptée afin d'éviter les divergences d'interprétation auxquelles avait donné lieu la for-

(85) Voir JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, n° 9, p. 68.

mule générale du troisième alinéa de l'article 177 du Traité de Rome (« une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne »).

b) Le deuxième paragraphe de l'article 2 habilite, pour demander une interprétation préjudicielle, « les juridictions des Etats contractants lorsqu'elles statuent en appel ».

Le Rapport Jenard précise que cette formule vise, non seulement les Cours d'appel, mais aussi les autres juridictions, par exemple les tribunaux de première instance, lorsqu'elles connaissent d'une affaire en tant que juridictions d'appel.

Par contre, les Cours d'appel ne sont pas habilitées à demander une interprétation préjudicielle, dans les cas exceptionnels où elles statuent en premier ressort (86).

c) Le troisième paragraphe de l'article 2 vise les juridictions mentionnées à l'article 37 de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, c'est-à-dire les juridictions compétentes pour statuer sur les recours contre les décisions autorisant l'exécution d'une décision étrangère. Ces juridictions ne statuent pas en appel, mais leurs décisions ne sont susceptibles que d'un pourvoi en cassation. Ainsi qu'il a été indiqué (voir n° 74 *supra*), en France, les juridictions compétentes pour statuer sur des recours introduits conformément à l'article 37 de la Convention de Bruxelles sont les Cours d'appel.

Il résulte du texte de l'article 2 du Protocole que les juridictions nationales qui statuent en premier ressort ne sont pas compétentes pour saisir la Cour de justice.

104. *Compétence liée et compétence discrétionnaire pour saisir la Cour européenne.* Selon le système de l'article 177 du Traité de Rome, la compétence de saisir la Cour de justice d'une demande d'interprétation préjudicielle est une *compétence liée* pour les juridictions suprêmes et une *compétence discrétionnaire* pour les juridictions inférieures.

En effet, aux termes du troisième alinéa de l'article 177, lorsqu'une question d'interprétation du Traité ou du droit dérivé est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction « est tenue de saisir la Cour de justice ».

Par contre, si la question d'interprétation est soulevée devant une juridiction inférieure, celle-ci peut saisir la Cour de justice, « si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement ».

Les rédacteurs du Protocole de Luxembourg, du 3 juin 1971, ont tenu à assouplir la compétence liée des juridictions supérieures. Aux termes de l'article 3 paragraphe 1, lorsqu'une question d'interprétation de la Convention de Bruxelles ou des autres textes, mentionnés à l'article 1^{er}, est soulevée devant une juridiction supérieure, celle-ci est « tenue de demander à la Cour de justice de statuer sur cette question », mais seulement « si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement ».

Le Rapport Jenard fournit d'amples explications sur les raisons qui ont incité les rédacteurs d'introduire dans le libellé de l'article 3, paragraphe 1 du Protocole, une « précision » qui ne figure pas dans le texte de l'article 177 du Traité C.E.E., mais qui serait « conforme à l'interprétation donnée jusqu'à présent de l'article 177 ».

Il semblerait, en effet, admis que l'on ne saurait contester aux juridictions supérieures un pouvoir d'appréciation quant à la pertinence des questions soulevées devant elles.

Ce pouvoir d'appréciation est d'autant plus justifié que les conséquences des décisions rendues par la Cour de justice sur l'interprétation de la convention concernant la compétence judiciaire risquent d'être particulièrement graves.

« En effet, si la compétence d'un tribunal est contestée devant une juridiction supérieure et si la Cour de justice décide que la Convention a été mal interprétée par ce tribunal, il est possible que le procès doive être recommencé, dès le début, soit dans un autre Etat, soit le cas échéant, devant une autre juridiction d'un même Etat ».

« La tentation peut dès lors être grande, pour une partie, de soulever devant une juridiction supérieure une question d'interprétation de la convention dans un but purement dilatoire et elle le serait d'autant plus si cette juridiction était automatiquement tenue de saisir la Cour ».

Le Rapport Jenard précise que plusieurs solutions ont été envisagées pour écarter l'automatisme du renvoi préjudiciel par les juridictions supérieures.

L'une des solutions consistait à rendre facultatif le renvoi préjudiciel pour les juridictions supérieures, c'est-à-dire à remplacer la compétence liée de celles-ci par une compétence discrétionnaire.

Une autre solution consistait à n'obliger les juridictions supérieures à saisir la Cour que si elles pensaient devoir s'écarter de l'interprétation déjà donnée, soit par la Cour, soit par d'autres juridictions.

Finalement, une disposition très proche de l'article 177 du Traité a été adoptée « afin de pro-

(86) Voir JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, n° c), p. 68.



mouvoir aussi largement que possible l'unité du droit communautaire ».

A cet effet, les rédacteurs du Protocole ont estimé nécessaire de « confirmer le pouvoir d'appréciation des juridictions supérieures par un texte clair, ... dépourvu de toute ambiguïté, et surtout de le mettre à l'abri de toute évolution qui pourrait éventuellement se manifester dans le sens de l'automatisme du recours » (87).

Les indications fournies par le Rapport Jenard ont permis à M. Georges Droz de conclure que les auteurs du Protocole ont finalement accepté la *théorie de l'acte clair* (88).

Le caractère discrétionnaire de la compétence des juridictions statuant en appel, ou en recours, contre une décision autorisant l'exéquatur a été réaffirmé dans l'article 3, paragraphe 2 du Protocole.

105. *Incompétence des juridictions nationales statuant en premier ressort.* Il résulte de l'énumération figurant à l'article 3 du Protocole, que les juridictions nationales statuant en premier ressort ne sont pas autorisées à saisir la Cour de justice d'une demande d'interprétation préjudicielle. L'exclusion des juridictions de premier ressort a été dictée par deux considérations :

a) Il a été estimé approprié d'éviter que l'interprétation de la Cour puisse être demandée dans des cas trop nombreux et notamment dans des affaires peu importantes.

b) Il a été jugé nécessaire que les questions d'interprétation aient été *décantées, au préalable*, par les juridictions nationales d'autant plus que la Cour de justice ne peut, dans l'intérêt de la sécurité juridique, modifier fréquemment sa jurisprudence (89).

106. *Inadmissibilité des questions préjudicielles tendant à l'interprétation du droit interne des Etats contractants.* Comme la Convention de Bruxelles renvoie parfois à des règles de droit interne, le problème s'est posé de savoir s'il ne fallait pas exclure expressément la compétence de la Cour pour l'interprétation de ce droit. « On a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'exclure expressément cette compétence car cette exclusion est déjà bien

établie par la jurisprudence de la Cour de justice (90) ».

107. *La saisine de la Cour de justice.* Le problème de la saisine de la Cour pose deux questions, à savoir :

1°) Qui peut soulever le problème de l'interprétation préjudicielle devant la juridiction nationale saisie du litige ?

2°) Qui est habilité pour saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle d'interprétation ?

En ce qui concerne la première question, il convient de répondre que, dans le silence de l'article 3 du Protocole, la question d'interprétation peut être soulevée par les parties en litige, par le ministère public ou par le juge, d'office. Les parties peuvent soulever la question, pour la première fois, en cassation.

La réponse à la deuxième question est fournie par le texte de l'article 3 du Protocole, selon lequel « le pouvoir de demander à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur une question d'interprétation » appartient à certaines juridictions nationales, limitativement déterminées. En conséquence, les parties en litige ne peuvent pas saisir directement la Cour de justice. Elles peuvent seulement demander au juge national de la saisir.

108. *Le recours consultatif en interprétation.* L'article 4 du Protocole crée une procédure nouvelle et originale d'interprétation, inconnue du traité de Rome.

En effet, le premier paragraphe de l'article 4 dispose :

« L'autorité compétente d'un Etat contractant a la faculté de demander à la Cour de justice de se prononcer sur une question d'interprétation de la Convention et des autres textes mentionnés à l'article 1^{er} (du Protocole) si des décisions rendues par des juridictions de cet Etat sont en contradiction avec l'interprétation donnée, soit par la Cour de justice, soit par une décision d'une juridiction d'un autre Etat contractant mentionnée à l'article 2, points 1 et 2 (du Protocole). Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent qu'aux décisions passées en force de chose jugée ».

Selon les indications fournies par le Rapport Jenard, la nouvelle procédure instaurée en vertu de l'article 4 du Protocole s'est inspirée, d'une part, du *pourvoi dans l'intérêt de la loi* et d'autre part de la *procédure d'avis consultatif*. Il existe, en effet, dans les pays de la Communauté, à la seule exception de la République fédérale d'Alle-

(87) Voir JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, n° 12, p. 69.

(88) Voir Georges A. L. DROZ, *Compétence judiciaire et effets des jugements dans le Marché commun*, Paris Dalloz, 1972, n° 705, p. 461 : « Et d'ailleurs le Rapport laisse entendre que la théorie de l'acte clair a finalement été acceptée ».

(89) Voir le Rapport JENARD, n° 11, a), JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, p. 68.

(90) Voir le Rapport JENARD, nos 6 et 13, JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, pp. 67 et 69.

magne, une forme de pourvoi, dit dans l'intérêt de la loi, qui permet à l'autorité judiciaire compétente, en l'occurrence le Procureur général auprès de la Cour de cassation, de se pourvoir contre les décisions rendues en dernier ressort qui contiennent une violation ou une fausse application de la loi, soit dans son esprit, soit dans ses formes. Ce pourvoi a pour but de réprimer les interprétations erronées de la loi lorsque les parties ont négligé de déférer à la Cour supérieure une décision comportant une telle interprétation.

Il est encore précisé, dans le Rapport Jenard, que l'article 4 du Protocole vise essentiellement à assurer, pour les cas futurs, une interprétation uniforme lorsque des décisions déjà rendues ont révélé des divergences. Il s'agit d'une procédure qui se situe entre le recours dans l'intérêt de la loi (sans cassation de la décision fondée sur une interprétation inexacte de la Convention) et le recours consultatif, limité aux affaires dans lesquelles des juridictions ont déjà statué (91).

109. *Recours consultatif en interprétation devant la Cour européenne et recours dans l'intérêt de la loi selon le droit national.* Il appartient à l'autorité nationale compétente d'apprécier l'opportunité de saisir la Cour de justice. Cette autorité aura le choix entre le recours consultatif devant la Cour européenne et le pourvoi dans l'intérêt de la loi, selon son droit national.

Il est à supposer que l'autorité compétente ne saisira pas la Cour de justice mais procédera selon son droit national, si aucun élément ne permet d'envisager une modification de la jurisprudence de la Cour ou de celle de la juridiction étrangère qui se trouve en contradiction avec une décision nationale passée en force de chose jugée (92).

110. *Absence d'effet de l'arrêt d'interprétation sur les décisions à l'occasion desquelles le recours consultatif a été introduit.* L'article 4, paragraphe 2 du Protocole déclare, de manière expresse, que l'interprétation donnée par la Cour à la suite d'un recours consultatif, visé au paragraphe 1^{er} du même article, « est sans effet sur les décisions à l'occasion desquelles l'interprétation lui a été demandée ».

Le Rapport Jenard précise que :

« Les décisions de la Cour ne peuvent motiver aucune reprise de la procédure, même le cas échéant, par la voie de la requête civile ».

(91) Voir le Rapport JENARD, n° 14, JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, p. 69.

(92) Voir sur cette question le Rapport JENARD, n° 14, n° C 59 du 5 mars 1979, M 69-70.

Le même rapport relève l'analogie entre les arrêts consultatifs d'interprétation de la Cour et la cassation prononcée dans l'intérêt de la loi selon les systèmes des droits nationaux (93).

111. *Portée des arrêts d'interprétation rendus en vertu de l'article 4 du Protocole.* Le Rapport Jenard est parfaitement explicite en ce qui concerne la portée des arrêts consultatifs de la Cour :

« On peut se demander quelle est la portée d'un « arrêt d'interprétation rendu sur la base de l'article 4. Cet arrêt ne lie en effet pas les parties. Il faut admettre que cet arrêt n'a pas la portée d'une disposition légale, et que dès lors il ne lie personne. Mais il est évident qu'il aura une très grande autorité sur le plan juridique et qu'il constituera dans l'avenir le guide jurisprudentiel de l'ensemble des juridictions de la Communauté. A cet égard, il peut être comparé à l'arrêt de cassation dans l'intérêt de la loi. Cet arrêt ne lie personne mais constitue une décision de principe fort importante pour l'avenir et auquel les juges du fond ont généralement égard » (94).

112. *Compétence pour saisir la Cour de justice d'un recours consultatif en interprétation.* Aux termes de l'article 4, paragraphe 3, sont compétents pour saisir la Cour de justice d'une demande consultative d'interprétation les procureurs généraux près les Cours de cassation des Etats contractants « ou toute autre autorité désignée par un Etat contractant ».

Le Rapport Jenard précise que la formulation du paragraphe 3 « permet... à tout Etat contractant de désigner une autre autorité ou même de désigner deux autorités, par exemple, le procureur général en cas de recours contre des décisions rendues par des juridictions civiles, commerciales ou répressives statuant sur l'action civile, et le Ministère de la Justice en cas de recours contre des décisions rendues par des juridictions administratives » (95).

(93) Voir le Rapport JENARD, n° 14, JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, p. 70.

(94) Voir le Rapport JENARD, n° 14, JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, p. 70. Pour les raisons indiquées dans le passage reproduit au texte, il ne nous semble pas possible d'accepter les thèses de M. Georges A. L. Droz selon lesquelles l'interprétation de la Cour deviendrait « partie intégrante de la Convention de Bruxelles » et les Cours suprêmes nationales qui ne se rallieraient point à l'interprétation de la Cour européenne engageraient la responsabilité internationale de l'Etat dont elles dépendent (voir Georges DROZ, « Compétence judiciaire et effets des jugements dans le Marché commun », Paris, Dalloz, 1972, n° 717-718, pp. 468-469, et « Pratique de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 », Paris, Dalloz, 1973 (Manuels Dalloz de Droit usuel, n° 237-238, p. 109).

(95) Voir le Rapport JENARD, n° 14, JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, p. 70.



La compétence visée à l'article 4, paragraphe 3 du Protocole est discrétionnaire, mais elle est limitée aux problèmes qui ont donné lieu à des interprétations divergentes, les décisions contradictoires devant être passées en force de chose jugée (article 4, paragraphe 1 du Protocole).

113. *Procédure du recours consultatif en interprétation.* Conformément à l'article 4, paragraphe 4 du Protocole, le Greffier de la Cour de justice notifie la demande consultative d'interprétation à tous les Etats contractants, ainsi qu'à la Commission et au Conseil des Communautés européennes qui, dans un délai de deux mois à compter de la notification, ont le droit de déposer devant la Cour des mémoires ou observations écrites.

Il convient de faire observer que les personnes qui ont été parties aux procès ayant donné lieu aux décisions contradictoires, n'ont pas qualité pour intervenir dans la procédure du recours consultatif, car elles n'ont aucun intérêt à intervenir (96).

L'article 4, paragraphe 5 du Protocole précise que la procédure du recours consultatif ne donne lieu ni à la perception, ni au remboursement des frais et dépens.

114. *Renvoi au Traité CEE, au Protocole sur le statut de la Cour de justice y annexé et au Règlement de procédure de la Cour.* L'article 5 du Protocole de Luxembourg, du 3 juin 1971, dispose :

« 1. Dans la mesure où le présent Protocole n'en dispose pas autrement, les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne et celles du Protocole sur le statut de la Cour de justice y annexé, qui sont applicables lorsque la Cour est appelée à statuer à titre préjudiciel, s'appliquent également à la procédure d'interprétation de la Convention et des autres textes mentionnés à l'article 1^{er} ».

« 2. Le règlement de procédure de la Cour de justice est adapté et complété, si besoin est, conformément à l'article 188 du traité instituant la Communauté économique européenne ».

Il est rappelé que l'article 188 du Traité CEE confère compétence à la Cour de justice pour établir son règlement de procédure, sous réserve de l'approbation unanime du Conseil (97).

Le texte de l'article 5 du Protocole ne mentionne pas l'article 177 du Traité de Rome. Le Rapport Jenard paraît même écarter complètement l'appli-

cation de cet article lorsqu'il s'agit de l'interprétation de la Convention de Bruxelles :

« L'article 5 du Protocole... étend l'application des textes régissant la compétence de la Cour à l'exercice des nouvelles compétences qui lui sont attribuées.

« Toutefois, cette extension n'a lieu évidemment que dans la mesure où le Protocole n'en dispose pas autrement » cette réserve concerne principalement l'article 177 du traité dont les dispositions, même si elles venaient à être modifiées, ne sont pas applicables au Protocole qui sur ce point est autonome. » (98).

Si l'application de l'article 177 du Traité CEE est écartée et doit rester exclue quelles que soient les adaptations futures qui seraient apportées à ce texte, il est permis de s'interroger sur le sens et la portée de l'article 5, paragraphe 1 du Protocole, lequel renvoie aux dispositions du Traité CEE « qui sont applicables lorsque la Cour est appelée à statuer à titre préjudiciel ».

115. *Domaine d'application territoriale du Protocole de Luxembourg du 3 juin 1971.* Aux termes de son article 6, alinéa 1^{er}, le Protocole s'applique :

- au territoire européen des Etats contractants,
- aux départements français d'outre-mer,
- aux territoires français d'outre-mer.

Le deuxième alinéa de l'article 6 concerne l'application éventuelle du Protocole au Surinam et aux Antilles néerlandaises. Il accorde aux Pays-Bas la faculté de déclarer, au moment de la signature ou de la ratification du Protocole, ou à tout moment ultérieur, par voie de notification au Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes, que le Protocole sera applicable au Surinam et aux Antilles néerlandaises.

Le Gouvernement des Pays-Bas a effectivement déclaré le Protocole applicable au Surinam, mais le Surinam ayant accédé à l'indépendance, le 25 novembre 1975, ce pays ne figure plus dans la nouvelle rédaction donnée à l'article 6, paragraphe 2 du Protocole par la Convention d'adhésion du 9 octobre 1978.

Aux termes de l'article 32 de la Convention du 9 octobre 1978 relative à l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni à la Convention de Bruxelles de 1968, ainsi qu'au Protocole de 1971 concernant son interprétation par la Cour de justice, l'article 6 du texte originaire du Protocole sera remplacé par un nouveau texte qui apportera les modifications suivantes aux dispositions concernant la France et les Pays-Bas :

(96) Ibid.

(97) Le premier Règlement de procédure a été arrêté par la Cour de justice, à Luxembourg, le 3 mars 1959 et modifié par décision de la Cour du 11 novembre 1959. Le texte modifié du Règlement a été publié au JOCE, n° 2 du 18 janvier 1960, pp. 17-60.

(98) Voir le Rapport JENARD, n° 15, JOCE, n° C 59 du 5 mars 1979, p. 70.

a) l'île de Mayotte sera ajoutée aux départements et territoires français d'outre-mer ;

b) la mention du Surinam sera supprimée au deuxième alinéa de l'article 6.

Trois nouveaux alinéas régleront la situation par rapport au Protocole de certains territoires relevant du Danemark et de certains territoires européens situés hors du Royaume-Uni, mais dont le Royaume-Uni assume les relations internationales. Les textes seront analysés dans la troisième partie de cette série d'études.

116. *Ratification et entrée en vigueur du Protocole du 3 juin 1971.* Conformément à son article 7, le Protocole signé à Luxembourg était soumis à la ratification des Etats contractants et les instruments de ratification devaient être déposés auprès du Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes.

L'article 8 du Protocole prévoyait que ce dernier entrerait en vigueur le premier jour du troisième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procéderait le dernier à cette formalité. Toutefois, l'entrée en vigueur du Protocole interviendrait au plus tôt en même temps que celle de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968. En application de ces dispositions, le Protocole, signé le 3 juin 1971, est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1975, c'est-à-dire deux ans et sept mois après l'entrée en vigueur de la Convention de Bruxelles qui a eu lieu le 1^{er} février 1973.

117. *Application dans le temps du Protocole de Luxembourg du 3 juin 1971.* A la différence de la Convention de Bruxelles, le Protocole du 3 juin 1971 ne prévoit pas de dispositions transitoires concernant son application dans le temps. Le Rapport Je-nard ne fournit non plus, aucun éclaircissement à cet égard.

La lacune a été comblée, en partie, par l'article 34 de la Convention d'adhésion du 9 octobre 1978.

En vertu dudit article 34, le Protocole de 1971, (comme la Convention de Bruxelles de 1968), tel que modifié par la convention d'adhésion de 1978, ne sera applicable qu'aux actions judiciaires qui seront intentées et aux actes authentiques qui seront reçus postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention d'adhésion dans l'Etat d'origine. En cas de demande de reconnaissance ou d'exécution d'une décision ou d'un acte authentique, le Protocole ne sera applicable qu'aux demandes postérieures à son entrée en vigueur dans l'Etat requis.

La question de l'application dans le temps du Protocole de 1971, dans les rapports entre les six Etats contractants d'origine reste toujours sans solution expresse. Dans le silence des textes, les juridictions des Etats contractants appliqueront leur droit interne concernant les conflits de lois dans le temps.

118. *Durée illimitée du Protocole de 1971.* L'article 12 du Protocole stipule que celui-ci « est conclu pour une durée illimitée ». Un texte identique se trouve à l'article 66 de la Convention de Bruxelles, de 1968.

119. *Extension et adaptation éventuelle du Protocole, en cas d'élargissement de la Communauté économique européenne.* L'article 9 du Protocole stipule :

« Les Etats contractants reconnaissent que tout « Etat qui devient membre de la Communauté économique européenne et auquel s'applique l'article « 63 de la Convention concernant la compétence « judiciaire et l'exécution des décisions en matière « civile et commerciale doit accepter les disposi- « tions du présent protocole, sous réserve des « adaptations nécessaires ».

Si l'article 9 du Protocole correspond à l'article 63 de la Convention de Bruxelles, des différences apparaissent, à première lecture, entre les libellés des deux textes.

Tandis que l'article 63 de la Convention prévoit seulement l'obligation pour les nouveaux membres de la CEE d'entamer les négociations nécessaires pour assumer, en ce qui les concerne, la mise en œuvre de l'article 220 du Traité, l'article 9 du Protocole impose aux nouveaux membres l'obligation d'accepter les dispositions du Protocole, « sous réserve des adaptations nécessaires ».

L'article 3, paragraphe 2 de l' « Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités », annexé au Traité d'adhésion du Danemark, de l'Irlande, (de la Norvège) et du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé à Bruxelles, le 22 janvier 1972 (JOCE du 27 mars 1972), stipule :

« Les nouveaux Etats adhérents s'engagent à « adhérer aux conventions prévues à l'article 220 du « Traité CEE ainsi qu'aux protocoles concernant « l'interprétation de ces conventions par la Cour « de justice, signés par les Etats membres origi- « naires, et à entamer à cet effet des négociations « avec les Etats membres originaires pour y appor- « ter les adaptations nécessaires ».

Parmi les protocoles visés à l'article 3, paragraphe 2 de l' « Acte relatif aux conditions d'adhésion », du 22 janvier 1972, figure le Protocole de Luxembourg du 3 juin 1971 « concernant l'interprétation par la Cour de justice de la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ».

Conformément aux prévisions de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion, du 22 janvier 1972, les trois nouveaux Etats membres ont engagé des négo-



ciations avec les membres originaires en vue de l'adaptation, aussi bien de la convention de Bruxelles, de 1968, que du Protocole de Luxembourg du 3 juin 1971.

Les négociations ont abouti à la signature de la Convention de Luxembourg, du 9 octobre 1978, « relative à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande à la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, ainsi qu'au protocole concernant son interprétation par la Cour de justice » (99).

Les modifications apportées au Protocole de Luxembourg, de 1971, en vertu de la Convention d'adhésion, signée le 9 octobre 1978, sont peu importantes. A cet égard, le Professeur Dr P. Schlosser a pu écrire, à juste titre, dans son Rapport sur la Convention d'adhésion que :

« Les adaptations formelles du Protocole sont peu nombreuses et elles allaient pratiquement de soi ». (100)

Ces adaptations seront analysées dans la troisième partie de cette série d'études. Elles ne sont pas encore en vigueur, car la convention d'adhésion est en instance de ratification dans les Etats contractants.

L'article 3 paragraphe 2 de l' « Acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités », signé à Athènes le 28 mai 1979 présente un libellé analogue à celui de l'article 3, paragraphe 2 de l'Acte d'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark, du 22 janvier 1972. Comme le Traité d'adhésion de la Grèce est actuellement en instance de ratification, les négociations en vue de l'adaptation de la Convention de Bruxelles et du Protocole de 1971 n'ont pas encore été ouvertes (101).

120. *Révision du Protocole.* Conformément à l'article 13 du Protocole de 1971, chaque Etat contractant peut en demander la révision. Dans ce cas, une conférence de révision est convoquée par le président du Conseil des Communautés européennes.

121. *Pluralité de versions linguistiques authentiques.* Selon la technique adoptée lors de la rédaction du Traité de Rome et de la Convention de Bruxelles de 1968, le Protocole de Luxembourg de 1971 a été rédigé en un exemplaire unique en langues allemande, française, italienne et néerlandaise. Selon l'article 14 du Protocole, les quatre textes font éga-

lement foi, ce qui est susceptible de créer des difficultés d'interprétation non négligeables.

La Convention d'adhésion du 9 octobre 1978 (voir n° 119 *supra*) a été rédigée en un exemplaire unique, en sept versions linguistiques, faisant également foi (versions allemande, anglaise, danoise, française, irlandaise, italienne et néerlandaise).

Par ailleurs, les textes du Protocole de 1971, en langues anglaise, danoise et irlandaise, ainsi que ceux de la Convention de Bruxelles de 1968, dans les mêmes langues, ont été annexés à la Convention d'adhésion de 1978 et font foi dans les mêmes conditions que les textes originaux de ces documents (102).

122. *La « déclaration commune » signée en même temps que le Protocole de 1971.* « Au moment de la signature du protocole concernant l'interprétation par la Cour de justice de la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale », les Gouvernements des six Etats contractants, « désirant assurer une application aussi efficace et uniforme que possible de ses dispositions », ont signé une « déclaration commune » dans laquelle ils

« se déclarent prêts à organiser, en liaison avec la Cour de justice, un échange d'information concernant les décisions rendues par les juridictions mentionnées à l'article 2, point 1, dudit protocole (juridictions supérieures) en application de la convention et du protocole du 27 septembre 1968 ».

En exécution de la « déclaration commune » du 3 juin 1971, la Cour de justice de Luxembourg publie, à partir de 1977, un « Aperçu de Jurisprudence » concernant la Convention (CEE) du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et commerciale, sous la forme de fascicules ronéotés.

L' « Aperçu de jurisprudence », dont trois fascicules (1977, 1978 et 1979) ont paru jusqu'à la fin de l'année 1979, contient un résumé des décisions des juridictions nationales concernant la Convention de Bruxelles, ainsi que des sommaires des arrêts rendus par la Cour en matière d'interprétation de cette convention. A l'avenir, la Cour se propose de publier trois fascicules par an.

L' « Aperçu de jurisprudence » constitue un sommaire de l'important fichier relatif à la jurisprudence concernant la Convention de Bruxelles, tenu à jour par le Service de documentation de la Cour de justice et auquel toute personne intéressée peut avoir accès.

(102) Voir les textes danois, anglais et irlandais du Protocole, tels que modifiés par la Convention d'adhésion, in *JOCE*, n° L 304 du 30 octobre 1978, pp. 31-35, 50-53 et 69-75.

(99) Voir le texte de la Convention d'adhésion ou *JOCE*, n° L 304 du 30 octobre 1978, p. 1 et ss.

(100) Voir le Rapport SCHLOSSER, n° 255, *JOCE*, n° C 59 du 5 mars 1979, p. 143.

(101) Voir *JOCE*, n° L 291 du 19 novembre 1979, p. 17.

En principe, le Service de documentation reçoit des copies des décisions concernant la Convention de Bruxelles par l'intermédiaire des ministères de la justice. Toutefois, pour permettre un inventaire aussi complet que possible des décisions, le service de documentation fait également appel à tous les lecteurs de l'« Aperçu de Jurisprudence » de lui adresser directement des copies des décisions pertinentes.

DEUXIEME PARTIE
LA JURISPRUDENCE
DE LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CONCERNANT L'INTERPRÉTATION
PRÉJUDICIELLE DE LA CONVENTION
DE BRUXELLES
DU 27 SEPTEMBRE 1968

123. *Considérations générales.* Entre le 6 octobre 1976 et le 31 janvier 1980, la Cour de justice a rendu dix-sept arrêts interprétatifs de la Convention de Bruxelles. Un tableau chronologique des arrêts de la Cour est joint à la présente étude. Dans celle-ci, les arrêts seront analysés non pas dans l'ordre chronologique, mais dans l'ordre numérique des articles de la Convention de Bruxelles ayant fait l'objet de l'interprétation préjudicielle.

Il résulte au tableau chronologique que, sur les 68 articles de la Convention de Bruxelles, 11 seulement ont été interprétés par la Cour. Ce sont les articles 1, 5, 13, 16, 17, 30, 31, 38, 54, 55 et 56. Aucun texte du Protocole de Luxembourg de 1971 n'a fait l'objet d'une interprétation préjudicielle.

La répartition du nombre des arrêts interprétatifs entre Etats et degrés des juridictions de renvoi est indiquée au tableau ci-après.

Le tableau chronologique figurant à la fin de la présente étude fait apparaître, qu'après avoir rendu sept arrêts dans le dernier trimestre 1976, la Cour n'a prononcé que trois arrêts interprétatifs au cours de chacune des années 1977, 1978 et 1979. Les craintes exprimées au sein du groupe de travail chargé de rédiger le projet du Protocole de 1971, concernant un éventuel afflux excessif de renvois préjudiciels à la Cour de justice (voir nos 99 et 105 *supra*) n'ont donc pas été justifiées.

1° Interprétation de l'article 1^{er}, alinéa 1 de la Convention de Bruxelles.

124. *Le texte interprété par la Cour et le renvoi préjudiciel ayant donné lieu à l'interprétation.* L'article 1^{er}, alinéa 1 de la Convention de Bruxelles, dispose :

Etat contractant	Juridictions de renvoi			Total par Etat
	Cours suprêmes	Cours d'appel	Tribunaux de 1 ^{re} instance	
République Fédérale d'Allemagne	7	3	0	0
France	2	0	0	2
Belgique	0	1	1	2
Pays-Bas	2	1	0	3
Italie	0	0	0	0
Luxembourg	0	0	0	0
Total	11	5	1	7

« La présente Convention s'applique en matière « civile et commerciale et quelle que soit la nature « de la juridiction ».

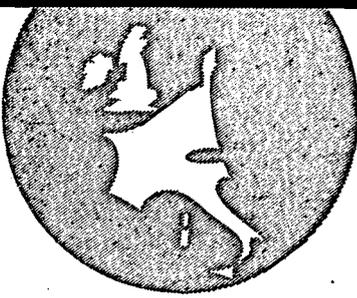
Le membre de phrase « en matière civile et commerciale » a été interprété par la Cour dans un arrêt rendu le 14 octobre 1976 dans l'affaire 29-76, *LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co KG contre Eurocontrol* (Rec. 1976, 1541).

La Cour de justice a été saisie en vertu d'une ordonnance de renvoi de l'Oberlandesgericht (Cour d'appel) de Düsseldorf de la question de « savoir si pour l'interprétation de la notion de « matière civile et commerciale » au sens de « l'article 1, alinéa 1 de la Convention, il faut se « référer au droit de l'Etat ou le recours a été jugé « ou à celui de l'Etat où a été introduite l'action « en délivrance de la formule exécutoire ».

125. *Faits et procédure.* Il résulte des énoncés de l'arrêt du 14 octobre 1976 et des conclusions présentées à l'audience du 15 septembre 1976, par l'avocat général, M. Gerhard Reischl, que les faits et la procédure du litige au principal peuvent être résumés de la manière suivante.

Plusieurs Etats, parmi lesquels figurent les Etats membres de la Communauté, à l'exception du Danemark et de l'Italie, ont conclu, le 13 décembre 1960, une Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne. Cette convention a donné naissance à l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol », laquelle possède la personnalité juridique et a son siège à Bruxelles.

Pour l'utilisation des services de sécurité rendus, Eurocontrol prélève sur les détenteurs d'aéronefs



des droits appelés *redevances de route*. La perception de ces redevances est régie par les dispositions de la Convention, par des accords bilatéraux et multilatéraux et, dans le cas particulier de la République fédérale d'Allemagne, par un règlement du ministre fédéral allemand des Transports du 27 octobre 1971. Ce règlement dispose que les redevances sont payables à Bruxelles. Il renvoie, en outre, en ce qui concerne les tarifs, les conditions d'application et la procédure de perception des redevances à une décision prise le 16 juin 1971, par l'organe exécutif d'Eurocontrol, l'Agence des services de la circulation aérienne.

En vertu des dispositions sus-mentionnées, Eurocontrol a établi des états de redevances à la charge de la société allemande de transport aérien LTU, pour la période de décembre 1971 à octobre 1972.

LTU ayant contesté le bien-fondé de ces états de redevances, Eurocontrol a intenté une action en justice contre LTU devant le Tribunal de commerce de Bruxelles, pour un montant de 42 756,01 dollars des Etats-Unis.

Devant le Tribunal de commerce, LTU a contesté la compétence *ratione loci* et *ratione materiae* de cette juridiction en faisant valoir, en particulier, que les redevances réclamées relevaient du droit public. Dans son jugement du 7 mars 1974, le Tribunal de commerce de Bruxelles a rejeté cette argumentation. Il s'est déclaré matériellement compétent, au motif que le paiement des redevances litigieuses trouvait son origine dans un acte de la défenderesse réputé commercial et a condamné LTU au paiement de 42 756,01 dollars, majorés des intérêts.

Le jugement du Tribunal de commerce, déclaré exécutoire provisoirement, a été signifié à LTU et un certificat de signification a été établi par le fonctionnaire compétent de l'Amtsgericht de Düsseldorf, le 26 juin 1974.

Par arrêt du 16 décembre 1974, la Cour d'appel de Bruxelles a déclaré irrecevable l'appel interjeté par LTU, pour inobservation du délai prescrit. Le pourvoi en cassation formé contre cet arrêt a été rejeté par la Cour de cassation belge.

En vertu de l'article 31 de la Convention de Bruxelles, Eurocontrol a saisi le Landgericht de Düsseldorf d'une demande en délivrance de la formule exécutoire pour le jugement du Tribunal de commerce de Bruxelles.

Par ordonnance du 13 août 1974, le Landgericht a fait droit à la demande d'Eurocontrol et a ordonné la délivrance de la formule exécutoire.

LTU a formé un recours contre l'ordonnance d'exequatur devant la 19^e Chambre de l'Oberlandesgericht de Düsseldorf. Avant que ce recours ne soit jugé, une autre Chambre de l'Oberlandesgericht de Düsseldorf avait annulé le certificat de si-

gnification établi par le fonctionnaire de l'Amtsgericht, motif pris que ce document parlait de la signification d'une requête introductive d'instance et non d'un jugement.

En conséquence, par ordonnance du 24 mars 1975, la 19^e Chambre de l'Oberlandesgericht a annulé l'ordonnance du Landgericht et a rejeté la demande d'exequatur, au motif que la demanderesse n'avait pas produit la preuve de la notification du jugement belge.

Sur pourvoi formé par Eurocontrol devant le Bundesgerichtshof, celui-ci a annulé, par ordonnance du 26 novembre 1975, la décision du 24 mars 1975 de l'Oberlandesgericht de Düsseldorf et a renvoyé l'affaire devant la même cour d'appel.

Dans son ordonnance du 26 novembre 1975, le Bundesgerichtshof a rejeté les moyens produits par LTU, aux termes desquels le jugement belge n'aurait pas été rendu « en matière civile et commerciale ». La juridiction suprême d'Allemagne a statué que, si la juridiction de l'Etat d'origine a confirmé la nature civile ou commerciale de la cause, les tribunaux allemands sont tenus d'adopter cette interprétation à l'occasion de la procédure d'exécution. Seul le rattachement à la qualification donnée dans l'Etat d'origine aboutit à l'application efficace de la Convention de Bruxelles à laquelle aspirent les Etats contractants.

Le Bundesgerichtshof constate que le jugement belge a été régulièrement signifié et a renvoyé l'affaire à l'Oberlandesgericht uniquement pour statuer sur la demande du sursis requis par LTU, en application de l'article 38 de la Convention. (Voir le résumé en français de l'Ordonnance du Bundesgerichtshof in « *Aperçu de Jurisprudence. Convention (CEE) du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire en matière civile et commerciale* », Fascicule I, 1977, p. 6 Publication du Service de Documentation de la Cour de Justice des Communautés européennes).

L'Oberlandesgericht de Düsseldorf saisi de nouveau de l'affaire a décidé de suspendre la procédure et de demander à la Cour de justice des Communautés européennes de se prononcer à titre préjudiciel sur la question ci-dessus énoncée (voir n° 124 *supra*).

Devant la Cour européenne, des *observations écrites* ont été déposées par la société LTU, par Eurocontrol, par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, par le Gouvernement de la République italienne et par la Commission des Communautés européennes.

A l'audience du 14 juillet 1976, LTU, Eurocontrol, le Gouvernement de la R.F.A. et la Commission des C.E. ont présenté des observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 15 septembre 1976:

126. *Les thèses juridiques soutenues devant la Cour de justice.* Abstraction faite des nuances et des points de détail, il apparaît que trois thèses fondamentales ont été développées devant la Cour européenne concernant l'interprétation de la notion « matière civile et commerciale », à savoir :

a) l'interprétation de cette notion par référence exclusive au droit de l'Etat d'origine ;

b) l'interprétation selon le droit de l'Etat d'exécution et

c) l'interprétation communautaire uniforme, sans référence à un droit national.

Il convient d'ajouter que les discussions devant la Cour de justice ont porté également sur la *recevabilité de la demande d'interprétation préjudicielle*.

127. *Recevabilité du recours en interprétation préjudicielle.* Dans ses observations écrites, Eurocontrol, a émis des doutes quant à la recevabilité du renvoi préjudiciel.

En effet, en vertu de son ordonnance du 26 novembre 1975, le Bundesgerichtshof a renvoyé l'affaire devant l'Oberlandesgericht uniquement pour statuer sur la demande de sursis. A cet effet, les juges d'appel devaient déterminer si le jugement belge avait entre-temps acquis force de chose jugée.

Au sujet de la recevabilité, la Commission a estimé qu'il suffisait d'appliquer, par analogie, les arrêts de la Cour de justice des 16 janvier et 12 février 1974 (affaires 160-73 et 146-73), rendues dans le cadre de l'article 177 du Traité de Rome. Le premier de ces arrêts a dit pour droit que

« L'existence en droit interne d'une règle liant les juridictions à l'appréciation portée en droit par une juridiction de degré supérieur ne saurait de ce seul fait les priver de la faculté prévue à l'article 177 de saisir la Cour de justice des Communautés européennes ». (Rec. 1974, 33, notamment p. 40).

Dans ses conclusions, l'avocat général s'est également référé aux deux arrêts sus-mentionnés de 1974, pour conclure que la « juridiction nationale a un droit illimité de saisir la Cour de justice ».

On doit certainement regretter que dans l'arrêt du 14 octobre 1976, ici analysé, la Cour de justice ne se soit pas prononcée sur la recevabilité du renvoi, qui avait pourtant été amplement débattue devant elle.

128. *L'interprétation selon le droit de l'Etat d'origine.* La thèse de l'interprétation de la notion « matière civile et commerciale » par référence au droit de l'Etat d'origine de la décision à exécuter a été

soutenue par Eurocontrol et, de manière plus nuancée, par la Commission des Communautés européennes et par l'avocat général, M. Reischl.

Selon Eurocontrol, la référence exclusive au droit de l'Etat d'origine s'imposerait aussi bien en raison de la lettre qu'en raison du but et de l'objectif de la Convention de Bruxelles, de 1968.

En effet, le Tribunal de commerce de Bruxelles a qualifié le litige comme étant une affaire commerciale et cette qualification lie les juridictions allemandes dans la procédure d'exécution, aux termes de l'article 34, alinéa 3 de la Convention.

Par ailleurs, la Convention de Bruxelles a expressément pour but, objet et raison d'être de permettre un déroulement rapide des procédures et d'assurer une exécution accélérée des titres de créance. La décision rendue dans un Etat contractant ne peut plus être mise en question lors de son exécution dans un autre Etat contractant.

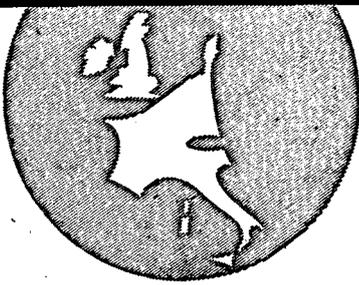
Dans ses observations écrites, la Commission des Communautés européennes s'est ralliée à la thèse d'Eurocontrol, à laquelle elle a néanmoins apporté une réserve, en proposant de donner à la question posée la réponse suivante :

« L'article 1, alinéa 1 de la Convention du 27 septembre 1968... doit être interprété en ce sens que les tribunaux de l'Etat requis sont liés par la décision rendue au fond par les Tribunaux de l'Etat d'origine, du moins lorsque ces derniers ont expressément qualifié le litige en cause de litige en matière civile ou commerciale ».

Lors de la procédure orale, la Commission a nuancé encore davantage sa position en affirmant que la solution « la plus favorable et la plus correcte » consisterait à donner à la notion de « matière civile et commerciale » une acception communautaire uniforme. Il serait très difficile, mais non impossible d'aboutir à une définition uniforme, en cherchant des critères communs dans les ordres juridiques des Etats contractants.

Toutefois, « compte tenu des difficultés pratiques qu'une telle solution européenne présente », la Commission estimait que « dans l'état d'évolution actuel de la Convention » la solution proposée dans ses observations écrites, ci-dessus résumée, serait également acceptable.

Les difficultés d'une définition communautaire du concept de « matière civile et commerciale », ont été soulignées par l'avocat général. Selon M. Reischl, les délimitations divergentes pratiquées dans les divers Etats contractants rendent malaisée la formulation d'une définition communautaire uniforme. C'est pourquoi les experts chargés de l'élaboration de la Convention de Bruxelles n'ont pas tenté d'aboutir à une définition. L'élaboration jurisprudentielle d'une notion communautaire prendrait



beaucoup de temps et entraînerait une longue période d'insécurité. Les objectifs essentiels de la Convention plaident contre une interprétation qui entraînerait une longue insécurité et un ralentissement de la procédure.

En conclusion, l'avocat général proposa de donner à la question préjudicielle une réponse pratiquement identique à celle préconisée par la Commission.

129. *L'interprétation selon le droit de l'Etat d'exécution.* Cette thèse a été soutenue uniquement par LTU. Elle fait valoir que l'exécution en territoire étranger d'une décision judiciaire constituerait un empiètement sur la souveraineté de l'Etat d'exécution. A défaut d'une définition non équivoque dans la Convention, le pouvoir de définir la notion en cause ne saurait appartenir qu'au droit national de l'Etat d'exécution.

Par ailleurs, l'exécution dans une affaire relevant du droit public constituerait une atteinte particulièrement grave portée à l'Etat requis, car, pour les matières de droit public, l'exécution de décisions étrangères serait, en principe illicite.

130. *L'interprétation internationale uniforme, sans référence à un droit national.* Des thèses préconisant une interprétation internationale uniforme, sans renvoi à un droit national ont été préconisées par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et par le Gouvernement de la République italienne, ce dernier soutenant en outre, l'exclusion du champ d'application de la Convention de Bruxelles de la navigation aérienne et maritime.

Selon le Gouvernement fédéral, l'interprétation sans référence à un droit national serait seule susceptible d'assurer une application uniforme de la Convention dans l'ensemble des Etats contractants. Une pareille interprétation internationale s'avérerait surtout avantageuse dans le contexte de l'adhésion à la Convention des nouveaux Etats membres de la Communauté, car la Common Law ne ferait pas une distinction aussi nette que les droits des pays européens continentaux entre le droit privé et le droit public.

Toutefois, le Gouvernement allemand estimait que la thèse de l'interprétation internationale uniforme devait être conciliée avec les dispositions de l'article 28, alinéa 3 de la Convention qui prévoit que la compétence de la juridiction de l'Etat d'origine ne peut pas, *en principe*, être vérifiée. En conséquence, ce Gouvernement proposa de donner la réponse suivante à l'Oberlandesgericht de Düsseldorf :

« La notion « matière civile et commerciale » figurant à l'article 1, alinéa 1 de la Convention d'exécution doit être interprétée de manière uniforme pour l'ensemble du champ d'application de la Convention et ne doit donc pas être entendue

« comme un renvoi aux divers droits des Etats membres. La juridiction qui est amenée à reconnaître une décision rendue dans un autre Etat membre ou à la déclarer exécutoire est toutefois liée par l'interprétation donnée à cette notion par la juridiction de l'Etat d'origine, pour autant que cette interprétation soit encore conciliable avec l'acception uniforme de la notion de matière civile et commerciale au sens de l'article 1, alinéa 1, de la Convention d'exécution ».

131. *Les motifs de l'arrêt du 14 octobre 1976.* Dans l'arrêt LTU contre Eurocontrol, la Cour de justice n'a pas suivi les propositions prudentes de la Commission des Communautés européennes et celles de son avocat général. Pour répondre à la question des juges de Düsseldorf elle a formulé les motifs résumés ci-après :

1° La Cour constate que l'article 1 de la Convention tout en indiquant que celle-ci s'applique en matière civile et commerciale, ne contient pas d'autres précisions sur la signification de la notion dont il s'agit (motif 3).

2° Il importe de ne pas interpréter les termes de cette disposition comme un simple renvoi au droit interne de l'un ou de l'autre des Etats concernés (motif 3).

3° Il y a lieu de considérer la notion visée comme une *notion autonome* qu'il faut interpréter en se référant, d'une part, *aux objectifs et au système de la Convention*, et, d'autre part, *aux principes généraux qui se dégagent de l'ensemble des systèmes de droits nationaux* (motif 3).

4° Si l'interprétation de la notion en cause est abordée de cette manière, notamment aux fins de l'application du titre III de la Convention, certaines décisions rendues dans les litiges opposant une autorité publique à une personne de droit privé doivent être considérées comme exclues du champ d'application de la Convention. Tel est le cas lorsque l'autorité publique agit dans l'exercice de la puissance publique (motif 4).

5° En conséquence, doit être exclue du champ d'application de la Convention, notamment de son titre III, une décision rendue dans un litige opposant une autorité publique à une personne privée, où l'autorité publique a agi dans l'exercice de la puissance publique (motif 5).

6° Le litige engagé entre les parties au principal concerne le recouvrement de redevances dues par une personne de droit privé à un organisme de droit public en vertu de l'utilisation des installations et services de celui-ci, cette utilisation étant obligatoire et exclusive. Dans l'espèce, le taux des redevances, les modes de calcul et les procédures de perception sont fixées de manière unilatérale à l'égard

des usagers. L'organisme de droit public a également fixé unilatéralement le lieu d'exécution de l'obligation à son siège et a choisi les juridictions nationales compétentes pour juger de son exécution (motif 4).

7° Dans un tel cas, l'autorité publique agit dans l'exercice de la puissance publique (motif 4).

132. *Le dispositif de l'arrêt.* Pour les motifs indiqués ci-dessus (voir n° 131 *supra*), la Cour de justice a dit pour droit :

« 1) Pour l'interprétation de la notion de « matière civile et commerciale », aux fins de l'application « de la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution en « matière civile et commerciale, notamment de son « titre III, il convient de se référer non au droit d'un « quelconque des Etats concernés, mais, d'une part, « aux objectifs et au système de la Convention et, « d'autre part, aux principes généraux qui se dégagent de l'ensemble des systèmes de droit nationaux ».

« 2) Est exclue du champ d'application de la « Convention une décision rendue dans un litige « opposant une autorité publique à une personne « privée, où l'autorité publique a agi dans l'exercice « de la puissance publique ».

133. *Critique de l'arrêt de la Cour de justice.* L'arrêt rendu le 14 octobre 1976 dans l'affaire LTU contre Eurocontrol nous semble devoir soulever de sérieuses critiques.

Sans tenir compte de la procédure qui s'était déroulée devant les juridictions nationales et des décisions définitives déjà rendues par ces dernières, la Cour s'est saisie d'un renvoi dilatoire et dépourvu de pertinence de l'Oberlandesgericht de Düsseldorf pour se précipiter dans une dogmatique hors de propos. En outre, ce qui est plus grave, la Cour a statué sur le fond du litige, qui avait déjà été tranché définitivement, en sens contraire, par les tribunaux belges, confirmés par la Cour suprême allemande.

En effet, la Cour de Luxembourg a fait complètement abstraction de la circonstance que, par un jugement rendu contradictoirement le 7 mars 1974, le Tribunal de commerce de Bruxelles a décidé que la créance faisant l'objet du litige avait caractère commercial dans le chef de LTU. En conséquence, le Tribunal a condamné LTU à payer à Eurocontrol la somme de 42 756,01 dollars, majorée des intérêts de retard. Le jugement ayant été déclaré exécutoire provisoirement Eurocontrol avait saisi le Landgericht de Düsseldorf d'une demande d'exécution.

Pendant que la requête d'exequatur suivait les méandres de la procédure allemande, le jugement du Tribunal de commerce de Bruxelles a acquis

force absolue de chose jugée en Belgique, par le rejet de l'appel et du recours en cassation interjetés par LTU.

En conséquence, aux yeux du droit belge, il est définitivement acquis que le litige au principal porte sur une créance commerciale. Aucune dogmatique de la Cour de justice ne peut rien changer à cette constatation juridique.

Le seul problème d'interprétation de l'article 1^{er}, alinéa 1 de la Convention de Bruxelles, qui aurait pu se poser, était celui de savoir si le juge de l'exécution était lié par la qualification donnée au litige par le juge d'origine ou si, au contraire, il avait le pouvoir de requalifier la nature du litige.

Or, ce problème a été définitivement tranché par le Bundesgerichtshof dans son ordonnance susmentionnée du 26 novembre 1975. Dans cette ordonnance, la Cour suprême d'Allemagne fédérale a décidé que, si les tribunaux belges ont confirmé la nature commerciale de la cause, les tribunaux allemands étaient tenus d'adopter cette interprétation à l'occasion de la procédure d'exécution.

Le litige était ainsi définitivement tranché par les juridictions nationales de Belgique et d'Allemagne, le renvoi à l'Oberlandesgericht de Düsseldorf ne portant que sur la demande de sursis. Par ailleurs, cette demande devenait irrecevable du fait que le jugement de Bruxelles avait acquis, entre temps, force irrévocable de chose jugée.

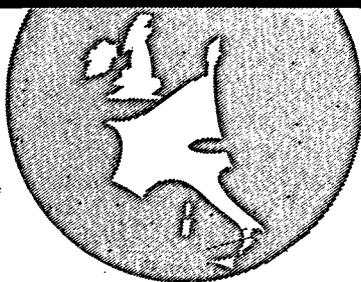
Si, pour des raisons peu claires, l'Oberlandesgericht de Düsseldorf, statuant sur renvoi au sujet d'un problème accessoire, devenu sans intérêt, a néanmoins cru utile d'adresser à la Cour de justice une demande d'interprétation préjudicielle, on peut regretter que la Cour ait saisi cette occasion pour développer une thèse de portée générale qui ne présentait plus aucun intérêt pour la solution du litige au principal. Ce litige avait déjà été définitivement tranché par des juridictions de Belgique et d'Allemagne.

On peut regretter, à plus forte raison, que, dans son arrêt du 14 octobre 1976, la Cour ne se soit pas contentée d'interpréter l'article 1^{er}, alinéa 1 de la Convention de Bruxelles, mais qu'elle ait directement qualifié la nature juridique d'un litige concret au mépris des décisions définitives contraires des tribunaux nationaux.

L'arrêt LTU contre Eurocontrol risque de compromettre la coopération entre les juridictions nationales et la Cour de Justice et de porter préjudice au bon fonctionnement du Protocole de 1971 (103).

Paris, le 6 janvier 1980.

(103) Voir au sujet de l'arrêt du 14 octobre 1976, affaire 29/76, les observations de MM. André HUET, *Clunet*, 1977, pp. 707-714, et Georges A.L. DROZ, *Rev. Crit. de Droit int. privé*, 1977, pp. 776-785.



CONVENTION DE BRUXELLES DE 1968
Tableau chronologique des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes

N°	Date de l'arrêt	Numéro de l'affaire	Parties et juridiction du renvoi préjudiciel	Articles de la Convention interprétés
1	6 octobre 1976	12/76 Rec. 1976, 1473	Industrie Tessili Italiana Como contre Dunlop AG. (Oberlandesgericht de Francfort-sur-le-Main).	5, 1°
2	6 octobre 1976	14/76 Rec. 1976, 1497	Ets. A. de Bloos contre société en commandite par actions Bouyer. (Cour d'appel de Mons).	5, 1° 5, 5°
3	14 octobre 1976	29/76 Rec. 1976, 1541	Firma LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG contre Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne Eurocontrol. (Oberlandesgericht de Düsseldorf).	1, al. 1
4	30 novembre 1976	21/76 Rec. 1976, 1735	Société anonyme Handelswerkerij G.J. Bier BV et fondation Reinwater contre société anonyme Mines de Potasse d'Alsace. (Gerechtshof de La Haye).	5, 3°
5	30 novembre 1976	42/76 Rec. 1976, 1759	M. Jozef de Wolf contre société Harry Cox BV. (Hoge Raad des Pays-Bas).	31
6	14 décembre 1976	24/76 Rec. 1976, 1831	Société en nom collectif Estasis Salotti di Colzani Aimo et Gianmario Colzani contre société à responsabilité limitée RUWA Polstereimaschinen GmbH. (Bundesgerichtshof de la RFA).	17, al. 1
7	14 décembre 1976	25/76 Rec. 1976, 1851	Société de personnes à responsabilité limitée Galeries Segoura contre société d'import-export Rahim Bonakdarian. (Bundesgerichtshof de la RFA).	17, al. 1
8	14 juillet 1977	9/77 et 10/77 Rec. 1977, 1517	Bavaria Fluggesellschaft Schwabe & Co KG (affaire 9/77) et Germanair Bedarfsluftfahrt GmbH & Co KG (affaire 10/77) contre Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne Eurocontrol. (Bundesgerichtshof de la RFA).	55, al. 6 et 56, al. 1
9	22 novembre 1977	43/77 Rec. 1977, 2175	Société de personnes à responsabilité limitée « Industrial Diamond Supplies » contre Luigi Riva. (Rechtsbank van eerste aanleg d'Anvers).	30 38
10	14 décembre 1977	73/77 Rec. 1977, 2383	Theodorus Engelbertus Sanders contre Ronald van der Putte. (Hoge Raad des Pays-Bas).	16, 1°
11	21 juin 1978	150/77 Rec. 1978, 1431	Société Bertrand contre Paul Ott KG. (Cour de Cassation de France).	13
12	9 novembre 1978	23/78 Rec. 1978, 2183	Entreprise Meeth contre société Glacetal. (Bundesgerichtshof de la RFA).	17, al. 1
13	22 novembre 1978	33/78 Rec. 1978, 2183	Etablissements Somafer contre Saar Ferngas. (Oberlandesgericht de Saarbrücken).	5, 5°
14	22 février 1979	133/78 Rec. 1979, inédit	Henri Gourdain contre Franz Nadler. (Bundesgerichtshof de la RFA).	1, al. 2
15	27 mars 1979	143/78, Rec. 1979, 1055	Jacques de Cavel contre Luise de Cavel. (Bundesgerichtshof de la RFA).	1, al. 2,1
16	13 novembre 1979	25/79, inédit	Société SANICENTRAL GmbH contre René Collin. (Cour de Cassation de France).	17 54
17	17 janvier 1980	56/79, inédit	Siegfried Zelger contre Sebastiano Saliniti.	5, 10, 17

Traduction en français de la désignation de la juridiction du renvoi :

Oberlandesgericht : Cour d'appel ; Bundesgerichtshof : Cour fédérale de justice de la République fédérale d'Allemagne ; Gerechtshof (en néerlandais) : Cour d'appel ; Hoge Raad (en néerlandais) : Cour de cassation des Pays-Bas ; Rechtsbank van eerste aanleg (en néerlandais) : Tribunal de première instance.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. – Nominations

Comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants

Lors de sa session des 21-22 janvier 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, Mlle Liliane Dekeyser, Conseiller Adjoint auprès de la Fédération des Entreprises de Belgique, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants**, en remplacement de Mme Lambert-Beaufils, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à couvrir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 14 octobre 1981.

MALI

Le 15 janvier 1980, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'Ambassadeur Yaya Diarra, désigné par le Gouvernement de la République du Mali, 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. M. l'Ambassadeur Mamadou Traore.

II. – Activités communautaires

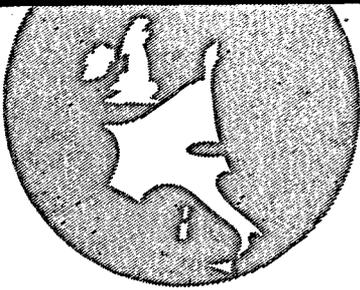
NOUVELLES DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE POLITIQUE ANTI-DUMPING ET ANTI-SUBVENTIONS

A la suite d'un accord conclu le 17 décembre 1979 à Genève dans le cadre du projet NCM (Négociations commerciales multilatérales) relatif à de nouveaux codes pour la défense contre les importations qui font l'objet de dumping ou de subventions, les dispositions communautaires en la matière ont été modifiées avec effet au 1^{er} janvier 1980. La Commission a soumis au Conseil en octobre 1979 des propositions visant à modifier le règlement relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de dumping ou de subventions en provenance de pays tiers. Ces propositions viennent d'être adoptées par le Conseil. Simultanément, la Commission a adopté une recommandation introduisant des modifications similaires dans les dispositions applicables aux produits CECA couverts par le traité de Paris.

La principale innovation par rapport à la réglementation antérieure est l'introduction d'une distinction dans les dispositions d'action entre importations subventionnées et importations qui font l'objet de dumping.

Ces dispositions comprennent une liste détaillée d'exemples de subventions à l'exportation; elles indiquent en outre très précisément de quelle façon le montant de la subvention doit être calculé dans les différentes situations possibles et énumèrent les différents éléments qu'il convient de déduire pour établir le montant net de la subvention.

La deuxième grande modification a trait aux dispositions relatives au préjudice qui s'appliqueront désormais



aux importations qui font l'objet de dumping et aux importations subventionnées. Au terme des dispositions antérieures, basées sur le code anti-dumping du GATT de 1968, il fallait que les mesures de dumping soient la cause principale du préjudice subi, c'est-à-dire que leur incidence soit plus importante que celle de tous les autres facteurs réunis. Il est apparu qu'une telle condition manquait de réalisme en cette période de récession économique au cours de laquelle les industries sont durement affectées par toutes sortes de facteurs. Dans les nouvelles dispositions qui coïncident avec le code du GATT de 1979, la notion de cause principale est abandonnée; elles stipulent au contraire que les préjudices causés par d'autres facteurs ne doivent pas être attribués aux mesures de dumping ou aux subventions, sans toutefois exiger que les conséquences des mesures de dumping ou des subventions soient mises en balance avec celles des autres facteurs.

De plus, la définition du préjudice fait désormais l'objet de dispositions plus précises qui couvrent notamment les notions de menace de préjudice et de préjudice à l'égard de marchés régionaux dans la Communauté.

Un certain nombre de modifications importantes ont également été apportées à la procédure. Désormais, toutes les décisions de la Communauté, positives ou négatives, et toutes les décisions ayant pour effet d'accepter des engagements en matière de prix devront faire l'objet d'explications plus détaillées. Les règles concernant la divulgation des motifs de ces décisions ont été assouplies. Des droits peuvent être perçus rétroactivement en cas de dumping sporadique ou lorsqu'un engagement a été violé. De plus, des droits provisoires peuvent désormais être imposés pendant une période de quatre mois au lieu de trois et leur prorogation par la Commission pour une nouvelle période de deux mois a été facilitée.

TRANSFERT DE LAIT ECREME EN POUDRE VERS L'ITALIE

Lors de sa session des 21-22 janvier 1980, le Conseil a marqué son accord sur une modification du règlement (CEE) n° 1763/78 en ce qui concerne le transfert de lait écrémé en poudre à l'organisme d'intervention italien.

Cette modification porte sur le restant (60 000 tonnes) du montant initial de 100 000 tonnes et limite son utilisation à l'alimentation des veaux uniquement. Le transfert s'étalera sur une année entière, 20 000 tonnes étant transférées immédiatement, et les 40 000 tonnes restantes au rythme de 5 000 tonnes par mois à partir du 1^{er} mai 1980.

Cette mesure a été prise compte tenu de l'évolution de la situation du marché du lait écrémé en poudre, ainsi que de la suspension déjà décidée par la Commission des ventes par les organismes d'intervention de lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des porcs et des volailles.

PROTECTION DES TRAVAILLEURS CONTRE L'EXPOSITION AU PLOMB SUR LE LIEU DE TRAVAIL

La Commission a approuvé (décembre 1979) une proposition de directive du Conseil limitant l'exposition des travailleurs au plomb et à ses composés ioniques sur le lieu de travail. La proposition de directive trouve son fondement dans le programme d'action des Communautés européennes en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail et touchera environ un million de travailleurs dans la Communauté.

La proposition de directive comporte des dispositions fixant les limites d'exposition en atmosphère de travail, les valeurs limites pour certains indicateurs biologiques humains et les conditions concernant le transport de plomb à l'extérieur du lieu de travail. Elle prévoit pour certaines catégories de travailleurs, particulièrement sensibles au plomb, des valeurs limites biologiques individuelles. A partir du moment où des travailleuses sont reconnues enceintes, elles ne pourront plus être exposées aux risques d'absorption de plomb sur le lieu de travail.

En outre, la proposition de directive prévoit que les Etats membres assurent une surveillance du plomb dans l'air et une surveillance biologique. Les travailleurs concernés devront faire l'objet d'une surveillance médicale, surveillance qui doit commencer préalablement à l'exposition.

La proposition de directive protégeant les travailleurs contre l'exposition de l'agent toxique du plomb, est la première qui résulte de la proposition de directive-cadre concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition nocive à des agents chimiques, physiques et biologiques sur le lieu de travail, proposition de directive-cadre que la Commission a soumise au Conseil le 5 avril 1979.

Après cette proposition de directive particulière sur le plomb, d'autres propositions de directives concernant des substances toxiques telles que l'amiante, l'arsenic, le cadmium et les solvants chlorés découleront de cette directive-cadre.

COMITE CONSULTATIF DES CONSOMMATEURS (CCC)

Lors de sa récente réunion (décembre 1979) le CCC a adopté un avis concernant les prix des produits pharmaceutiques dans lequel il demande des enquêtes systématiques destinées à déceler les causes des disparités des prix entre Etats membres, la publication régulière des données collectées par les offices statistiques, ainsi que, le cas échéant, des mesures visant au rétablissement de la concurrence et à la baisse autoritaire des prix dans ce secteur. Le CCC a exprimé en outre le souhait que les prescripteurs et les consommateurs puissent recevoir des données claires et comparatives sur le prix de vente et le coût journalier des médicaments. Dans ce but, il préconise la mention obligatoire de la dénomination commune internationale et une uniformisation européenne des conditionnements. Enfin le CCC demande une étude sur les produits génériques et se prononce en faveur du principe des importations parallèles.

Au cours de cette même réunion le CCC a également approuvé un avis concernant le projet de décision du Conseil instaurant un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation, un avis sur la sécurité des jouets et une prise de position concernant le secteur laitier, le sucre et la viande ovine.

Dans le premier avis le CCC exprime le souhait que le système ne soit pas limité à la seule notification du danger pour la santé et la sécurité des personnes, mais que les dispositions du 2^e programme consommateurs concernant l'information des consommateurs et les procédures du retrait du marché des produits dangereux soient mis en œuvre. Il demande également que tous les produits soient inclus dans le champ d'application du système et que celui-ci soit étendu, dès le début, à tous les pays tiers. Dans son avis sur la sécurité des jouets le CCC considère que l'harmonisation dans ce secteur ne peut être que totale et que les Etats membres doivent avoir

la possibilité d'introduire ou de maintenir les dispositions nationales qui prévoient des règles de sécurité plus strictes que celles prévues dans la directive.

Dans sa prise de position concernant le secteur laitier, le sucre et la viande ovine, le CCC préconise en ce qui concerne le secteur laitier, la réduction du prix garanti du lait, la mise en place d'une politique d'aide aux petits exploitants, ainsi que la participation des consommateurs aux travaux du groupe de coresponsabilité et dans le domaine du sucre le remplacement du système des quotas par une réglementation qui oriente la production vers des lieux plus favorables en garantissant aux consommateurs des prix appropriés. Dans le domaine de la viande ovine, il souligne la nécessité d'éliminer les obstacles aux échanges communautaires.

COOPERATION ENTRE DES PRODUCTEURS DE PEINTURES MARINES

La Commission vient de renouveler (décembre 1979), jusqu'au 31 décembre 1986, sa décision d'exemption de l'interdiction des ententes accordées les 27 juin 1967 et 21 décembre 1973 à une coopération instaurée entre de nombreux producteurs de peintures marines de taille moyenne installés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté. Cette coopération est matérialisée par l'adhésion de ces producteurs à la Transocean Marine Paint Association.

L'objet de l'Association est de permettre à ses membres d'être réellement compétitifs au niveau mondial sur le marché spécial des peintures marines, ce qui implique que des peintures marines de même fabrication soient stockées dans le plus grand nombre possible de ports. Les membres sont donc convenus de fabriquer des peintures marines de qualité égale, selon des formules uniformes et de les distribuer sous la marque unique de Transocean. Il est attribué à chaque membre un territoire — le pays où il est établi et, le cas échéant, d'autres pays — sur lequel il doit concentrer ses efforts de commercialisation, sans toutefois pouvoir faire obstacle aux importations parallèles éventuelles en provenance d'autres territoires.

La part de marché communautaire détenue par l'Association est d'environ 10 %.

Après avoir examiné la situation dans le secteur des peintures marines, la Commission a constaté que dans l'ensemble, la coopération au sein de Transocean est encore justifiée aujourd'hui sur le plan économique. En effet, elle permet à des entreprises de moyenne importance de rivaliser avec d'autres grands offreurs de peintures marines et d'améliorer ainsi la potentialité de la concurrence dans ce secteur.

ECHANGE RAPIDE D'INFORMATIONS SUR LES DANGERS DECOULANT DE L'UTILISATION DES PRODUITS DE CONSOMMATION

Le programme préliminaire de la Communauté pour une politique de protection et d'information des consommateurs fixe comme l'un de ses objectifs la protection efficace des consommateurs contre les risques susceptibles d'affecter leur santé et leur sécurité.

Il est apparu au cours des dernières années que des produits de consommation étaient susceptibles de mettre en danger la santé et la sécurité des personnes d'une manière exigeant l'adoption par un Etat membre de mesures d'urgence.

La Commission a adopté (décembre 1979), la proposition basée sur l'article 235 du Traité ayant pour objectif la mise en place d'un système d'échange rapide d'informations sur ce type de danger ; grâce à un tel système, et moyennant la mise en place d'un appareil administratif léger qui devrait aisément s'intégrer dans les structures existantes, tout Etat membre constatant sur son territoire un danger immédiat et aigu dû à l'utilisation d'un produit déterminé commercialisé dans un ou plusieurs Etats membres de la Communauté en informerait d'urgence les autres Etats membres et la Commission. Une telle action permettrait de prendre rapidement aux divers niveaux d'intervention compétents les mesures nécessaires.

LA LIQUEFACTION ET LA GAZEIFICATION DU CHARBON

La Commission a approuvé (décembre 1979) une proposition visant à porter de 50 à 100 MUCE, le soutien financier accordé à des projets de démonstration dans le domaine de la liquéfaction et de la gazéification du charbon.

Cette proposition sera soumise au Conseil pour décision et au Parlement européen. Elle prend la forme d'une modification du règlement adopté par le Conseil le 9 avril 1979.

La Commission a justifié sa proposition en invoquant l'augmentation des prix du pétrole depuis avril dernier, date à laquelle le Conseil a adopté le règlement fixant le montant de l'aide disponible à 50 MUCE, et les perspectives d'augmentations futures. Cette situation amène la Communauté à rechercher d'autres sources d'énergie afin de moins dépendre du pétrole.

D'ici à 1990, le charbon est appelé à jouer, par le biais des technologies de gazéification et de liquéfaction, un rôle beaucoup plus important dans le domaine de l'énergie.

Les Etats membres accordent à ce développement une attention croissante. Il conviendrait d'accélérer ce processus par un soutien communautaire à des projets dont l'intérêt et l'utilité dépassent le cadre national.

Les résultats obtenus par ces projets de démonstration contribueront à généraliser l'utilisation des technologies de conversion du charbon.

Les Etats membres et l'industrie se sont montrés vivement intéressés par le premier appel d'offres. Quatre projets (Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne et Belgique) ont obtenu un soutien financier d'un montant de 15 825 000 UCE (3).

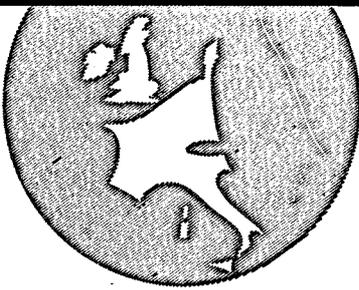
De nouveaux crédits seront accordés prochainement et d'autres projets seront certainement présentés.

L'ACTIVITE FINANCIERE DE LA CEEA AU COURS DE L'ANNEE 1978

La Commission a poursuivi en 1978 l'activité financière qu'elle exerce conformément aux articles 49, 54 et 56 du Traité CEEA en faveur des investissements dans les industries du charbon et de l'acier et de projets à caractère social.

Au cours de cette année, la Commission soucieuse de répondre aux demandes de financement des entreprises sidérurgiques et charbonnières, a continué à collecter des ressources d'emprunt considérables. Celles-ci ont atteint 1 069 millions d'UCE.

La part des prêts industriels accordés au titre de l'article 54 du Traité à l'ensemble des industries du charbon



et de l'acier a une nouvelle fois dépassé 20 % du total estimé des investissements. Le total des prêts consentis à ce titre, soit 667 millions d'UCE — sans doute en léger retrait par rapport au chiffre atteint en 1977 (713 millions d'UCE) — a continué à traduire à la fois la réduction des investissements et la sélectivité de la politique des prêts.

Dans le secteur de la reconversion, les concours financiers de la Communauté accordés au titre de l'article 56 du Traité ont atteint le niveau record de 113 millions d'UCE, contre 16 millions d'UCE en 1977. Sans doute les projets de ce type, dans un contexte économique médiocre, sont-ils restés trop peu nombreux au regard des problèmes sociaux et régionaux posés par la restructuration. Toutefois, les prêts accordés devraient permettre la création de plusieurs milliers d'emplois.

En outre, 17 millions d'UCE ont été octroyés pour la construction de logements sociaux contre 12 millions d'UCE en 1977.

Au total, le montant des concours consentis (797 millions d'UCE) s'est situé à un niveau voisin de celui de 1977 (742 millions d'UCE).

De plus, la Commission a fait application du dispositif de bonifications d'intérêt mis en place en 1977 en faveur des programmes de restructuration susceptibles d'apporter une contribution particulièrement importante ou rétablissement de la compétitivité à long terme de la sidérurgie. Ces projets ont ainsi bénéficié d'un financement à taux privilégié. Les décisions de la Commission ont tenu compte des critères qu'elle s'était fixés : fermeture d'un ou plusieurs stades de production, réduction sensible de nombre d'unités de production, localisation de l'investissement dans une zone particulièrement affectée par la crise sidérurgique efforts menés parallèlement en vue de créer des activités nouvelles et caractère commun à plusieurs entreprises des investissements en cause.

Des prêts à taux d'intérêt réduits ont également été consentis en faveur d'investissements jugés prioritaires du point de vue de la création d'emplois rendus particulièrement nécessaires du fait des efforts de productivité de l'industrie sidérurgique.

PROTECTION PHYSIQUE DES MATIERES NUCLEAIRES

La Commission a approuvé (décembre 1979) une communication au Conseil relative aux résultats des négociations qui se sont déroulées pendant deux ans en vue de la conclusion d'une Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires.

La Commission a, au nom de l'Euratom, participé à ces négociations dans le cadre des directives du Conseil du 6 février et du 18 septembre 1979.

Les efforts déployés par la Commission dans les négociations qui ont eu lieu au siège de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) à Vienne, ont été couronnés de succès. La Communauté peut adhérer à la Convention soit par signature, soit par accession au même titre que tout Etat souverain.

La Commission demande au Conseil, en application de l'article 101 du traité instituant l'Euratom, l'approbation formelle de l'acte final et autorise M. Brunner ou son représentant à signer la Convention.

La Commission a participé à la Convention avec 58 Etats. La Convention sera ouverte à la signature à compter du 3 mars 1980 et elle entrera en vigueur après ratification par 21 signataires.

La communication qui a été envoyée au Conseil indique qu'il serait approprié que la Convention soit signée simultanément par la Commission au nom de l'Euratom et par ses Etats membres.

RAPPORT SAINT-GEOURS « POUR UNE CROISSANCE ECONOMIQUE EN ENERGIE »

La Commission est convenue (décembre 1979) de la suite à donner au rapport Saint-Geours intitulé « Pour une croissance économique en énergie ».

Ce rapport, préparé en juillet 1979 par un groupe d'experts, présidé par M. Jean Saint-Geours, est arrivé à la conclusion que l'évolution vers une société économe de son énergie peut contribuer de façon appréciable à la dynamique nécessaire pour relancer la croissance économique et la rendre soutenable à des taux conduisant à des niveaux satisfaisants d'emplois.

Le plan relatif à la continuation du rapport comporte des campagnes d'information du public, l'organisation éventuelle d'une foire commerciale fondée sur le thème « le monde après l'ère du pétrole », des propositions relatives à un examen régulier des politiques en matière de prix et de taxation de l'énergie, ainsi que la préparation d'une base de données technologiques et un système d'information tel qu'Euronet.

La Commission se propose de reconstituer un groupe d'experts chargés d'examiner plus en profondeur le thème de l'investissement et des emplois.

Des études sont également proposées sur la manière dont la diffusion de technologies et de pratiques économes en énergies pourrait être accélérée, et sur le processus du passage de la situation actuelle à une dépendance extérieure plus faible en matière d'énergie au cours des 20 à 30 années à venir. Il faut également étudier les secteurs de consommation de l'énergie dans lesquels le ralentissement des taux de croissance futurs poseraient des problèmes spéciaux.

GUIDE COMMUNAUTAIRE POUR LES ETUDIANTS — EDITION 1979

A la suite du large succès rencontré par la première édition (1977) du Guide pour les étudiants de la Communauté européenne, la Commission a publié, en collaboration avec les Etats membres, l'édition révisée 1979.

Le but du manuel est d'aider les étudiants qui sont désireux de poursuivre leurs études supérieures dans un pays de la Communauté autre que le leur et espère que ceux-ci trouveront dans ce guide un outil utile et pratique.

Le tirage de cette deuxième édition est de 50 000 exemplaires, imprimés dans toutes les langues de la Communauté, soit plus de deux fois le tirage de la première édition.

Le manuel, rédigé à partir des données fournies par des correspondants nationaux dans les différents Etats membres, comporte un chapitre par Etat membre de la Communauté.

Chaque chapitre est subdivisé en deux parties, une partie descriptive et une annexe. La première donne des informations générales sur la structure du système d'enseignement supérieur, ses établissements et les titres qu'ils délivrent. On y trouve également un résumé succinct des conditions d'admission et des modalités de candidature, des détails sur les droits à payer, les exigences à remplir en matière de connaissance de la langue et les bourses ainsi que des renseignements concernant des questions sociales importantes, telles que la Sécurité sociale, les services d'orientation et le logement.

Chaque annexe présente une liste d'adresses des organisations et institutions auprès desquelles on peut obtenir des renseignements complémentaires et se procurer éventuellement les formulaires de demande d'admission.

Elle donne également une bibliographie annotée de la littérature informative nationale ainsi que, dans presque tous les cas, un tableau des études par établissement et un glossaire expliquant les termes qui n'ont pas été traduits.

En plus des chapitres nationaux, le manuel contient des chapitres distincts pour le Collège d'Europe à Bruges et l'Institut universitaire européen de Florence.

Le manuel est diffusé parmi les établissements d'enseignement supérieur et les organisations qui s'occupent d'échanges universitaires. Le nombre d'exemplaires distribués est suffisant pour que les étudiants et leurs conseillers puissent le consulter sans difficultés. Des exemplaires peuvent également être obtenus auprès des bureaux de vente de la Communauté européenne.

III. - Relations extérieures

AFGHANISTAN - CONCLUSIONS DU CONSEIL (SESSION DU 15 JANVIER 1980)

« Le Conseil a décidé d'annuler le programme d'aide alimentaire 1979 de la Communauté en faveur de l'Afghanistan.

Le Conseil est, par ailleurs, convenu de se prononcer le plus rapidement possible sur les propositions que la Commission lui soumettra incessamment en vue d'une aide d'urgence par l'intermédiaire du Haut Commissariat aux réfugiés en faveur des réfugiés Afghans. Cette aide sera conjuguée avec les aides nationales que les Etats membres accorderont éventuellement à cette fin.

A la suite des mesures décidées par les Etats-Unis sur les livraisons de produits agricoles à l'URSS, la Communauté fixe le principe selon lequel les livraisons communautaires ne doivent pas venir remplacer, directement ou indirectement, les livraisons des Etats-Unis sur le marché de l'URSS. Dans cet esprit, le Conseil invite la Commission à prendre les mesures nécessaires en ce qui concerne les céréales et les produits qui en sont dérivés et à proposer d'autres mesures éventuelles pour d'autres produits agricoles, en respectant les courants d'échanges traditionnels. Une procédure de consultation est instaurée avec les autres principaux pays exportateurs de céréales afin d'éviter toute perturbation sur le marché mondial ».

Le Conseil a également décidé de faire examiner les autres questions pouvant se poser, en particulier la question des crédits à l'exportation.

DECLARATION DES NEUF CONCERNANT L'AFGHANISTAN

Le 15 janvier 1980, les ministres des Affaires étrangères des neuf Etats membres de la Communauté européenne ont concentré leur attention sur la crise que traverse l'Afghanistan, à la lumière des événements tragiques qui se déroulent dans ce pays, du débat au sein du Conseil de sécurité et de la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Les ministres des Neuf ont réaffirmé leur profonde préoccupation à l'égard de la crise qu'a engendrée l'intervention militaire de l'Union Soviétique en Afghanistan,

intervention qui constitue une violation grave des principes qui régissent les relations internationales et sont consacrés dans la Charte des Nations Unies.

Ils ont souligné le caractère inacceptable des explications fournies par l'Union soviétique pour justifier son intervention en Afghanistan. Celle-ci constitue à leurs yeux une ingérence flagrante dans les affaires intérieures d'un pays non-aligné du monde islamique, ainsi qu'une menace pour la paix, la sécurité et la stabilité de la région, y compris le sous-continent indien, le Moyen-Orient et le monde arabe.

C'est avec une grande préoccupation que les ministres des Affaires étrangères des neuf Etats membres de la Communauté européenne ont pris acte de ce que l'Union soviétique, malgré les protestations presque universelles contre son intervention militaire, a opposé son veto à une résolution sur la crise afghane parrainée par des pays non-alignés et appuyée par une large majorité de membres du Conseil de sécurité.

Ils invitent instamment l'Union soviétique à agir conformément à la résolution sur la crise afghane approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies à une écrasante majorité, résolution qui appelle au retrait immédiat et inconditionnel de toutes les troupes étrangères d'Afghanistan.

Les neuf Etats membres de la Communauté européenne ont constamment déployé leurs efforts en faveur de la détente et ils demeurent convaincus que ce processus est de l'intérêt de tous les membres de la Communauté internationale. Ils sont néanmoins persuadés que la détente est indivisible et a une dimension globale. C'est pourquoi ils insistent auprès de l'Union soviétique pour que celle-ci, se conformant aux normes et principes de la Charte des Nations Unies, permette au peuple afghan de déterminer lui-même son avenir sans ingérence étrangère.

En formulant leur position sur cette question importante, les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne sont également pleinement conscients des souffrances supportées du fait de la crise par le peuple afghan dans son ensemble, et notamment par les Afghans qui sont contraints de quitter leur pays.

RELATIONS AVEC LA RHODESIE DU SUD

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 21-22 janvier 1980, le règlement relatif au régime des échanges entre la Rhodesie du Sud et la Communauté économique européenne. Les Représentants des Gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, réunis au sein du Conseil, ont également arrêté, dans les langues des Communautés, la décision portant ouverture de préférences tarifaires pour les produits relevant de cette Communauté et originaires de Rhodesie du Sud.

Le Conseil a formalisé ainsi l'accord quant au fond intervenu lors de sa session du 15 janvier 1980.

MESURES INTERIMAIRES ACP ET PTOM

Lors de sa session du 15 janvier 1980, le Conseil a marqué son accord sur le dispositif à proposer aux Etats ACP relatif aux mesures transitoires à appliquer au-delà du 1^{er} mars 1980, date à laquelle la Convention ACP-CEE de 1975 — Lomé I — vient à expiration et en attendant que l'achèvement des procédures de ratification permette l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention de Lomé II.



Le projet de dispositif intérimaire prévoit :

— d'une part, le maintien — au plus tard jusqu'au 31 décembre 1980 — de certaines dispositions de la Convention Lomé I, notamment en matière commerciale et en ce qui concerne le Stabex, la coopération industrielle, les dispositions sur l'établissement des services, les paiements et les capitaux et les dispositions relatives aux institutions. Une éventuelle prorogation de ces dispositions sera à décider par le Comité des Ambassadeurs ACP-CEE en vertu de la décision de délégation de compétence du Conseil ACP-CEE du 31 octobre 1979 ;

— d'autre part, la mise en œuvre anticipée à décider par la Communauté d'une manière autonome de certaines dispositions de la nouvelle Convention de Lomé II notamment en ce qui concerne l'accès au marché pour certains produits relevant de la politique agricole commune, relatives à la procédure de dérogation aux règles d'origine, sur les bananes et le rhum.

Le Conseil a également arrêté une décision comportant, jusqu'au 31 décembre 1980, des mesures intérimaires en ce qui concerne l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté étant donné que la décision antérieure vient également à expiration le 28 février.

APPLICATION DES ACCORDS CONCLUS LORS DES NEGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATERALES

Introduction

Le 17 décembre 1979, la Communauté a signé les différents accords négociés à Genève au cours des négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT. Comme l'avait décidé le Conseil lors de sa session du 21 novembre 1979, les protocoles tarifaires ont été signés par la Communauté et par les Etats membres, l'engagement de ces derniers se rapportant aux concessions communautaires sur les produits sidérurgiques et du charbon couverts par le traité CECA. Le Conseil et les Etats membres étant parvenus à la conclusion que les Etats membres signeraient les codes sur les barrières techniques et les aéronefs civils, ces deux accords ont été signés également par les Etats membres.

Bien que certaines des signatures des Etats membres soient apposées sous réserve de ratification il est clair que la Communauté a conclu l'ensemble des accords résultant des négociations commerciales multilatérales avant le 1^{er} janvier 1980. Les concessions tarifaires faites par la Communauté ainsi que les différents accords conclus lors du Tokyo Round seront publiés très prochainement dans le Journal officiel.

Application au niveau national

Les accords étant conclus par la Communauté, ils lient les institutions de la Communauté et les Etats membres (article 228, paragraphe 2, du traité instituant la CEE), qui seront donc tenus de se conformer à leurs dispositions. Conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, les clauses des accords internationaux conclus par la Communauté priment, dans le cas d'un conflit, les règles de droit internes et confèrent aux parties intéressées le droit de s'appuyer sur elles devant les tribunaux lorsque ces clauses engendrent des effets directs. En tant que partie aux différents accords, la Communauté est également tenue de s'assurer que ses lois, règlements et procédures administratives internes sont compatibles avec les accords en question.

Dans la pratique, de nombreuses dispositions des accords n'entraîneront pas de mesures d'application internes spéciales. Certaines d'entre elles définissent simplement les objectifs ou les règles de conduite pour les autorités publiques ; les institutions de la Communauté et les autorités des Etats membres sont bien sûr tenues d'y adhérer, même si aucune disposition législative interne n'est alors requise. D'autres dispositions des accords sont parfaitement compatibles avec les dispositions internes en vigueur et aucun changement ne s'impose donc pour elles.

Cependant, les institutions de la Communauté ont dû, ou devront, prendre des mesures spéciales afin d'assurer l'application interne des accords signés par la Communauté, lorsque ces accords entraînent des obligations légales précises et qu'ils nécessitent par conséquent d'apporter des changements ou des compléments aux régimes en vigueur jusqu'à présent.

La Communauté a déjà fait les démarches nécessaires pour mettre en application, à compter du 1^{er} janvier 1980, les accords résultant des négociations commerciales multilatérales dans trois secteurs.

Réduction des tarifs industriels

Le 1^{er} janvier 1980, le premier huitième des réductions tarifaires conclues sera mis en application. Ces réductions sont incorporées dans le règlement du Conseil (CEE) n° 300/79 modifiant le tarif douanier commun pour 1980. Il s'agit-là d'un exercice annuel régulier.

Il convient de noter les autres points suivants :

— les droits de douane pour les aéronefs civils et leurs pièces sont éliminés à partir du 1^{er} janvier 1980 ;

— pour les textiles et les produits sidérurgiques, la première réduction est reportée à 1982 ;

— pour certains produits, en particulier ceux qui présentent un intérêt pour les pays en voie de développement, la réduction sera entièrement mise en vigueur le 1^{er} janvier 1980.

Concessions agricoles

Le Conseil a adopté cinq règlements rendant effectives les concessions conclues lors des négociations commerciales multilatérales. Ils couvrent respectivement :

— la préfixation du prélèvement à l'importation de viande bovine ;

— l'ouverture de contingents tarifaires pour la viande bovine destinée à l'industrie (50 000 tonnes), le bœuf de haute qualité (21 000 tonnes), la viande de buffle (2 250 tonnes) et les jeunes bovins (230 000 têtes) ;

— la modification de la classification tarifaire pour certains types de volailles ;

— le calcul des prélèvements et l'ouverture des contingents tarifaires pour le Cheddar (15 250 tonnes) ;

— la révision du tarif douanier commun pour englober les réductions tarifaires dans le secteur agricole.

Pour un grand nombre de produits, la réduction sera entièrement appliquée à partir du 1^{er} janvier 1980. Pour les produits restants, les réductions tarifaires seront mises en vigueur en quatre ou huit étapes, à partir de 1980.

Il faut rappeler qu'en 1977 déjà, la Communauté a appliqué une part considérable de ses concessions sur les produits tropicaux sous la forme de suspensions tarifaires supplémentaires dans le cadre du système des préférences généralisées (44 nouveaux produits, marges accrues pour 70 autres).

Mesures contre le dumping et les subventions

Les accords sur l'application de l'article VI de l'accord général (antidumping) et sur l'interprétation et l'application uniformes des articles VI, XVI et XXIII (subventions et droits compensateurs) sont mis en vigueur conjointement avec un seul règlement du Conseil pour la CEE (n° 3017/79) et une autre recommandation de la Commission pour la CECA (n° 3018/79) qui remplacent en la matière tous les règlements précédents sur le sujet.

En ce qui concerne les autres accords multilatéraux, la situation est la suivante :

Valeur en douane

L'accord vise à assurer une application plus uniforme des principes énoncés à l'article VII de l'accord général. Dans le cadre d'un accord bilatéral, la Communauté et les Etats-Unis appliqueront l'accord à partir du 1^{er} janvier 1980. A cet effet, il sera nécessaire de modifier la législation communautaire en vigueur. Un nouveau règlement destiné à remplacer le règlement du Conseil (CEE) n° 803/68 du 27-6-1968 sur l'évaluation des marchandises à des fins douanières est en préparation. Il sera adopté prochainement et publié au Journal officiel.

Licences d'importation

Les règlements existants du Conseil (n° 925 et 926/79) ainsi que ceux qui concernent le secteur agricole couvrant déjà les dispositions des accords sur les procédures de licences d'importation, et aucun nouvel instrument légal ne sera requis.

Obstacles techniques au commerce

Une décision d'ordre procédural est en préparation qui fixera les règles de coordination interne au sein de la Communauté pour assurer l'application intégrale et effective des dispositions de l'accord.

Achats gouvernementaux

L'accord, qui étend la portée du GATT à un secteur du commerce jusqu'ici expressément exclus, n'entrera pas en vigueur avant 1981. Un certain nombre de projets d'amendement de procédure au règlement du Conseil (CEE) n° 77/62 sont en discussion au Conseil.

Commerce des aéronefs civils

Aucun instrument supplémentaire n'est requis pour l'application de cet accord à part les mesures tarifaires nécessaires (les droits de douane sur les aéronefs et les pièces incluses dans la liste seront éliminés à partir du 1^{er} janvier 1980 dans les Etats signataires. Les accords sur les obstacles techniques et sur les subventions toucheront également le commerce des aéronefs civils.

COOPERATION CE/CANADA SUR LE PROGRAMME DE L'ENERGIEBUS

Le Canada et la Communauté européenne sont convenus de collaborer à la poursuite du développement de l'Energiebus, une méthode nouvelle et originale pour économiser l'énergie.

Ce programme de coopération a été élaboré dans le contexte de l'Accord-cadre de Coopération commerciale et économique entre les Communautés européennes et le Canada.

Un Mémoire d'Entente établissant les bases de cette collaboration a été signé à Bruxelles le 17 décembre 1979 par l'Ambassadeur R. M. Tait du Canada, et le Vice-Président de la Commission européenne, Wilhelm Haferkamp.

L'Energiebus canadien effectuera une tournée dans plusieurs Etats membres de la Communauté européenne. Une équipe d'experts canadiens sera sur place pour démontrer les capacités du bus aux représentants gouvernementaux, d'associations industrielles, de centres techniques et aux journalistes.

Ce véhicule de vérification du rendement énergétique, qu'on appelle communément « Energiebus », a été conçu et mis au point au Canada. Il s'agit d'un bus spécial muni d'instruments sophistiqués capables de mesurer et d'analyser la consommation d'énergie dans les établissements industriels et commerciaux et d'identifier des économies d'énergie potentielles. Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux en assurent le fonctionnement; les industriels le considèrent comme un excellent moyen d'améliorer le rendement énergétique et de réduire ainsi les coûts reliés à la consommation de combustible et d'électricité.

L'Energiebus est muni d'ordinateurs, d'instruments de mesure, d'appareils de démonstration et de matériel audio-visuel. Ces équipements sont confiés à une équipe d'ingénieurs et de techniciens qualifiés.

Avant de recevoir la visite de l'Energiebus, une société doit fournir des renseignements sur le genre et la quantité d'énergie qu'elle consomme, ainsi que sur les caractéristiques physiques de l'établissement. L'équipe de vérification se rend ensuite sur les lieux pour recueillir les données supplémentaires dont elle a besoin pour faire une analyse par ordinateur. A la fin de la visite, la société reçoit des suggestions pour accroître le rendement énergétique de son établissement, de même qu'une évaluation des économies financières qu'elle pourrait réaliser en mettant ces suggestions en pratique. L'expérience canadienne démontre que l'Energiebus identifie des économies d'énergie potentielles de l'ordre 20 à 30 % par visite.

Ce système de vérification a soulevé beaucoup d'intérêt à travers le monde. A la suite d'une démonstration effectuée au Canada devant des représentants de la Communauté européenne en juin 1979, six Etats membres ont déjà manifesté leur intention de mettre en place un tel système, en prenant exemple sur le programme canadien. Plusieurs Etats membres ont déjà commencé à élaborer leurs programmes respectifs et les Pays-Bas comptent appliquer leur système dès le début de 1980.

Dans le cadre du programme de l'Energiebus de la Communauté, l'accent sera mis sur l'assistance à la petite et moyenne entreprise. Le système sera géré par les Etats membres individuellement. La Commission européenne aura pour tâche de coordonner les divers systèmes nationaux et de mettre en place un processus d'échange de données et de programmes d'ordinateur, à son Centre de Recherche d'Ispra, en Italie.

Le gouvernement canadien a offert à la Communauté les programmes informatiques de son système de vérification énergétique. En plus du bus qui visitera divers pays européens, le Canada a aussi offert de former la première équipe de spécialistes de chaque pays membre qui adoptera le système de l'Energiebus.

Pour l'avenir, un échange permanent d'informations et de programmes d'ordinateur, qui proviendront du développement des programmes d'Energiebus canadien et européen, constituera la base de la coopération entre le Canada et la Communauté européenne. Cette



coopération bénéficiera par conséquent aux deux parties en vue de la réalisation de leurs objectifs communs dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

NEGOCIATIONS CEE-CAEM

Du 26 au 28 novembre 1979 à Moscou se sont poursuivies des négociations entre une délégation du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) et des pays membres du CAEM, et une délégation des Communautés européennes, sur les questions relatives à la mise au point d'un projet d'Accord.

Les délégations ont procédé à un échange de vues sur les projets d'accords révisés déjà soumis par le CAEM et les CE, ainsi qu'à un échange de vues préliminaire sur le nouveau projet d'accord soumis par les Communautés européennes au cours de la rencontre le 26 novembre 1979.

Les délégations feront rapport à leurs instances compétentes sur le déroulement des négociations. Il a été envisagé d'organiser au plus tard pour le mois d'avril 1980 à Bruxelles une nouvelle rencontre au même niveau des délégations et de convoquer auparavant en février-mars 1980 un groupe de rédaction d'experts.

Les négociations se sont déroulées dans une atmosphère de travail et de franchise.

AIDE D'URGENCE

Lors de sa session du 15 janvier 1980, le Conseil a marqué son accord sur une aide d'urgence en faveur des populations des Açores victimes de catastrophe. Cette aide de 100 000 UCE est destinée à l'achat de matériel essentiel suite au séisme qui a frappé récemment la région.

BIBLIOGRAPHIE

E. CEREXHE, **Le Droit communautaire, t. I, Les Institutions**, Bruxelles, Nauwelaerts, 1979, 362 pages.

Le premier d'un nouvel et important manuel de droit communautaire, en trois volumes, les deux autres devant être consacrés d'une part aux activités économiques et au droit des sociétés, d'autre part à la concurrence, au droit fiscal et à la propriété industrielle.

L'auteur a une rare expérience de la Communauté, qu'il enseigne à Namur et à Louvain et qu'il a pratiquée d'abord du dedans comme fonctionnaire de la Commission puis dans l'entourage du Président Tindemans au temps où celui-ci rédigeait son fameux rapport.

Le plan du tome I est certes très classique : un historique, une étude analytique des Institutions, une autre du droit communautaire et enfin une problématique de l'intégration juridique communautaire.

Particulièrement attachants sont les chapitres qui, avec un éclairage nouveau, et même inédit, traitent de toutes ces règles non prévues au traité mais que la pratique de celui-ci a obligé les Institutions à produire. Rien n'y est oublié. On lira ainsi les sections consacrées aux actes conventionnels comme source du droit communautaire, à l'application à titre de droit supplétif du droit international public, des droits nationaux, des principes généraux du droit, à des études claires et intéressantes de l'intégration juridique par l'harmonisation des législations nationales d'une part et par la technique de la « reconnaissance » d'autre part. Dans un autre chapitre, une étude de la primauté de la règle communautaire dans le droit de chacun des neuf Etats membres ; sans doute n'a-t-elle pour chaque Etat membre que quelques pages mais elle procède au dépouillement des principaux arrêts et fait le point sur la question. Cela est plus que du manuel, de la construction juridique.

La bibliographie à la fin de chaque chapitre est précise et à jour.

Un ouvrage très utile tant pour les étudiants qui en sont évidemment les premiers destinataires, mais aussi pour tous les praticiens car le droit communautaire devient si vaste que nul ne peut se vanter d'en connaître tous les aspects.

D. V.



Massimo PANEBIANCO, **Code du Marché commun, recueil de dispositions italiennes d'exécution du traité instituant la CEE ainsi que des actes de la CEE (3^e appendice 1976-1979)**, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1979, 717 pages.

Massimo Panebianco a recueilli dans la première partie de son volume, qui constitue le troisième appendice du code du Marché commun, les dispositions italiennes d'exécution de la décision 1976-787/CECA/CEE/Euratom (élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct et élection des représentants italiens à l'Assemblée), ainsi que les dispositions concernant la ratification et l'exécution, d'une part, du traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes — signé à Bruxelles, le 22 juillet 1975 — et, d'autre part, du traité portant modification de certaines dispositions du protocole sur les statuts de la BEI — signé à Bruxelles, le 10 juillet 1975.

La deuxième partie du recueil, consacrée aux organes compétents, reprend les dispositions italiennes relatives au budget prévisionnel de l'Etat pour l'année financière 1976, aux variations du budget de l'Etat et à celles des administrations autonomes pour l'année financière 1975, à la mise en œuvre de la délégation prévue à l'article premier de la loi n° 382 du 22 juillet 1975, au financement des règlements communautaires directement applicables — en relation avec l'article 189 du traité instituant la CEE —, à l'augmentation du quota de participation de l'Italie au capital de la BEI, au budget de prévision de l'Etat pour l'année financière 1978, à la réforme de certaines règles de comptabilité générale de l'Etat en matière de budget, ainsi qu'aux dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'Etat.

Dans la troisième partie M. Panebianco énumère les dispositions italiennes en matière de libre circulation communautaire, en les répartissant selon les quatre thèmes suivants : marchandises ; produits agricoles ; travailleurs, services et entreprises ; ainsi que transports.

La quatrième partie, enfin, contient les dispositions italiennes en matière de politiques communautaires en ce qui concerne la réforme de l'agriculture et le financement de la politique agricole commune, la politique de concurrence et de reconversion industrielle, le rapprochement des législations, la politique sociale et culturelle, la politique de développement régional et la politique d'association.

De ce qui précède, on peut facilement comprendre l'intérêt et l'utilité de ce volume et la nécessité

de sa mise à jour continuelle afin de pouvoir suivre de façon systématique l'adaptation de la législation italienne aux actes communautaires.

Le droit de la Communauté économique européenne, Editions de l'Université libre de Bruxelles, neuf volumes parus.

La Fondation Paul-Henri Spaak a décerné le Prix Paul-Henri Spaak 1979 à l'ouvrage collectif : « Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application », publié aux Editions de l'Université libre de Bruxelles, dans les collections de l'Institut d'Etudes européennes de cette Université.

L'ouvrage comportera quatorze volumes, dont les neuf premiers sont déjà sortis de presse.

L'initiative de l'ouvrage a été prise par M. Jacques Megret, Maître de recherches à l'Institut, Conseiller d'Etat au Conseil d'Etat de France, ancien Directeur général du service juridique du Conseil des Communautés européennes. M. Megret a dirigé le recueil jusqu'à son décès, en 1976, avec la collaboration d'une équipe qui a poursuivi son œuvre. Il s'agit de :

M. Michel Waelbroeck, Professeur à l'Université libre de Bruxelles,

M. Jean-Victor Louis, Professeur à l'Université libre de Bruxelles,

M. Daniel Vignes, Directeur au service juridique du Conseil des Communautés européennes, Associé de l'Institut de droit international,

M. Jean-Louis Dewost, Maître de requêtes au Conseil d'Etat de France, Directeur général au service juridique du Conseil des Communautés européennes, s'est joint à l'équipe en 1976.

L'ouvrage primé répond à la préoccupation d'informer d'une manière scientifique et complète les utilisateurs les plus divers du droit communautaire.

Il a déjà acquis un rayonnement considérable dans les institutions scientifiques et dans les organisations européennes et internationales, tant par sa substance que par la compétence et l'autorité de ses auteurs.

Annuaire des vins, alcools et spiritueux du marché commun, Editions Delta, Bruxelles, 1979, 213 pages.

En plus d'une documentation très complète sur le vin et sa consommation dans les neuf Etats membres de la Communauté, l'ouvrage est enrichi d'une étude sur « le marché commun viti-vinicole et sa réglementation » due à la plume de Ch. Strebler, le haut fonctionnaire responsable du secteur vins et alcools au Secrétariat du Conseil des Communautés.

L'élargissement des Communautés Européennes

Présentation et commentaire du Traité et des Actes relatifs
à l'Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande

par J. P. PUISSOCHET

Un ouvrage de réflexion et de référence

UN VOLUME RELIÉ }
FORMAT : 18 x 24 } Prix : 175 FF
620 pages }

Consacré au Traité et aux divers actes juridiques relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande aux Communautés Européennes, l'ouvrage de J.-P. Puissechet cerne avec clarté la portée de cet événement majeur et précise les conséquences pratiques de l'Adhésion.

Selon quels principes les nouveaux Etats membres doivent-ils reprendre à leur compte l'« acquis communautaire » ? Selon quelles modalités le Traité et les réglementations communautaires s'appliqueront-ils dans ces Etats ? Quel est le contenu des réglementations transitoires qui, pendant 5 ans, régiront les mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux entre les Etats adhérents et les six Etats fondateurs ? Comment et à quel rythme les nouveaux Etats membres appliqueront-ils la politique agricole commune ? Comment ces Etats participeront-ils au financement du budget de la Communauté ? De quels principes est-on convenu lors de l'adhésion pour la définition des nouvelles relations de la Communauté avec les pays tiers et, notamment, avec les pays africains et malgache déjà associés à l'Europe et avec les pays en voie de développement du Commonwealth ?

Après avoir présenté de façon synthétique les conditions d'élaboration et le contenu du Traité et des actes relatifs à l'adhésion, l'ouvrage contient un commentaire détaillé, article par article, des dispositions de ce Traité et de ces actes. Il constitue ainsi un instrument de travail indispensable pour tous ceux que le fonctionnement de la Communauté intéresse.

Le Traité et les Actes d'adhésion... seront la Charte du fonctionnement de la Communauté pendant les années qui viennent.

DIVISION DE L'OUVRAGE

Première partie

PRESENTATION GENERALE DES ACTES D'ADHESION

- I • Des négociations à l'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion
 - Les négociations
 - La structure des Actes d'Adhésion
 - L'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion
- II • Le contenu des Actes d'Adhésion
 - Les principes
 - Les Institutions de la Communauté élargie
 - L'Union douanière et les rapports avec les pays de l'Association Européenne de Libre Echange
 - L'Agriculture
 - Les autres aspects
- III • L'application du Droit communautaire dans les nouveaux pays membres
 - Les exigences communautaires

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

Deuxième partie

COMMENTAIRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACTES D'ADHESION

- I • Le Traité relatif à l'Adhésion à la C.E.E. et à la C.E.E.A.
 - II • La décision relative à la C.E.C.A.
 - III • L'Acte relatif aux conditions d'Adhésion et aux adaptations des traités
 - IV • L'Acte final
- Annexes
Bibliographie

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

KOMPASS

est
international



16 KOMPASS NATIONAUX DANS LE MONDE

11 EN EUROPE

France
Allemagne
Belgique - Luxembourg
Danemark
Espagne
Grande-Bretagne
Italie
Norvège
Pays-Bas
Suède
Suisse - Liechtenstein

5 HORS D'EUROPE

Australie
Brésil
Indonésie
Maroc
Singapour



Une documentation industrielle unique normalisée, des nomenclatures en 4 langues, une mise à jour permanente, un fichier incomparable maîtrisé par des techniques de pointe font de la gamme internationale des KOMPASS, un instrument privilégié des services d'achats et d'exportation.

Editeur du Kompass-France
et représentant exclusif en France des Kompass étrangers



22, avenue F.-D.-Roosevelt, 75008 PARIS.
Tél. : 359.37.59.

RMC

Pour plus de renseignements,
veuillez m'adresser votre brochure de documentation gratuite.

NOM
FONCTION
FIRME
ADRESSE