



*L'arrêt « Cassis de Dijon » : une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur, A. MATTERA. — Sidérurgie : une crise exemplaire ?, F. LABORDE. — Quelle politique agricole commune pour demain ? Un point de vue français, B. AUBERGER. — Accord de pêche entre l'Espagne et la CEE : I. Champ d'application et objet, J. L. MESEGUER. — Directives communautaires et Droit pénal des Etats membres, F. CAPELLI. — Compétence judiciaire, reconnaissance et exécution des décisions civiles et commerciales dans la Communauté Economique Européenne (IX), L. FOC-SANEANU.*

**N° 241 NOVEMBRE 1980**

REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

# DROIT SOCIAL

numéro spécial

## LES CONTRATS DE TRAVAIL A DURÉE DÉTERMINÉE

sommaire

### Introduction

— *Le droit du travail, la crise, les contrats de travail à durée déterminée*, par Jean-Jacques DUPEYROUX, Directeur du Département du Droit du Travail de l'Université de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Paris

### Première partie : Première approche

— *Plasticité du capital et nouvelles formes d'emploi*, par Gérard LYON-CAEN, Professeur à l'Université de Paris I, Directeur du Centre de Recherches de Droit social

— *Une loi d'opportunité bien accueillie par le patronat*, par Raymond DARCEL, Secrétaire général du Service juridique de l'Union régionale parisienne C.F.T.D.

— *Contrats de Travail à durée déterminée et évolution des indicateurs du marché du travail*, par Gérard VANDERPOTTE

— *Premier inventaire des difficultés d'interprétation et d'application de la loi relative au contrat de travail à durée déterminée*, par Pierre SAINT-JEVIN

### Deuxième partie : analyse des principaux problèmes

— *Les nouveaux contrats de travail à durée déterminée*, par Gérard COUTURIER, Professeur à la Faculté de Droit de Dijon

— *Le renouvellement des contrats de travail à durée déterminée après la loi du 3 janvier 1979*, par Jean PELISSIER, Professeur de Droit du Travail à l'Université Jean-Moulin (Lyon III)

— *Réalité du terme et volonté des parties dans les contrats de travail à durée déterminée*, par Guy POULAIN, Maître-Assistant, Chargé de Conférences à la Faculté de Droit et des Sciences politiques de Strasbourg

— *La rupture anticipée du contrat de travail à durée déterminée*, par André DUNES, Rédacteur en chef des Editions Dalloz

— *Contrats de travail à durée déterminée et indemnisation du chômage*, par Thierry BERANGER, Assistent du Directeur de l'U.N.E.D.I.C.

### En marge

— *Le particularisme du droit du travail dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics*, par Dominique LARGER

### Conclusion

— par Jean LAROQUE, Président de la chambre sociale de la Cour de Cassation

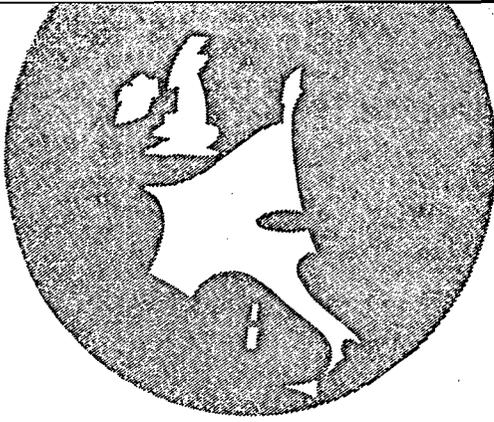
### Annexe

— *Texte de la loi n° 79-11 du 3 janvier 1979 relative au contrat de travail à durée déterminée*

## NUMÉROS SPÉCIAUX PARUS EN 1980

**Le partage du travail .— La médecine du travail et le droit.—  
Les nouveaux prud'hommes .— Les contrats de travail à durée déterminée.**

**DROIT SOCIAL 3, rue soufflot 75005 PARIS. Tel. 634 10 30**



REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

Numéro 241  
Novembre 1980

---

## sommaire

---

### problèmes du jour

- 505** L'arrêt « Cassis de Dijon » : une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur, par A. MATTERA, Chef de Division à la Commission des Communautés européennes.
- 515** Sidérurgie : une crise exemplaire ?, par Françoise LABORDE.

---

### L'avenir de la politique agricole

- 519** Quelle politique agricole commune pour demain ? Un point de vue français, par B. AUBERGER, Inspecteur des Finances.

---

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

- 527** Accord de pêche entre l'Espagne et la CEE. — I. Champ d'application et objet, par José Luis MESEGUER, Doctor en Derecho.

---

### questions institutionnelles et juridiques

- 535** Directives communautaires et Droit pénal des Etats membres, par Fausto CAPELLI, Assistant à l'Université de Parme. Avocat au Barreau de Milan.
- 541** Compétence judiciaire, reconnaissance et exécution des décisions civiles et commerciales dans la Communauté Economique Européenne. (IX). — 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

- 554** Communautés européennes
- 565** 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  
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 1981

France ..... 349 F (TTC)

Etranger ..... 371 F

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

## Répertoire des annonceurs

Anwile Editions, p. III couv. — Droit Social, p. III couv. — Droit Social (numéro spécial) : Les contrats de travail à durée déterminée, p. II couv. — Kompass : La concurrence, p. IV couv. — Sogica, p. III couv.

# L'ARRÊT «CASSIS DE DIJON» : UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA RÉALISATION ET LE BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR (\*)

A. MATTERA

*Chef de Division  
à la Commission des Communautés Européennes*

(\*) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité personnelle de l'auteur.

## Introduction

Peu de jugements de la Cour de Justice des Communautés Européennes ont suscité des débats aussi animés et soulevé des questions aux implications aussi vastes que l'arrêt rendu par la Cour le 20 février 1979 dans l'affaire 120/78, mieux connu sous la désignation « Cassis de Dijon ».

La communication de la Commission sur les suites de cet arrêt (1), transmise aux Etats membres, au Conseil des Ministres et au Parlement Européen et publiée au J.O.C.E. n° C 256 du 3-10-1980, fournit une première réponse à ces questions et constitue le point de repère attendu et indispensable pour donner une orientation à ces débats.

Notre but est dès lors bien clair : dégager des éléments de réflexion dans la ligne des orientations interprétatives tracées par la Commission dans sa communication, sans avoir la prétention, ni de définir des positions doctrinales, ni d'arrêter des conclusions. C'est à l'épreuve de situations concrètes qu'il faudra aborder et de l'expérience précieuse qu'elles nous apporteront, que ces positions et ces conclusions prendront tout leur relief.

## Les faits constitutifs du litige

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous paraît utile de rappeler brièvement les faits qui sont à l'origine de ce jugement.

La Cour de Justice avait été saisie, le 22 mai 1978, par le Tribunal des Finances du Land de Hesse, d'une demande d'interprétation préjudicielle au titre de l'article 177/CEE, sur la compatibilité avec l'article 30/CEE de l'interdiction, découlant de l'article 100, par. 3 du « Branntweinmonopolgesetz », de commercialiser en République fédérale d'Allemagne les alcools destinés à la consommation humaine dont la teneur en alcools de vin est inférieure à 32 %.

La boisson spiritueuse, objet du litige, était la liqueur « Cassis de Dijon » que la S.p.A. REWE Zentral A.G. se proposait d'importer et de mettre en vente en République fédérale.

(1) Cette communication est jointe en annexe.



## Contenu de l'arrêt 120/78

Les passages de l'arrêt qui nous paraissent les plus intéressants aux fins de notre analyse, peuvent être ainsi classés :

1. En ce qui concerne les « *compétences réservées des Etats* » :

« En l'absence d'une réglementation commune de la production et de la commercialisation de l'alcool, il appartient aux Etats membres de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui concerne la production et la commercialisation de l'alcool et des boissons spiritueuses » (attendu n° 8).

2. En ce qui concerne l'interdiction prescrite par l'article 30/CEE, des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives :

— « L'exigence unilatérale, imposée par la réglementation d'un Etat membre, d'une teneur alcoométrique minimum pour la commercialisation des boissons spiritueuses, constitue un obstacle aux échanges incompatible avec les dispositions de l'article 30 du Traité » (attendu n° 14, par. 3).

— « La notion de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, figurant à l'article 30 du Traité CEE, est à comprendre en ce sens que relève également de l'interdiction prévue par cette disposition la fixation d'une teneur minimale en alcool pour les boissons spiritueuses destinées à la consommation humaine, fixée par la législation d'un Etat membre, lorsqu'il s'agit de l'importation de boissons alcoolisées légalement produites et commercialisées dans un autre Etat membre » (dispositif de l'arrêt).

3. Pour ce qui est de la « *justification* » éventuelle de l'obstacle :

— « Les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs » (attendu n° 8, par. 2).

— Aux considérations selon lesquelles :

« La fixation d'une limite inférieure du titre alcoométrique pour certaines liqueurs serait destinée à protéger le consommateur contre les pratiques déloyales des producteurs ou distributeurs de boissons spiritueuses » ;

« que cette argumentation est fondée sur la considération que l'abaissement du titre alcoométrique assurerait un avantage concurrentiel par rapport aux boissons de titre plus élevé, étant donné que l'alcool constitue, dans la composition des boissons, l'élément de loin le plus coûteux en raison de la charge fiscale considérable à laquelle il est soumis » (attendu n° 12, par. 1 et 2) ; la Cour répond :

« que, pour autant, on ne saurait cependant aller jusqu'à considérer la fixation impérative de taux minima d'alcoolisation comme étant une garantie essentielle de la loyauté des transactions commerciales, alors qu'il est facile d'assurer une information convenable de l'acheteur par l'exigence d'une indication de la provenance et du titre alcoométrique sur l'emballage des produits ».

— « Il résulte de ce qui précède que les prescriptions relatives à la teneur alcoolique minimum des boissons spiritueuses ne poursuivent pas un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises, qui constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté » (attendu n° 14).

En définitive, et ainsi que la Commission l'a indiqué dans sa communication précitée, nous pourrions résumer comme suit l'essentiel des principes dégagés par la Cour :

Tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre doit être, en principe, admis sur le marché de tout autre Etat membre.

Même si elles sont applicables indistinctement aux produits nationaux et importés, des réglementations techniques et commerciales ne peuvent créer des entraves que si elles sont nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives, et poursuivent un but d'intérêt général, dont elles constituent la garantie essentielle. Ce but doit être de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises qui constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté.

## Orientations interprétatives de l'arrêt « Cassis de Dijon »

1. Au regard de l'application des articles 30 à 36/CEE

a. La définition de la notion de « *mesure d'effet équivalent* »

On rappellera tout d'abord que la Cour a donné une définition très générale de la notion de « *mesure d'effet équivalent* » : « toute réglementation natio-

nale susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges intracommunautaires (arrêt du 11.7.1974 dans l'affaire 8/74 « Dassonville »).

C'est une définition très large, propre à un domaine vaste, dans un certain sens indéfinissable et encore largement inexploré. C'est aussi une définition qui permet de cerner et de poursuivre plus efficacement les nouvelles barrières non tarifaires qui, sous une forme souvent déguisée, et dissimulées dans les réglementations nationales les plus diverses, entravent le libre échange à l'intérieur de la Communauté.

Dans son arrêt 120/78, la Cour a précisé et explicité la portée de cette définition, notamment en ce qui concerne les réglementations techniques et commerciales.

*b. Les « compétences réservées des Etats » en matière de réglementations de commerce*

La Cour reconnaît le pouvoir des Etats de réglementer la production et le commerce des produits et leurs « compétences réservées » en la matière, lorsqu'il n'existe pas de réglementation communautaire dans le domaine considéré. Tout en affirmant le « principe » que le Traité n'affecte pas « ces compétences », la Cour indique cependant quelles sont les « limites » imposées à l'exercice de ce pouvoir, « limites » que nous examinerons ci-après.

Ce principe, confirme le bien-fondé de la position soutenue jusqu'à présent par la Commission et explicitée dans sa directive 70/50/CEE du 22.12.1969 (J.O.C.E. L/13 du 17.1.1970), quant à la distinction entre mesures « distinctement » applicables, c'est-à-dire des mesures applicables aux seuls produits importés pour lesquelles les « justifications » possibles sont celles résultant de l'article 36/CEE, et mesures « indistinctement » applicables, à savoir des mesures applicables aussi bien aux produits nationaux qu'importés pour lesquelles une justification est possible sur la base d'une raison autre que celle indiquée à l'article 36/CEE (par exemple, la loyauté des transactions commerciales) (2).

A l'appui de cette thèse, il convient en outre d'ajouter que la Cour reconnaît parmi les « exigences impératives » pouvant justifier une mesure contraire à l'article 30/CEE des raisons « non économiques » autres que celles visées à l'article 36/CEE, telles que la loyauté des transactions commerciales et la protection des consommateurs.

(2) Pour une analyse plus approfondie de ce sujet, voir notre article sur la « Libre circulation des marchandises et articles 30 à 36/CEE » dans le numéro 201, novembre 1976 de cette Revue (pages 507 et 508).

La Cour se serait-elle donc déjugée en élargissant le champ d'application de l'article 36 alors qu'elle-même a toujours affirmé que l'article 36 étant une règle dérogatoire à un principe fondamental du Traité, il doit être interprété de façon très restrictive et que les raisons indiquées dans cet article visent des « hypothèses non économiques » ? En effet, la loyauté des transactions commerciales ne figure pas à l'article 36 et constitue indubitablement une hypothèse économique.

*c. Les produits « légalement fabriqués et commercialisés » dans un Etat membre*

Une réglementation nationale est incompatible avec les articles 30 à 36/CEE lorsque deux conditions sont réunies :

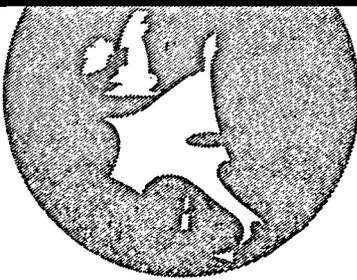
- elle comporte des « effets restrictifs » équivalant à ceux des restrictions quantitatives ;
- elle n'est pas justifiée par l'article 36 ou par une « exigence impérative » au sens où la Cour l'entend.

En ce qui concerne les réglementations techniques et commerciales indistinctement applicables aux produits nationaux et importés, la première de ces deux conditions est remplie lorsqu'une mesure nationale rend impossible ou plus difficile la vente de produits provenant d'un autre Etat membre sur le territoire duquel ils ont été :

— « légalement produits », c'est-à-dire s'ils sont conformes à la réglementation du pays de production. Il convient d'assimiler, par analogie, à une telle réglementation, les procédés loyaux et traditionnels existant dans ce pays ;

— « commercialisés ». Le principe sur lequel se fonde la Cour est clair et raisonnable : s'il convient d'une part, qu'un Etat membre accepte les produits typiques et traditionnels d'un autre Etat membre, il peut, dans ce même ordre d'idées, refuser un produit qui ne correspondrait pas à son image traditionnelle et ne posséderait pas les éléments qui le caractérisent et le désignent comme tel aux yeux de l'acheteur.

Ainsi que la Commission l'a bien souligné dans sa communication, l'acceptation de ce principe implique que les Etats membres, lors de l'élaboration de réglementations commerciales ou techniques susceptibles d'avoir une incidence sur le bon fonctionnement de la libre circulation des marchandises, ne sauraient se situer dans une perspective exclusivement nationale et ne tenir compte que d'exigences, aussi légitimes qu'elles soient, propres aux seuls produits nationaux. Le bon fonctionnement du Marché commun exige que les Etats membres tiennent également compte des exigences propres aux autres partenaires.



Cette règle essentielle trouve sa confirmation dans le « stand-still » imposé aux Etats membres par les articles 31 et 32 du Traité. Ces articles distinguent nettement les mesures restrictives prises avant l'entrée en vigueur du Traité (« *perspective nationale* ») qui pouvaient être provisoirement maintenues, de celles prises après (« *perspective communautaire* »), interdites « ipso jure. »

Cela signifie concrètement qu'un Etat membre qui envisagerait de réglementer les conditions de production et de vente de certains produits ne saurait axer sa réglementation sur la seule situation de fait existant sur le marché national et faire abstraction des conditions de production et de commercialisation existant dans les autres pays de la Communauté.

Au contraire, lors de l'élaboration d'une telle réglementation, l'Etat membre en cause se doit d'élargir sa vision de la réalité au-delà des frontières de son territoire et tenir compte également des particularités et caractéristiques propres aux produits des autres Etats membres, dans la mesure, bien entendu, où une telle perspective plus large ne préjugerait pas la réalisation de l'objectif légitime poursuivi.

Autrement dit, un Etat membre qui envisagerait par exemple de réglementer la composition ou l'emballage d'un produit, ne saurait ignorer les réglementations ou les usages existant en la matière dans la Communauté et exclure, sans plus, des produits d'autres Etats membres ayant une composition différente ou des emballages typiques, standardisés ou traditionnels propres à ces produits.

Dans tous ces cas, il est « facile d'assurer » comme la Cour le souligne très opportunément, la sauvegarde de l'objectif poursuivi — que ce soit la protection du consommateur ou la loyauté des transactions commerciales — par une « information convenable de l'acheteur ».

Enfin, une question qui se posera, sans doute lors de l'application de la nouvelle approche, est celle de savoir à qui incombera la charge de déclarer ou de prouver qu'un produit est « légalement fabriqué et commercialisé » dans un Etat membre et quels seront les moyens acceptables.

Nous estimons tout d'abord, qu'en cas de doutes fondés, il incombe à l'importateur de déclarer, et éventuellement de prouver en cas de contentieux avec l'Etat membre concerné, que les produits pour lesquels il sollicite l'accès sur le marché national sont légalement fabriqués et commercialisés dans un Etat membre de la Communauté. Quant aux *moyens*, ils doivent être à notre avis « raisonnables » et surtout appropriés à la nature des produits et à leur destination (« adéquation entre le moyen requis et le degré de protection nécessaire de l'exi-

gence impérative poursuivie »). Concrètement, nous pensons que si le produit ne porte pas d'indications suffisantes (par exemple une « appellation d'origine », etc.), la simple déclaration de l'importateur, l'inscription, par exemple, sur l'emballage, que le produit dont il s'agit est « conforme à la réglementation du pays de production... » (usage largement répandu dans le commerce), une attestation délivrée par le producteur ou par un organisme ou une Autorité nationale en cas de litige, constituent, dans un ordre croissant d'importance et d'adéquation, une « *presumptio juris* » de conformité ; il appartient, le cas échéant, à l'Etat membre qui contesterait une telle conformité, de prouver le contraire.

*d. Les « exigences impératives » susceptibles de justifier une mesure contraire à l'article 30/CEE*

Le principe selon lequel tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre doit avoir accès sur le marché de n'importe quel autre Etat membre ne subit des exceptions que dans des conditions très strictes précisées par la Cour.

Les obstacles résultant de disparités de réglementations commerciales et techniques, ne peuvent être acceptés que si ces réglementations :

— *sont nécessaires*, c'est-à-dire appropriées et non excessives pour satisfaire à des exigences impératives telles que la santé publique, la protection des consommateurs, la loyauté des transactions commerciales ;

— *poursuivent un but d'intérêt général* (un but « *uti universi* », dont la réalisation profite à la collectivité tout entière), dont le caractère est si impératif, qu'il justifie une dérogation à une règle fondamentale du Traité telle que la libre circulation des marchandises ;

— *constituent la garantie essentielle* pour atteindre un tel but, c'est-à-dire, qu'elles soient à la fois le moyen le plus adéquat et le moins entravant pour les échanges.

La première question qui se pose est celle de savoir quels sont les « *intérêts nationaux* » susceptibles de rentrer dans la catégorie des « *exigences impératives* » auxquelles la Cour se réfère.

Nous traitons ici d'une « dérogation » à un principe général. Le critère essentiel qui doit dès lors nous guider, est que toute règle « dérogatoire », surtout lorsqu'elle déroge à des dispositions fondamentales du Traité telles que celles sur la liberté des échanges, doit être interprétée restrictivement. Nous nous en tiendrons, dès lors, aux indications que le Traité, la Cour et la Commission, nous fournissent en la matière.

Sont tout d'abord à considérer comme exigences impératives, celles que le Traité considère comme telles à son article 36 : moralité publique, ordre

public, sécurité publique, protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou préservation des végétaux, protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, protection de la propriété industrielle et commerciale.

Nous retiendrons ensuite les exigences impératives mentionnées par la Cour elle-même : protection des consommateurs, loyauté des transactions commerciales, efficacité des contrôles fiscaux.

Nous estimons enfin que le critère suivi par la Commission dans sa directive 70/50/CEE est toujours actuel et légitime. La Commission considère comme objectifs légitimes et dignes de protection, ceux qui restent « dans le cadre de la faculté que le Traité laisse aux Etats membres d'adopter des réglementations de commerce ».

Quant à la question de savoir dans quelles conditions une réglementation peut être considérée comme « justifiée » par une exigence impérative, nous estimons que tel est notamment le cas :

— lorsqu'il existe un lien de cause à effet entre la réglementation en cause et l'exigence impérative poursuivie (*critère de causalité*) ;

— lorsque cette réglementation est appropriée et non excessive par rapport à l'exigence poursuivie (*critère de proportionnalité*). Ainsi, par exemple, ne saurait être considérée comme justifiée au sens des critères définis par la Cour, une réglementation nationale qui, tout en poursuivant une « exigence impérative » telle que, par exemple, la protection du consommateur, de la santé ou de l'environnement, provoquerait cependant des perturbations pour les échanges d'une ampleur ou gravité « disproportionnée » par rapport au « niveau de protection » de l'objectif en cause effectivement atteint ;

— lorsqu'il n'existe pas de solutions alternatives qui, tout en permettant à l'Etat membre d'atteindre l'objectif poursuivi, soient cependant de nature à créer moins de perturbations pour les échanges (*critères de substitution*). Nous exposerons la problématique soulevée par ce troisième critère dans le chapitre suivant.

#### e. Article 30 et « entraves techniques » (2)

Parmi les critères qui viennent d'être énumérés, le critère de substitution (choix des moyens), constitue sans nul doute celui qui permet mieux de vérifier si la réglementation en cause est justifiée ou non au sens des principes dégagés par la Cour. En d'autres termes, lorsqu'on peut faire la démon-

stration qu'il existe d'autres moyens permettant d'atteindre tout aussi efficacement l'objectif voulu, mais qui comportent cependant moins d'entraves que celles occasionnées par la solution choisie par l'Etat membre en cause, la réglementation sous examen ne saurait être considérée comme conforme aux principes définis par la Cour et elle constituerait de ce fait, une mesure incompatible avec les articles 30 et suivants.

A cet égard, la Commission indique clairement dans sa communication que :

« L'application des principes dégagés par la Cour implique qu'un Etat ne saurait en principe, interdire la vente sur son territoire d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, même si ce produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées à ses propres produits. En effet, dans la mesure où le produit en cause répond « de façon convenable et satisfaisante » à l'objectif légitime visé par sa réglementation (sécurité, protection du consommateur, environnement, etc.), l'Etat membre importateur ne saurait, pour justifier l'interdiction de vente sur son territoire, invoquer le fait que les moyens utilisés pour atteindre cet objectif sont différents de ceux imposés aux produits nationaux.

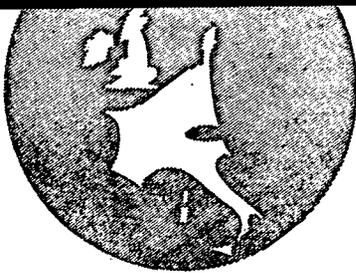
Dans un pareil cas, une interdiction absolue de vente ne pourrait être considérée comme « nécessaire » pour satisfaire à une « exigence impérative » car elle n'en constituerait pas la « garantie essentielle » au sens précisé par l'arrêt de la Cour.

Nous sommes ici au cœur des problèmes de la nouvelle approche « Cassis de Dijon » et de ses implications pour les échanges : un Etat membre ne saurait interdire la vente d'un produit « légalement fabriqué et commercialisé » dans un autre Etat au seul motif qu'il n'est pas conforme aux prescriptions qualitatives ou aux normes techniques en vigueur sur son territoire, si bien que l'« admission » de ce produit sur le marché serait subordonnée à son « adaptation » à de telles prescriptions et règles.

Si le produit en cause est conforme, en effet, aux prescriptions qualitatives ou aux normes techniques imposées dans le pays de production, et s'il y est commercialisé, il répond à la condition nécessaire et suffisante pour qu'il soit admis, en principe, sur le territoire de tout autre Etat membre.

Son « adaptation » aux prescriptions et normes du pays d'importation ne saurait donc plus constituer une « *condicio sine qua non* ». La seule question qu'il y aurait encore lieu d'examiner est celle de savoir si le produit en cause, tout en étant fabriqué selon des *prescriptions ou normes divergentes* de celles de l'Etat membre importateur, « répond »

(2) Voir « L'élimination des entraves techniques aux échanges dans la Communauté », par Jacques FAURE, dans la « Revue du Marché Commun », n° 240, octobre 1980.



cependant « de façon convenable et satisfaisante » à l'objectif recherché ; autrement dit, s'il est fabriqué selon des prescriptions, normes ou procédés usuels permettant d'atteindre des « niveaux équivalents » de protection de l'objectif recherché.

Ce qui est donc important, c'est de vérifier si le produit en cause atteint des « résultats » ou des « performances » équivalentes à celles réalisées par les prescriptions ou normes du pays importateur.

Une telle approche, courageuse et cohérente, devrait permettre à la Commission de s'attaquer à ce « fléau » pour la liberté des échanges que constituent les « réglementations et normes techniques » ; les effets restrictifs qu'elles comportent pour la liberté des échanges sont néfastes à un double titre : d'une part, elles créent un véritable cloisonnement des marchés à l'intérieur de la Communauté ; de l'autre, elles provoquent une paralysie des actions réglementaires en la matière au plan communautaire. Elles bloquent, en effet, ou renvoient aux « calendes grecques » toute une série de travaux d'harmonisation, à entamer ou déjà engagés, et parfois elles n'ont pour but que d'indiquer aux autres Etats la « bonne direction... » à prendre.

Pour cette raison, nous avons toujours estimé qu'il s'agit-là de l'instrument protectionniste le plus subtil de notre époque, et le plus préjudiciable pour la liberté des échanges.

## 2. Au regard de l'application de l'article 100/CEE (rapprochement des législations)

Dans le langage propre à la doctrine traditionnelle, le terme « *disparité de législations* » désignait un type d'entraves à la liberté des échanges résultant de la simple divergence de réglementations ou normes techniques nationales, et dont l'élimination devait intervenir par la voie de l'harmonisation au titre de l'article 100/CEE.

La Cour ne suit pas une telle conception, ce qui est bien loin d'être de nature purement formelle. Elle se montre en effet bien consciente du fait que les nouvelles entraves aux échanges se dissimulent précisément dans ce type de disparités : c'est bien derrière ce « voile de légitimité » que les nouvelles formes du protectionnisme occulte et sophistiqué trouvent une plus grande chance d'impunité.

La Cour opère un changement des positions doctrinales défendues en la matière jusqu'à présent.

Selon la doctrine traditionnelle, les obstacles résultant de la disparité des réglementations techniques ou commerciales, devraient être acceptés et leur élimination ne pourrait intervenir que par la voie de l'harmonisation (voir 8° considérant de la directive de la Commission 70/50/CEE) au moyen de directives fondées sur l'article 100/CEE.

Pour la Cour, en l'absence d'une réglementation communautaire, les obstacles aux importations résultant de telles disparités sont en règle générale, interdits par les articles 30 et suivants. Ils ne sauraient être acceptés (et, donc, faire l'objet de travaux d'harmonisation) que dans la mesure où ils sont « justifiés » au sens des critères très stricts définis par la Cour et exposés ci-dessus.

Cela implique que la ligne de démarcation entre les articles 30 et suivants d'une part, et l'article 100 d'autre part, a été déplacée par la Cour en faveur d'une plus large étendue du champ d'application de l'article 30. Ce qui signifie concrètement que la Commission pourra mettre un terme à un grand nombre de réglementations commerciales et techniques comportant des entraves aux échanges considérées jusqu'à présent comme « licites » aux sens des articles 30 à 36/CEE et, partant, susceptibles d'être harmonisées.

Cela étant, nous rejetons la conclusion que d'aucuns ont tirée de cette nouvelle jurisprudence, à savoir que les nouveaux principes dégagés par la Cour sont de nature à transférer la quasi-totalité des activités en matière d'harmonisation dans le champ d'application de l'article 30. Ce qui explique les très vives inquiétudes exprimées par certains milieux économiques qui craignent que ces principes ne portent atteinte aux prérogatives d'exclusivité qu'ils détiennent grâce à des prescriptions complaisantes des Pouvoirs publics.

Certes, il est vrai que les nouvelles orientations de la Cour limitent l'étendue du champ d'application de l'article 100 mais il est tout aussi indubitable qu'elles permettront de valoriser davantage la capacité opérationnelle de cet instrument et récompenseront bien plus que dans le passé les efforts et les moyens déployés par la Communauté en la matière.

En effet :

- l'harmonisation aura un champ d'application moins large mais mieux défini que dans le passé ;
- la Commission pourra examiner dans chaque cas l'opportunité d'avoir recours à cet instrument. Ainsi, elle pourra entamer des travaux d'harmonisation lorsque ceux-ci seront justifiés par des intérêts économiques dignes d'être protégés sur le plan communautaire et non pas lorsqu'elle y est contrainte — comme cela a été souvent le cas dans le passé — par la nécessité de bloquer des initiatives législatives nationales.

A cet égard, la Commission a précisé, dans sa communication, qu'elle :

- aura principalement à rechercher l'harmonisation des législations nationales ayant une incidence sur le fonctionnement du Marché commun lorsqu'il s'agira d'éliminer les entraves résultant de dispositions nationales admissibles au vu des critères énoncés par la Cour ;

centrera son activité sur des secteurs prioritaires en fonction de leur intérêt économique pour la réalisation du marché intérieur.

La Commission a, en outre, clairement indiqué dans sa communication sur « l'Élimination des entraves techniques », transmise au Parlement Européen le 24-1-1980, les grandes lignes directrices qu'elle compte suivre en matière d'harmonisation et les moyens qu'elle se propose d'utiliser pour les respecter :

— l'application des nouveaux principes offrira l'opportunité d'arrêter certains travaux d'harmonisation lorsque l'article 30 permettra d'aboutir à des résultats satisfaisants. Et à nul n'échappera l'importance qu'une telle « arme de négociation et de pression » pourra avoir pour un meilleur fonctionnement des travaux d'harmonisation, surtout, lorsqu'ils se trouveront enlisés.

## Étendue des nouveaux principes : produits auxquels ils sont applicables

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, l'arrêt « Cassis de Dijon » explicite et précise la portée de la définition des mesures ayant des effets équivalant à ceux des restrictions quantitatives au sens des articles 30 à 36 notamment dans le domaine des réglementations techniques et commerciales.

Or, les règles des articles 30 à 36/CEE, et d'une manière plus générale, celles des articles 9 à 37/CEE, couvrent « l'ensemble des échanges de marchandises », c'est-à-dire, comme le précise l'arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes le 10-12-1968 dans l'affaire 7/68, « les produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transactions commerciales », indépendamment de leur nature, de leurs qualités particulières ou de leur destination.

Il en découle qu'aux fins de l'application de ces règles, il est dépourvu de pertinence que ces produits soient considérés comme étant de nature « agricole » « alimentaire » (ou agro-alimentaire), industrielle ou de « technologie avancée ».

Pour ces raisons, il y a lieu de considérer comme étant sans fondement, l'opinion que certains ont exprimée, selon laquelle la nouvelle jurisprudence de la Cour devrait être limitée aux seuls produits ou secteurs de produits similaires ou proches de ceux qui ont fait l'objet de l'arrêt (produits agricoles, alimentaires, etc.).

D'ailleurs, si l'on devait suivre une telle opinion, la jurisprudence de la Cour serait vidée de l'essen-

tiel de son contenu, et elle n'aurait qu'une portée circonscrite au cas objet du litige : ce qui laisserait subsister un état d' « incertitude juridique » permanent, extrêmement préjudiciable pour une « communauté de droit » comme la nôtre, et ouvrirait, dès lors, la porte à tout arbitraire.

Il découle de ce qui précède que les entraves aux échanges résultant de la disparité des réglementations nationales techniques ou commerciales, non justifiées au regard du Traité et dans les conditions très strictes précisées par la Cour, devraient être poursuivies par la Commission sur la base de la nouvelle jurisprudence quelle que soit la nature ou la destination des produits concernés.

Dans la ligne de ces orientations, la Commission devra donc poursuivre un ensemble de réglementations commerciales fixant des conditions techniques ou qualitatives au respect desquelles est subordonnée l'admission sur le marché national de produits fabriqués et commercialisés dans d'autres Etats membres.

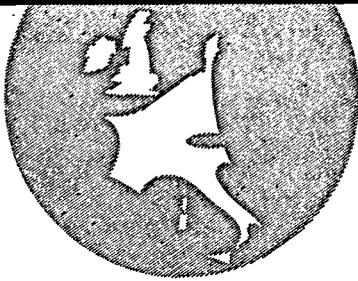
Que l'on songe à toute cette gamme indéfinie de réglementations commerciales portant par exemple sur la *forme des produits*, sur leur *contenu*, leur *poids*, leur *dimension*, leur *présentation*, leur *conditionnement*, etc., pour lesquelles les disparités entre Etats membres sont telles qu'un très large éventail de produits ne peut actuellement faire l'objet d'échanges à l'intérieur de la Communauté sans une adaptation préalable et parfois très coûteuse aux règles imposées par les pays importateurs.

Il en est évidemment de même en ce qui concerne les « *normes et les spécifications techniques* » rendues obligatoires par les Etats membres, et imposées également aux produits importés.

## Objections et réserves à l'encontre des nouvelles orientations

Si les nouvelles orientations de la Cour ont suscité des réactions largement favorables, surtout dans les milieux industriels et commerciaux, et, en général, dans tous ceux qui ont à cœur la réalisation définitive et un meilleur fonctionnement du Marché commun, des voix discordantes n'ont pas manqué de se faire entendre.

Les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent ont permis de constater que, très souvent, les objections et réserves soulevées reposent sur des malentendus qui tiennent ou bien à une lecture hâtive de l'arrêt de la Cour et des orientations



dégagées par la Commission dans sa communication annexée, ou bien à une compréhension insuffisante de la problématique juridique, vaste et complexe, que l'interprétation des art. 30 à 36 soulève.

Parmi les objections soulevées, il y en a qui émanent de producteurs ou importateurs qui voient dans cet arrêt et surtout dans les conclusions que la Commission en dégage, une atteinte aux *prérogatives d'exclusivité* qu'ils détiennent grâce à des prescriptions plus ou moins complaisantes des Pouvoirs publics.

En revanche, ceux qui avaient dû subir jusqu'à présent le « joug » de groupes économiques puissants et dominants ou le diktat de certaines administrations nationales — essentiellement des entreprises de petite taille, des importateurs parallèles, des « outsiders » — voient dans la nouvelle approche communautaire une arme efficace qui leur permettra de s'affranchir de ces contraintes et de faire mieux jouer les règles de concurrence.

Des inquiétudes ont été aussi exprimées quant aux conséquences qui pourraient découler d'une application trop extensive des nouveaux principes, application qui favoriserait la *prolifération de produits de moins bonne qualité ou de produits d'imitation*.

L'expérience nous a montré que des argumentations de ce genre, ayant trait surtout aux divers degrés de qualité d'un produit, sont fondées sur des conceptions subjectives et parfois arbitraires de la notion de « qualité ».

Ainsi que nous l'avons déjà noté, la Cour a rejeté de telles argumentations comme étant dépourvues de pertinence.

Comment pourrait-on en effet considérer comme étant de moins bonne, voire de mauvaise qualité, des produits largement répandus et appréciés dans un Etat membre, au motif, par exemple, que « leur gradation alcoométrique est inférieure » à celle imposée au plan national (cas de certaines boissons alcoolisées) ; que leur pourcentage en substances lactières est inférieur au taux prescrit au plan national (cas de certaines glaces), ou que leur composition est tout simplement différente de celle prescrite au plan national (que l'on songe à des réglementations existant dans certains pays sur la bière, le vinaigre, etc.) ?

Quelle est, parmi ces « réglementations sur la qualité », la part de celles qui visent effectivement à atteindre des objectifs d'ordre qualitatif par rapport à celles dont le but latent est de « protéger » un « produit typique » d'origine nationale ou d'assurer des débouchés à des productions excédentaires ? Et alors même qu'une part de telles réglementations viserait à atteindre un objectif de qua-

lité, la sauvegarde d'un tel intérêt pourrait-elle aller jusqu'à interdire la vente d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre alors que l'acheteur peut être « convenablement informé » et être ainsi en mesure d'opérer son choix en pleine connaissance de cause, dans une gamme plus variée de produits ?

Cela étant, nous ne saurions pas non plus sous-estimer le risque que les nouveaux principes soient pris comme prétexte par certains producteurs ou importateurs pour s'aligner sur les exigences techniques ou qualitatives les moins avancées, voire pour se « spécialiser » dans des gammes de productions artificiellement conçues pour mener une concurrence déloyale à l'égard des produits de qualité.

De pareilles « tentatives de spéculation » ne manqueront pas de se manifester et il conviendra, sans doute, de réserver à ce phénomène une vigilance particulière afin que les nouveaux principes ne permettent la vente que des produits conformes à la législation établie d'un Etat membre, à des traditions et à des conceptions consolidées ou à des procédés de fabrication loyaux et constants.

Quoi qu'il en soit, il appartiendra en fait surtout à la Commission, dans l'*instruction* des cas de litige qui lui seront soumis, d'apprécier concrètement, *cas par cas*, si de telles conditions sont remplies, et tenir compte des *particularités propres à chaque situation*. Ce qui constitue une garantie suffisante pour que les nouveaux principes soient appliqués « *ex bono et aequo* » de manière à tirer le maximum de profit de la nouvelle jurisprudence et parvenir ainsi à une liberté des échanges plus large et effective tout en tenant compte des exigences légitimes et dignes de protection qui sont à la base de bon nombre des réglementations nationales régissant la commercialisation des produits.

---

## Conclusions

---

Les principes dégagés par la Cour dans l'arrêt du 20 février 1979 — réaffirmés avec la même clarté et dans les mêmes termes par le récent arrêt du 26 juin 1980 dans l'affaire 788/79 — ne se situent pas dans l'abstrait d'une problématique juridique inacceptable du point de vue politique ou économique. Au contraire, ce sont des principes qui saisissent les signes des temps qui changent et qui exigent un effort constant d'évolution et d'adaptation.

Cela étant, un malentendu doit être immédiatement dissipé : l'arrêt « Cassis de Dijon » ne consti-

tue pas, comme d'aucuns le prétendent, un « fait révolutionnaire » qui a modifié fondamentalement la situation de droit existante.

Par son interprétation, la Cour a éclairé et précisé la signification et la portée de l'art. 30/CEE telle qu'elle doit et aurait dû être comprise et appliquée. Il s'agit donc de l'interprétation d'une règle de droit déjà existante et *non de la création, par voie prétorienne, de nouvelles règles de droit.*

Cet arrêt n'est pas non plus, selon nous, « surprenant ». Il confirme, en effet, le bien-fondé de nombreuses actions ponctuelles menées par la Commission au cours des dernières années, dans la ligne d'orientations interprétatives assez proches de celles dégagées par la Cour.

Nous pensons donc qu'il ne faille *ni surestimer, ni minimiser* la signification et la portée des nouveaux critères dégagés par la Cour dans cet arrêt ; car, s'il n'y a pas de « refonte » au niveau des principes, il y a sans doute du « changement » et une évolution cohérente vers des orientations interprétatives adaptées aux nouvelles situations. La communication précitée de la Commission s'inscrit pleinement dans cet ordre d'idées.

L'arrêt « Cassis de Dijon » nous démontre encore une fois que la Cour ne se retranche pas derrière une interprétation de la notion de « mesure d'effet équivalent » vétuste et sourde aux signes de l'évolution du droit communautaire.

Une conception statique et conservatrice serait d'ailleurs d'autant plus inexplicable et juridiquement inacceptable que la notion de « mesure d'effet équivalent » exige en elle-même une interprétation évolutive.

Qu'il suffise de considérer, à cet égard, que l'équivalence (« *aequus* » et « *valere* ») des effets d'une mesure est une notion « relative » qui ne saurait être appréciée que par rapport à chaque situation particulière et compte tenu du degré de libéralisation des échanges et d'intégration atteint par la Communauté.

La notion très large, et dans un certain sens indéfinissable de « mesure d'effet équivalent » telle que la Cour l'a précisée, est, en effet, à la mesure à la fois des mutations qui s'opèrent et de l'imagination toujours plus fertile à laquelle ont

recours les Etats membres dans la recherche de mesures protectionnistes nouvelle manière.

De même, la conception d'une Communauté legaliste et légiférante à outrance, tendant à ce que tout l'arsenal législatif national soit ramené à un seul dénominateur commun au niveau européen, appartient désormais au passé.

Mais le « changement » dont il est question, devra être réalisé surtout au niveau des actions à mener ; car la confirmation que cet arrêt a apporté aux orientations suivies par la Commission a permis à celle-ci de définir *une nouvelle approche*, claire et cohérente pour sauvegarder l'acquis communautaire en matière de libertés des échanges et assurer un meilleur fonctionnement du marché intérieur.

Pour réaliser ces objectifs, un changement important doit s'opérer sur le plan des options et des méthodes : non plus un marché qui s'identifie nécessairement ou exclusivement à un ensemble d'euro-produits — un européen, une eurobière, un eurojouet — mais d'abord et essentiellement une plus grande liberté des échanges de produits « légalement fabriqués et commercialisés dans les Etats membres de la Communauté », et par là, l'acceptation par chaque Etat membre des « bons produits » des autres.

En clair, ceci signifie pour nous que le « marché unifié » vers lequel nous devons tendre ne devrait pas devenir un « melting pot » dans lequel se noieraient ou s'additionneraient les *particularités et les traditions* de chaque Etat membre. Bien au contraire, ces particularités et ces spécificités nationales et régionales *doivent être sauvegardées* car elles constituent une richesse pour notre Communauté.

Nous estimons, en effet, que l'on protégera d'autant plus et mieux le consommateur communautaire, qu'il aura la liberté de choisir parmi un éventail très large et varié de produits de toute provenance et par là, de connaître et apprécier les produits des autres Etats membres tels qu'ils sont « fabriqués et commercialisés ».

C'est là un moyen approprié pour que le citoyen communautaire saisisse concrètement la portée et l'impact de cet objectif essentiel de la Communauté qu'est le « marché commun » et profite des avantages qu'il comporte.



## ANNEXE

### Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20 février 1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon)

Le texte suivant a été communiqué, sous forme de lettre, aux Etats membres, le Parlement européen et le Conseil en ont été également informés.

Dans sa communication du 6 novembre 1978 sur la « sauvegarde de la liberté des échanges à l'intérieur de la Communauté », la Commission souligne que la libre circulation des marchandises fait l'objet d'un nombre croissant de mesures restrictives.

L'arrêt rendu par la Cour de justice, le 20 février 1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon), confirmé récemment par l'arrêt du 26 juin 1980 dans l'affaire 788-79, offre à la Commission des orientations interprétatives qui lui permettent d'assurer un contrôle plus strict de l'application des règles du traité sur la libre circulation des marchandises, et notamment des articles 30 à 36 du traité CEE.

La Cour a donné une définition très générale des obstacles à la liberté des échanges interdits par les dispositions des articles 30 et suivants du traité CEE. Il s'agit de « toute réglementation nationale susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges intracommunautaires ».

Dans son arrêt du 20 février 1979, la Cour explique la portée de cette définition en ce qui concerne les réglementations techniques et commerciales.

Tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre doit être, en principe, admis sur le marché de tout autre Etat membre.

Même si elles sont applicables indistinctement aux produits nationaux et importés, des réglementations techniques et commerciales ne peuvent créer des entraves que si elles sont nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives, et poursuivent un but d'intérêt général, dont elles constituent la garantie essentielle. Ce but doit être de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises qui constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté.

Les conséquences que la Commission tire, sur le plan des principes, de ces nouvelles orientations sont les suivantes :

— Si les Etats membres peuvent, en ce qui concerne leur propre production et en l'absence de dispositions communautaires en la matière, réglementer les conditions de commercialisation des produits, il en est autrement s'il s'agit de produits importés des autres Etats membres.

Tout produit importé d'un Etat membre doit être en principe admis sur le territoire de l'Etat membre importateur s'il est légalement fabriqué, c'est-à-dire s'il est conforme à la réglementation et aux procédés de fabrication loyaux et traditionnels du pays d'exportation, et commercialisé sur le territoire de ce dernier.

L'acceptation de ce principe implique que les Etats membres, lors de l'élaboration de réglementations commerciales ou techniques susceptibles d'avoir une incidence sur le bon fonctionnement de la libre circulation des marchandises, ne sauraient se situer dans une perspective exclusivement nationale et ne tenir compte que d'exigences propres aux seuls produits nationaux. Le bon fonctionnement du Marché commun exige que chaque Etat membre tienne compte également des exigences légitimes des autres Etats membres.

— La Cour n'admet de dérogations à ce principe que dans des conditions très strictes : les obstacles, résultant de disparités entre les réglementations commerciales et techniques, ne peuvent être acceptés que si ces réglementations :

— sont nécessaires, c'est-à-dire appropriées et non excessives, pour satisfaire à des exigences impé-

ratives (santé publique, protection des consommateurs ou de l'environnement, loyauté des transactions commerciales, etc.) ;

— poursuivent un but d'intérêt général dont le caractère est si impératif qu'il justifie une dérogation à une règle fondamentale du traité telle que la libre circulation des marchandises,

— sont essentielles pour atteindre un tel but, c'est-à-dire constituent à la fois le moyen le plus adéquat et le moins entravant pour les échanges.

Cette jurisprudence a conduit la Commission à définir un certain nombre d'orientations :

— L'application des principes dégagés par la Cour implique qu'un Etat membre ne saurait en principe interdire la vente sur son territoire d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, même si ce produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées à ses propres produits. En effet, dans la mesure où le produit en cause répond « de façon convenable et satisfaisante » à l'objectif légitime visé par sa réglementation (sécurité, protection du consommateur, environnement, etc.), l'Etat membre importateur ne saurait, pour justifier l'interdiction de vente sur son territoire, invoquer le fait que les moyens utilisés pour atteindre cet objectif sont différents de ceux imposés aux produits nationaux.

Dans un pareil cas une interdiction absolue de vente ne pourrait être considérée comme « nécessaire » pour satisfaire à une « exigence impérative » car elle n'en constituerait pas la « garantie essentielle » au sens précisé par l'arrêt de la Cour.

La Commission devra donc s'attaquer à un ensemble de réglementations commerciales fixant des conditions techniques ou qualitatives au respect desquelles est subordonnée l'admission sur le marché national des produits fabriqués et commercialisés dans d'autres Etats membres, et cela dans tous les cas où les entraves résultant de telles réglementations ne sauraient être acceptées au sens des critères très stricts énoncés par la Cour.

La Commission se réfère tout spécialement aux réglementations portant sur la composition, la désignation, la présentation, le conditionnement des produits, ainsi qu'aux réglementations prescrivant le respect de certaines normes techniques.

— La Commission aura principalement à rechercher l'harmonisation des législations nationales ayant une incidence sur le fonctionnement du Marché commun lorsqu'il s'agira d'éliminer les entraves résultant de dispositions nationales admissibles au vu des critères énoncés par la Cour.

Elle centrera par ailleurs son activité sur des secteurs prioritaires en fonction de leur intérêt économique pour la réalisation du marché intérieur.

Pour prévenir des difficultés ultérieures, la Commission informera les Etats membres des objections qu'appelleraient, au regard des règles communautaires, certaines dispositions que ceux-ci envisageraient d'adopter et dont elle aurait connaissance. Elle fera prochainement des suggestions sur les procédures à suivre à cet égard.

La Commission est convaincue que cette approche assurera aux Industriels de la Communauté une plus large liberté des échanges et favorisera de la sorte l'assise de l'industrie de la Communauté tout en répondant à l'attente des consommateurs.

# SIDÉRURGIE : UNE CRISE EXEMPLAIRE ?

Françoise LABORDE

« La situation actuelle ne permet aucun doute : baisse de la production, des commandes, des prix, nouvelles menaces pour l'emploi ; la sidérurgie européenne est de nouveau en crise ». Pour la première fois, depuis la signature du Traité de Paris instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), les Neuf ont décidé de déclencher « l'état de crise manifeste » prévu à l'article 58 du Traité CECA. Le Commissaire Etienne Davignon, chargé des affaires industrielles et père du plan anti-crise de 1977 qui porte son nom, est parvenu à rallier l'approbation de tous et à éviter la crise institutionnelle, après 3 semaines de négociations.

Le recours à l'article 58 n'est pas le moindre des paradoxes. La Communauté européenne, en effet, se décide à faire appel à un instrument supra-national (l'article 58 accorde, peu ou prou, un blanc-seing à la Commission pour gérer la crise) au moment même où le débat sur sa réalité et sa légitimité institutionnelle est plus virulent que jamais (crise budgétaire avec le Royaume-Uni, réforme de la PAC, etc.). Cela signifie deux choses : d'une part, que la réalité communautaire est en fait plus complexe qu'il n'y paraît (alors qu'en cas de crise chaque

Etat membre a tendance à vouloir faire cavalier seul — comme pour la crise de l'énergie — les Neuf sont prêts, cette fois, à accorder les pleins pouvoirs à une Commission en fin de mandat) ; et d'autre part, que la crise que traverse la sidérurgie européenne est suffisamment grave pour que les Etats membres eux-mêmes reconnaissent la nécessité d'agir au niveau communautaire.

Parce qu'il s'agit maintenant de recourir à l'article 58, la crise actuelle de la sidérurgie européenne prend une dimension institutionnelle, dans laquelle le Conseil des Ministres et la Commission sont engagés. La Commission prend-elle vraiment un risque en demandant les pleins pouvoirs et en les obtenant ? Ce n'est pas sûr. Politiquement, elle n'a pas grand chose à perdre puisqu'elle est en fin de mandat. Institutionnellement, elle peut en sortir renforcée. Sa première victoire, c'est d'avoir obtenu l'adhésion immédiate de 8 Etats membres, et c'est aussi de n'avoir pas essuyé un refus sans appel du gouvernement de Bonn (le Comte Lambsdorff n'a pas fait usage de la notion « d'intérêt vital » qui — aux termes du Compromis de Luxembourg — permet de continuer les discussions jusqu'à ce que l'unanimité soit trouvée). Sa deuxième victoire c'est d'avoir montré qu'elle était capable de tout mettre en œuvre pour dégager un accord, pour créer un « climat de confiance ». Les réticences du gouvernement allemand n'ont, en fait, surpris personne. M. Davignon les a mêmes qualifiées de normales. On savait, à l'avance, que le recours à l'article 58 soulèverait des problèmes de principe : l'Allemagne reste fervent défenseur de la libre entreprise et répugne à faire appel à des mesures contraignantes ; de plus, la sidérurgie allemande est qualitativement meilleure (outil de production, rentabilité) que les autres sidérurgies européennes et elle s'estime capable de continuer à jouer le jeu de la libre concurrence.

La Communauté est parvenue à éviter la rupture institutionnelle, mais il lui reste à sortir la sidérurgie de l'impasse où elle se trouve.

---

## 1974 - 1977 - 1980 l'aune de la crise européenne

---

Entre 1974 et 1978, la production d'acier a diminué de 20 %. En 1977 la sidérurgie européenne ne tourne plus qu'à 60 % de ses capacités. La crise de la sidérurgie a éclaté au lendemain du premier choc pétrolier. Mais la crise est aussi mondiale : les sidérurgies américaine et japonaise tournent respectivement à 77 % et à 74 % de leurs capacités. Dans les années qui ont suivi l'après-guerre, tous les pays industrialisés ont misé sur l'acier. Au



Japon, les capacités de production ont été multipliées par sept entre 1960 et 1975. Dans l'euphorie de la croissance, la production mondiale d'acier a été multipliée par 6 entre 1946 et 1974, passant de 112 millions de tonnes à 708 millions de tonnes. Si c'est au Japon que cet essor a été le plus exceptionnel, la sidérurgie européenne se taillait tout de même 22 % de la production mondiale, en 1974. Dès 1975, pourtant, c'est la crise et la production s'effondre. La Communauté européenne produit en 1977, 19 % d'acier de moins qu'en 1974. En 1978, après la mise en place du Plan Davignon, la production remonte pour atteindre 134 millions de tonnes, mais la Communauté reste tout de même en deça de ses capacités qui sont de 200 millions de tonnes. Quant aux prix, ils ont chuté de 50 % entre 1974 et 1977. A cela s'ajoute aussi la dégradation de l'emploi : entre 1974 et 1978, 12 % des travailleurs de la sidérurgie sont licenciés. En outre, la sidérurgie européenne doit aussi faire face à la concurrence des pays étrangers dont la productivité est meilleure : la tonne d'acier brut européenne est largement plus chère que la tonne d'acier américaine ou japonaise.

## La mise en place du plan anti-crise du Commissaire Davignon

A la fin de 1975, la Commission décide de surveiller les importations et d'examiner l'opportunité d'instaurer des prix minima. En 1976, toutefois, on enregistre un léger redressement de la situation, mais cette amélioration ne devait être que passagère. Dès les premiers mois de 1976, la Communauté définissait des « objectifs généraux acier 1980-1985 » concernant pour la première fois la Communauté élargie. En 1977 pourtant, la dépression de la sidérurgie se poursuit : production de 126 millions de tonnes contre 135 millions en 1976. Le premier janvier 1977, la Communauté commence d'appliquer les premières mesures anti-crise prévues dans « le plan de politique sidérurgique communautaire » (Plan Davignon). Ces mesures reposaient sur l'engagement volontaire des entreprises de respecter des objectifs de livraison pour le marché intérieur et pour un certain nombre de produits. Prévu initialement pour 4 mois, le plan anti-crise devait se développer. Les objectifs poursuivis peuvent se résumer à quatre orientations : maintien de l'unicité et de l'ouverture des marchés, stabilisation et modernisation des capacités de production, action de redressement du marché, reconversion et réadaptation. Le redressement du marché comportait la mise en œuvre progressive de prix d'orientation (prix recommandés) pour les produits laminés et de prix minima obligatoires pour les

ronds à béton. Les prix d'orientation avaient pu être introduits grâce au plan de limitation volontaire des livraisons, concerté avec les entreprises. Mais pour les ronds à béton, la Commission avait imposé des prix minima obligatoires car elle n'avait pas pu obtenir l'adhésion volontaire des entreprises (par la suite, les prix minima étaient étendus aux laminés marchands et aux larges bandes à chaud). Ces mesures internes étaient complétées sur le plan externe par des mesures de discipline des échanges : action de défense contre les pratiques de dumping des pays tiers sur les marchés européens ; conclusion d'arrangements avec les tiers exportateurs (Japon, Afrique du Sud, pays de l'Est...) pour stabiliser leurs exportations à leur niveau traditionnel, tout en les intégrant dans la discipline des prix communautaires, enfin, la Commission prévoyait une surveillance systématique du niveau des importations par la délivrance de licences automatiques d'importation.

De la sorte, l'ensemble du Plan anti-crise, progressivement amplifié et renforcé au cours de 1977, commençait à porter ses fruits par un relèvement des prix internes et de la production en dépit de l'aggravation de la conjoncture des marchés sidérurgiques.

Mais le Plan Davignon ne s'est pas donné pour seul but de relancer la production : la sidérurgie européenne devait être restructurée pour retrouver sa compétitivité. La modernisation des capacités de production, déjà excédentaires devait s'accompagner de la création d'emplois de remplacement pour endiguer le flot des licenciements. Pour ce faire, le Plan Davignon prévoit :

— l'interdiction des aides nationales, pour éviter le repli sur soi des sidérurgies nationales aux dépens de leurs partenaires, et pour éviter aussi un accroissement des capacités de production ;

— l'octroi de prêts communautaires pour la modernisation et la rationalisation des entreprises sur une base « communautaire » ;

— l'augmentation des aides communautaires à la reconversion et à la diversification industrielles des grands bassins sidérurgiques. Les programmes de restructurations sidérurgiques s'accompagnent systématiquement d'un volet social et régional pour favoriser la création d'emploi ;

— la poursuite d'études pour identifier de meilleures répartitions du travail (abaissement de l'âge de la retraite, aménagement du travail en équipes, réduction du temps de travail hebdomadaire...) grâce à un éventuel soutien financier communautaire ;

— l'organisation de travaux de recherche sur les produits et procédés de fabrication, pour mieux valoriser les minerais et l'énergie utilisée ;

— des négociations avec les autres producteurs mondiaux d'acier pour assurer une répartition équitable des sacrifices sur le plan mondial.

## La crise actuelle : l'échec du plan Davignon ?

1980 : recul de la production, effondrement des commandes. La sidérurgie européenne est de nouveau confrontée à la crise, en dépit des mesures prises.

Depuis six mois, la crise économique semble en passe de ruiner les efforts et les résultats du Plan Davignon. Le second choc pétrolier a ébranlé la sidérurgie comme l'ensemble des secteurs industriels : il a été répercuté à la fois sur les coûts de production de l'acier et sur la demande des industries consommatrices. La récession et l'inflation, encore accrues, n'ont pas non plus été correctement maîtrisées par les économies occidentales. Enfin, la sidérurgie a vu ses débouchés se restreindre davantage encore, car les commandes des pays tiers ont baissé considérablement. En effet, l'augmentation des prix du pétrole a gravement détérioré la situation économique des pays en voie de développement, principaux acheteurs de la CEE, qui ont dû renoncer à leurs commandes.

Mais le Plan Davignon a-t-il correctement fonctionné ? Pouvait-il le faire ? Il est certain que toutes les entreprises n'ont pas joué le jeu comme elles auraient dû le faire. Elles ont profité de ce qui les avantagerait le plus : protection vis-à-vis des marchés extérieurs, gonflement artificiel des prix... En revanche, elles n'ont pas réellement tenu compte des contre-parties exigées : restructuration, modernisation, réadaptation. Les Etats membres, pour leur part, se sont déchargés des responsabilités au profit des Institutions européennes. A cet égard, tous les sidérurgistes européens ne se sont pas trouvés dans des situations de responsabilité égale : en France, au Royaume-Uni, en Italie, par exemple, les imbrications secteur public/secteur privé donnent des responsabilités sociales plus grandes aux maîtres de forges. En revanche, certaines aides sociales ont bénéficié directement aux maîtres de forges, à cause précisément de cette situation ambiguë. La mise en place du Plan a eu pour effet d'atomiser les responsabilités particulières des gouvernants et des maîtres de forges, dans un cadre communautaire finalement assez souple pour que chacun puisse tenter d'en tirer profit.

Tout cela, les responsables communautaires ont pu le constater assez vite. Alors face à la dégradation de la situation, ne fallait-il pas agir plus tôt ?

Le recours à l'article 58 n'intervient-il pas trop tard ? En 1979, l'activité économique de la sidérurgie se maintenait, avec notamment une production d'acier brut de 140 millions de tonnes (contre 133 en 1978 et 126 en 1977). Dès la mi-1980, pourtant, la production d'acier brut s'est mise à reculer : elle est actuellement inférieure de 19 % à celle de septembre 1979. Quant à la situation des commandes, elle s'est encore dégradée : en août dernier les commandes étaient à leur niveau le plus bas depuis le début de la crise de l'acier (août 1975), et les prix se sont effondrés.

## Un instrument ou une politique ?

« Face à la crise actuelle, aucune solution alternative à l'article 58 n'a pu se manifester ». C'est en ces termes que M. Davignon a justifié sa demande de déclencher « l'état de crise manifeste », prévu à l'article 58.

L'état de crise manifeste sera appliqué du 1<sup>er</sup> octobre 1980 au 30 juin 1981, soit pendant neuf mois. Les quotas de production seront définis par entreprises et par catégories de produits. Un quota sera également appliqué pour la production totale d'acier brut. L'économie générale du régime des quotas se présente de la façon suivante :

— quotas obligatoires pour les quatre principales catégories de produits : coils et feuillards laminés, tôle quarto et large plat, profilés lourds et profilés légers ;

— quotas non obligatoires pour — 1. les aciers alliés dont la teneur en alliage est de 5 % au moins, et dont le prix facturé est supérieur d'au moins 30 % au prix du barème du produit ; 2. pour les coils et feuillards destinés à la fabrication de petits tubes (essentiellement destinés à la construction). Pour ces deux catégories, cependant, la Commission peut « limiter le dépassement compte tenu de la situation du marché » durant la période d'application de l'article 58. Elle peut donc mettre fin au régime de dérogation et rendre les quotas obligatoires, en cas de signe de faiblissement du marché ;

— exemption de quotas pour — 1. les aciers spéciaux fins produits dans les entreprises ne dépassant pas une production de 6 000 tonnes par trimestre ; 2. les fers blancs ; 3. le matériel ferroviaire ; 4. les avant-produits pour tubes (à l'exception des coils et feuillards pour petits tubes). L'ensemble des dérogations prévues par le régime ne devrait toucher que 7 % de la production totale d'acier de la CEE. De plus ces dérogations seront strictement contrôlées par la Commission. Pour les aciers spéciaux, l'exigence d'une teneur en alliage d'au moins 5 % évite les tricheries possibles (la frontière



entre acier spécial et acier ordinaire est établie clairement et la majorité des aciers spéciaux se trouve dans le système de quotas). Quant aux produits non soumis aux quotas ils ne touchent qu'un marché restreint facilement contrôlable.

Les quotas seront établis sur la base de la production effectuée par les entreprises entre juillet 1977 et juin 1980. La Commission retiendra, à l'intérieur de cette fourchette les douze meilleurs mois. Le taux de réduction de la production, imposé par quota, varie de — 13 % à — 20 % en fonction des catégories. Tout dépassement du quota imparti sera frappé d'une amende de 75 écus par tonne (1 écu = 5,80 F). Le contrôle sera effectué par ordinateur, sur la base des informations envoyées quotidiennement par télex par les entreprises. La durée du plan doit permettre de recréer les conditions normales du marché pour revenir au système d'engagement volontaire avec les sidérurgistes. Ce régime sera également applicable aux entreprises helléniques au 1<sup>er</sup> janvier 1981.

Sur le plan externe, M. Davignon n'a pas proposé de restriction des importations, mais un contrôle de celles-ci. Ce contrôle sera également étendu aux exportations. Officiellement, il s'agit d'éviter la tricherie par réimportation des produits exportés. Mais certains estiment aussi que cette mesure vise surtout à rassurer les tiers, qui pourraient craindre que la CEE n'exporte sa crise.

Enfin, ces mesures doivent s'accompagner d'un volet social que M. Davignon tient à lier au nouveau plan. Mais pour financer ces nouvelles aides sociales, M. Davignon a demandé aux Ministres de débloquent des crédits supplémentaires (250 millions d'écus) pour 1981, et d'effectuer un transfert du budget CEE sur le budget OECA afin de pouvoir faire face aux demandes supplémentaires d'aides aux travailleurs émanant des Etats membres. Sur le plan externe, le Commissaire européen estime que la mise en œuvre d'un plan « renforcé » ne devrait pas poser de difficultés : les pays tiers ont intérêt à ce que la situation se stabilise à l'intérieur de la CEE, et il a déjà reçu des assurances des pays avec lesquels la CEE a conclu des arrangements.

Quelle que soit la façon dont ce nouveau plan anti-crise pourra être appliqué (renforcement de l'ancien plan Davignon, ou recours effectif à l'article 58), M. Davignon a confirmé, lui-même, qu'il n'y avait pas de changement de nature entre ce qui est proposé et ce qui existait. L'article 58 ne serait qu'un instrument supplémentaire rattaché au plan général. Mais l'expérience n'a-t-elle pas montré que c'était insuffisant ? Gel de la situation, démission des sidérurgistes, injection de nouveaux financements n'est-ce pas déjà dépassé ? Il ne suffira pas de donner un souffle nouveau à la sidérurgie si la

Communauté ne recherche pas des solutions à plus long terme. Parce qu'il a déplacé les centres de décision, le Plan Davignon a permis sans nul doute de parer au plus pressé. Mais pour sauver la sidérurgie européenne il faudrait aller plus loin : entamer une véritable réflexion d'ensemble sur l'avenir de la sidérurgie européenne avec tous les partenaires concernés : maîtres de forges, gouvernants, travailleurs, pays tiers. Car il n'est pas sûr que la Communauté européenne ait les moyens, politiques, financiers, institutionnels, de se lancer dans une « étatisation communautaire » de la sidérurgie. Ni d'ailleurs le projet de le faire. Alors, neuf mois d'« encadrement » autoritaire du secteur suffiront-ils à créer les bases nouvelles de son assainissement ?

---

## La leçon à tirer : une crise exemplaire ?

---

Pour tirer véritablement les leçons de cette crise, les Neuf auront sans doute aussi à s'interroger, plus à fond, sur les problèmes institutionnels qu'elle a soulevés. Que signifie le recours à l'article 58 ? Un durcissement du rôle de la Commission européenne — une sorte de Commission gendarme —, ou, au contraire, une « rationalisation » de la communautarisation ? Il n'est pas sûr, en fait, que de tels mécanismes puissent conduire à une « intégration européenne » plus forte, parce qu'ils donnent, somme toute, une image assez négative de l'intervention communautaire, la Commission n'étant là que pour « sauver les meubles » dans des crises ingérables. Ce n'est certainement pas uniquement à travers les crises que le Marché Commun pourra avancer dans l'intégration, tant il lui manque à la fois les bases légales (les Traités ne résistent pas à la crise) mais aussi la légitimité pour le faire. La Commission n'apparaît-elle pas, une fois de plus, comme une institution hybride investie de pouvoirs qu'elle n'a pas les moyens de faire respecter ? Au bout du compte, peut-être faut-il voir autre chose dans la demande de la Commission. Personne, ni la Commission ni le Conseil ni même l'opinion publique européenne, n'est dupe quant à l'évolution de l'intégration européenne : la « communautarisation » de tout et à tout prix est déjà passée. Ce qui semble se dessiner plutôt c'est une « Europe à la carte », où le pragmatisme politique et économique fait place à une approche « doctrinale » et où, en fonction du dossier et des événements, les Neuf serrent les coudes ou font cavalier seul. Peut-être est-ce là le véritable avenir de la Communauté européenne.

# l'avenir de la politique agricole

## **QUELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POUR DEMAIN ?**

### **UN POINT DE VUE FRANÇAIS**

**B. AUBERGER**

*Inspecteur des Finances*

La politique agricole commune a été l'un des grands succès de la construction européenne. En cimentant l'union des Six pays associés en 1957, elle a permis la réalisation rapide d'une nouvelle zone de prospérité et a contribué à l'expansion sans précédent des échanges internationaux dans le monde. Même des pays éloignés de l'Europe, comme le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou l'Argentine ont bénéficié pour leur développement de ces échanges accrus, qui ne se seraient pas produits sans l'intégration de l'agriculture dans l'édifice européen.

En effet, si une politique agricole de laisser-faire avait provoqué une paupérisation rapide des campagnes européennes, le progrès économique aurait été moindre, la stabilité sociale compromise et le coût humain des mutations aurait été beaucoup plus élevé. Les conséquences de cet échec auraient été perceptibles dans tout l'Occident.

Depuis quelques années, pourtant, l'acquis européen paraît tout naturel et ses résultats économiques irréversibles. Dès lors, l'apport positif de la politique agricole commune apparaît moins contestable. Des critiques de plus en plus acérées sont agitées. Certains les acceptent et développent des solutions alternatives fort éloignées des réalités agricoles, préoccupés qu'ils sont d'atteindre des objectifs économiques généraux ou politiques particuliers. D'autres se crispent sur le passé et tentent de défendre l'injustifiable, alors que des ajustements sont nécessaires et possibles. Entre ces points de vue tentons de dégager quelques voies pour une action simple et déterminée.

\*!

\*\*

I

Trois angles d'attaque sont communément adoptés contre la politique européenne de l'agriculture. On prétend que son coût est excessif et injustifié ; on affirme qu'elle profite plus aux régions du Nord qu'à celles du Sud ; enfin, on soutient qu'elle aboutit à des prix trop élevés pour les consommateurs.

L'agriculture européenne coûte cher, dit-on. A cette affirmation, il est répondu classiquement que la dépense représente au total de l'ordre de 0,7 % de la Production Intérieure Brute de l'Europe des Neuf, ce qui est parfaitement supportable. Pour la sidérurgie, les industries aéronautiques, la construction navale, les Etats européens ne dépensent-ils pas beaucoup plus en pourcentage de leur richesse nationale par des transferts budgétaires et au bénéfice d'une population active beaucoup moins nombreuse ?



A la vérité, quand on attaque le coût de la politique agricole, on veut en fait dissimuler deux critiques différentes. La première vise l'intégration européenne et sa traduction dans un budget consistant. On souhaiterait le réduire pour que l'association des Etats soit moins étroite. La nationalisation partielle des dépenses agricoles conduirait à une Europe moins solidaire. Certes, cette conception est défendable, mais qu'a-t-elle besoin de s'abriter derrière une remise en cause de la P.A.C. (la Politique Agricole Commune) ? Même pour un budget réduit, celle-ci pourrait rester la meilleure façon pour une Europe moins solidaire de dépenser ses ressources communes.

De même n'est-il pas acceptable de voir critiquer la P.A.C. parce qu'elle aboutirait à des profits très différents pour les divers Etats membres. Il est de fait que le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande sont les grands bénéficiaires de l'Europe solidaire d'aujourd'hui. Ils le sont à cause de la conception d'ensemble de celle-ci plus encore que du fait de la P.A.C. L'Europe n'a pas été conçue comme une zone de libre échange, mais comme un ensemble économique caractérisé par un tarif extérieur commun et des politiques communes. Que celles-ci n'aient pas été mises en œuvre en assez grand nombre n'est pas pour remettre en cause la plus intégrée de toutes : celle qui concerne l'agriculture. En sens inverse, il n'est pas raisonnable de soutenir d'un côté que l'Europe est trop intégrée et de l'autre que la P.A.C. doit être défendue telle qu'elle est et pour ce qu'elle est. Contradiction pourtant fort répandue.

Il ne se dégage aujourd'hui guère de vue d'avenir ni dans le camp de ceux qui voudraient revenir aux débats d'avant la Conférence de Messine ni dans celui des partisans du maintien de tout ce qui existe aujourd'hui, tel qu'il est, mais sans progrès ni recul possibles. La position intermédiaire qu'appuie la Commission — avec le soutien de tous les défenseurs intransigeants du niveau actuel de transfert des budgets nationaux au budget communautaire (le 1% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée) — ne paraît pas beaucoup plus positive : vouloir maintenir l'acquis actuel en le redistribuant de façon différente paraît une gageure, dès lors que l'on se refuse la souplesse qu'apporterait une augmentation des dépenses communes : il n'est guère possible de réduire les inégalités de revenu sans augmentation globale du pouvoir d'achat.

La critique qui porte sur le déséquilibre de la politique agricole entre les parties septentrionale et méridionale de la Communauté n'est pas plus pertinente. Que l'on regrette là aussi qu'il ne s'établisse pas un juste retour budgétaire par la voie des mécanismes agricoles, soit ! Mais qui peut

sérieusement prétendre que le marché des fruits, produits périssables, issus de plantations amortissables sur 10 à 30 ans, doit être organisé comme celui des céréales, productions stockables et annuelles ? Qui ne comprend que le vin et l'huile d'olive ne peuvent être soumis aux mêmes interventions que les produits laitiers et la viande bovine ? Qu'il y ait ici un excès d'organisation et là une insuffisance de protection, c'est sans doute vrai. Mais il demeure que la politique agricole suivie doit être adaptée aux caractéristiques économiques de chaque production, analysée avec ses contraintes et modalités particulières d'exploitation et de commercialisation. Si celles-ci sont appropriées et qu'au total les transferts budgétaires nets vers telle ou telle région de la Communauté ne sont pas également répartis, cela ne doit pas entrer en ligne de compte : au total, le profit économique pour les populations considérées résulte du revenu qu'elles obtiennent, sans considération pour l'origine de celui-ci. Là encore la critique présentée n'est pas recevable en tant qu'elle vise la politique agricole commune globalement.

Plus percutant est l'argument suivant lequel la Politique Agricole Commune aboutit à des prix trop élevés pour le consommateur. En tout cas, cette affirmation fait mouche, d'autant plus sans doute qu'elle va dans le sens de ce qu'aiment entendre bon nombre d'électeurs. Elle n'en est pas justifiée pour autant.

En effet les prix des produits agricoles de base — seuls déterminés par la politique européenne — n'interviennent que pour une part modeste — 10% en moyenne, 30% au maximum — dans les prix des produits alimentaires vendus au détail — et cela, même pour les productions qui ne subissent aucune transformation autre que de conditionnement et de présentation — comme les fruits et légumes frais. Ceux-ci — en période de pleine production tout au moins — sont d'ailleurs vendus à des prix tout à fait comparables à ceux que l'on observe dans tous les pays à niveau de vie analogue. Il en est de même des produits laitiers, sauf peut-être en Nouvelle-Zélande (où leur marché n'en est pas moins protégé) et pour la plupart des produits alimentaires, sucre et pain en particulier. L'exception la plus choquante pour l'opinion à cette égalisation des prix des produits alimentaires dans les divers pays industrialisés à économie libérale porte sur les viandes. Il faut donc s'y arrêter.

Il est vrai que les produits carnés sont plus coûteux dans la Communauté qu'à l'extérieur de celle-ci. Il ne s'ensuit pas cependant que celle-ci gagnerait à s'approvisionner sur le marché international, par exemple en viande de bœuf.

En effet, notre continent représente avec les Etats-Unis une part considérable du marché mondial. Nous consommons, par exemple, plus de 6 millions de tonnes de viande bovine par an. Les échanges internationaux totaux ne se montent qu'à 2,5 millions de tonnes. C'est dire que si nous voulions par hypothèse satisfaire nos besoins aux cours mondiaux, ceux-ci flamberaient rapidement, réduisant, par là-même, l'intérêt de cet approvisionnement à l'étranger.

Sans doute l'emballlement des prix entraînerait-il une hausse de l'offre internationale de viande et à moyen terme nous pourrions espérer une stabilisation des prix à un niveau plus réduit qu'aujourd'hui. Mais ceci entraînerait pour bon nombre de nos éleveurs une impossibilité de continuer à exploiter, car les prix qu'ils perçoivent ne permettent pas aujourd'hui à ceux qui font de l'élevage pour la viande principalement (donc sans recette laitière significative) de vivre décemment. Or ils sont fort nombreux puisque les vaches à lait réformées ne fournissent plus que 50 % de notre production de viande. Dans une société moderne il est impensable de ne pas prévoir puis réparer le coût social d'une telle évolution. Celui-ci, compte tenu de l'importance numérique des populations frappées, serait incompatible avec le cadre actuel des exercices budgétaires européens. Même dans les pays les moins concernés, le léger avantage dû à la réduction relative des prix des produits carnés n'apparaîtrait pas de nature à contrebalancer la surcharge budgétaire ainsi créée.

Malheureusement pour les économistes purs, les ajustements marginaux de production ou de prix que doit induire la théorie des avantages comparatifs sont inconcevables dans l'élevage européen tel qu'il est et dans le marché mondial de ces produits, compte tenu de notre poids en tant qu'ensemble consommateur.

C'est la raison pour laquelle les déclarations de principe suivant lesquelles l'agriculture européenne doit être exposée au vent de la concurrence venu du large, avec beaucoup moins de limitations et de précautions que ne le postule la Politique Agricole Commune actuelle, sont sans signification concrète.

Il n'en est pas tout à fait de même pour les céréales. Dans ce domaine, un rapprochement des prix européens et des cours internationaux pour réduire l'écart actuel de 20 à 40 % serait concevable ; il stimulerait sans doute la production française dans l'ensemble communautaire, permettant à celui-ci de conserver, à un moindre prix relatif, le même degré d'autosuffisance qu'aujourd'hui.

Cette baisse des céréales entraînerait une réduction des coûts de production des viandes blanches

(porc, volailles) et du jeune bovin. Celle-ci pourrait — dans les conditions incertaines rappelées plus haut — avoir une faible incidence sur quelques prix à la consommation. Ces effets demeureraient sans doute limités, mais leur coût social serait réduit, sauf si une accentuation du glissement actuel de la consommation au profit des viandes blanches ne rendait plus précaire encore qu'aujourd'hui la situation des éleveurs d'animaux à viande rouge.

On le voit, la politique agricole, par ses conséquences en matière de revenu comme de structure de consommation, s'accommode mal de solutions radicales faisant bon marché des situations sociales concrètes.

Ceci est vrai même pour une spéculation beaucoup plus « industrialisée » que celle de la viande : ainsi du sucre. L'Europe fournit un dixième de la production marchande du monde. Une bonne part de cette production est obtenue dans des conditions de coût tout à fait compétitives au niveau international. Cependant, si nous étions obligés de vendre aux cours les plus bas pendant plusieurs années, le niveau de vie indispensable à nos exploitants étant plus élevé que celui de nombre de leurs concurrents dans le monde, une forte réduction des emblavements se produirait et nous serions conduits à nous approvisionner à l'étranger.

Dès lors nous deviendrions dépendants, pour satisfaire des besoins vitaux, de pays fournisseurs plus ou moins bien disposés à notre égard, soumis à des influences qui échapperaient à notre contrôle et poursuivant la satisfaction de leurs intérêts propres, comme le font légitimement les producteurs de café ou de cacao.

Accepter, pour une réduction hypothétique des prix à la consommation, une dépendance croissante de l'étranger, s'ajoutant à celle qui nous éprouve fortement dans le secteur de l'énergie, mettre en œuvre des transferts budgétaires accrus pour atténuer le coût social de la régression imposée à nombre de nos petits exploitants : est-ce là le sens de l'évolution historique pour notre société européenne ?

A entendre certaines critiques adressées à la Politique Agricole Commune, on pourrait être tenté de le croire. Malheureusement ces critiques, lorsqu'elles sont démontées, apparaissent dirigées vers de fausses cibles. Il ne faut pas être dupe des motivations réelles. Mais en sens inverse, il est également injustifié de défendre la Politique Agricole Commune, comme si elle était sans défaut.

\*\*



## II

Au-delà du discours il faut reconnaître que la Politique Agricole Commune telle qu'elle fonctionne aujourd'hui n'est pas satisfaisante à bien des égards : définie en vertu d'une analyse macro-économique, elle n'est pas assez adaptée à la réalité agricole pour être vraiment efficace ; son application est en outre aujourd'hui biaisée pour satisfaire à des considérations totalement étrangères à la rationalité agricole.

La Politique Agricole Commune, au-delà des principes, dans les règlements sectoriels qui les traduisent, apparaît sans lien suffisant avec le rôle et le déroulement des processus agricoles dans le tissu économique.

L'exemple du lait est caractéristique : s'il est justifié de mettre en œuvre les interventions prévues pour une production traditionnelle fondée sur la transformation d'aliments fourragers provenant de l'exploitation, il est totalement injustifié d'accorder les mêmes garanties à une production hors sol : celle-ci n'est soumise ni à la limitation qu'implique l'utilisation de la surface utile de l'exploitation, ni aux fluctuations qui sont liées aux aléas météorologiques. Il est clair que transformer des aliments composés en lait en utilisant des vaches en batterie à l'étable est une activité qui ne requiert pas de protection agricole spécifique ; elle se rapproche en effet d'un métier artisanal ordinaire et n'est justiciable que de la considération sociale ou économique portée à ce type de production.

En ne considérant pas l'impact sur l'aménagement du territoire et l'exploitation des ressources naturelles des deux productions laitières différentes qui coexistent aujourd'hui en Europe et en ne prenant pas en compte la façon dont est élaboré le produit, pour ne considérer que celui-ci, la P.A.C. n'a pas respecté la spécificité agricole qu'elle devait prendre en charge. De ce fait, des excédents sont apparus, qu'une exploitation normale des surfaces fourragères européennes n'aurait pas suscités.

De même, le règlement viticole de 1970 a été conçu en dépit des règles de production que respectaient les pays les mieux organisés dans ce domaine. Leurs réglementations nationales élaborées à travers des expériences douloureuses parvenaient à éviter ou réduire les crises très graves de l'économie du vin qui avaient marqué la première moitié de ce siècle. Malheureusement, en fondant le règlement 816/70 sur des données macro-économiques ou théoriques, la politique européenne a engendré les trop célèbres torrents de vin. Là aussi une considération plus attentive des données de la pratique agricole aurait évité de graves mécomptes.

Dans le secteur des fruits et légumes, des notions simples tenant à la nécessité d'organiser les producteurs, de respecter les normes de commercialisation, d'assurer le fonctionnement effectif des procédures de retrait ou de contrôle aux frontières sont aussi perdues de vue. Il n'y a plus alors de revenu satisfaisant pour les producteurs lorsqu'ils ont à amortir des plantations pérennes et à couvrir des charges de main-d'œuvre incompressibles. Dans ce cas, la P.A.C. n'est pas erronée, elle fait défaut, simplement.

L'application des règlements est, d'autre part, souvent effectuée dans des conditions telles que la politique affichée est vidée de toute portée pratique.

Les mesures qui ont été choisies dans chaque secteur font l'objet d'une élaboration par des groupes d'experts puis de juristes-linguistes. Concrètement le résultat auquel on parvient est souvent un mélange des dispositions les plus diverses qui caractérisaient les législations nationales auparavant. Dès lors, l'impact des décisions politiques arrêtées est imprévisible : ou trop faible, ou trop fort, notamment dans le domaine des mesures structurelles ; quant à la pratique de l'intervention publique sur la viande bovine, faute d'une grille commune de référence des qualités des carcasses, elle est très inégalitaire d'un Etat membre à l'autre ! Dans bien des cas, la politique est appliquée de façon trop centralisée par les services de la Commission. Une application plus déconcentrée permettrait de tenir compte des réalités locales et serait plus efficace sans dépenses supplémentaires. Malheureusement le centralisme français a fait école à Bruxelles : prévoir des règles précises et contraignantes pour tous évite de faire confiance, et chacun le sait aujourd'hui la confiance en les partenaires n'est plus de règle.

Une telle approche porte atteinte aussi à l'attachement qu'avaient les agriculteurs des six pays originaires au marché commun agricole. Avec l'élargissement de 1973 les règlements ne se sont pas simplifiés. La force des contraintes budgétaires a conduit de plus en plus fréquemment à un refus du Fonds de Garantie Européen de rembourser les dépenses que les Offices nationaux avaient engagées en son nom. Pour éviter de semblables mécomptes, des contrôles *a priori* sont multipliés au niveau national. Ils conduisent à des délais d'action considérables : jusqu'à 5 ans pour les premières opérations de restructuration du vignoble méridional !

Dans d'autres cas, l'application de la réglementation est poursuivie même lorsqu'elle n'est plus justifiée du tout. Ainsi du mode de calcul du montant compensatoire monétaire applicable à la viande

de porc, absurdement fixé en d'autres temps et pour protéger le marché communautaire des importations de pays tiers au double du montant raisonnable. Il est aujourd'hui très difficile de le ramener à un niveau correct parce que l'on attenterait à des intérêts fondamentaux d'un Etat membre.

Parfois l'orthodoxie des règles de gestion communautaires n'est pas respectée pour ménager les intérêts de pays extérieurs à la Communauté. Il en est ainsi sans doute moins souvent qu'on ne le prétend, mais pas aussi exceptionnellement qu'on le rétorque, pour la poursuite de la politique d'exportation et notamment en matière de fixation de restitutions. La gestion quotidienne n'est pas toujours principalement dépendante de considérations de marché qui devraient s'imposer pourtant.

De même, dans la façon dont est présentée pour l'avenir la situation du marché international du sucre pour justifier une réduction de nos capacités de production en Europe, avons-nous le sentiment que certains aspects évidents de l'économie de ce produit sont niés en fonction de considérations qui n'ont rien d'agricoles. Il n'est pas d'expert sucrier indépendant au monde qui estime justifiée une diminution de notre capacité au vu des perspectives actuelles d'équilibre entre l'offre et la demande à moyen terme. Peut-être se trompent-ils tous et la Commission a-t-elle raison dans ses évaluations... ?

Tous ces défauts ou défaillances de fonctionnement de la Politique Agricole Européenne peuvent et doivent être corrigés sans délai, car il n'est pas possible de conduire une politique raisonnable dans ce secteur en tentant constamment d'atteindre des objectifs de nature totalement différente. Une grande part de ces réformes doivent être conduites par la Commission dont le comportement actuel n'est pas assez objectif et équitable. Mais le Conseil des Ministres de l'Agriculture n'est pas, lui-même, assez attentif à la gestion de son secteur de compétence. Soucieux de conserver une totale initiative en matière de budget du FEOGA, il consacre l'essentiel de ses débats à des questions qui, dans les Gouvernements nationaux, sont réglées par les Ministres des Affaires Etrangères ou de l'Economie. Dès lors, il doit lui-même fixer le cadre de ses décisions par de nombreux allers et retours avec les diverses instances politiques de chaque Etat et même souvent avec les Chefs d'Etat ou de Gouvernement eux-mêmes. Les compromis auxquels il parvient laborieusement portant sur des intérêts fondamentaux, les mesures d'application, pourtant essentielles en agriculture, sont laissées aux experts sans orientations suffisamment précises. Le résultat de ce processus est un corps de mesures d'une complexité considérable et quelquefois d'une logique surréaliste.

Aboutir à plus de raison dans la politique européenne, c'est là une première et indispensable réforme. Mais cela n'épuise pas le sujet.

\*\*\*

### III

Quelle politique agricole commune pour demain ?

Pour répondre à cette question, il faut évidemment lever d'abord l'hypothèque de l'avenir de l'Europe : si celle-ci devait se « désintégrer » au sens propre, il ne resterait pas d'autre solution que de renationaliser la politique agricole, la plupart des pays partenaires y ayant intérêt. Avant d'envisager cette possibilité, il faut admettre que la construction européenne restera dans son état présent — à la politique agricole près.

Pour réformer celle-ci avec profit, il faut, nécessairement que les adaptations retenues correspondent aux changements fondamentaux qui sont survenus au cours des sept dernières années dans l'organisation politique et économique de notre monde. S'agissant de l'agriculture, trois contraintes s'imposent avec une vigueur nouvelle.

Tout d'abord, il est clair que le monde étant devenu instable et les courants d'échanges économiques moins assurés, il est impossible que l'Europe dépende aussi largement que par le passé de fournitures extérieures et lointaines pour son approvisionnement en denrées essentielles. Sans doute est-il vain de tendre à une autosuffisance totale. Ce serait coûteux directement et indirectement, notamment parce que la productivité marginale de notre agriculture européenne est décroissante et que l'interruption de certains échanges avec des pays acheteurs de nos produits industriels entraînerait une régression de notre niveau de vie.

Si un tel objectif d'auto-approvisionnement n'est pas raisonnable, il ne l'est pas davantage de vouloir négocier des concessions commerciales sans réciprocité dans le secteur agricole, comme ce fut le cas au cours des négociations multilatérales. Non seulement les Etats-Unis ne sont pas soumis dans ce secteur à la règle commune puisqu'ils bénéficient de la protection exorbitante du « waiver », mais ils n'ont jamais accepté la contrepartie — pourtant logique — du libre accès laissé en Europe à leurs exportations de soja, c'est-à-dire la possibilité pour les Européens d'exporter librement chez eux les produits laitiers dérivés de ce soja. D'autre part, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Argentine, en particulier dans le secteur des viandes, se sont abritées derrière les Etats-Unis pour obtenir des facilités d'accès en Europe sans ouvrir leurs marchés aux produits agricoles européens sur une base



égalitaire entre les Neuf pour les fromages, les alcools ou les animaux reproducteurs, par exemple.

Dans le monde incertain, où nous luttons désormais, il n'est pas raisonnable d'ouvrir nos marchés aux importations de produits vitaux, alors même que nous vivons avec la menace d'une interruption de notre approvisionnement en produits énergétiques.

De la même façon, il est évident que nous devons tirer le meilleur parti de nos ressources naturelles et notamment de notre potentiel agronomique, en le combinant avec notre savoir technologique et réduire ainsi notre dépense en devises, voire d'obtenir quelque excédent commercial extérieur. Certes, faute d'une balance des paiements commune pour l'Europe, cet objectif ne peut provoquer l'adhésion spontanée des Neuf pays partenaires. Mais dans la perspective que nous avons définie plus haut, comment serait-il possible de conserver le degré de solidarité actuelle en admettant qu'aucun progrès ne serait accompli dans ce secteur et dans celui de l'Europe monétaire ? Ne pas retenir quelques objectifs communs en matière de commerce extérieur, c'est tendre à la désintégration européenne compte tenu des tensions croissantes que provoquent entre les Etats membres les forces extérieures.

Enfin, la dernière contrainte qui s'impose pour toute réforme de la P.A.C. est celle de la dépense publique. Sans doute est-il impossible de fixer précisément le seuil au-delà duquel il ne serait plus raisonnable économiquement de dépenser pour l'agriculture au niveau des budgets de l'Europe et des Etats qui la composent. Mais ce que nous savons c'est qu'il n'est pas tolérable politiquement d'accroître la dépense publique, si son impact n'est pas socialement justifiable. Plus les transferts au bénéfice de l'agriculture s'élèvent, plus l'opinion doit avoir la certitude qu'ils sont consentis au bénéfice des plus pauvres. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui, où la Communauté dépense six fois plus par exploitation au bénéfice des producteurs de lait des pays à fortes structures (Pays-Bas, Danemark, Grande-Bretagne) qu'au profit de l'exploitation communautaire moyenne. Est-il raisonnable de dépenser 30 000 F par an pour aider des exploitants à obtenir un revenu supérieur à 100 000 F après impôt ?

Maintenir notre dépendance alimentaire à un niveau raisonnable du point de vue de notre sécurité et de notre dépense en devises extra-européennes, parvenir à une répartition plus juste des transferts communautaires, telles sont les orientations auxquelles doit répondre l'adaptation de la P.A.C. dans l'Europe d'aujourd'hui pour que cette politique

soit encore valable demain. A quels changements procéder dès lors ?

Limiter la garantie offerte aux producteurs les plus intensifs aujourd'hui, prendre en considération le potentiel des terroirs et éviter toute concession extérieure sur les produits à haute valeur ajoutée : telles doivent être les lignes de force de la réforme à entreprendre.

Il est absurde de continuer à encourager le développement d'une production laitière de plus en plus artificielle, c'est-à-dire sans lien avec l'exploitation des richesses fourragères intérieures. Mais il n'est pas acceptable économiquement et socialement de réduire le système de garantie actuel uniformément sans considération particulière pour les exploitations totalement naturelles, et faiblement capitalistes alors que le mode d'intervention en vigueur n'assure aujourd'hui qu'un niveau de vie tout au plus moyen à ceux qui les font valoir. La combinaison de ces deux exigences doit conduire à définir un système de garantie dégressive avec la croissance de la taille des exploitations laitières et leur recours grandissant aux aliments composés. De la sorte, sera rétablie une régulation de cette production que le bas prix du soja ne permet pas d'assurer aujourd'hui — et cela sans taxer cette sorte de protéines de façon discriminatoire pour respecter nos engagements internationaux. Un tel système résultera en particulier d'une taxe de coresponsabilité progressive par tranches selon la taille des exploitations et d'autant plus majorée à l'intérieur de chaque tranche que le chargement en vaches laitières à l'hectare sera plus élevé. Sans doute, ce système a-t-il l'inconvénient d'exiger un appareil administratif pour recueillir, traiter et contrôler les déclarations des exploitants. Mais s'il s'agit de la survie d'une garantie de revenu pour ceux qui en ont le plus besoin parce qu'ils n'ont que des superficies réduites en raison d'une évolution structurelle lente dans des régions où l'amortissement des équipements publics serait impossible sans eux, une telle complexité administrative n'est-elle pas le moindre mal ?

En tout cas, cette solution paraît préférable à celle qui tendrait à rééquilibrer les contributions budgétaires par des cotisations de coresponsabilité versées par les Etats et calculées en fonction de critères macro-économiques inspirés de ceux qui ont été indiqués plus haut. En effet, les Etats ne pourront adopter des critères comparables pour la répercussion de ces prélèvements sur leurs exploitants. Leurs intérêts sont trop divergents. L'un privilégiera les exploitations qui contribuent le plus à la prospérité de son complexe de commercialisation et de transformation des aliments du bétail, tandis qu'un autre sera plus sensible aux intérêts

de ses producteurs des régions défavorisées : il n'y aura pas d'égalité dans les conditions de concurrence et vraisemblablement peu d'autorégulation spontanée du système. Ce sera en fait un recul de la solidarité européenne sans contrepartie économique, sinon budgétaire.

Il faut s'attaquer résolument à l'absurdité actuelle du système de production laitière, car beaucoup plus que les exportations de beurre à destination de pays non occidentaux, le scandale permanent de la P.A.C. est la transformation de soja en lait, le séchage de ce lait avec une forte consommation d'énergie puis l'utilisation subventionnée de la poudre ainsi obtenue à grands frais pour l'alimentation des porcs et des volailles, comme cela s'est pratiqué à diverses reprises sous la pression des circonstances dans la Communauté. Il n'est pas contestable que, pour supprimer ces aberrations, il faut réduire la garantie offerte à ceux qui en sont le moins besoin et qui en outre sont ceux qui apportent le moins de valeur ajoutée à la collectivité européenne.

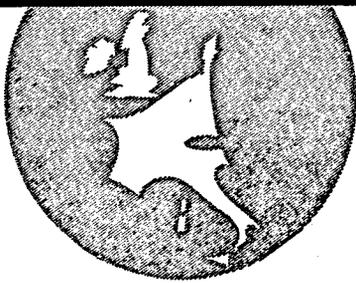
Dès lors que cette adaptation — difficile mais nécessaire — serait accomplie, il est facile à concevoir que, pour les céréales et le sucre, un système analogue s'imposerait, plus simplement fondé sur un quantum par exploitation avec une contribution progressive au-dessus de ce seuil pour participation aux charges d'exportation. Il est probable que ce système serait encore plus juste et plus efficace sur le plan économique, s'il était instauré après une pause d'une ou deux campagnes en matière d'ajustement des prix : la différence avec les cours mondiaux serait réduite à due proportion et les rendements stimulés par la nécessité. En outre, l'économie de nos secteurs des viandes blanches issues de la transformation des céréales et mélasses (porc, volailles, et même jeunes bovins) serait établie sur des bases plus saines. Ce serait certainement là une adaptation importante d'une politique qui ne présente pas dans ce secteur d'autre nécessité d'être réformée — sinon sur le plan monétaire.

Pour la plupart des autres productions et notamment pour la viande bovine et les fruits et légumes, frais ou transformés, les fleurs et plantes, la principale réforme de la P.A.C. devrait consister en une stabilisation des conditions de protection douanière. Certes quelques pays en voie de développement souhaitent accroître leurs débouchés et nous devons les y aider dans la perspective d'une coopération d'intérêt réciproque. Mais ces débouchés peuvent et doivent être trouvés avec notre aide financière, ailleurs que sur notre propre territoire. Faute de respecter cette règle, nous compromettons l'équilibre de certaines régions européennes qui n'ont souvent guère d'alternative de production,

en sorte que nous attentons ainsi à leurs capacités naturelles, tout en engageant finalement des dépenses d'importance comparable à celles de l'aide au développement qui auraient eu les mêmes effets. Il faut que nos partenaires extérieurs admettent que nous avons des intérêts analogues aux leurs, du point de vue du développement de notre agriculture, compte tenu de nos impératifs d'indépendance et de sécurité, même si de telles notions sont en contradiction avec les principes qui ont guidé le développement de l'Occident après 1945 — et qui l'ont conduit, au demeurant, jusqu'à son état actuel d'insécurité économique.

Après avoir examiné ce que devrait être l'adaptation de la Politique Agricole Commune si l'Europe veut continuer à vivre comme un ensemble de neuf pays solidaires dans un monde qui tend à briser leur entente, il est normal d'envisager aussi l'hypothèse d'un échec. Dans ce cas, comme dans celui où une forte tension internationale couperait l'agriculture française de ses marchés européens, il me semble que ses atouts se révéleraient pleinement : elle parviendrait à une indépendance alimentaire quasi totale avec un degré très correct de satisfaction des besoins. Il resterait à financer sur ressources nationales le coût actuel des exportations. Pour les produits laitiers, une légère revalorisation des prix à la consommation intérieure permettrait certainement de couvrir une grande partie des dépenses d'écoulement. Pour les céréales et le sucre, il faudrait trouver dans une participation des producteurs et une aide budgétaire l'équivalent des avantages actuels de la Communauté européenne : marché protégé à prix supérieurs aux cours mondiaux et restitutions à la charge du Fonds Européen de Garantie. Ce serait sans doute la partie la plus difficile à jouer. Cependant il faut tenir compte que les cours mondiaux flamberaient vraisemblablement et que nous devrions subvenir à une consommation intérieure de céréales accrue du fait de la diminution des importations de soja et de la couverture de notre déficit en viande de porc. Et quelle liberté commerciale retrouvée ! La situation de nos éleveurs de bovins serait certainement obérée par la perte partielle du débouché italien pour les jeunes animaux et pour faire vivre les régions à troupeau allaitant, il faudrait certainement qu'elles retrouvent une certaine production laitière : évolution souhaitable même dans le cas de la première hypothèse évoquée plus haut.

Sans doute une telle renationalisation des politiques agricoles est-elle parfois considérée comme plus théorique que réaliste, notamment au siège des Communautés. Il est vrai que, sauf pour l'agriculture britannique très faiblement intégrée à l'Europe six ans après l'adhésion, une telle adaptation



à un contexte radicalement différent serait délicate. Mais n'est-il pas réaliste de la conserver à l'esprit ? Ne vaut-il pas mieux affronter cette difficulté que s'épuiser à lutter contre l'érosion inexorable d'une construction européenne dont la destruction n'est pas nécessairement évitable sous la pression des forces du passé ?

\*  
\*\*

L'Europe des rêves n'est plus. Toute réforme de la politique agricole implique que l'on renonce à

une partie du rêve libéral pour en sauvegarder l'essentiel.

Il n'y a pas d'ouverture au grand large possible. Pas davantage il n'est raisonnable d'espérer maintenir intégralement le principe inavoué de la P.A.C. de papa : tous les producteurs quelle que soit la taille de leur exploitation ou leur système de production ont droit aux mêmes garanties. Le monde est devenu dangereux. Si nous voulons continuer à appartenir à une société libre, il nous faut le comprendre et nous adapter à cette nouvelle réalité.

# ACCORD DE PÊCHE ENTRE L'ESPAGNE ET LA CEE

## I. CHAMP D'APPLICATION ET OBJET(\*)

José Luis MESEGUER(\*\*)

(\*) La suite de cet article paraîtra dans le prochain numéro de la Revue.

(\*\*) Docteur en droit. Professeur associé au Département de droit international public (Faculté de droit). Université complutense de Madrid. Conseiller en droit international à la Direction générale de la pêche maritime.

Les opinions exprimées dans cet article le sont à titre tout à fait personnel et n'engagent nullement l'Administration espagnole.

## I. - Historique

Faisant suite à la résolution de La Haye du 3 novembre 1976, les négociations en matière de pêche entre l'Espagne et la Communauté Economique Européenne commencèrent officiellement le 3 décembre suivant. Les positions respectives étant diamétralement opposées (1), les délégations des deux parties tinrent des sessions de négociation en 1976 (les 3 et 22 décembre), en 1977 (le 19 mars et le 18 mai) et en 1978 (les 21 et 22 mars, les 8 et 9 juin et, finalement, les 21, 22 et 23 septembre), ainsi que d'autres réunions de caractère exclusivement technique, se situant cependant elles aussi dans le cadre des négociations proprement dites.

Au cours de cette longue période de négociation, les discussions portèrent sur quatre projets d'accord-cadre qui furent présentés par la CEE et qui posèrent pour l'Espagne de sérieuses difficultés d'ordre juridique dues aux positions divergentes adoptées par les délégations des deux parties à propos des principes du nouveau Droit de la mer. Le premier de ces projets, soumis par la Communauté à la négociation le 3 décembre, soulevait pour l'Espagne deux difficultés juridiques fondamentales qui en empêchèrent l'examen. La première provenait de la position espagnole à la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, par laquelle la délégation espagnole subordonnait son acceptation de la zone économique exclusive de 200 milles à la fixation de critères objectifs garantissant l'accès des flottes d'Etats tiers à l'exploitation des ressources biologiques de la zone économique par l'instauration d'une préférence en faveur des Etats dont les ressortissants pêchaient de manière habituelle dans les eaux libres relevant désormais de la juridiction nationale d'un Etat côtier (2). La seconde difficulté juridique était liée à l'esprit même du projet, dont l'acceptation équivalait à une renonciation aux droits de pêche issus de la convention européenne de pêche signée à Londres le 29 mars 1964 (3).

(1) Sur les deux positions, V. José Luis MESEGUER, *La política pesquera de la CEE ante el Derecho Internacional : Relaciones hispano-comunitarias*, dans *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, 1977, pp. 701 à 716.

(2) Sur la position de la délégation espagnole en matière de pêche, V. José Luis MESEGUER, *La III<sup>e</sup> Conferencia sobre Derecho del Mar : Posición española en materia de pesca marítimas*, dans *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXX, nos 2-3, Madrid, 1977, pp. 387 à 393.

(3) Sur la portée de ce projet d'accord-cadre comme sur les difficultés juridiques présentées par celui-ci dans les différentes propositions de 1977, V. José Luis MESE-



De nouvelles difficultés juridiques apparurent avec les projets ultérieurs. Dans le deuxième projet, présenté par la Communauté Economique Européenne lors de la session de négociation du 18 mai 1977 mais annoncé, quant à son contenu, au cours de la session du mois de mars précédent, se trouvait inséré un article 8 nouveau qui prévoyait l'arbitrage comme procédure subsidiaire de règlement des différends au cas où des consultations appropriées n'auraient abouti à aucun accord ; de cet arbitrage était exclu tout recours contre « l'exercice des droits souverains en matière d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de toute zone de pêche ». En somme, on visait à consacrer au niveau bilatéral un principe fortement attaqué par l'Espagne et la Communauté elle-même (4) au sein de la III<sup>e</sup>

GUER, *La política pesquera de la CEE...*, cit., en particulier pp. 716 à 726 ; voir aussi Julio D. GONZALES CAMPOS, *Las relaciones entre España y la CEE en materia de pesca*, dans l'ouvrage collectif « Il regime della pesca nella Comunità Economica Europea », Studi e Documenti sul Diritto Internazionale del Mare, 4, Milano, 1979, pp. 131 à 169.

(4) Lors de la cinquième session de la Conférence (2 août-17 septembre 1976), la délégation des Pays-Bas — agissant au nom de la Communauté en tant qu'elle assurait la présidence du Conseil — avait, à propos de l'article 18 de la quatrième partie du Texte unique de négociation officieux (A/CONF.62/WP.9/Rev. 1, du 6 mai 1976), qui indiquait les exceptions aux procédures obligatoires de règlement des différends, présenté le 23 août, un amendement qui tendait à affaiblir l'exception concernant l'exercice des droits souverains et qui fut appuyé par les délégations des autres Etats membres et par celle de l'Espagne.

L'amendement était ainsi libellé : « Nothing contained in the present Convention shall require any Contracting Party to submit to the dispute settlement procedures provided for in Section II of Chapter IV of the present Convention any dispute relating to the exercise by a coastal State of its rights and jurisdiction under the present Convention in respect of its territorial sea or its economic zone or its continental shelf, except when it is claimed that the coastal State : (i) has exceeded its rights or jurisdiction under the present Convention, or (ii) in the exercise of its rights or jurisdiction under the present Convention, has not complied with an international obligation under this Convention relating to such exercise, or (iii) has infringed the rights or jurisdiction of another State under the present Convention, or (iv) has abused its rights or jurisdiction under the present Convention to the detriment of another State ».

On peut remarquer, par ailleurs, que cet amendement évite soigneusement toute référence aux droits souverains tout en suivant les orientations proposées par la Commission au Conseil dans son document COM (76) 270 final (Rapport de la Commission au Conseil sur la Quatrième session de la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer et orientations proposées pour la Cinquième session de la Conférence, Bruxelles, le 2 juin 1976) ; en effet, après avoir recommandé que les Etats membres appuient l'inclusion dans la convention de procédures obligatoires de règlement des différends, en particulier de l'arbitrage, la Commission souligne qu'« il faudrait faire en sorte que le système s'applique autant que

Conférence sur le Droit de la mer. Cependant, le texte aurait pu être acceptable pour la délégation espagnole si le terme « exercice » y était remplacé par celui d'« existence » (5). Le même projet comportait aussi, en son article 10, la « clause territoriale » de la CEE, au sujet de laquelle la délégation espagnole avait de sérieux doutes, surtout en raison du caractère que l'on voulait attribuer à la zone de pêche communautaire et aux éventuels droits de pêche d'Etats membres qui n'avaient jamais pêché dans les eaux espagnoles.

Le troisième projet, présenté par la Communauté le 21 mars 1978, était pratiquement identique au second ; il n'en différait que par le libellé du préambule, où se trouvait mentionnée l'extension par l'Espagne, jusqu'à 200 milles, avec effet au 15 mars de la même année, des limites dans lesquelles s'exercerait sa juridiction en matière de pêche. Une fois surmontée la difficulté juridique que créait l'acceptation des 200 milles, l'Espagne soumit, à cette occasion, un projet d'accord où le texte de l'article 3 du projet communautaire était modifié de façon à fixer comme objectif des parties la réalisation d'« un équilibre satisfaisant de leurs relations en matière de pêche », au lieu d'« un équilibre satisfaisant des possibilités de pêche de chacune d'elles dans la zone de pêche relevant de la juridiction de l'autre partie » ; il y figurait également un nouvel article tendant à promouvoir la coopération entre les deux parties en vue d'assurer au mieux la conservation et la gestion des ressources biologiques de la mer et de faciliter la recherche scientifique, notamment en ce qui concerne les stocks ou populations de poissons existant dans les deux zones et les autres stocks

possible aux différends concernant l'exercice des droits des Etats côtiers lorsqu'il affecte ceux des autres Etats » (page 58).

(5) Avec l'inclusion du terme « exercice », l'article empêchait de soumettre à l'arbitrage toute question liée aux règlements émis par l'une des parties et capables d'affecter les activités de pêche de l'autre ; au total, comme l'adoption de toute mesure en matière de pêche implique l'exercice des droits souverains aux fins de l'exploration, de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources biologiques, la procédure arbitrale prévue aurait été privée de toute efficacité.

A l'opposé, la proposition espagnole avait pour but d'empêcher que l'existence même des droits souverains sur les ressources biologiques de la zone économique exclusive ne soit remise en question comme principe du nouveau droit de la mer, consacré par la pratique des Etats.

L'article 9 de l'accord définitif a éliminé ce débat formel en abandonnant l'arbitrage comme procédure de règlement des différends. La procédure a été simplifiée ; l'article mentionné dispose que « les parties conviennent de se consulter sur les questions concernant la mise en application et le bon fonctionnement du présent accord ou en cas de litige concernant l'interprétation ou l'application du présent accord ».

présentant un intérêt commun ; le projet en question comportait aussi un autre article disant expressément que l'accord était sans préjudice des accords existants relatifs à l'exercice de la pêche par les navires de l'une des parties dans la zone de pêche relevant de la juridiction de l'autre partie ; en même temps, à l'article relatif à l'arbitrage, le terme « exercice » était remplacé par celui d' « existence ».

Enfin, le 21 septembre 1978, la Commission présentait un quatrième projet d'accord, daté du 12 avril précédent, qui reprenait quelques-unes des propositions espagnoles concernant le préambule et l'article sur les stocks communs et qui comportait aussi, en tant qu'article 12, la proposition formulée officieusement en juin comme une éventuelle déclaration espagnole relative à la validité des accords antérieurs. Le contenu de ce dernier article traduisait l'esprit qui avait prévalu dans tous les projets précédents : le nouvel accord-cadre se substituerait à tous les accords de pêche antérieurs auxquels l'Espagne était partie avec un Etat membre de la Communauté.

Ce dernier projet fit l'objet d'une solution de compromis le 22 septembre.

## II. — Champ d'application et objet de l'accord-cadre entre l'Espagne et la CEE

Près de deux ans après le début des négociations, le texte définitif de l'accord de pêche négocié entre l'Espagne et la Communauté le 22 septembre 1978 fut paraphé le 27 du même mois. En même temps fut paraphé, en annexe à l'accord, le contenu économique de celui-ci pour le dernier trimestre de l'année en cours. Par suite de difficultés surgies au sein de la Communauté elle-même, l'accord de pêche n'a été signé que le 15 avril 1980, mais il a été appliqué de facto aux navires espagnols à partir de la date du paraphe. Il entrera en vigueur à la date à laquelle les deux parties se notifieront l'accomplissement des procédures internes nécessaires à cet effet ; toutefois, son article 12 dispose aussi qu'en attendant son entrée en vigueur, il sera appliqué provisoirement à compter de la date de sa signature.

L'accord se compose d'un préambule, de treize articles et d'une déclaration de la délégation espagnole relative à sa portée juridique par rapport aux accords de pêche signés par l'Espagne avec les Etats membres de la Communauté. En tant

qu'accord-cadre, il coïncide, dans ses lignes générales, avec ceux qui ont été négociés auparavant avec la Norvège, la Suède et les îles Féroé (6). Il ne s'en sépare que sur des points de détail ; l'un d'eux, à savoir la non-inclusion d'un article sur la validité des accords de pêche antérieurs, porte préjudice aux droits espagnols en ce qui concerne l'exercice de l'activité de pêche dans la zone française comprise entre six et douze milles ; d'autres, en revanche, comme par exemple l'énumération des zones auxquelles l'accord s'applique, clarifient la portée de la « clause territoriale ».

### 1. Champ d'application

La résolution de La Haye du 3 novembre 1976 décidait l'extension à 200 milles de la zone de pêche communautaire dans l'Atlantique Nord et la mer du Nord, sans préjudice de la faculté des Etats membres de procéder, également par une action concertée, à une extension identique dans d'autres zones de pêche relevant de leur juridiction, en particulier dans la Méditerranée. Dans le même sens, la loi espagnole 15/1978, du 20 février 1978, créait une zone économique exclusive au large des côtes espagnoles, mais, en attendant qu'un acte du gouvernement l'applique à la Méditerranée, elle n'était effective que pour la mer Cantabrique et l'Atlantique (7).

Le préambule de l'accord de pêche mentionne le fait que les zones de pêche de la Communauté s'étendent jusqu'à 200 milles marins au large des côtes bordant l'Atlantique Nord, la mer du Nord, le Skagerrak, le Kattegat et la mer Baltique, ainsi que le fait que l'exercice de la pêche à l'intérieur de ces limites est soumis à la politique commune de la Communauté en matière de pêche, sans préjudice de l'adoption de la même étendue pour les autres zones de pêche, notamment dans la Méditerranée.

Pour ce qui est de l'Espagne, le septième alinéa du préambule indique que celle-ci a créé, sur la côte Atlantique, une zone économique de 200 milles, dans laquelle elle exerce ses droits souverains aux fins de l'exploration, de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources, sans préjudice d'une action de même nature dans la Méditerranée.

Ces deux alinéas du préambule permettent d'interpréter la portée exacte du contenu de l'article 11, relatif à la « clause territoriale » (8). En effet,

(6) V. les textes de ces accords-cadre (JOCE du 29 août 1980).

(7) Elle est entrée en vigueur le 15 mars 1978. *Boletín Oficial del Estado*, n° 46, du 23 février.



cet article pouvait donner lieu à deux objections fondamentales de la part de l'Espagne : l'une était le risque de confusion, quant à leur nature, des zones de pêche communautaires et de la zone économique espagnole avec les territoires auxquels s'applique le traité de Rome et avec le territoire de l'Espagne ; l'autre résidait dans le problème des droits de pêche, dans la zone économique espagnole, des navires communautaires battant pavillon d'un Etat membre qui n'avait jamais pêché dans les eaux de cette zone, ce qui est le cas de l'Italie, par exemple.

Le préambule écarte lui-même la première de ces objections lorsqu'il affirme que les Etats côtiers doivent exercer leurs droits souverains sur les ressources de leurs zones respectives conformément aux principes du droit international. Par conséquent, que l'on consacre la nature de haute mer de la zone économique, comme tentent de le faire les Grandes puissances et les Etats réunis dans le traité de l'Atlantique Nord et dans le pacte de Varsovie, ou que l'on fasse triompher la position majoritaire représentée par les Etats côtiers, selon laquelle la zone économique a un caractère *sui generis* et comporte des aspects qui l'assimilent à la mer territoriale comme à la haute mer en même temps qu'ils l'en distinguent conformément au nouveau Droit de la mer en cours de formation à la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies traitant de ce sujet, il est clair que les zones économiques ne pourront pas être considérées comme équivalentes aux territoires des Etats côtiers : les compétences devront se répartir entre l'Etat côtier et les autres Etats de la communauté internationale (9).

(8) Article 11 : « Le présent accord s'applique, d'une part, aux territoires où le traité instituant la Communauté économique européenne est d'application et dans les conditions prévues par ledit traité et, d'autre part, au territoire de l'Espagne ».

(9) Cette interprétation de la « clause territoriale » a été donnée par la Communauté économique européenne elle-même à propos de l'accord de pêche signé avec le Canada (règlement (CEE) n° 2754/79 du Conseil du 3 décembre 1979, concernant la conclusion de l'accord en matière de pêche entre la Communauté économique européenne et le gouvernement du Canada et de l'accord sous forme d'échange de lettres concernant cet accord, JOCE, n° L 312 du 8 décembre 1979, p. 1).

C'est ainsi que dans la déclaration de la Communauté relative à l'article XII, qui contient une « clause territoriale » identique, on lit : « Conformément au vœu exprimé par le gouvernement du Canada, la Communauté confirme qu'elle considère l'article XII de l'accord, qui comporte des dispositions traditionnellement incluses dans les accords conclus entre la Communauté économique européenne et les pays tiers, comme n'influant nullement sur la question du statut juridique de la zone économique, qui fait actuellement l'objet de discussions dans le cadre de la troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer ».

Quant à la seconde objection, le texte même de l'article 11, nuancé par l'énumération limitative des zones maritimes qui figure dans le préambule, ne laisse planer aucun doute sur le fait qu'est exclue toute application de l'accord de pêche aux zones non incluses dans les 200 milles ; il semble résulter du préambule que seules les zones de pêche communautaires situées dans l'Atlantique Nord, la mer du Nord, le Skagerrak, le Kattegat et la mer Baltique sont soumises à la politique commune de la Communauté en matière de pêche, au moins à l'égard de l'Espagne. De cette interprétation du préambule peut découler automatiquement l'objection espagnole, surtout si la même Communauté n'accorde à l'Espagne que des captures dans les zones CIEM VI, VII et VIII où les navires de ce pays se sont livrés traditionnellement à la pêche dans les eaux européennes, sans y inclure les autres zones également traditionnelles au large du Groenland et de Saint-Pierre-et-Miquelon ni, à plus forte raison, les détroits et la mer Baltique.

En nous fondant donc sur le préambule, nous pouvons considérer que le champ d'application de l'accord de pêche entre l'Espagne et la CEE englobe, d'une part, les zones de pêche de la Communauté situées dans l'Atlantique Nord, la mer du Nord, le Skagerrak, le Kattegat et la mer Baltique et, d'autre part, la zone économique exclusive espagnole de la côte atlantique, y compris la mer Cantabrique. Par conséquent, en sont exclues, du côté de la Communauté, les zones réservées à ses Etats membres entre zéro et six milles, ou entre zéro et douze milles dans les cas prévus à l'article 101 de l'acte d'adhésion, et, du côté de l'Espagne, la mer territoriale, étendue à douze milles par la loi 10/1977, du 4 janvier 1977 (10), sans préjudice des droits reconnus aux pêcheurs français entre six et douze milles depuis l'embouchure de la Bidassoa jusqu'à la rive nord du rio Minho ; toutefois, ces droits, comme ceux reconnus aux pêcheurs espagnols dans les eaux françaises, sur une même étendue, depuis l'embouchure de la Bidassoa jusqu'au parallèle de la pointe nord de Belle-Ile, restent temporairement soumis au régime de la pêche prévu par le dispositif de l'accord. Par contre, vu le champ d'application de ce dernier, l'accord général de pêche entre l'Espagne et la France continue à régir l'exercice de la pêche par les ressortissants espagnols et français entre six et douze milles dans certaines zones de la Méditerranée (11).

(10) *Boletín Oficial del Estado*, n° 7 du 8 janvier 1977.

(11) Echange de notes du 20 mars 1967 constituant accord général de pêche maritime (*Boletín Oficial del Estado*, n° 293 du 8 décembre 1970 et *JORF* du 4 août 1967).

Aux termes de l'article I de l'accord, dans la zone de

## 2. Objet de l'accord de pêche

Aux termes de son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, l'accord « a pour objet d'établir les principes et règles qui régiront l'ensemble des conditions de l'exercice de la pêche par les navires de chacune des parties dans les zones de pêche relevant de la juridiction de l'autre partie ».

L'article ne mentionne que la réglementation de l'exercice de la pêche dans les zones qui se situent dans le champ d'application de l'accord ; il ne contient aucune reconnaissance de droits de pêche, mais ne nie pas non plus l'existence des droits que les pêcheurs des deux parties peuvent tirer, unilatéralement (12) ou par voie conventionnelle, de la convention de Londres de 1964. Celle-ci sert de fondement pour la réglementation de l'exercice de la pêche dans les eaux de l'Atlantique couvertes par l'accord général de pêche entre l'Espagne et la France, du 20 mars 1967 ; son article 5 interdit toute discrimination de fait ou de droit à l'encontre des navires étrangers. L'article 1<sup>er</sup> de l'accord de pêche entre l'Espagne et la CEE ne fait que rem-

six à douze milles au large des côtes de l'Espagne, « les ressortissants français jouissent à titre permanent du droit de pêcher toutes les espèces : ...sur la côte de la Méditerranée, depuis la frontière franco-espagnole jusqu'au cap de Creus » ; des droits égaux sont reconnus aux ressortissants espagnols entre six et douze milles « sur la côte de la Méditerranée, depuis la frontière jusqu'au cap Leucate ».

Sur cet accord général, V. François MONCONDUIT, *L'extension des zones de pêche réservées aux pêcheurs français. Application de la Convention de Londres du 9 mars 1964*, dans *Annuaire Français de Droit International*, 1967, pp. 685 à 690 ; voir aussi José Luis MESEGUER, *Convenios Bilaterales de Pesca*, dans l'ouvrage collectif « La Actual Revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española », I, Segunda Parte, Madrid, 1974, pp. 103 à 160, en particulier pp. 123 à 127.

(12) En application de l'article 9, paragraphe 1 de la Convention de Londres de 1964, l'Irlande a signé, ce même jour du 9 mars, avec la Belgique, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne, un « *Agreement as to transitional rights* » qui régit l'exercice de la pêche par les navires de ces pays entre trois et six milles jusqu'au 31 décembre 1965 ou jusqu'au 31 décembre 1966 dans le cas où l'Irlande établirait des lignes de base droites pour délimiter sa mer territoriale ; ces droits de pêche transitoires résultaient de l'article 2 (*United Nations, Treaty Series*, vol. 581, p. 90).

La zone comprise entre six et douze milles est soumise au régime permanent de la pêche établi par l'article 3 de la Convention pour les pays dont les navires de pêche ont habituellement pratiqué la pêche dans cette zone entre le 1<sup>er</sup> janvier 1953 et le 31 décembre 1962. L'Espagne réussit à démontrer sa présence historique dans les eaux irlandaises, et le gouvernement de l'Irlande lui reconnut les droits de pêche entre six et douze milles par différentes dispositions : *Maritime Jurisdiction (Amendment) Act 1964 (Specified States) Order*, 1965 (du 14 septembre) et *Maritime Jurisdiction (Amendment) Act 1964 (Specified States) (Amendment) Order*, 1967 (du 24 janvier).

placer les dispositions de la convention de Londres et de l'accord général qui sont relatives à la réglementation de l'exercice de la pêche, alors que les droits qui en découlent, tout comme les traités internationaux eux-mêmes, demeurent en vigueur.

En effet, la convention de Londres et l'accord général de pêche de 1967 continuent à s'appliquer entre l'Espagne et, selon les cas, la France et les autres Etats membres de la Communauté économique européenne conformément au droit international sanctionné par la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, et à l'article 234 du traité de Rome lui-même. Il en est ainsi pour diverses raisons : la convention de Londres est, d'après son article 15, de durée illimitée, encore que, au bout d'une période de vingt ans à compter de son entrée en vigueur, toute partie contractante ait le droit de la dénoncer moyennant un préavis de deux ans ; l'accord général entre l'Espagne et la France de 1967, quoi qu'il résulte de manière indirecte de la convention de Londres, reconnaît expressément dans son dispositif une coutume internationale qui oblige les deux Etats depuis des temps immémoriaux (13) ; enfin, la Communauté économique européenne n'est partie à aucun des deux instruments, bien que, par la résolution de La Haye, elle assume une compétence fonctionnelle en matière de pêche. Au demeurant, les deux instruments sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la politique commune de la CEE en matière de pêche, même s'ils sont postérieurs à la création de la Communauté. Toute interprétation contraire de l'article 234 du traité de Rome conduirait à un résultat absurde ; aussi bien les Etats originaires de la Communauté économique européenne (Allemagne fédérale, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) que les Etats adhérents ultérieurs (Danemark, Irlande et Royaume-Uni) ont signé, en tant qu'Etats indépendants et souverains, la convention

(13) Selon l'article V de l'accord général, « les deux délégations ont été d'accord pour estimer que les dispositions mentionnées aux articles I, II et III s'inscrivent dans le cadre des arrangements de voisinage prévus par l'article 9 (§2) de la Convention de Londres. Ces dispositions sont d'ailleurs fondées dans leur ensemble sur la reconnaissance des habitudes de pêche des ressortissants des deux pays ».

Le régime spécial d'exploitation en commun des ressources de pêche des eaux des deux pays se trouve reflété, avec une très grande clarté, dans la « Convention du 2 janvier 1768 destinée à expliquer et à amplifier l'article 24 du pacte de famille du point de vue de la navigation, du commerce maritime et de la visite de bateaux », qui, dans son article 3<sup>o</sup>, disposait que « seront également communes aux deux nations les pêches des côtes de France et d'Espagne, à condition que les sujets français et espagnols se soumettent aux lois, statuts et pratiques qui ont été établis avec les natifs des régions où ils se livrent à la pêche » (cf. Alejandro DEL CANTILLO, *Tratados de Paz y Comercio*, Madrid, 1843, pp. 509 à 516).



de Londres de 1964, et c'est à ce titre qu'il leur appartiendra, à eux seuls, de la dénoncer éventuellement, quand bien même la décision serait prise par un acte du Conseil.

Au surplus, l'interprétation selon laquelle le nouvel accord de pêche n'abroge pas les droits de pêche antérieurs que les Etats membres de la Communauté ont pu reconnaître à l'Espagne se dégage du contenu même de l'accord. Dans son projet d'accord du 12 avril 1978, présenté le 21 septembre de la même année, la Commission avait introduit le texte suivant à l'article 12 :

« Les dispositions du présent accord se substituent aux dispositions des accords concernant les relations en matière de pêche entre les Etats membres de la Communauté économique européenne et l'Espagne. Toutefois, elles n'affectent pas l'exercice des pratiques de pêche réciproques des pêcheurs côtiers frontaliers dans la baie de la Bidassoa et dans la baie du Figueras ».

Il n'y a pas de doute qu'avec ce texte le projet d'accord remplaçait toutes les dispositions des accords de pêche que l'Espagne avait signés auparavant avec les Etats membres de la Communauté, et ce non seulement en ce qui concerne l'exercice de la pêche, mais aussi quant à l'existence même des droits de pêche.

L'accord-cadre paraphé par l'Espagne et le Conseil des Communautés européennes le 27 septembre 1978 et signé le 15 avril 1980 ne contient aucune disposition similaire.

L'article 1<sup>er</sup> ne reprend, comme paragraphe 2, que la seconde phrase, libellée autrement, de l'article 12 du projet d'avril :

« 2. Toutefois, le présent accord n'affecte pas l'exercice des pratiques de pêche réciproques des pêcheurs dans la Bidassoa et dans la baie du Figueras tel que défini par l'accord du 14 juillet 1959 entre l'Espagne et la France » (14).

(14) Convention relative à la pêche dans la Bidassoa et la baie du Figueras, signée à Madrid, le 14 juillet 1959 (*Boletín Oficial del Estado*, n° 28, du 2 février 1975 ; elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1965).

Cette Convention s'ajoute à la longue liste d'accords sur les frontières signés entre l'Espagne et la France à travers l'Histoire et constitue un exemple séculaire des régimes frontaliers. Elle met à jour le régime commun de pêche, déjà établi au XVII<sup>e</sup> siècle pour la Bidassoa et la baie du Figueras ; la pêche est réservée « exclusivement et indistinctement en Espagne aux habitants d'Irun et Fontarabie, et en France, aux habitants de Bariatou, Urrugne et Hendaye » (article 10, 1<sup>o</sup>) ; la limite extérieure de ces eaux passe au nord de la ligne transversale joignant le cap du Figueras (pointe Erdico) en Espagne à la pointe du Tombeau en France (articles 1<sup>er</sup> et 4). Lorsqu'elles se situent en deçà de la ligne de base droite établie pour délimiter la mer territoriale en Espagne et en France, ces

Ainsi, l'exception prévue par l'article 12 du projet en ce qui concerne l'exercice de la pêche et les droits mêmes de pêche reconnus dans d'autres accords se trouve maintenant réduite au seul cas de l'exercice de la pêche dans les eaux de la Bidassoa et de la baie du Figueras, lesquelles ont traditionnellement bénéficié d'un régime spécial calqué sur les caractéristiques internationales des régimes frontaliers. D'un autre côté, le nouveau texte, tout en assurant un meilleur alignement sur le système international institué par l'accord de 1959, élimine toute interprétation erronée de la formule « l'intérêt de préserver les caractéristiques traditionnelles des activités de pêche dans les zones côtières frontaliers » qui figure à l'article 3, paragraphe 1, point b)i) de l'accord-cadre. C'est pourquoi on peut considérer, comme nous le verrons dans l'article suivant, que, dans la mesure où les eaux de la baie du Figueras se situent en deçà de la ligne de base droite tracée pour la délimitation de la mer territoriale de l'Espagne et de la France, les zones côtières frontaliers s'entendent toujours par rapport à l'accord général de pêche de 1967.

Il existe un lien étroit entre cette interprétation et le contenu de la déclaration suivante de la délégation espagnole, annexée à l'accord de pêche :

« Au sujet de l'article 1<sup>er</sup>, la délégation espagnole reconnaît que les dispositions de l'accord se substituent aux dispositions des accords concernant les relations en matière de pêche auxquels sont parties les Etats membres de la CEE et l'Espagne.

En cas de dénonciation de l'accord, l'Espagne se réserve la possibilité de faire valoir à l'égard de la Communauté les dispositions des accords de pêche qui régissaient ses relations en matière de pêche avec les Etats membres de la Communauté ».

Quant à la forme, cette déclaration ressemble fortement au libellé de la première phrase de l'article 12 du projet d'avril 1978 ; en revanche, quant au fond, elle a un sens tout à fait opposé.

La déclaration commence par une référence expresse à l'article 1<sup>er</sup>, qui, comme nous l'avons vu, précise que l'accord a pour objet « d'établir les principes et règles qui régiront l'ensemble des conditions de l'exercice de la pêche par les navires de chacune des parties dans les zones de pêche

eaux se trouvent exclues du champ d'application de l'accord général de pêche du 20 mars 1967.

Cette Convention a son antécédent historique dans les « Articles convenus entre les voisins de Fontarabie et d'Hendaye au sujet de la navigation et de la pêche en Bidassoa, avec l'approbation de leurs Majestés Catholiques et Très Chrésiennes, et sans préjudice des droits de l'une et l'autre Couronne : fait sur ledit fleuve en date du 20 décembre 1685 » (cf. Antonio RIQUELME, *Elementos de Derecho Internacional*, Madrid, 1849, tome II, p. 140).

relevant de la juridiction de l'autre partie ». En définitive, par le nouvel accord, l'Espagne et la Communauté économique européenne sont convenues des principes et règles qui régiront l'exercice de la pêche en ne remplaçant par ses clauses que les dispositions de la convention de Londres qui s'appliquent à la réglementation de l'exercice de la pêche ; les droits qui sont reconnus à l'Espagne en vertu de ladite convention et d'autres accords conservent leurs effets.

Le second alinéa de la déclaration peut induire en erreur quant à sa portée ; en effet, le fait que l'Espagne se réserve « de faire valoir à l'égard de la Communauté les dispositions des accords de pêche qui régissaient ses relations en matière de pêche avec les Etats membres de la Communauté » semble admettre que le nouvel accord se substitue aux droits de pêche. En réalité, il ressort du contexte même de l'accord que l'expression « à l'égard de la Communauté » reflète la simple reconnaissance par l'Espagne de ce que la Communauté a assumé les compétences des Etats membres en matière de pêche et qu'elle est donc compétente pour déterminer par voie de règlement l'exercice de l'activité de pêche au-delà des zones réservées aux Etats membres ; en cas de dénonciation de l'accord, tout recours devra être intenté contre la Communauté en tant que détentrice des compétences réglementaires relativement à l'exercice de la pêche en vertu des droits reconnus aux ressortissants espagnols par des accords internationaux toujours en vigueur, et contre l'Etat membre concerné en tant que partie aux accords par lesquels ces droits sont reconnus (14 bis).

### 3. Clause de révision

Dans la négociation des accords-cadre en matière de pêche inspirés plus ou moins directement par les principes qui font l'objet de discussions à la

(14 bis) Cette situation a, toutefois, changé par l'Arrêt de la Cour du 14 octobre 1980 (Pêche : droit des pays tiers), Affaire 812/79, Attorney General/Juan C. Burgoa.

Lors de cette sentence, le Tribunal a, expressément, déclaré que « l'article 234, alinéa 1, du traité s'applique aux droits et obligations créées entre l'Irlande et l'Espagne par la Convention de Londres sur la pêche de 1964 », de même, « par voie de conséquence » que « les institutions de la Communauté sont tenues de ne pas entraver l'exécution de ces engagements par l'Etat membre concerné ».

Conformément à cette doctrine du Tribunal, aucune institution communautaire (soit le Conseil, la Commission, le Tribunal de Justice, lui-même, etc.) se trouve en position légitime d'exiger le renoncement ou la substitution de régimes de pêche entre les six et douze milles, en vertu des Accords postérieurs à la Convention de Londres ; attendu que, en se basant sur les conclusions de l'Avocat général, M. CAPOTORTI, le Tribunal a déclaré que la Communauté économique européenne n'a pas succédé aux Etats membres en droits et obligations découlant de la Convention de Londres, de 1964.

III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, la pratique des Etats a consacré, comme clause de style, l'inclusion d'un article prévoyant l'examen ou la révision de l'accord lorsqu'il existera un traité multilatéral en la matière.

Le texte de cette clause varie cependant dans sa portée comme dans son contenu ; ainsi, par exemple, alors que, dans l'accord de pêche entre l'Espagne et le Canada (15), la révision est subordonnée à la condition que les gouvernements des deux pays ratifient une future convention multilatérale traitant des mêmes questions de fond, d'autres accords, tel celui de l'Espagne avec les Etats-Unis d'Amérique (16), prévoient la révision dans l'hypothèse où un traité multilatéral serait conclu dans le cadre de la III<sup>e</sup> Conférence sur le Droit de la mer, que les deux pays soient ou non parties à ce traité.

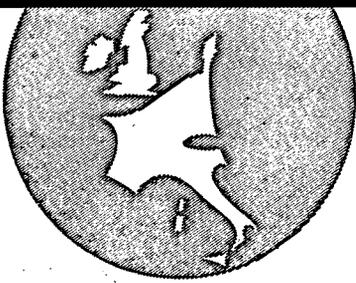
La Communauté économique européenne a suivi la même pratique pour les accords de pêche qu'elle a négociés, entre autres, avec les Etats-Unis d'Amérique, la Norvège, les îles Féroé et l'Espagne, quoique la rédaction de la clause en question change selon les accords. C'est ainsi que, dans l'accord entre les Etats-Unis et la CEE, il est prévu que celui-ci sera réexaminé par les deux parties après son entrée en vigueur « ou dans le cas de la conclusion d'un traité multilatéral résultant de la troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer » (17) ; l'article 14 de l'accord de pêche avec la Norvège est conçu de façon semblable (18). Dans les deux cas, l'examen des accords de pêche présuppose que la III<sup>e</sup> Conférence sur le Droit de la mer ait adopté un traité multilatéral sans qu'il soit nécessaire que ce dernier entre en vigueur d'une manière générale ou plus particulièrement pour les deux parties.

(15) Convention sur les relations en matière de pêche signée à Madrid, le 10 juin 1976 (*Boletín Oficial del Estado*, n° 265 du 5 novembre 1977 ; elle est entrée en vigueur le jour même de sa signature).

(16) Accord entre le gouvernement de l'Espagne et celui des Etats-Unis d'Amérique relatif aux pêcheries existant en face des côtes des Etats-Unis, signé à Washington, le 16 février 1977 (*Boletín Oficial del Estado*, n° 179, du 28 juillet ; il est entré en vigueur le 10 mars 1977).

(17) Article XVI, paragraphe 2. (*Règlement (CEE) n° 1220/77 du Conseil, du 3 juin 1977, relatif à la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant la pêche au large des côtes des Etats-Unis*, JOCE, n° L 141, du 9 juin 1977, p. 1).

(18) Article 14 : « A la suite de l'adoption d'une Convention par la troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, chaque partie peut demander des consultations en vue d'un examen des dispositions du présent accord à la lumière des dispositions d'une telle Convention » (doc. COM (78) 56 final, Bruxelles, le 15 février 1978).



Les accords de pêche conclus par la CEE avec la Suède, les îles Féroé et l'Espagne contiennent une clause de révision similaire, bien que de portée plus large ; en effet, dans tous ces accords, la clause est ainsi formulée :

« Les parties conviennent de procéder à l'examen du présent accord après la conclusion des négociations pour un traité multilatéral, menée dans le cadre de la troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer ».

Dans ces hypothèses, l'examen ou la révision de l'accord de pêche doit intervenir nécessairement lorsque sont conclues les négociations menées en vue de l'établissement d'un traité multilatéral au sein de la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, que ces négociations aient abouti ou non à l'adoption d'un traité multilatéral et, dans l'affirmative, que ce traité entre ou non en vigueur. La différence apparaît donc clairement entre les divers types de clause : dans le cas des accords avec les Etats-Unis et la Norvège, il est nécessaire, pour procéder à la révision, que la Conférence sur le Droit de la mer conclue un traité multilatéral ; au contraire, dans le cas de l'accord avec l'Espagne et les deux autres accords, la révision nécessite au préalable que les négociations entreprises pour l'établissement dudit traité multilatéral aient pris fin, que celui-ci soit conclu ou non.

Si l'on s'en tient au calendrier envisagé par la III<sup>e</sup> Conférence sur le Droit de la mer, la Communauté économique européenne devra réviser ses

accords de pêche avec l'Espagne, la Suède et les îles Féroé en 1981, à moins que chacune des parties liées par ces accords ne les dénonce, conformément aux dispositions prévues à cet effet.

---

### III. - Conclusion

---

Au sujet du champ d'application et de l'objet de l'accord de pêche entre l'Espagne et la Communauté économique européenne, on peut conclure que celui-ci a pour seul objet de réglementer l'exercice de la pêche, sans préjudice des droits qui peuvent appartenir aux ressortissants espagnols dans les eaux des Etats membres situées dans l'Atlantique, en vertu de la convention européenne de pêche signée à Londres, en 1964, ou d'autres accords internationaux, ni des droits dont peuvent bénéficier les ressortissants des Etats membres dans les eaux espagnoles de l'Atlantique, soit en vertu de l'accord général de pêche entre l'Espagne et la France de 1967 à l'intérieur de la mer territoriale entre six et douze milles, soit par application du critère des habitudes de pêche susceptible d'être employé en leur faveur par voie conventionnelle entre 12 et 200 milles au titre de la loi 15/1978, du 20 février 1978, relative à la zone économique.

Madrid, le 9 juin 1980

# DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES ET DROIT PÉNAL DES ÉTATS MEMBRES

Fausto CAPELLI (\*)

*Assistant à l'Université de Parme,*

*Avocat au Barreau de Milan*

1. La nécessité de résoudre d'une manière « avancée » le problème des effets produits, à l'intérieur du système juridique des Etats membres, par des directives et des décisions communautaires — mesures qui ne sont pas classées d'une manière explicite par l'article 189 du traité CEE parmi celles qui sont directement applicables — a été reconnue et signalée pour la première fois par la Cour de Justice dans l'arrêt rendu dans l'affaire 38/69 (*Commission/Italie*) (1) ; en l'espèce, il était question de la décision 66/532 (2), dite « décision d'accélération », relative à la réalisation anticipée de l'union douanière entre les pays membres.

Dans cet arrêt, la Cour, qui a constaté, dans le dispositif, que l'Italie avait manqué aux obligations découlant de la décision d'accélération, a tenu à souligner dans la motivation que cette décision, « bien qu'adressée formellement aux seuls Etats membres, est destinée à se répercuter sur l'ensemble du Marché commun et qu'elle conditionne ou prépare la mise en œuvre de dispositions directement applicables dans les Etats membres, résultant de l'article 9, alinéa 1, du traité et, en ce qui concerne les relations avec les pays tiers en particulier, du règlement du Conseil n° 950/68/CEE, du 28 juin 1968, relatif au tarif douanier commun ».

2. Puisqu'il s'agissait d'une procédure en constatation d'infraction engagée par la Commission à l'encontre de l'Italie sur la base de l'article 169, la Cour n'a pas cru devoir préciser davantage son opinion à l'égard du problème.

Par contre, son opinion a été développée davantage dans deux arrêts ultérieurs rendus respectivement dans les affaires 9/70 (*Grad*) (3) et 33/70 (*Sace*) (4). Dans le premier de ces arrêts, la Cour a admis l'effet direct des dispositions contenues dans une décision communautaire appliquée conjointement avec une directive, tandis que dans le second la Cour a reconnu l'effet direct d'une directive combinée avec les articles 9 et 13 du traité.

Les expressions utilisées dans le premier des arrêts ci-dessus (9/70) permettent de comprendre, sans qu'il y ait de doutes possibles, quels sont les effets que la Cour reconnaît aux décisions communautaires.

De l'avis de la Cour (5), « si, en vertu des dispositions de l'article 189, les règlements sont directe-

(1) Rec. 1970, p. 47 et suiv., et plus particulièrement p. 58.

(2) Décision du Conseil du 26 juillet 1966, *J.O.C.E.* n° L 165 du 21.9.1966.

(3) Rec. 1970, p. 825 et suiv. ; v. un commentaire de cet arrêt in *Foro Padano*, 1970, V, 26.

(4) Rec. 1970, p. 1213 et suiv. ; v. un commentaire de cet arrêt in *Foro Padano*, 1971, IV, 3.

(5) Rec. 1970, p. 838.

(\*) Cet article doit paraître également dans un ouvrage en cours de publication consacré au colloque du 26 octobre 1979, organisé par l'Université de Parme sur les rapports entre droit communautaire et droit pénal des Etats membres.



ment applicables et par conséquent par leur nature susceptible de produire des effets directs, il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire des effets analogues ;

que notamment la disposition selon laquelle les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour le destinataire permet de poser la question de savoir si l'obligation découlant de la décision peut seulement être invoquée par les institutions communautaires à l'égard de ce destinataire ou peut l'être éventuellement par toute personne intéressée à l'exécution de cette obligation ;

qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 189 reconnaît à la décision d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose, puisse être invoquée par des personnes concernées ;

que particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par décision, obligé un Etat membre ou tous les Etats membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte s'en trouverait affaibli si les justiciables de cet Etat étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire ;

que si les effets d'une décision peuvent ne pas être identiques à ceux d'une disposition réglementaire, cette différence n'exclut pas qu'éventuellement le résultat final, consistant dans le droit, pour les justiciables, de s'en prévaloir en justice, soit le même que celui d'une disposition réglementaire directement applicable ; ».

On constate ainsi que la Cour, qui utilise pour la première fois dans cet arrêt plusieurs argumentations qui seront employées dans les arrêts ultérieurs pour reconnaître un effet direct même aux directives, se réserve de vérifier, cas par cas, en vertu de l'article 189 du traité, la portée réelle des décisions communautaires.

Dans le deuxième des arrêts précités (33/70), la Cour a dû résoudre un problème moins difficile, bien que tout à fait nouveau par rapport au problème réglé dans l'arrêt précédent. Il s'agissait en effet, pour la première fois, de décider de la portée d'une directive communautaire, mais cette directive avait été adoptée par la Commission en vertu d'une disposition précise du traité, c'est-à-dire l'article 13, par. 2.

On sait que, sur la base de cet article, la Commission avait le droit de déterminer, par une directive, avant la fin de la période transitoire, le rythme d'abolition des taxes d'effet équivalant aux droits de douane. Or, par la directive 68/31 (6), examinée par

la Cour dans cet arrêt, la Commission avait donné exécution à l'article 13, par. 2, du traité et avait aboli avant le 1<sup>er</sup> juillet 1968 certaines taxes (droits sur des services administratifs) appliquées en Italie sur les importations en provenance des autres Etats membres.

Dans ce cas, donc, la directive communautaire constituait un simple complément de la disposition du traité (article 13, paragraphe 2), et devenait, de la sorte, directement applicable.

La disposition du traité devenait ainsi une « norme en blanc », complétée par la suite par la directive de la Commission. Telle étant l'une des interprétations possibles à suivre en l'espèce, il aurait suffi à la Cour, pour tourner l'obstacle constitué par la portée de la directive en général, de reconnaître que l'article 13, paragraphe 2, la « norme en blanc », combinée avec la directive 68/31 (disposition intégrative) était directement applicable.

La Cour n'a pas manqué de suivre, en premier lieu, cette interprétation, affirmant (7) :

« attendu que l'article 13, paragraphe 2, donnait compétence à la Commission pour fixer, avant la fin de la période transitoire, la suppression des taxes d'effet équivalent qu'elle désignerait et dont, par voie de directives, elle ordonnerait l'élimination « au cours » de ladite période ;

que la Commission, faisant usage de cette compétence, a, à la suite de la décision d'accélération 66/532, fixé par la directive 68/31, au 1<sup>er</sup> juillet 1968, la date à laquelle la taxe susdite devait avoir été entièrement éliminée ;

attendu qu'il résulte de ce qui précède que la question du président du tribunal de Brescia, en tant qu'elle concerne l'effet direct de l'obligation relative à l'élimination de la taxe italienne pour services administratifs, vise, en réalité, l'effet combiné des articles 9 et 13, paragraphe 2 du traité, de la décision 66/532 et de la directive 68/31 ; »

La Cour, quand bien même elle aurait pu conclure que le problème du cas d'espèce était réglé, a voulu affronter d'une manière spécifique le problème même de la portée de la directive 68/31, abordée séparément.

A cet égard, la Cour affirme que (8)

« la directive 68/31, dont l'objet est de fixer à un Etat membre une date limite pour l'exécution d'une obligation communautaire, n'intéresse pas seulement les rapports entre la Commission et cet Etat, mais entraîne aussi des conséquences juridiques dont peuvent se prévaloir, et les autres Etats mem-

(6) Publiée dans le J.O.C.E. n° L 12 de 1968.

(8) Rec. 1970, p. 1224.

(7) Rec. 1970, p. 1223.

bres eux-mêmes intéressés à son exécution, et les particuliers lorsque, par sa nature même, la disposition qui édicte cette obligation est directement applicable, comme il en est des articles 9 et 13 du traité ».

On peut ainsi constater que la Cour, reprenant une partie des argumentations développées dans l'arrêt précédent rendu dans l'affaire 9/70 à propos des décisions communautaires, a voulu se réserver de vérifier, cas après cas, l'effet immédiat éventuel des directives, par rapport à l'article 189 du traité.

3. A la suite de cette jurisprudence qui, nous l'avons vu, comportait en elle-même toutes les bases nécessaires pour que soit reconnu l'effet immédiat des directives elle-mêmes, la Cour est parvenue pour la première fois à cette reconnaissance explicite dans l'arrêt rendu dans l'affaire 41/74 (*Van Duyn*) (9). Dans cette affaire, une directive du Conseil (10) était prise en considération comme mesure autonome, indépendante, et non pas en tant que disposition d'application d'une norme du traité (hypothèse retenue dans le cas d'espèce de l'affaire 33/70 - *Sace*). Or, la Cour, reprenant presque mot à mot la jurisprudence de l'arrêt 9/70 (*Grad*) concernant les décisions communautaires, l'a confirmée point par point et intégralement étendue aux directives.

La Cour affirme en effet (11) que

« si, en vertu des dispositions de l'article 189, les règlements sont directement applicables et, par conséquent, par leur nature susceptibles de produire des effets directs, il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire d'effets analogues ;

qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 189 reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose, puisse être invoquée par des personnes concernées ;

que, particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par directive, obligé les Etats membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire ;

(9) Rec. 1974, p. 1337.

(10) Directive 64/221 (J.O.C.E. du 4.4.1964, p. 850), pour la coordination des dispositions spéciales concernant le transfert et le séjour des étrangers justifiés par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

(11) Rec. 1974, p. 1348.

que l'article 177 qui permet aux juridictions nationales de saisir la Cour de la validité et de l'interprétation de tous les actes des institutions, sans distinction, implique d'ailleurs que ces actes sont susceptibles d'être invoqués par les justiciables devant lesdites juridictions ;

qu'il convient d'examiner, dans chaque cas, si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre les Etats membres et les particuliers ; »

Si l'on compare à présent ces affirmations et celles de l'arrêt *Grad*, on peut constater la manière catégorique dont la Cour élimine, dans l'arrêt le plus récent, les doutes concernant sa propre orientation jurisprudentielle, doutes que l'arrêt *Grad* laissait encore subsister.

En effet, tandis que dans l'arrêt *Grad* la question toute entière était encore abordée comme si sa solution posait encore un problème :

« que notamment la disposition selon laquelle les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour le destinataire permet de poser la question de savoir si l'obligation découlant de la décision peut seulement être invoquée par les institutions communautaires à l'égard de ce destinataire ou peut l'être éventuellement par toute personne intéressée à l'exécution de cette obligation ; »

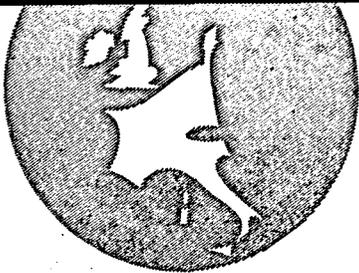
cette manière d'envisager le problème disparaît complètement dans l'arrêt *Van Duyn* et fait place à des affirmations absolument catégoriques.

Si l'on examine attentivement les deux arrêts comparés ci-dessus, on se rend compte que les conditions requises par la Cour pour pouvoir considérer comme directement applicable même une norme contenue dans une directive correspondent aux conditions bien connues que la jurisprudence a élaborées à partir du célèbre arrêt rendu dans l'affaire 26/62 (*Van Gend et Loos*) (1). C'est-à-dire que la règle doit être : (a) claire et précise ; (b) inconditionnelle, particulièrement du point de vue temporel, (c) indépendante du pouvoir discrétionnaire des Etats membres et des Institutions communautaires (13). Dans les décisions citées ci-dessus, on affirme en réalité les mêmes principes aussi bien en ce qui concerne l'arrêt *Grad* :

« cette obligation est inconditionnelle et suffisamment nette et précise pour être susceptible de produire des effets directs dans les relations entre les Etats membres et leurs justiciables »,

(12) Rec. 1963, p. 23 et suiv.

(13) V. à cet égard, pour tous, BEBR, L'applicabilité directe du droit communautaire, *Cahiers de droit européen*, 1970, p. 3 et suiv.



qu'en ce qui concerne l'arrêt *Van Duyn* :

« la disposition énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune réserve ou condition et qui, par sa nature, ne nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des institutions de la Communauté, soit des Etats membres ».

Cette jurisprudence a été confirmée par la Cour dans des arrêts ultérieurs (14) ; elle peut donc être considérée comme constante.

4. En plus du problème fondamental de l'applicabilité immédiate des règles contenues dans les directives, la Cour, en de nombreux arrêts (15), a eu l'occasion d'examiner d'autres problèmes de caractère général, liés soit à l'entrée en vigueur des directives communautaires, soit à leur interprétation (16).

5. Les questions relatives à l'applicabilité immédiate des directives communautaires ont toujours été posées par des juges nationaux appelés à résoudre des cas d'espèce dont étaient saisies des juridictions administratives (ex. : expulsion de ressortissants d'un autre Etat membre : refus d'accorder des autorisations particulières prévues par le droit communautaire) ou des juridictions civiles (en particulier à propos de directives de nature fiscale ou douanière).

Il ne s'était encore présenté aucun cas bien précis rendant nécessaire de prendre en considération au cours d'une procédure pénale les effets d'une directive.

D'un point de vue théorique, ce problème aurait pu être résolu à la lumière de la jurisprudence de la Cour, et en particulier de l'arrêt rendu dans l'affaire 82/71 (*SAIL*) (17).

(14) V. les arrêts dans les affaires 51/76 (*VNO*), Rec. 1977, p. 126 ; 38/77 (*ENKA*), Rec. 1977, p. 2215 ; 21/78 (*DELKVIST*), Rec. 1978, p. 2339.

(15) V. par exemple les arrêts rendus dans les affaires suivantes : 79/72 (*Commission/République italienne*), Rec. 1973, p. 66 ; 10/76 (*Commission/République italienne*), Rec. 1976, p. 1359 ; 123/76 (*Commission/République italienne*), Rec. 1977, p. 1449 ; 5/77 (*Tedeschi/Denkavit*), Rec. 1977, p. 1576.

(16) V. pour des types particuliers de directives communautaires, FERRANTE, *La natura giuridica della direttiva detagliata* ; RINOLDI, *Appunti in materia di Scambi internazionali di taluni prodotti industriali* ; les deux articles in *Diritto comunitario e Scambi internazionali*, 1979, p. 299 et p. 304. V. en outre M. AYRAL, *La transposition des directives dans les droits nationaux*, *Revue du Marché Commun*, 1977, p. 411.

(17) Rec. 1972, p. 135. C'est l'arrêt bien connu relatif aux centrales laitières en Italie. V. aussi l'arrêt en l'affaire 88/77, Rec. 1978, p. 473 (attendu n° 16).

On sait que, dans cet arrêt, la Cour, en répondant à l'objection du Gouvernement italien d'après laquelle les questions posées par le juge pénal n'étaient pas recevables (« du fait que des solutions qui auraient été données par la Cour auraient une influence sur le droit pénal d'un Etat membre »), a affirmé d'une manière très directe :

« que l'article 177, conçu en termes généraux, ne fait aucune distinction selon le caractère, pénal ou non, de la procédure nationale dans le cadre de laquelle les questions préjudicielles ont été formulées ;

que l'efficacité du droit communautaire ne saurait varier selon les différents domaines du droit national à l'intérieur desquels il peut faire sentir ses effets ; que la Cour est donc compétente pour répondre aux questions posées. »

Or, telle étant l'orientation de la Cour, il aurait suffi de relier cette jurisprudence, dégagée au sujet de dispositions directement applicables contenues dans le traité ou dans les règlements, à la jurisprudence étudiée ci-dessus, qui attribue des effets directs même aux directives, pour résoudre le problème qui nous intéresse. D'après ce que nous en savons, personne n'était encore parvenu à cette conclusion explicite ; on a donc dû attendre un arrêt spécifique de la Cour pour pouvoir considérer notre problème comme définitivement résolu.

Cet arrêt a été rendu le 5 avril 1979, dans l'affaire 148/78 (*Ratti*), sur demande du « Pretore » pénal de Milan (18).

En l'espèce, il s'agissait d'évaluer la valeur juridique, du point de vue du droit pénal, de deux directives communautaires : la première en matière d'emballage et d'étiquetage de produits dangereux (solvants), la deuxième en matière d'emballage et d'étiquetage de vernis, peintures, etc.

Lors du procès, le délai prévu pour l'introduction dans le système juridique des Etats membres était déjà écoulé quant à la première directive, tandis qu'il ne l'était pas quant à la seconde. Le prévenu dans le procès pénal avait respecté les dispositions des deux directives, mais avait violé celles des lois italiennes antérieures aux directives elles-mêmes, lois qui n'étaient pas encore en accord avec ces directives.

Puisque la violation des lois nationales aurait entraîné l'application de sanctions pénales, le « Pretore » de Milan s'est adressé à la Cour de justice du Luxembourg pour savoir, entre autres, si les dispositions contenues dans les directives auraient pu avoir des effets tels qu'ils auraient exclu l'application des sanctions susmentionnées.

(18) Rec. 1979, p. 1628.

La Cour, après avoir confirmé sa propre jurisprudence quant à l'effet immédiat des directives qui imposent aux Etats membres des obligations précises et inconditionnelles, a reconnu qu'en l'espèce les deux directives auraient pu être considérées comme immédiatement applicables.

La solution des questions posées par le « Pre-tore » a été toutefois différente, selon que le délai prévu pour la mise en œuvre des directives à l'intérieur des Etats membres était ou non écoulé. En effet, dans le cas de la directive qui aurait déjà dû être mise en œuvre en Italie, la Cour a affirmé que :

« Un Etat membre ne saurait appliquer sa loi interne — même si elle est assortie de sanctions pénales — non encore adaptée à une directive, après l'expiration du délai fixé pour sa mise en œuvre, à une personne qui s'est conformée aux dispositions de ladite directive. »

Tandis que dans le cas de l'autre directive, non encore mise en œuvre, la Cour a jugé que celle-ci : « ne peut faire naître dans le chef du particulier qui s'est conformé aux dispositions de ladite directive avant l'expiration du délai d'adaptation prévu pour l'Etat membre, aucun effet qui pourrait être pris en considération par les juridictions nationales. »

De ce qui précède on peut déduire que la Cour, même sous cet aspect, considère qu'elle peut assimiler les dispositions contenues dans les directives à celles qui sont contenues dans les règlements, et qu'elle fait dépendre leur applicabilité de leur entrée en vigueur effective, essentiellement par rapport au moment où l'empêchement découlant de la condition temporelle ne subsiste plus (19).

Au demeurant, il faut bien reconnaître que l'arrêt *Ratti* constitue une nouvelle pièce maîtresse de l'édifice que la Cour est en train de construire graduellement avec une ténacité remarquable.

(19) V. pour une confirmation récente, l'arrêt rendu le 12 juillet 1979, affaire 224/78 (*Union laitière normande*), Rec. 1979, pas encore paru.

L'assimilation mentionnée dans le texte pourrait peut-être faire naître quelques perplexités. En effet, l'applicabilité directe des règles communautaires entraîne que celles-ci sont valables erga omnes, de sorte que tous les ressortissants peuvent s'en prévaloir lors d'un procès. Or, si une telle efficacité, astreignante aussi bien pour les Etats (et les Institutions publiques, en général) que pour les justiciables (personnes physiques et personnes morales), peut être reconnu sans difficultés à propos des règlements, on pourrait au contraire facilement douter d'un tel effet dans le cas des directives qui auraient déjà dû être mises en œuvre dans les Etats membres, mais ne le sont pas encore ou pas encore clairement. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans les deux cas, si les dispositions immédiatement applicables contenues dans les directives étaient plus favorables aux particuliers, ceux-ci pourraient s'en prévaloir lors d'un procès, ce qui aurait pour conséquence de paralyser l'application des dispositions internes, même de caractère pénal, non conformes aux

dispositions communautaires. Par contre, il pourrait y avoir des incertitudes dans le cas où les dispositions immédiatement applicables contenues dans les directives seraient moins favorables aux particuliers. En fait, dans ce cas, nous pourrions nous demander si le caractère obligatoire des normes directement applicables donne aux Etats membres (et aux Institutions publiques, dans le sens précisé ci-dessus) le droit d'engager des procédures à l'encontre des particuliers qui n'auraient pas respecté les dispositions des directives. S'il s'agissait de règlements, il est évident que les Etats n'auraient pas seulement la possibilité, mais bien plutôt l'obligation d'agir à l'égard de ces particuliers en vue de faire respecter les règles directement applicables.

Quant aux directives, faut-il vraiment admettre que les mêmes conséquences dérivent de leur applicabilité immédiate ? S'il n'en était pas ainsi, faudrait-il parler d'une nouvelle notion d'applicabilité directe des règles communautaires (plus étroite et non valable erga omnes) ?

Nous avons l'impression que le problème, présenté en ces termes, est mal posé. Il faut l'aborder en partant non pas tant de la notion d'applicabilité directe, mais plutôt de la notion de directive. Comme l'indique expressément l'article 189 du traité, la directive « lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre », tout en laissant à l'Etat lui-même pleine liberté de choisir les moyens internes pour atteindre ce résultat.

Il suffit à présent de réfléchir sur cette définition pour retrouver les argumentations qui peuvent servir à résoudre notre problème.

Il est bien connu que les Etats membres, pour différentes raisons, tardent parfois à mettre en œuvre les directives communautaires. Dans le Recueil de la jurisprudence de la Cour, on trouve de très nombreux arrêts rendus à l'égard des Etats membres en raison de ces retards. Or, comme aucune sanction spécifique n'était prévue contre les Etats membres en cas de manquement à leur obligation, on risquait de ne pas pouvoir appliquer d'une manière uniforme à l'intérieur de la Communauté les règles communautaires et même les dispositions qui, du fait de leur contenu, auraient pu être immédiatement appliquées à l'intérieur des Etats membres en faveur des justiciables, sans qu'il y ait la nécessité d'adaptations législatives particulières. C'est pourquoi la Cour a probablement considéré qu'il était opportun, même pour les directives, de tirer avantage de l'élément sanction découlant de l'application directe, pratique qu'elle avait suivie avec succès depuis le début en cas de défaut d'exécution (ou d'inobservation) des règles contenues dans le traité ou dans les règlements communautaires. (V. à ce propos les intéressantes considérations de M. AYNAL, op. cit. p. 420-422).

On sait que l'applicabilité directe des règles communautaires comporte en elle-même, en cas d'inobservation des règlements de la part des Etats membres, à côté d'un effet positif en faveur des justiciables — qui ont la possibilité de sauvegarder leurs droits devant les juges des Etats membres — un effet de sanction à l'égard des Etats qui n'ont pas respecté leurs obligations : les Etats sont ainsi obligés, par le biais de leurs propres juges nationaux, de donner effectivement exécution aux règles communautaires dont les Institutions communautaires n'ont pas réussi à imposer le respect (v. P. PESCATORE, Responsabilité des Etats membres en cas de manquement aux règlements communautaires, Foro Padano, 1972, IV, 9).

En ce qui concerne les directives, l'élément sanction prend une importance particulière en ce sens que les Etats qui ont manqué à leurs obligations ne peuvent imposer aux justiciables, sur leur propre territoire, le respect de règles nationales qui seraient en conflit avec une directive dont la mise en œuvre aurait été retardée par la faute des Etats.



Il en découle que, si la règle contenue dans une directive (dont toutes les conditions seraient réunies pour qu'elle soit considérée directement applicable) était plus favorable aux justiciables, ces derniers pourraient l'invoquer et s'opposer éventuellement à l'application de la règle interne contraire. Par contre, si la règle communautaire était moins favorable aux justiciables, l'Etat membre ne pourrait en imposer le respect, pour cette simple raison que l'Etat est seul destinataire des directives et que, s'il n'a pas rempli ses obligations, il ne peut imposer aux justiciables le respect des dispositions qu'il n'a pas respectées lui-même en temps voulu.

Dans cette seconde hypothèse, l'effet sanction de l'applicabilité directe paralyse l'action de l'Etat pendant toute la période de la durée du manquement. La conclusion qui vient d'être tirée dérive au fond de la nécessité de sanctionner l'Etat qui ne s'acquitte pas de ses obligations. Ainsi, il lui serait interdit d'invoquer, lui-même, la possibilité d'application immédiate, à l'encontre des justi-

ciables, d'une disposition contenue dans une directive qui n'aurait pas été correctement, et en temps voulu, transposée dans son propre système juridique. (Pour une confirmation indirecte de cette thèse, voir l'attendu n° 10 de l'arrêt dans l'affaire 52/75 — *Commission/Italie*, Rec. 1976, p. 284 — dans lequel la Cour affirme : « Attendu que l'exacte application d'une directive est d'autant plus importante que les mesures d'exécution sont laissées à la discrétion des Etats membres et que, faute d'atteindre dans les délais fixés les objectifs visés, de tels actes seraient privés d'efficacité ; que si, à l'égard des Etats membres destinataires, les dispositions d'une directive ont un effet non moins contraignant que celui d'une autre règle de droit communautaire, un tel effet appartient à plus forte raison aux dispositions relatives aux délais pour la mise en œuvre des mesures prévues, notamment du fait qu'au-delà de l'expiration de ces délais, la disparité des régimes appliqués dans les Etats membres pourrait engendrer des discriminations »).

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

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 huit premières parties de cette étude sont parues dans les numéros 231, 232, 233, 234, 236, 237, 238 et 240 de la Revue.

DEUXIEME PARTIE. (suite)

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

## 10° Interprétation de l'article 24 de la Convention de Bruxelles

230. *Le texte interprété par la Cour de justice et les deux arrêts interprétatifs.* L'article 24 de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 dispose :

« Les mesures provisoires ou conservatoires prévues par la loi d'un Etat contractant peuvent être demandées aux autorités judiciaires de cet Etat, même si, en vertu de la présente Convention, une juridiction d'un autre Etat est compétente pour connaître du fond. »

Cet article a été interprété, dans un contexte plus large, ensemble avec d'autres textes de la Convention, dans deux arrêts de la Cour, à savoir :

— l'arrêt Jacques de Cavel *contre* Luise de Cavel, du 27 mars 1979, affaire 143/78, Rec. 1979, 1055 et

— l'arrêt Bernard Denilauler *contre* S.N.C. Couchet Frères du 21 mai 1980, affaire 125/79, inédit.

A. *L'arrêt Jacques de Cavel contre Luise de Cavel, du 27 mars 1979, affaire 143/78, Rec. 1979, 1055.*

231. *La saisine de la Cour de justice et le motif 9 de l'arrêt du 27 mars 1979.* La Cour de justice a été saisie d'une question préjudicielle formulée par le Bundesgerichtshof, laquelle ne faisait aucune référence à l'article 24, mais visait uniquement l'article 1, alinéa 2, n° 1 de la Convention de Bruxelles. De même, le dispositif de l'arrêt du 27 mars 1979 ne mentionne pas l'article 24 de la Convention.

Toutefois, la Cour a fait une large place à l'interprétation de ce dernier texte, dans les attendus de son arrêt. C'est uniquement le motif 9 de l'arrêt susmentionné qui sera examiné ci-après. Les autres aspects de l'affaire ont déjà été analysés à l'occasion de l'interprétation de l'article 1, alinéa 2, n° 1 de la Convention de Bruxelles (voir n° 134 à 142, *supra* ; RMC, n° 236, avril 1980, pp. 201-205).

232. *Le motif 9 de l'arrêt du 27 mars 1979.* En ce qui concerne l'interprétation de l'article 24 de la Convention, la Cour de justice a formulé les attendus suivants :



« attendu par ailleurs que la Convention ne fournit aucune base juridique permettant de distinguer, quant à son champ d'application matériel, entre mesures provisoires et définitives ; »

« que cette conclusion n'est pas affectée par l'article 24 de la Convention selon lequel « les mesures provisoires ou conservatoires prévues par la loi d'un Etat contractant peuvent être demandées aux autorités judiciaires de cet Etat, même si, en vertu de la présente Convention, une juridiction d'un autre Etat contractant est compétente pour connaître du fond » ; »

« qu'en effet, cette disposition vise expressément le cas de mesures provisoires dans un Etat contractant. Lorsque la juridiction d'un autre Etat contractant est en vertu de la présente Convention compétente pour connaître du fond et qu'elle ne saurait, dès lors, être invoquée pour faire rentrer dans le champ d'application de la Convention, les mesures provisoires ou conservatoires relatives à des matières qui en sont exclues. »

233. *Observations concernant l'arrêt du 27 mars 1979.* L'argumentation développée par la Cour dans le motif 9 de ses attendus paraît être pleinement fondée, car l'objet de l'article 24 n'est pas d'élargir le champ d'application de la Convention, mais uniquement d'attribuer une compétence à l'intérieur de ce champ d'application.

Le même point de vue a été exprimé par l'avocat général, M. Jean-Pierre Warner, dans ses conclusions du 22 février 1979 :

« ...l'article 24 ne s'applique pas lorsque la question de fond n'entre pas dans le champ d'application de la Convention. Il serait étonnant qu'il en soit autrement parce que cela signifierait que, dans des cas n'entrant pas dans le champ d'application de la Convention, les juridictions des Etats membres seraient néanmoins obligées d'exécuter les ordonnances provisoires les unes des autres. »

On peut regretter que la Cour n'ait pas mentionné, dans le dispositif de son arrêt, l'article 24 qui avait été invoqué devant elle et qui a été écarté pour les raisons développées dans le motif 9 précité (120).

B. *L'arrêt Bernard Denilauler contre S.N.C. Couchet Frères, du 21 mai 1980, affaire 125/79 (inédit).*

234. *Les questions préjudicielles formant l'objet du renvoi.* Par ordonnance du 25 juillet 1979,

(120) Voir, au sujet de l'arrêt du 27 mars 1979, la note de M. André HUET in *Clunet*, 1979, pp. 681-691, notamment pp. 682-683.

l'Oberlandesgericht (Cour d'appel) de Francfort-sur-le-Main, a demandé à la Cour de justice de statuer, par voie préjudicielle, sur les questions suivantes :

« 1. Les articles 27, n° 2, et 46, n° 2, visent-ils également les procédures dans le cadre desquelles l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires est autorisée sans que la partie adverse ait été entendue ? »

« 2. L'article 47, n° 1, de la Convention doit-il être compris en ce sens que la partie qui demande l'exécution doit également produire les documents de nature à établir que la décision à exécuter a été signifiée, alors que cette décision a pour objet une mesure provisoire, de caractère purement conservatoire ? »

« 3. Indépendamment de la règle de l'article 34, alinéa 2, de la Convention, l'article 36, alinéa 1, de ladite Convention autorise-t-il, dans le cadre du recours formé contre l'autorisation de procéder à l'exécution d'une mesure provisoire et conservatoire au sens de l'article 24 de la Convention, le débiteur à présenter une défense au fond sans égard à l'époque à laquelle ont pris naissance les motifs sur lesquels se fonde cette défense ; autrement dit, le débiteur peut-il, en particulier, dans les cas de ce genre, invoquer la compensation sur la base d'une créance qu'il détenait contre le demandeur dès avant l'octroi de la mesure provisoire dans l'Etat d'origine. »

« 4. En cas de réponse affirmative à la question n° 3, la circonstance que le débiteur a formé, dans l'Etat d'origine de la décision, un recours ouvert contre celle-ci et qu'il a fondé ce recours sur la même défense au fond que celle qu'il a invoquée aux fins du recours formé dans l'Etat de mise à exécution conformément à l'article 36, alinéa 1 de la Convention, fait-elle obstacle à ce qu'il présente cette défense au fond dans le cadre de ce dernier recours ? »

235. *Faits et procédure.* La Société Couchet Frères, demanderesse au principal, dont le siège est à Andrézieux-Bouthéon (France) ayant exécuté pour la firme allemande B. Denilauler divers transports de marchandises et n'ayant pas obtenu paiement des factures y afférentes, a assigné son cocontractant devant le Tribunal de grande instance de Montbrison qui, par jugement du 4 juillet 1979, a condamné B. Denilauler au paiement des sommes réclamées, à savoir 120 000 francs français en principal ; après avoir rejeté une demande du débiteur, invoquant la compensation à concurrence de 65 000 francs.

En cours de procédure le Président du Tribunal, saisi de l'action au principal, a autorisé Couchet à pratiquer une saisie conservatoire sur l'avoir bancaire de Denilauler auprès de la Société générale alsacienne de banque à Francfort-sur-le-Main, pour sûreté de la somme de 120 000 francs, majorée de 10 000 francs pour intérêts et frais.

La saisie conservatoire a été autorisée en vertu de l'article 48 du Code de procédure civile français, par ordonnance du 7 février 1979, rendue sans que Denilauler ait été entendu.

L'ordonnance étant exécutoire, Couchet a demandé au Landgericht (tribunal de première instance) de Wiesbaden qu'elle soit revêtue de la formule exécutoire pour la République fédérale d'Allemagne. Il a demandé, en même temps la délivrance d'une ordonnance lui permettant de saisir les avoirs bancaires susmentionnés.

Par ordonnance du 23 mars 1979, le Président de la Sixième Chambre civile du Landgericht de Wiesbaden a fait droit à la demande et a ordonné que l'ordonnance française du 7 février 1979 soit revêtue de la formule exécutoire, ce qui a été fait le 28 mars 1979. Par acte du même jour il a été procédé à la saisie conservatoire sollicitée.

Denilauler a formé un recours devant l'Oberlandesgericht (Cour d'appel) de Francfort-sur-le-Main contre l'ordonnance du Président du Tribunal de Wiesbaden, demandant, à titre principal, l'annulation de ladite ordonnance, en faisant valoir que la requête d'exequatur aurait dû être rejetée, en vertu de articles 27, n° 2, et 46, n° 2, de la Convention de Bruxelles, au motif que la demande de saisie conservatoire, présentée le 7 février 1979 au Président du Tribunal de Montbrison, ne lui avait pas été signifiée.

A titre subsidiaire, Denilauler concluait que la saisie ne soit autorisée qu'à concurrence de 55 000 francs, c'est-à-dire en déduisant de la somme réclamée de 120 000 francs le montant de 65 000 francs dont il avait demandé, sans succès, la compensation.

Par ordonnance du 25 juillet 1979, l'Oberlandesgericht de Francfort-sur-le-Main a demandé à la Cour de justice de statuer sur les quatre questions préjudicielles ci-dessus énoncées (Voir n° 234 *supra*).

Il convient de faire observer que l'article 24 de la Convention de Bruxelles n'était expressément visé que dans la quatrième question du renvoi, à laquelle la Cour n'a pas cru nécessaire de répondre, compte tenu de sa réponse aux deux premières questions.

Cependant l'interprétation de cet article était implicitement concernée par la première et la deuxième question préjudicielle.

De même, si la Cour n'a pas expressément nommé l'article 24 dans le dispositif de son arrêt du 21 mai 1980, cet article a fait l'objet de précisions très explicites dans le motif 17 dudit arrêt.

Dans la procédure devant la Cour de justice des observations écrites ont été déposées par la Société Couchet, demanderesse au principal, par le Gouvernement du Royaume-Uni, par le Gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes.

A l'audience du 26 février 1980, la Société Couchet, la Commission des Communautés européennes et le Gouvernement du Royaume-Uni ont été entendus en leurs observations orales. L'avocat général, M. Henri Mayras, a présenté ses conclusions à l'audience du 26 mars 1980 et la Cour a rendu son arrêt le 21 mai 1980.

236. *Les thèses soutenues devant la Cour de justice.* En ce qui concerne l'interprétation de l'article 24 de la Convention de Bruxelles, le problème posé devant la Cour consistait à savoir si les mesures provisoires ou conservatoires, ordonnées par les autorités judiciaires d'un Etat contractant, en vertu du texte susmentionné, pouvaient bénéficier, dans les autres Etats contractants du régime simplifié de reconnaissance et d'exécution, prévu aux articles 25 à 49 de la Convention, alors même que ces mesures auraient été prises de manière unilatérale et n'auraient pas été préalablement signifiées à la partie adverse.

A cette question deux réponses diamétralement opposées ont été proposées : la thèse négative a été soutenue par le Gouvernement britannique et appuyée par l'avocat général ; la thèse positive a été défendue par la demanderesse au principal, par le Gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes.

a) *La thèse négative.* Selon le Gouvernement du Royaume-Uni et l'avocat général, les mesures provisoires ou conservatoires ordonnées de manière unilatérale et non signifiées à la partie adverse ne bénéficieraient pas du régime simplifié de reconnaissance et d'exécution prévu aux articles 25 à 49 de la Convention de Bruxelles.

En effet, l'article 27, n° 2, l'article 46, n° 2, et l'article 47, n° 1, exigent que l'acte introductif d'instance ait été signifié ou notifié au défendeur défaillant, pour qu'il puisse se défendre, et que la décision exécutoire ait été signifiée. Ces textes sont clairs et doivent être respectés, même lorsqu'est deman-



dée la reconnaissance ou l'exécution d'une décision judiciaire qui peut être rendue dans l'Etat d'origine au moyen d'une procédure unilatérale.

Il serait exact que l'application de l'article 27, n° 2, priverait le demandeur de l'effet de surprise qui est le plus souvent nécessaire au succès des mesures conservatoires.

Cependant le demandeur pourrait remédier cet inconvénient en présentant sa demande aux juridictions de l'Etat où la mesure doit être exécutée.

b) *La thèse positive.* Selon le Gouvernement italien et la société Couchet, l'article 24 de la Convention de Bruxelles conférerait un caractère autonome au procès conservatoire auquel ne sauraient être étendues les conditions de forme imposées par les articles 27, n° 2, et 4, n° 2. Ces derniers textes viseraient une procédure par défaut, c'est-à-dire une procédure qui, normalement contradictoire, ne l'est pas parce que le défendeur est défaillant. L'exigence de la signification à la partie adverse de l'acte introductif d'instance compromettrait l'effectivité des dispositions de l'article 24, car, le succès des procédures provisoires ou conservatoires dépend de l'effet de surprise.

La Commission des Communautés européennes a également estimé que les dispositions des articles 27, n° 2 ; 46, n° 2 ; et 47, n° 1, de la Convention de Bruxelles n'étaient pas applicables aux procédures au cours desquelles des mesures provisoires à caractère conservatoire sont prises sans que la partie adverse ait été entendue.

237. *Les motifs concernant l'interprétation de l'article 24 de la Convention de Bruxelles.* Après avoir statué que les dispositions des articles 27, n° 1 ; 46, n° 2 et 47, n° 1 de la Convention ne sont pas applicables aux décisions concernant les mesures provisoires ou conservatoires (motif 7 à 9), la Cour formule, au sujet de l'interprétation de l'article 24, des attendus qui peuvent être résumés comme suit.

1° On ne saurait conclure de l'inapplicabilité des articles 27, n° 2 ; 46, n° 2 et 47, n° 1, que les décisions rendues en vertu de l'article 24 de la Convention bénéficient, de plein droit, et à raison de leur nature même ou de leur urgence, du régime simplifié de reconnaissance et d'exécution institué en vertu des articles 25 à 49 (motifs 10 et 11).

2° L'ensemble des dispositions de la Convention, relatives aussi bien à la compétence qu'à la reconnaissance et à l'exécution expriment l'intention de veiller à ce que les procédures menant à l'adoption de décisions judiciaires se déroulent dans le respect du droit de la défense (motif 13).

3° Il apparaît clairement que la Convention vise essentiellement les décisions judiciaires qui, avant le moment où leur reconnaissance et leur exécution sont demandées dans un Etat autre que l'Etat d'origine ont fait, ou étaient susceptibles de faire, dans cet Etat d'origine, l'objet, sous des modalités diverses, d'une instruction contradictoire. Il ne fallait pas une disposition formelle pour exclure du bénéfice de la reconnaissance et de l'exécution les décisions unilatérales, non contradictoires (motif 13).

4° Le caractère non contradictoire de la procédure d'exequatur, selon l'article 34, n'est pas de nature à fournir un argument d'analogie pour l'interprétation de l'article 24. En effet, l'effet de surprise assuré par l'article 34 se trouve atténué du fait qu'il présuppose un débat contradictoire dans l'Etat d'origine (motif 14).

5° Une analyse de la fonction reconnue dans l'ensemble du système de la Convention à l'article 24, conduit à la conclusion qu'un régime spécial a été envisagé en ce qui concerne les mesures provisoires et conservatoires.

Si des mesures provisoires et conservatoires unilatérales sont connues dans le système juridique de tous les Etats contractants, il y a lieu de souligner que l'octroi de ce genre de mesures demande de la part du juge une circonspection particulière et une connaissance approfondie des circonstances concrètes dans lesquelles la mesure est appelée à produire ses effets. Suivant le cas et les usages commerciaux, le juge doit pouvoir limiter une autorisation dans le temps ou, en ce qui concerne la nature des avoirs qui font l'objet des mesures envisagées, exiger des garanties bancaires ou désigner un séquestre et de façon générale subordonner son autorisation à toutes les conditions qui garantissent le caractère provisoire ou conservatoire de la mesure qu'il ordonne (motif 15).

6° C'est certainement le juge du lieu ou en tout cas de l'Etat contractant où sont situés les avoirs qui feront l'objet des mesures sollicitées qui est le mieux à même d'apprécier les circonstances qui peuvent amener à octroyer ou à refuser les mesures sollicitées ou à prescrire des modalités et des conditions que le requérant devra respecter afin de garantir le caractère provisoire et conservatoire des mesures autorisées. La Convention a tenu compte de ces nécessités en édictant l'article 24 qui attribue compétence aux autorités judiciaires de tout Etat membre pour ordonner des mesures provisoires ou conservatoires (motif 16).

7° L'article 24 n'exclut pas que des mesures provisoires ou conservatoires ordonnées dans l'Etat d'origine à la suite d'une procédure contradictoire

— fût-elle par défaut — puissent faire l'objet d'une reconnaissance et d'une autorisation dans les conditions prévues par les articles 25 à 49 de la Convention (motif 17).

8° Par contre, les conditions auxquelles le titre III de la Convention (articles 25 à 49) subordonne la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires, ne sont pas réunies en ce qui concerne les mesures provisoires ou conservatoires ordonnées ou autorisées par un juge sans que la partie contre laquelle elles sont dirigées ait été appelée à comparaître et qui sont destinées à être exécutées sans avoir été préalablement signifiées à cette partie. Il en résulte que ce type de décisions judiciaires ne bénéficient pas de l'exécution simplifiée prévue au titre III de la Convention (article 25 à 49).

L'article 24 met toutefois à la disposition des justiciables une procédure qui élimine, dans une large mesure cette exclusion, ainsi que le Gouvernement du Royaume-Uni l'a souligné, à juste titre (motif 17).

9° Compte tenu des attendus ci-dessus résumés concernant les deux premières questions, il était évident que la troisième et la quatrième questions préjudicielles devenaient sans objet.

238. *Le dispositif de l'arrêt du 21 mai 1980.* Statuant sur les deux premières questions préjudicielles de l'Oberlandesgericht de Francfort-sur-le-Main, la Cour a dit pour droit :

« Les décisions judiciaires autorisant des mesures « provisoires ou conservatoires, rendues sans que la partie contre laquelle elles sont dirigées ait été appelée à comparaître et destinées à être exécutées sans avoir été préalablement signifiées ne bénéficient pas du régime de reconnaissance et d'exécution prévu par le titre III de la Convention du 27 septembre 1968 relative à la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ».

239. *Observations critiques concernant l'arrêt du 21 mai 1980.* La lecture de l'arrêt du 21 mai 1980 nous semble inspirer les réflexions suivantes :

a) il paraît indiscutable que le texte de la Convention de Bruxelles n'a pas réglementé directement le régime de reconnaissance et d'exécution des décisions ordonnant ou autorisant des mesures provisoires ou conservatoires, rendues en vertu de l'article 24 ;

b) devant cette lacune, probablement due à une inadvertance ou maladresse des rédacteurs, la Cour a fait appel au « système de la Convention » et aux « objectifs qu'elle poursuit » (motif 10).

A cet égard, l'arrêt constate que l'ensemble des dispositions de la Convention expriment l'intention de veiller à ce que les procédures menant à l'adoption de décisions judiciaires se déroulent dans le respect des droits de la défense. A la lumière de cette constatation il apparaîtrait clairement que la Convention viserait essentiellement les décisions judiciaires qui, dans l'Etat d'origine, ont fait, ou étaient susceptibles de faire l'objet, sous des modalités diverses, d'une *instruction contradictoire*.

Compte tenu du système général de la Convention, une disposition formelle n'était pas nécessaire pour exclure du bénéfice de la reconnaissance et de l'exécution les décisions rendues en vertu d'une procédure unilatérale (motif 13) ;

c) tirant la conclusion du raisonnement exposé ci-dessus, la Cour a distingué, à l'intérieur de l'article 24 de la Convention, deux catégories distinctes de décisions, régies par des réglementations différentes :

— les décisions autorisant des mesures provisoires ou conservatoires, rendues sans que la partie contre laquelle elles sont dirigées ait été appelée à comparaître et destinées à être exécutées sans avoir été préalablement signifiées, ne bénéficieraient pas du régime simplifié de reconnaissance et d'exécution prévu au titre III (articles 25 à 49) de la Convention ;

— les décisions autorisant des mesures provisoires ou conservatoires, rendues dans l'Etat d'origine à la suite d'une procédure contradictoire — fût-elle par défaut — seraient susceptibles de faire l'objet d'une reconnaissance et d'une autorisation d'exécution dans les conditions prévues par les articles 25 à 49 de la Convention ;

d) en somme, la distinction faite par la Cour aboutit, en pratique, à la création d'une nouvelle compétence exclusive : en matière de mesures provisoires ou conservatoires, les demandes mettant en œuvre une procédure non contradictoire sont de la compétence exclusive des tribunaux de l'Etat où la mesure doit être reconnue ou exécutée. Une sixième compétence exclusive, d'origine jurisprudentielle, se trouve ainsi ajoutée à la liste figurant à l'article 16 de la Convention ;

e) signalons, pour terminer, que les motifs de l'arrêt du 21 mai 1980 ne sont pas parfaitement cohérents.

Aux motifs 10 et 13, la Cour reconnaît que l'exclusion des décisions non contradictoires du régime simplifié de reconnaissance et d'exécution ne résulte pas d'une disposition formelle de la Convention, mais qu'elle découle du système et des objectifs de cette dernière.



Par contre, dans le motif 17, la Cour affirme que l'exclusion résulte du fait que « les conditions auxquelles le titre III de la Convention subordonne la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires, ne sont pas réunies » en ce qui concerne les mesures provisoires ou conservatoires ordonnées ou autorisées de manière non contradictoire.

#### 11° Interprétation de l'article 27, n° 2 de la Convention de Bruxelles

240. *Le texte interprété et l'arrêt interprétatif du 21 mai 1980.* L'article 27, n° 2 de la Convention de Bruxelles dispose :

« Les décisions ne sont pas reconnues :

« 2. si l'acte introductif d'instance n'a pas été « signifié ou notifié au défendeur défaillant régulièrement et en temps utile, pour qu'il puisse se « défendre ; »

Ce texte a été interprété par la Cour de justice dans l'arrêt Bernard Denilauler contre S.N.C. Couchet Frères du 21 mai 1980, affaire 125/79, inédit.

241. *La question préjudicielle formant l'objet du renvoi.* L'arrêt du 21 mai 1980 ayant déjà été analysé à l'occasion de l'interprétation de l'article 24 de la Convention (voir n° 234 à 239 *supra*), il suffira de préciser ici que seule la première des quatre questions préjudicielles formulées par l'Oberlandesgericht de Francfort-sur-le-Main concernait l'interprétation de l'article 27, n° 2.

Il est rappelé que cette question était libellée de la manière suivante :

« 1. les articles 27, n° 2, et 46, n° 2, visent-ils « également les procédures dans le cadre des- « quelles l'adoption de mesures provisoires et « conservatoires est autorisée, sans que la partie « adverse ait été entendue ?

242. *Faits et procédure.* Les faits et la procédure de l'affaire Denilauler contre Couchet ont déjà été exposés ci-dessus, à l'occasion de l'interprétation de l'article 24 de la Convention de Bruxelles (voir n° 235 *supra*).

243. *Les thèses soutenues devant la Cour de justice.* Ces thèses ont été résumées à l'occasion de l'interprétation de l'article 24 de la Convention (voir n° 236 *supra*).

244. *Les motifs concernant l'interprétation de l'article 27, n° 2 de la Convention de Bruxelles.* Trois considérants de l'arrêt du 21 mai 1980 visent, de manière expresse, l'article 27, n° 2 de la Convention.

Il s'agit des motifs 7, 8 et 10 qui déclarent, en substance que :

1° les dispositions de l'article 27, n° 2 de la Convention n'ont manifestement pas été conçues pour être appliquées à des décisions judiciaires qui, en vertu de la loi nationale d'un Etat contractant, sont destinées à être rendues en dehors de la présence de la partie contre laquelle elles sont dirigées et à être exécutées sans signification préalable à cette dernière ;

2° il ressort de la comparaison entre les différentes versions linguistiques des textes en cause, et, en particulier des expressions employées pour désigner la partie qui ne comparait pas, que ces dispositions visent l'hypothèse d'une procédure en principe contradictoire, mais dans laquelle le juge est néanmoins autorisé à statuer lorsque le défendeur, bien que régulièrement appelé au procès ne comparait pas (motif 8) ;

3° on ne peut toutefois tirer de la circonstance que l'article 27, n° 2 de la Convention est inapplicable aux décisions ordonnant des mesures provisoires ou conservatoires, conformément à l'article 24, la conclusion que ces décisions doivent être reconnues et exécutées dans l'Etat requis. Il y a lieu d'examiner, à cet égard, si, compte tenu du système de la Convention et des objectifs qu'elle poursuit, les décisions judiciaires rendues en dehors de la présence de la partie contre laquelle elles sont dirigées sont susceptibles de bénéficier du régime simplifié de reconnaissance et d'exécution prévu par la Convention (motif 10).

Cet examen a été effectué dans les motifs 13 à 17 de l'arrêt, résumés à l'occasion de l'interprétation de l'article 24 (voir n° 237 *supra*).

245. *Le dispositif de l'arrêt du 21 mai 1980.* Ce dispositif a été cité, dans sa totalité, à l'occasion de l'interprétation de l'article 24 de la Convention (voir n° 238), car la Cour a donné une réponse globale aux deux premières questions préjudicielles, sans se référer spécialement à chacun des textes nommés dans l'ordonnance de renvoi.

#### 12° Interprétation des articles 30 et 38 de la Convention de Bruxelles

246. *Les textes interprétés par la Cour de justice et l'arrêt interprétatif du 22 novembre 1977.* L'article 30 de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, concernant la reconnaissance des décisions judiciaires rendues dans un Etat contractant, dispose :

« l'autorité judiciaire d'un Etat contractant, devant « laquelle est invoquée la reconnaissance d'une

« décision rendue dans un autre Etat contractant, « peut surseoir à statuer si cette décision fait « l'objet d'un recours ordinaire. »

L'article 38 de la Convention formule une disposition analogue en matière d'exécution des décisions judiciaires rendues dans un Etat contractant :

« la juridiction saisie d'un recours (121) peut, à « la requête de la partie qui l'a formé, surseoir à « statuer si la décision étrangère fait, dans l'Etat « d'origine, l'objet d'un recours ordinaire ou si le « délai pour le former n'est pas expiré ; dans ce « dernier cas, la juridiction peut impartir un délai « pour former ce recours. »

« Cette juridiction peut également subordonner « l'exécution à la constitution d'une garantie qu'elle « détermine. »

La notion de « recours ordinaire » figurant dans les deux textes précités a été interprétée par la Cour de justice dans l'arrêt *Industrial Diamond Supplies contre Luigi Riva*, du 22 novembre 1977 affaire 43/77, Rec. 1977, 2175).

Cet arrêt a été rendu à la suite d'un renvoi préjudiciel décidé par jugement du 7 avril 1977, du Tribunal de première instance (Rechtbank van eerste aanleg) de l'arrondissement judiciaire d'Anvers, qui posait à la Cour de justice les deux questions suivantes :

« 1. quels sont les recours « ordinaires » visés « aux articles 30 et 38 de la Convention du 27 « septembre 1968 ; en d'autres termes, à quels « jugements les articles 30 et 38 de la Convention « sont-ils applicables, ou

« 2. la nature du recours formé contre un juge- « ment dans l'Etat d'origine doit-elle s'apprécier « exclusivement suivant le droit de cet Etat ? » (122)

247. *Faits et procédure.* Les faits et la procédure du litige au principal ont été, en substance, les suivants.

Par jugement du 23 septembre 1976, exécutoire par provision, rendu en appel d'une décision du Pretore de Turin, des 14-17 novembre 1975, le Tribunal civil et pénal de Turin, section travail, a condamné la Société de personnes à responsabilité limitée *Industrial Diamond Supplies*, ayant son siège à Anvers, à payer à M. Luigi Riva, représentant de commerce,

(121) Il s'agit du recours contre la décision sur requête autorisant l'exécution d'une décision judiciaire rendue dans un autre Etat contractant (article 36 de la Convention de Bruxelles).

(122) La langue de procédure de l'affaire ayant été le néerlandais, le libellé de la question préjudicielle citée au texte est une traduction en français faite par les services de la Cour.

demeurant à Turin, une somme de 52 052 980 liras, plus les intérêts à 8 % l'an à compter du 14 novembre 1975, ainsi que les frais de justice.

Par requête du 16 novembre 1976, M. Riva a demandé au Tribunal de première instance d'Anvers d'autoriser la mise à exécution en Belgique du jugement du Tribunal de Turin, du 23 septembre 1976, en vertu des articles 31 et suivants de la Convention de Bruxelles.

Le 25 novembre 1976, Riva a obtenu du Tribunal d'Anvers, un jugement autorisant la mise à exécution en Belgique du jugement du Tribunal de Turin, conformément aux dispositions des articles 31 et suivants de la Convention.

Le 15 décembre 1976, *Industrial Diamond Supplies* a introduit auprès du Tribunal d'Anvers un recours contre le jugement d'exequatur, en vertu des articles 36 et 37 de la Convention.

Par ailleurs, le 27 décembre 1976, *Industrial Diamond Supplies* s'est pourvu en cassation devant la Cour suprême de cassation d'Italie contre le jugement rendu en appel par le Tribunal de Turin. Il n'était pas contesté que ce pourvoi n'avait pas pour effet de suspendre la force exécutoire du jugement rendu par le Tribunal de Turin. Il était également constant que *Industrial Diamond Supplies* n'a pas demandé en Italie la suspension de l'exécution.

Par son recours du 15 décembre 1976, *Industrial Diamond Supplies* a demandé, à titre principal, au Tribunal d'Anvers, de surseoir à statuer sur l'exécution du jugement du Tribunal de Turin en attendant qu'une décision définitive soit intervenue en Italie entre les parties.

Par jugement du 7 avril 1977, le Tribunal de première instance d'Anvers a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les deux questions citées ci-dessus (Voir n° 234 *supra*).

Devant la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par la Commission des Communautés européennes, par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et par le Gouvernement du Royaume-Uni.

A l'audience du 28 septembre 1977, la société *Industrial Diamond Supplies*, requérante au principal, M. Luigi Riva, défendeur au principal et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs conclusions orales.

L'avocat général, M. Gerhard Reischl a présenté ses conclusions à l'audience du 19 octobre 1977 et la Cour a rendu son arrêt, le 22 novembre 1977.

248. *Les thèses juridiques présentées devant la Cour de justice.* Les conceptions des parties ayant présenté des observations ou conclusions devant la



Cour de justice, au sujet des questions préjudicielles, peuvent être groupées autour de deux idées. Le premier groupe préconise le renvoi au droit de l'Etat où la décision d'origine a été rendue. Le deuxième préconise l'élaboration d'une notion autonome du « recours ordinaire », qui soit identique dans tous les Etats contractants.

a) La doctrine du renvoi au droit de l'Etat où a été rendue la décision d'origine a été soutenue par la Commission des Communautés européennes, par le Gouvernement du Royaume-Uni ainsi que par Industrial Diamond Supplies, demanderesse au principal, dans ses observations orales.

La Commission des Communautés européennes a été d'avis qu'il y aurait lieu de donner aux questions posées par le tribunal d'Anvers la réponse suivante :

« il faut entendre par « recours ordinaire » au sens des articles 30 et 38 de la Convention du 27 septembre 1968... le recours considéré comme tel dans l'Etat contractant où la décision originale a été rendue. »

Un point de vue pratiquement identique a été préconisé par le Gouvernement du Royaume-Uni : « la seule réponse satisfaisante qui puisse être donnée aux questions du Tribunal de première instance d'Anvers serait qu'aux fins des articles 30 et 38 de la Convention, la nature du recours doit se déterminer exclusivement en conformité avec la qualification que lui donne le droit de l'Etat membre dans lequel il est formé ou peut être formé. »

Des observations analogues ont été présentées oralement par Industrial Diamond Supplies.

b) Un point de vue différent a été développé dans les observations de la République fédérale d'Allemagne, laquelle a recommandé de répondre au Tribunal de première instance d'Anvers de la manière suivante :

« il faut entendre par « recours ordinaire » au sens de l'article 38 de la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, les recours qui, sans égard à leur qualification sous ce rapport dans l'Etat d'origine, ne peuvent être formés que dans un délai de trois mois au plus après le prononcé ou la notification du jugement et qui peuvent aboutir à l'annulation de ce jugement avec effet pour les parties à la procédure de mise à exécution de celui-ci. »

Les conclusions de l'avocat général, M. Gerhard Reischl, se rapprochent de la thèse allemande :

« 1) la notion de « recours ordinaire » au sens de l'article 38 de la Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions

« en matière civile et commerciale se détermine non pas selon le droit de l'Etat du jugement ou selon le droit de l'Etat d'exécution, mais doit être considérée comme une notion autonome du droit communautaire ; »

« 2) au sens de l'article 38 de la Convention, constitue un recours ordinaire formé contre un jugement celui qui est introduit dans un délai relativement bref après le prononcé ou la signification du jugement et qui est susceptible d'en traîner l'annulation ou la modification du jugement, avec effet pour les parties à la procédure de mise à exécution. »

249. Les motifs de l'arrêt du 22 novembre 1977. Dans son arrêt susmentionné la Cour de justice a entériné les thèses soutenues par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et par son Avocat général, sur la base des motifs résumés ci-après :

1° les questions préjudicielles visent à savoir si l'expression « recours ordinaire », utilisée par les articles 30 et 38 de la Convention doit être comprise comme un renvoi au droit national ou comme une notion autonome, dont l'interprétation doit être recherchée dans le cadre de la Convention même (motif 11) ;

2° dans la seconde hypothèse, les questions du tribunal visent à savoir quelle est, dans le cadre de la Convention, la signification de cette expression (motif 12) ;

3° au cours de la procédure, l'opinion a été exprimée que l'article 30 de la Convention, relatif à la reconnaissance des jugements, n'aurait pas de pertinence au litige et que l'interprétation sollicitée ne porterait que sur le sens de l'expression « recours ordinaire » dans le cadre de l'article 38, relatif à l'exécution (motif 13) ;

4° cependant, de l'avis de la Cour, cette question n'a pas besoin d'être examinée, d'autant plus que la cohérence des dispositions formant le titre III de la Convention exige une identité d'interprétation de l'expression en cause dans les deux articles mentionnés (motif 14) ;

5° il résulte d'une comparaison des conceptions juridiques des différents Etats membres de la Communauté, que si dans quelques Etats, la distinction entre recours « ordinaires » et « extraordinaires » trouve sa base dans la loi même, il s'agit, dans d'autres systèmes juridiques, d'une classification principalement ou même purement doctrinale, alors que, dans un troisième groupe d'Etats, cette distinction est totalement ignorée (motif 22) ;

6° Il est établi au surplus que, dans les systèmes juridiques où la distinction entre recours « ordinaires » et « extraordinaires » est acceptée, par la

législation ou la doctrine, la qualification des diverses voies de recours au regard de cette distinction donne lieu à des classifications divergentes (motif 23) ;

7° dès lors, une interprétation de la notion de « recours ordinaire » par renvoi à un système juridique national — qu'il s'agisse de celui de l'Etat d'origine ou de celui de l'Etat de la reconnaissance ou de l'exécution — entraînerait, dans certains cas, l'impossibilité de qualifier un recours déterminé, avec le degré voulu de certitude, au regard des articles 30 et 38 de la Convention (motif 24) ;

8° au surplus, le renvoi à tel ou tel système de droit national entraînerait l'obligation, pour le juge appelé à statuer en vertu des articles 30 et 38 de la Convention, d'attacher éventuellement des qualifications contradictoires aux recours d'un même type, selon qu'ils appartiennent à l'ordre juridique de l'un ou de l'autre des Etats contractants (motif 25) ;

9° l'application de ce critère d'interprétation aurait, dès lors, pour effet de créer une insécurité juridique d'autant plus grande que l'article 38 exige la prise en considération, par le juge de l'exequatur, non seulement de recours actuellement introduits, mais encore de recours possibles en-dedans des délais déterminés (motif 26) ;

10° il résulte de ces considérations que l'interprétation de la notion de « recours ordinaire » ne peut être recherchée utilement que dans le cadre de la Convention même (motif 27) ;

11° cette notion ne doit être déterminée ni selon le droit de l'Etat d'origine de la décision, ni selon le droit où la reconnaissance ou l'exécution est recherchée, mais elle doit être déterminée dans le seul cadre du système de la Convention (motif 28) ;

12° la détermination de la signification de l'expression « recours ordinaire » est susceptible d'être dégagée de l'économie même des articles 30 et 38 et de leur fonction dans le système de la Convention (motif 29) ;

13° les articles 30 et 38 de la Convention ont pour but spécifique d'empêcher que des décisions soient obligatoirement reconnues et exécutées dans d'autres Etats contractants à un moment où subsiste la possibilité qu'elles soient mises à néant ou modifiées dans l'Etat d'origine (motif 30) ;

14° à cet effet les articles 30 et 38 réservent au juge saisi d'une demande de reconnaissance ou d'un recours contre une décision autorisant l'exécution, la possibilité de surseoir à statuer lorsque, dans l'Etat d'origine, la décision est remise en question, ou susceptible d'être remise en question à l'intérieur de délais déterminés (motif 31) ;

15° il s'agit, d'ailleurs, pour le juge de la reconnaissance ou de l'exequatur, non d'une obligation de surseoir, mais d'une simple faculté (motif 32) ;

16° cette circonstance postule une interprétation suffisamment large de la notion de « recours ordinaire », afin de permettre à ce juge de réserver sa décision chaque fois que peut surgir un doute raisonnable au sujet de sort final de la décision dans l'Etat d'origine (motif 33) ;

17° l'application de ce critère permet, à lui seul, de décider des suites d'une demande de reconnaissance ou d'exécution fondée sur un jugement qui a fait actuellement l'objet, dans l'Etat d'origine, d'un recours pouvant entraîner l'annulation ou la modification de la décision en cause (motif 34) ;

18° une appréciation plus difficile peut être exigée du juge chaque fois qu'il est saisi d'une demande de sursis introduite en vertu de l'article 38 de la Convention, à un moment où, dans l'Etat d'origine, les délais de recours ne sont pas encore expirés (motif 35) ;

19° dans cette hypothèse, outre le critère tiré de l'effet possible d'une voie de recours, il convient de retenir également toutes considérations pertinentes, découlant de la nature et des modalités des remèdes judiciaires en cause (motif 36) ;

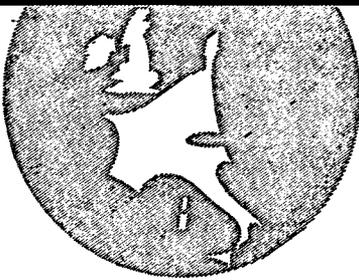
20° envisagée dans une telle perspective, l'expression « recours ordinaire » doit être comprise comme désignant toute voie de recours qui fait partie du cours normal d'un procès et qui, en tant que telle, constitue un développement procédural avec lequel toute partie doit raisonnablement compter (motif 37) ;

21° il faut considérer comme constituant un tel développement tout recours lié par la loi à un délai déterminé, prenant cours en vertu de la décision même dont l'exécution est recherchée (motif 38) ;

22° par voie de conséquence, on ne saurait considérer comme « recours ordinaire », au sens des articles 30 et 38 de la Convention, notamment les recours dépendant soit d'événements imprévisibles au moment de la décision originale, soit de personnes étrangères à l'instance, dans les cas où les délais de recours déclenchés par la décision originale ne leur sont pas opposables (motif 39) ;

23° il appartient au juge saisi d'une demande en vertu de l'article 36 (recours contre la décision sur requête ordonnant l'exécution du jugement étranger), à un moment où, dans l'Etat d'origine, les délais de recours ne sont pas encore expirés d'exercer à cet égard son pouvoir d'appréciation (motif 40) ;

24° cette liberté d'appréciation est implicite dans le mécanisme même de l'article 38, qui donne au juge de l'exequatur le pouvoir d'impartir, à la partie



qui s'oppose à l'exécution alors qu'elle n'a pas encore fait fruit des possibilités d'introduire un recours dans l'Etat d'origine, un délai pour former un recours (motif 41).

250. *Le dispositif de l'arrêt du 22 novembre 1977.* En application des motifs résumés ci-dessus, la Cour s'est estimée fondée à dire pour droit :

« 1) l'expression « recours ordinaires » au sens « des articles 30 et 38 de la Convention du 27 septembre 1968... doit être déterminée dans le « seul cadre du système de la Convention même, « et non selon le droit ni de l'Etat d'origine de la « décision ni de l'Etat où la reconnaissance ou « l'exécution est recherchée ;

« 2) au sens des articles 30 et 38 de la Convention, constitue un « recours ordinaire » formé ou « susceptible d'être formé contre une décision « étrangère tout recours qui est de nature à pouvoir « entraîner l'annulation ou la modification de la « décision faisant l'objet de la procédure de reconnaissance ou d'exécution selon la Convention et « dont l'introduction est liée, dans l'Etat d'origine, « à un délai déterminé par la loi et prenant cours « en vertu de cette décision même. »

251. *Observations critiques concernant l'arrêt Industrial Diamond Supplies contre Riva, du 22 novembre 1977.* L'arrêt de la Cour de justice du 22 novembre 1977 nous semble soulever de sérieuses critiques, indiquées sommairement ci-après :

a) ainsi que l'a fait observer, à juste titre, M. l'avocat général Gerhard Reischl, les deux questions préjudicielles avaient une portée plus étendue qu'il n'était nécessaire aux fins du procès principal. Ce dernier mettait en jeu uniquement l'interprétation de l'article 38 de la Convention de Bruxelles, tandis que l'article 30 était complètement étranger au litige ;

b) il est vrai que les deux textes emploient, chacun d'eux, l'expression « recours ordinaire » et qu'ils visent, tous les deux, la faculté du juge de surseoir à statuer, dans certaines circonstances.

Se fondant sur ces analogies, la Cour affirme « que la cohérence des dispositions formant le titre III de la Convention exige une identité d'interprétation de l'expression en cause dans les deux articles mentionnés » (motif 14) ;

c) en réalité la prétendue « cohérence » du titre III est plus apparente que réelle, car les articles 30 et 38 sont très différents par l'étendue de leur application et par les conditions auxquelles elles subordonnent le sursis à statuer :

— l'article 30 s'applique à toute juridiction d'un Etat contractant devant laquelle est invoquée la reconnaissance d'une décision rendue dans un autre Etat contractant. Par contre, l'article 38

s'applique uniquement à la juridiction saisie d'un recours contre une décision d'exequatur rendue sur requête, dans le même Etat ;

— l'article 30 subordonne le sursis à l'existence d'un « recours ordinaire » effectivement intenté, tandis que l'article 38 permet le sursis, non seulement dans l'hypothèse où « la décision étrangère fait, dans l'Etat d'origine, l'objet d'un recours ordinaire », mais encore au cas où le délai pour former le recours n'est pas expiré.

En faisant masse des articles 30 et 38 et en leur consacrant des attendus communs, sans souligner les différences qui séparent ces textes, l'arrêt du 22 novembre 1977 sème la confusion dans leur interprétation ;

d) dans son motif 22, la Cour constate, à juste titre, que dans certains Etats contractants la distinction entre recours « ordinaires » et « extraordinaires » trouve sa base dans la loi même, dans d'autres Etats la distinction est principalement ou purement doctrinale alors que, dans un troisième groupe d'Etats, la distinction est totalement ignorée.

A cause de cette diversité, la Cour s'estime autorisée à écarter tous les systèmes juridiques nationaux pour formuler une définition jurisprudentielle autonome et uniforme, de la notion de « recours ordinaire ».

En procédant ainsi, l'arrêt du 22 novembre 1977 empiète de manière grave et injustifiée, sur la compétence nationale de certains Etats ;

e) en effet, les règles selon lesquelles les décisions de justice sont rendues ainsi que les effets de ces décisions relèvent du droit procédural national, dans le système duquel elles sont d'ailleurs considérées comme étant d'ordre public.

Or, les voies de recours contre les décisions sont inséparables de ces dernières et relèvent également de l'ordre public procédural interne.

Lorsque le droit procédural de l'Etat d'origine distingue, de manière claire et indubitable, les « recours ordinaires » et les « recours extraordinaires », ce n'est pas à la Cour de justice de s'immiscer dans le système de droit interne de l'Etat d'origine pour perturber la distinction entre les deux catégories de recours ;

f) la situation serait différente en ce qui concerne les Etats d'origine qui ne connaissent pas la distinction entre « recours ordinaires » et recours extraordinaires » ou les Etats dans lesquels cette distinction est incertaine ou controversée.

Dans ces cas, et seulement pour ces cas, il appartient à la Cour de définir de manière autonome les deux catégories de recours, afin de donner effet aux dispositions des articles 30 et 38 de la Convention, qui autrement seraient inapplicables ;

g) il ne paraît pas inutile de mentionner que, lors de la rédaction de la Convention de Luxembourg, du 9 octobre 1978, relative à l'adhésion du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande à la Convention de Bruxelles, le Royaume-Uni et l'Irlande ont coupé court à toute velléité d'ingérence de la Cour de justice dans leur système procédural interne.

En effet, les rédacteurs de la Convention de Luxembourg ont ajouté, à l'article 30 de la Convention de Bruxelles, un deuxième alinéa, dont la teneur est la suivante :

« l'autorité judiciaire d'un Etat contractant devant laquelle est invoquée la reconnaissance d'une décision rendue en Irlande ou au Royaume-Uni et dont l'exécution est suspendue dans l'Etat d'origine du fait de l'exercice d'un recours peut surseoir à statuer » (123).

De même, un nouvel alinéa, inséré à l'article 38, dispose :

« lorsque la décision a été rendue en Irlande ou au Royaume-Uni, toute voie de recours prévue dans l'Etat d'origine est considérée comme un recours ordinaire pour l'application du premier alinéa » (124).

h) Enfin, la définition autonome du « recours ordinaire », formulée dans l'arrêt du 22 novembre 1977, est loin d'être parfaite. La Cour considère comme élément caractéristique de la nature « ordinaire » d'un recours le fait que l'introduction de celui-ci est liée « à un délai déterminé par la loi et prenant cours en vertu de cette décision même. »

Or, dans de nombreux cas, le délai d'introduction d'un recours ordinaire ne prend pas cours en vertu de la décision même, mais d'un acte juridique distinct, qui est la signification de la décision. La signification, qui fait courir le délai du recours est toujours postérieure à la décision. Elle intervient souvent longtemps après la date de celle-ci.

Il paraît souhaitable que la Cour de justice révise sa définition (125).

### 13° Interprétation des articles 31 et 26 de la Convention de Bruxelles

252. Les textes interprétés par la Cour de justice et les arrêts interprétatifs. L'article 31 de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 dispose :

(123) Voir JOCE n° L 304 du 30 octobre 1978, p. 84.

(124) Voir JOCE n° L 304 du 30 octobre 1978, p. 85.

(125) Voir les commentaires de l'arrêt *Industrial Diamond Supplies c. Riva* de M. André HUET, *Olunet*, 1978, pp. 398-408 et de Mme H. GAUDEMET-TALLON, *Rev. crit. de dr. int. priv.*, 1979, pp. 426-443.

« les décisions rendues dans un Etat contractant et qui y sont exécutoires sont mises à exécution dans un autre Etat contractant après y avoir été revêtues de la formule exécutoire sur requête de toute partie intéressée. »

De son côté, l'article 26 de la Convention prévoit que :

« les décisions rendues dans un Etat contractant sont reconnues dans les autres Etats contractants, sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure. »

« En cas de contestation, toute partie intéressée qui invoque la reconnaissance à titre principal peut faire constater, selon la procédure prévue aux sections 2 et 3 du présent titre, que la décision doit être reconnue. Si la reconnaissance est invoquée de façon incidente devant une juridiction d'un Etat contractant, celle-ci est compétente pour en connaître. »

Ces articles ont été interprétés dans l'arrêt *Jozef de Wolf contre Harry Cox BV*, du 30 novembre 1976, affaire 42/76, Rec. 1976, 1759.

Les articles 31 et 26 ont également été interprétés, de manière implicite, dans les motifs de l'arrêt *Luise de Cavel contre Jacques de Cavel* du 6 mars 1980, affaire n° 120/79 (inédit à la date de rédaction du présent article).

#### A. L'arrêt *Jozef de Wolf contre Harry Cox BV*, du 30 novembre 1976, affaire 42/76, Rec. 1976, 1759.

253. La question préjudicielle. Le 7 mai 1976, le Hoge Raad (Cour de cassation) des Pays-Bas a décidé de soumettre à la Cour de justice la question préjudicielle suivante :

« l'article 31 de la Convention... conjointement ou non avec d'autres dispositions de cette Convention, fait-il obstacle à ce que le demandeur qui a obtenu dans un Etat membre contractant une décision en sa faveur, laquelle peut être revêtue de la formule exécutoire au sens de l'article 31 de la Convention dans un autre Etat contractant, au lieu de déposer une requête en ce sens dans ce dernier Etat, demande au juge de celui-ci, conformément à l'article 26 de la Convention, de condamner l'autre partie à ce à quoi celle-ci a été condamnée dans le premier Etat, à supposer au demeurant que les dispositions de la Convention attribuent compétence à ce juge pour connaître de la demande ? »

Pour mieux préciser l'intérêt de la question préjudicielle, le Hoge Raad a ajouté, dans sa décision de renvoi, que cet intérêt « apparaît tout particulièrement dans les cas où il s'agit de demandes personnelles de peu de valeur et qui, aux Pays-Bas, peuvent être formées devant le Kanton-



« rechter sans l'assistance d'un avocat lorsqu'elles n'excèdent pas un montant de 1 500 florins et sans que l'appel soit possible lorsqu'elles ne dépassent pas 500 florins, facteurs qui n'entrent pas en jeu au cas où la procédure d'apposition de la formule exécutoire prévue par la Convention doit être suivie » (126).

254. *Faits et procédure.* Par jugement du juge de paix de Turnhout (Belgique), du 28 mai 1974, la société néerlandaise Harry Cox BV a été condamnée par défaut à payer à Jozef de Wolf, résidant en Belgique, le prix d'une facture de 23,30 florins, majoré de frais accessoires et de justice (500 et 913 francs belges).

Cox ayant manqué de déférer au jugement belge, de Wolf a introduit devant le Kantonrechter (juge de paix) de Boxmeer (Pays-Bas) une demande dirigée contre le même défendeur et ayant le même objet que l'action jugée en Belgique.

Par jugement du 8 juillet 1975, le Kantonrechter de Boxmeer, après avoir entendu le défendeur, a admis la demande et a statué, au fond, dans le même sens que la juridiction belge.

En statuant ainsi, le juge néerlandais a considéré que, d'une part, il serait tenu de reconnaître le jugement belge en vertu de l'article 26 de la Convention de Bruxelles et que, d'autre part, d'après la législation néerlandaise, la voie procédurale choisie par le demandeur serait moins coûteuse pour les parties que ne l'aurait été une procédure engagée conformément aux articles 31 et suivants la Convention, à savoir l'introduction d'une requête en exequatur devant le Président de l'Arrondissementrechtbank compétent, les coûts d'une telle procédure s'élevant à 340 florins au moins.

Le procureur général près le Hoge Raad (Cour de cassation) a saisi cette juridiction d'un pourvoi en cassation du jugement du Kantonrechter (juge de paix) de Boxmeer, motif pris que ce jugement violerait l'article 31 de la Convention de Bruxelles. En effet, en vertu de cette convention le juge de Boxmeer aurait dû déclarer la demande irrecevable, la procédure de l'article 31 étant le seul moyen dont de Wolf disposerait pour obtenir satisfaction.

Le 7 mai 1976, le Hoge Raad a décidé de surseoir à statuer pour soumettre à la Cour de justice la question préjudicielle citée ci-dessus (voir n° 253 *supra*).

Devant la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et par la Commission des Communautés européennes.

(126) Comme la langue de procédure de l'affaire a été le néerlandais, le libellé de la question préjudicielle cité au texte est une traduction en français établie par les services de la Cour.

Au cours de la procédure orale, qui a eu lieu le 14 octobre 1976, la Commission a développé les arguments qu'elle avait fait valoir au cours de la procédure écrite.

L'avocat général, M. Henri Mayras, a présenté ses conclusions à l'audience du 9 novembre 1976 et la Cour a rendu son arrêt le 30 novembre 1976.

255. *Les thèses juridiques développées devant la Cour de justice.* Ces thèses ont été au nombre de deux : la thèse pluraliste soutenue par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la thèse du caractère exclusif de la procédure de l'article 31 de la Convention, soutenue par la Commission des Communautés européennes.

a) Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a préconisé de répondre à la question préjudicielle que l'article 31 de la Convention de Bruxelles ne faisait pas obstacle à ce qu'une nouvelle action ayant le même objet que la première fût intentée entre les mêmes parties, dans un autre Etat contractant, dès lors que la nouvelle action, fondée sur la décision émanant du premier Etat, qui devait être reconue, en vertu de l'article 26, tendait à réaliser le droit subjectif invoqué, d'une manière plus simple ou plus aisée. Au demeurant le droit national du deuxième Etat détermine les critères selon lesquels la nouvelle action peut être formée sur le fondement de la décision de la juridiction étrangère, à titre exceptionnel et nonobstant l'existence de cette décision.

b) Par contre, selon la Commission des Communautés européennes, il y aurait lieu de répondre à la question du Hoge Raad, que les articles 31 et suivants de la Convention s'opposaient à ce qu'un demandeur qui avait obtenu dans un Etat contractant une décision en sa faveur, susceptible d'être revêtu dans un autre Etat contractant de la formule exécutoire, visée à l'article 31, puisse, en application de l'article 26 de la Convention, demander à une juridiction de cet autre Etat contractant de condamner le défendeur à ce à quoi celui-ci a déjà été condamné dans le premier Etat.

Dans ces conclusions, l'avocat général a estimé que c'est par un véritable abus de procédure que Wolf a obtenu, sous l'apparence d'une demande nouvelle, une décision de reconnaissance à titre principal du jugement belge. En effet, le juge de Boxmeer a expressément fait application de l'article 26 de la Convention, mais en reprenant, telle quelle, la décision du juge belge. Or, en cas de contestation, l'article 26, alinéa 2 dispose que la reconnaissance à titre principal ne peut être opérée que suivant la procédure prévue aux sections 2 et 3 du titre III de la Convention, c'est-à-dire conformément aux articles 31 et suivants.

256. *Les motifs de l'arrêt du 30 novembre 1976.* Ces motifs peuvent être résumés de la manière suivante :

1° Aux termes de l'article 26, alinéa 1 de la Convention, « les décisions rendues dans un Etat contractant sont reconnues dans les autres Etats contractants sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure » (motif 7) ;

2° l'article 29 de la Convention dispose que, « en aucun cas, la décision étrangère ne peut faire l'objet d'une révision au fond » (motif 8) ;

3° si une nouvelle action au fond était déclarée recevable, la juridiction saisie serait tenue de statuer sur son bien-fondé, ce qui pourrait l'amener à se mettre en contradiction avec un jugement antérieur et, dès lors à méconnaître l'obligation de reconnaître celui-ci (motif 9) ;

4° il serait donc incompatible avec le sens des dispositions susmentionnées d'admettre une action ayant le même objet entre les mêmes parties qu'une action déjà tranchée par une juridiction d'un autre Etat contractant (motif 10) ;

5° l'incompatibilité avec les objectifs de la Convention d'une procédure telle que celle engagée devant le Kantonrechter de Boxmeer résulte également de l'article 21 de la Convention, visant le cas où des demandes « ayant le même objet et la même cause sont formées entre les mêmes parties devant des juridictions d'Etats contractants différents » et faisant obligation à la juridiction saisie en second lieu de se dessaisir en faveur du tribunal premier saisi (motif 11) ;

6° cette disposition démontre le souci d'éviter que les juridictions de deux Etats contractants statuent respectivement sur un seul et même litige (motif 12) ;

7° admettre le dédoublement de litiges au principal tel qu'il s'est produit en l'espèce, pourrait conduire à munir le créancier de deux titres exécutoires en raison d'une seule et même créance (motif 13) ;

8° les considérations ci-dessus indiquées ne sont pas infirmées par la circonstance qu'à l'occasion, selon la législation nationale applicable, la procédure visée aux articles 31 et suivants de la Convention puisse s'avérer plus coûteuse qu'une nouvelle procédure engagée au fond (motif 14) ;

9° à cet égard, il y a lieu d'observer que la Convention, visant, aux termes de son préambule, « à assurer la simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires » devrait amener les Etats contractants à veiller à ce que les frais de la procédure indiquée par la Convention soient fixés de manière à répondre à ce souci de simplification (motif 15).

257. *Le dispositif de l'arrêt du 30 novembre 1976.* Répondant à la question posée par le Hoge Raad des Pays-Bas, la Cour de justice a dit pour droit :

« Les dispositions de la Convention... du 27 « septembre 1968, font obstacle à ce que la partie « qui a obtenu dans un Etat contractant une déci- « sion judiciaire en sa faveur, laquelle peut être « revêtue de la formule exécutoire en vertu de « l'article 31 de la Convention dans un autre Etat « contractant, demande à une juridiction de celui-ci « de condamner l'autre partie à ce à quoi elle a été « condamnée dans le premier Etat. »

258. *Critique de l'arrêt du 30 novembre 1976.* L'examen de l'arrêt du 30 novembre 1976 nous semble mener à la conclusion qu'aussi bien les motifs que le dispositif en sont erronés.

Comme l'a justement indiqué l'avocat général, M. Henri Mayras, le problème d'interprétation posé à la Cour concernait beaucoup plus l'interprétation de l'article 26 que celle de l'article 31 de la Convention.

En effet, sous l'apparence d'une action nouvelle, de Wolf demandait, en réalité, au juge de Boxmeer, une décision de reconnaissance à titre principal, du jugement rendu à son profit par la juridiction belge. Or, conformément à l'article 26 alinéa 2 de la Convention cette reconnaissance ne pouvait être obtenue que suivant la procédure prévue aux sections 2 et 3 du titre III de la Convention, c'est-à-dire la procédure de l'exequatur simplifié. En conséquence le juge néerlandais aurait dû se déclarer incompétent pour statuer sur la demande de reconnaissance.

Ni les motifs, ni le dispositif de l'arrêt critiqué ne mettent en lumière le fait que le litige au principal ne constituait pas véritablement une action nouvelle, mais qu'il s'agissait, en réalité, d'une action en reconnaissance d'un jugement rendu dans un autre Etat contractant. L'obstacle au succès d'une telle action ne provenait pas de l'article 31, mais de l'article 26, alinéa 2, de la Convention.

Par ailleurs, les considérants 11 et 12 de l'arrêt sont dépourvus de pertinence.

La référence à l'article 21 de la Convention, concernant la litispendance, était erronée. Il n'y avait pas litispendance, en l'espèce, car le juge belge ayant rendu le premier jugement se trouvait dessaisi de l'affaire.

Quant au risque de voir munir le créancier de deux titres exécutoires, il n'est certainement pas réel, le débiteur ayant à sa disposition des voies de droit appropriées pour éviter un double paiement.

Paris, le 27 juillet 1980.

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. — Nominations

### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Lors de sa session du 7 octobre 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, M. Knud Christensen, Naestformand i Landsorganisationen i Danmark, comme membre du **Comité économique et social**, en remplacement de M. Poul Nyrup Rasmussen, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 septembre 1982.

### COMITÉ CONSULTATIF DE L'AGENCE D'APPROVISIONNEMENT D'EURATOM

Lors de sa session du 7 octobre 1980, le Conseil a nommé :

— sur proposition du gouvernement britannique, M. G.H. Stevens, comme membre du **Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom**, en remplacement de Mme A.S. Gittelson, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 28 mars 1981 ;

— sur proposition du gouvernement allemand, MM. Georg von Klitzing et Helmut Schug, comme membres du **Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom**, en remplacement respectivement de MM. K.A. Keltch et H. Krewer, membres démissionnaires, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 28 mars 1981.

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Lors de sa session des 23/24 septembre 1980, le Conseil a nommé :

— sur proposition du gouvernement britannique, M. Peter Dixon, Confederation of British Industry, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, en remplacement de M. Vincent Champion, membre suppléant démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1982 ;

— sur proposition du gouvernement danois, M. Preben Karlsen, Okonom, Landsorganisationen i Danmark, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, en remplacement de M. Holger Jensen, membre suppléant démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1982.

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

Lors de sa session du 7 octobre 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, M. Jørgen Ellkofer, Konsulent, Landsorganisationen i Danmark, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail**, et Mme Karen-Lisbeth Svanholt, Konsulent, Landsorganisationen i Danmark, comme membre suppléant de ce Comité, en remplacement respectivement de M. Bendt Drewsen, membre titulaire démissionnaire, et de M. Jørgen Ellkofer, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 22 novembre 1981.

**GAMBIE**

Le 16 septembre 1980, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'Ambassadeur Babou Ousman Jobe, désigné par le gouvernement de la République de Gambie, 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 Ebou Momar Taal.

**II. - Activités communautaires****COMITÉ DES REPRÉSENTANTS PERMANENTS**

Le Comité des Représentants Permanents a tenu les mardi 30 septembre, mercredi 1<sup>er</sup> et jeudi 2 octobre 1980, sa millième session depuis sa constitution le 26 janvier 1958.

La première session du Comité des Représentants Permanents qui s'est tenue le 26 janvier 1958 — un dimanche matin — sous la présidence du Baron Snóy et d'Oppuers, Représentant Permanent de la Belgique, intervenait au lendemain de la première session du Conseil CEE et CEEA suite à l'entrée en vigueur des Traités de Rome au début de l'année 1958. Le Comité prenait la suite du Comité intérimaire qui avait été chargé par les Ministres des Affaires étrangères, à leur conférence de Rome le 25 mars 1957, d'un certain nombre de tâches préparatoires en attendant l'entrée en vigueur des Traités.

Les débuts des travaux du Comité étaient marqués par des interrogations de la part des institutions ainsi que des membres mêmes du Comité sur son statut, son rôle et ses compétences puisque les Traités de Rome avaient simplement stipulé (art. 151 CEE et art. 121 CEEA) que le règlement intérieur du Conseil pouvait prévoir la constitution d'un Comité de Représentants Permanents, dont le Conseil devait examiner la mission et les compétences. Or, les Ministres, le 25 janvier 1958, avaient simplement confié certains travaux à leurs Représentants Permanents dont aussi la préparation du règlement intérieur du Conseil, mais n'avaient pas donné des orientations précises pour l'exécution de ce mandat.

Le Comité des Représentants Permanents s'est donc développé par la suite sur une base empirique. Le premier texte qui mentionne son existence était l'article 16 du règlement intérieur provisoire du Conseil du 18 mars 1958 ; cette situation provisoire a duré plus de 20 ans jusqu'à ce que le règlement intérieur définitif du Conseil arrêté le 24 juillet 1979 reprenne le texte de l'ancien article 16.

Entre temps, cependant, le Traité dit de « Fusion » des Institutions des Communautés européennes, du 8 avril 1965, a consacré par un texte formel, d'ailleurs assez laconique, le rôle du Comité des Représentants Permanents. L'article 4 de ce Traité dit : « Un comité composé des Représentants Permanents des Etats membres a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter des mandats qui lui sont confiés par celui-ci ».

En contraste avec la brièveté et la simplicité du texte, le rôle et le fonctionnement du Comité des Représentants Permanents, tels qu'ils se sont développés en plus de 20 ans d'activité, sont très complexes.

Pour assurer sa tâche de préparation de toutes les sessions du Conseil, le Comité des Représentants Permanents s'est doté d'une infrastructure de groupes et de comités de travail — plus d'une cinquantaine actuellement — qui accomplissent sous son contrôle et son

impulsion des travaux préparatoires. L'article 16, alinéa 2 du règlement intérieur du Conseil prévoit en effet que le Comité des Représentants Permanents peut créer des groupes de travail et les charger de certains travaux préparatoires et de recherche. C'est également cet article qui stipule que la présidence au Comité des Représentants Permanents et dans les groupes et comités qui dépendent de lui suivent la même rotation que celle du Conseil.

Comme aux sessions du Conseil, la Commission participe en principe à toutes les réunions du Comité et des groupes et comités constitués par lui. Le Secrétariat Général du Conseil assiste le Comité et ses groupes dans l'accomplissement de toutes ses tâches.

Le Comité lui-même, devant la charge de travail toujours grandissante, a dû s'organiser en deux parties : les premières réunions des adjoints des Représentants Permanents ont eu lieu de manière irrégulière à partir de l'année 1960. La pratique de siéger en première partie — Adjointes — et deuxième partie — Ambassadeurs — est devenue régulière à partir du mois de février 1962 lorsqu'ont commencé les travaux pour une réalisation accélérée de certains objectifs du Traité CEE.

Depuis, le Comité se réunit toutes les semaines — sauf aux périodes de Noël et Pâques ainsi qu'au mois d'août — normalement le mercredi la première partie et le jeudi la seconde partie.

L'importance qui revient au Comité des Représentants Permanents dans le processus décisionnel du Conseil a été mise en relief récemment encore, tout particulièrement dans le Rapport des Trois Sages et dans les travaux effectués à la suite par les Ministres des Affaires étrangères. En effet, dans leur rapport du 15 septembre au Conseil européen les Ministres soulignent que le Comité doit être doté d'une plus grande capacité décisionnelle et devrait être mis en mesure de décharger le Conseil d'un certain nombre de dossiers, et ceci moyennant des instructions larges et souples de la part de leurs gouvernements.

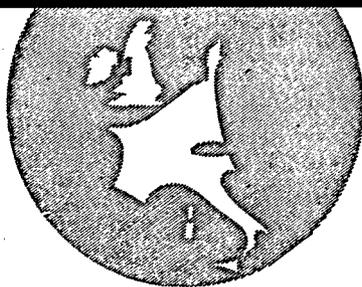
L'objectif serait de réserver aux Ministres les principaux problèmes de principe, puis le Comité des Représentants Permanents, en fonction de lignes directrices arrêtées par le Conseil, devrait élaborer les textes pour l'approbation du Conseil. Dans la même optique, le Comité des Représentants Permanents devrait être mis en mesure de mieux coordonner l'activité des différents groupes ou comités spécialisés.

Il en résulte que le Comité des Représentants Permanents est véritablement l'organe central de préparation et de coordination des décisions du Conseil. Il a été qualifié de charnière entre l'échelon technique et politique, de médiateur entre l'ordre national et communautaire, de plaque tournante du processus décisionnel communautaire.

**DIRECTIVE VISANT A PROTÉGER LES TRAVAILLEURS CONTRE L'EXPOSITION A L'AMIANTE**

En septembre 1980, la Commission a approuvé une proposition de directive du Conseil assurant la protection des travailleurs contre l'exposition à l'amiante. Cette proposition de directive est la deuxième qui résulte de la directive-cadre concernant la protection des travailleurs contre les risques dus à l'exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques sur le lieu du travail, qui a été approuvée par le Conseil du 9 juin 1980.

La première proposition de directive spécifique régie par la directive-cadre concernait le plomb. Les agents nocifs suivants : acrylonitrile, arsenic et composés, benzène, cadmium et composés, mercure et composés, nickel et composés et hydrocarbures chlorés, pourraient faire l'objet de directives spécifiques s'inscrivant dans le même cadre.



La proposition de directive concernant l'amiante a, comme celle sur le plomb, pour but d'harmoniser les réglementations arrêtées par la plupart des Etats membres en matière de limites d'exposition professionnelle à des agents nocifs. Elle tend à réduire cette exposition et à diminuer par ce fait le risque de maladies liées à l'amiante en améliorant les conditions de travail, les connaissances et le comportement humain.

Il est connu que l'amiante est responsable d'un certain nombre de maladies, y compris d'un certain nombre de tumeurs. Aussi, la plupart des Etats membres ont-ils adopté depuis longtemps des réglementations qui diffèrent néanmoins considérablement les unes des autres. De surcroît, plus notre connaissance scientifique progresse, plus ces différences vont s'accroître, en particulier en ce qui concerne les limites d'exposition.

L'amiante est largement utilisé à cause de certaines propriétés qu'il est seul à réunir : résistance à la traction, résistance à la dégradation, notamment par abrasion et par les produits chimiques, des fibres incombustibles et qualités d'isolation thermique et électrique. Il est employé de diverses façons dans de nombreuses industries. Il trouve ses principales applications dans le bâtiment, la construction, l'industrie mécanique, les chantiers navals et l'industrie automobile. Les fibres d'amiante sont utilisées principalement en mélange avec le ciment dans la construction et pour la fabrication de tuyaux.

La consommation d'amiante dans les Etats membres a été estimée à plus de 800 000 tonnes métriques par an dont la plus grande partie est importée, car l'Italie est le seul Etat membre où l'on extrait l'amiante (chrysotile).

### Expositions

L'homme peut être exposé à l'amiante de plusieurs façons, mais les principales expositions à l'amiante sont d'ordre professionnel et para-professionnel.

L'exposition professionnelle est soit directe, comme dans les mines et les usines d'amiante, etc., soit indirecte, comme celle des travailleurs à proximité de postes de travail contaminés par l'amiante.

L'exposition para-professionnelle résulte de la contamination des membres de la famille par contact avec les vêtements contaminés des travailleurs de l'amiante ou l'utilisation, lors des activités de loisirs, de produits de bricolage contenant de l'amiante.

L'amiante pénètre dans le corps humain essentiellement par inhalation ; c'est pourquoi la présence dans l'air de fines fibres d'amiante inhalables en raison de leurs dimensions géométriques (diamètre inférieur à 3 microns) constitue un risque potentiel pour la santé des personnes exposées.

Les effets sur la santé se manifestent généralement après une longue période d'exposition, mais des expositions de durée relativement courte peuvent provoquer des affections.

### Dispositions

La directive du Conseil concernant la protection des travailleurs contre l'exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques sur le lieu de travail exige déjà que les Etats membres veillent à ce qu'une surveillance appropriée de l'état de santé des travailleurs soit exercée durant la période d'exposition et à ce que les travailleurs et/ou leurs représentants sur le lieu de travail aient accès aux informations appropriées concernant leurs dangers.

Selon cette directive-cadre, l'amiante est également l'un des agents pour lesquels les mesures complémentaires suivantes sont prévues :

- la mise en œuvre d'une surveillance médicale des travailleurs préalablement à leur exposition et, par la suite, à intervalles réguliers ;
- l'accès des travailleurs et/ou de leurs représentants sur le lieu de travail aux résultats des mesures d'exposition et aux résultats collectifs anonymes des examens biologiques indicatifs de l'exposition, lorsque de tels examens sont prévus ;
- l'accès de chaque travailleur concerné aux résultats de ses propres examens biologiques indicatifs de l'exposition ;
- l'information des travailleurs et/ou de leurs représentants sur le lieu de travail, en cas de dépassement des valeurs limites sur les causes du dépassement et sur les mesures prises ou à prendre pour y remédier ;
- l'accès des travailleurs et/ou de leurs représentants sur le lieu de travail à une information appropriée susceptible d'améliorer leur connaissance des dangers auxquels ils sont exposés.

### ORIENTATIONS POUR LA GESTION DU FONDS SOCIAL PENDANT LES ANNÉES 1981 A 1983

La Commission a adopté, en avril 1980, les orientations pour la gestion du Fonds social pendant les années 1981 à 1983.

Par rapport aux années précédentes, les orientations ont été largement simplifiées. Les modifications les plus importantes sont les suivantes :

- un encouragement particulier est réservé aux opérations financées par plusieurs Fonds ou réalisées en commun par plusieurs Etats membres ;
- un principe de gestion a été établi afin de limiter la tendance de certains responsables (publics ou privés) de programmes, à surestimer les demandes de concours ;
- en ce qui concerne les jeunes, la structure et le contenu des niveaux de priorité ont été modifiés. Un nouveau critère figure à présent, qui est lié aux zones de restructuration ou de reconversion. Dans ce domaine des jeunes, le Fonds social pourra accorder des concours à certaines actions de formation par alternance. La liste des régions prioritaires, par rapport au chômage des jeunes, sera arrêtée ultérieurement par la Commission dès que les résultats de la nouvelle enquête communautaire en cours sur le chômage des jeunes seront disponibles ;
- de nouveaux critères ont été établis pour les opérations présentées au titre du progrès technique et des groupes d'entreprises en vue de renforcer les possibilités d'intervention.

La Commission tiendra compte de la situation particulière de la Grèce lors de l'application des présentes orientations aux demandes présentées par cet Etat membre.

### ORGANISATION DES MARCHÉS DE LA VIANDE OVINE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 14 octobre 1980, les textes nécessaires à l'organisation des marchés dans le secteur de la viande ovine.

Ces textes comportent :

- la décision concernant la conclusion d'accords d'autolimitation négociés avec des pays tiers dans le secteur de la viande ovine et caprine ;
- le règlement relatif à la perception du prélèvement applicable à certains animaux vivants dans le secteur des viandes ovine et caprine ;
- le règlement relatif à la mise en application du règlement n° 1837/80 portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine ;
- le règlement dérogeant à certaines modalités d'importation prévues au règlement (CEE) n° 1837/80 portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine ;

- le règlement définissant les conditions d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des viandes ovine et caprine ;
- le règlement établissant les règles générales relatives à l'octroi de la prime au bénéfice des producteurs de viande ovine ;
- le règlement établissant les règles générales relatives à l'intervention dans le secteur de la viande ovine.

Compte tenu de cette décision, l'organisation communautaire de marché pour la viande ovine fonctionne depuis le 20 octobre.

#### FUTUR RÉGIME DANS LE SECTEUR DES SUCRES

La Commission des Communautés européennes a soumis (octobre 1980) au Conseil des Ministres, une proposition pour la politique commune dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose à partir du 1.7.1981 lorsque le régime actuel viendra à expiration. Les principaux aspects sont le maintien provisoire des quotas à la production par entreprise et le financement intégral par les producteurs eux-mêmes des charges occasionnées par l'écoulement des excédents produits dans la Communauté. Ces propositions reflètent l'approche générale que la Commission avait retenue dans ses propositions de novembre 1979 pour la politique commune du sucre mais elles tiennent compte des vues exprimées entre-temps au Conseil des Ministres.

#### Quotas de production

La Commission rappelle sa préférence pour un régime qui oriente la production par un mécanisme de prix. Elle estime cependant que la réduction des prix garantis, nécessaire pour maîtriser la production, serait trop grande pour constituer une option réaliste dans les circonstances actuelles. Dans la perspective d'un régime ultérieur répondant à sa préférence, la Commission propose que le système actuel des quotas de production par entreprise sucrière soit maintenu pendant une période strictement limitée aux cinq prochaines campagnes (1981/82-1985/86). Elle propose que les quotas « A » soient maintenus au niveau actuel de 9 136 000 tonnes. Les quotas « B » seront établis en fonction de la production effective en retenant la moyenne des trois meilleures des cinq campagnes 1975/76 à 1979/80. Ils ne pourront cependant pas être inférieurs à 5 % des quotas « A ». Le total des quotas « B » s'élèvera ainsi à 2 698 000 tonnes et la somme des quotas « A » et « B » à 11 234 000 tonnes par rapport aux 11 648 000 tonnes au stade actuel.

Cette réduction se justifie en tant qu'adaptation de la production excédentaire aux possibilités d'écoulement. Pendant les trois dernières campagnes, la production communautaire moyenne (environ 11,8 mio de t) a atteint 124 % de la consommation (environ 9,5 mio de t). Il est vrai que, pendant la dernière campagne, les excédents ont pu être exportés sans difficulté sur le marché mondial caractérisé par des prix élevés. La Commission rappelle cependant que le marché mondial a connu des excédents et des prix bas pendant huit années sur dix et ceci depuis 1900. Elle estime qu'il n'y a guère raison de croire à un changement. Aussi propose-t-elle que les quotas « B » puissent être révisés si le marché mondial devait retourner à une situation excédentaire.

La Commission rappelle sa proposition de faire adhérer la Communauté à l'Accord International du Sucre. Les membres de cet accord sont tenus de respecter des quotas à l'exportation et ce mécanisme pourrait rendre nécessaire le stockage obligatoire du sucre « C » (c'est-à-dire du sucre qui dépasse l'ensemble des quotas « A » et « B » et qui, selon le régime actuel, doit être écoulé sur le marché mondial). La Commission propose les dispositions nécessaires à cet effet.

En ce qui concerne l'isoglucose, il est proposé que, comme pour le secteur du sucre, les quotas « A » soient

maintenus à leur niveau actuel, soit 146 245 tonnes en matière sèche. Au quota « A » devrait s'ajouter un quota « B » qui pourrait être pour chaque entreprise égal à 23 % de son quota « A », sans qu'il soit inférieur à la production d'isoglucose « B » réalisée pendant la période du 1.7.1979 au 30.6.1980. Le total des quotas « A » et « B » proposé serait de 183 709 tonnes.

#### Financement de l'écoulement des excédents

La Commission propose de mettre en pratique le consensus atteint au Conseil des ministres au sujet du financement intégral, par les producteurs eux-mêmes, des pertes dues à l'écoulement des excédents produits dans la Communauté. A cet effet, elle propose de modifier le système actuel qui prévoit une cotisation à la production uniquement pour les quotas « B ». Le financement intégral à charge de ces quotas serait susceptible de leur enlever toute valeur pour les producteurs, même les plus efficaces. Ainsi les pertes pourront, dans un premier temps, être réparties sur toute la production dans le cadre des quotas « A » et « B » avec une cotisation maximale à la production de 2,5 % du prix d'intervention du sucre blanc. Une cotisation supplémentaire, plafonnée à 37,5 % du prix d'intervention, pourra être prélevée sur les quotas « B » en cas de besoin. Les seules dépenses qui resteraient à la charge du budget communautaire, dans le secteur du sucre, seraient celles afférentes à l'exportation d'une quantité de sucre d'environ 1,3 mio de tonnes, correspondant aux importations préférentielles en provenance des pays ACP, de l'Inde et des Pays et Territoires d'Outre-Mer.

#### Prix d'intervention et aides nationales

La Commission estime qu'une plus grande fluidité devrait être donnée au marché communautaire par la suppression du prix indicatif ainsi que de la régionalisation des prix d'intervention actuellement prévue pour les départements français d'Outre-Mer, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande. En vue de permettre à la production de la betterave et du sucre en Italie, comme à celle de la canne et du sucre dans les départements français d'Outre-Mer de s'adapter, la Commission trouve fondé d'autoriser ces pays à octroyer des aides nationales d'adaptation à ces secteurs à la condition que celles-ci soient dégressives pour disparaître définitivement avant la campagne 1985/1986.

#### PERSPECTIVES CONCERNANT LE CHARBON JUSQU'À L'AN 2000

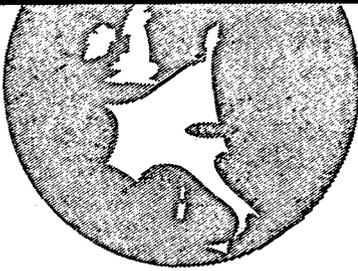
D'après un rapport sur les tendances probables, la consommation de charbon dans la Communauté européenne doublera presque d'ici à la fin du siècle.

Ce rapport, qui a été transmis en mars 1980 par la Commission au Conseil, indique également que la production communautaire devrait s'accroître d'environ 60 millions de tonnes au cours des vingt prochaines années, les bassins britanniques et allemands fournissant la totalité de cette production supplémentaire.

Toutefois, le document de la Commission rappelle les nombreux impondérables et les marges d'incertitude considérables dont il faut tenir compte quand on tente d'analyser les tendances dans le secteur de l'énergie sur une période aussi longue. Il s'agit notamment des éventuelles répercussions d'événements politiques sur les marchés mondiaux, du rôle qui sera joué par l'énergie nucléaire et par les énergies de remplacement du pétrole, ainsi que des problèmes que pose la prévision des taux de croissance probables de l'économie communautaire.

Pour effectuer ces prévisions la Commission a pris comme hypothèse un taux de croissance annuel minimum de 2,8 % et maximum de 3,5 %.

Le charbon brûlé dans les centrales électriques — ainsi que le charbon vapeur — représentera la majeure partie de



la consommation future de charbon, soit environ 60 % pendant la période 1980-1990 puis 70 % vers l'an 2000.

L'industrie sidérurgique consommera davantage de charbon à coke et sa production devrait passer de quelque 136 millions de tonnes en 1980 à 160-170 millions de tonnes en 1990 et à 180-190 millions de tonnes en l'an 2000.

On prévoit une augmentation des besoins en charbon d'autres industries, à l'inverse des tendances constatées ces vingt dernières années. Son ampleur est assez incertaine, mais un accroissement est prévu parce que des techniques nouvelles (combustion en lit fluidisé) vont être introduites et parce que la relation de prix fuel-oil/charbon va évoluer dans un sens favorable au charbon, notamment si le prix du charbon importé continue à être déterminant pour le prix du charbon communautaire.

On prévoit que la demande de charbon des foyers domestiques continuera à diminuer, principalement parce que les habitations nouvelles et anciennes seront pourvues d'une meilleure isolation et parce que la chaleur résiduelle des centrales, l'énergie solaire, les produits de craquage dérivés du raffinage du pétrole ainsi que le gaz naturel seront davantage utilisés pour le chauffage domestique.

Le rapport prévoit que d'ici à l'an 2000 au moins 5 installations de liquéfaction et de gazéification du charbon seront en exploitation et que leur consommation annuelle de charbon sera de 5 millions de tonnes chacune.

La Commission indique également qu'en calculant l'augmentation rapide de la consommation dans la Communauté, elle est partie de l'hypothèse que les capacités de consommation correspondantes se développeraient au même rythme. En réalité, il va sans dire que des difficultés techniques et financières surgiront, de même que des problèmes liés à la protection de l'environnement. Cela vaut également pour les infrastructures comme les ports, les installations de transbordement et de transport de tous types, le réseau de distribution, les installations de stockage du charbon, l'élimination des résidus de combustion, etc.

D'une manière générale on pense actuellement que l'évolution du marché mondial de l'énergie d'ici à la fin du siècle se caractérisera par une pénurie d'énergie relative qui risque d'aller en s'aggravant. De ce fait, les prix devraient continuer à augmenter.

La situation sur les marchés des différentes sources d'énergie restera différenciée. Le fait que l'industrie houillère de la Communauté soit composée de très grandes unités (parfois nationalisées) et qu'elle doive sa survie à des subventions nationales plus ou moins importantes est un facteur décisif.

Les importations de charbon auront quadruplé à la fin du siècle. Ces importations ont une influence déterminante sur les prix. Bien que la part de ce charbon sur le marché ne soit que de 20 %, c'est lui qui fixe les limites supérieures des prix du charbon à coke et du charbon-vapeur.

L'accroissement prévu des besoins d'importations de la Communauté concernera essentiellement le charbon-vapeur. La Communauté est en 1980 le principal acheteur de charbon-vapeur sur les marchés mondiaux puisqu'elle importe 66 millions de tonnes, soit 40 % du volume total du commerce mondial de charbon. En dépit de la concurrence du Japon et d'autres pays d'Extrême-Orient, la Communauté devrait conserver ce rang à long terme.

Le charbon à coke de qualité devrait rester relativement rare sur le marché mondial de sorte qu'en cas de conjoncture sidérurgique favorable, le prix du marché devrait être élevé. Dans ces conditions, le charbon à coke communautaire pourrait redevenir compétitif. L'industrie sidérurgique de la Communauté continuera donc à s'appuyer essentiellement sur la production communautaire de charbon à coke.

La production mondiale de charbon s'est élevée en 1978 à 2 630 millions de tonnes. D'après les récentes prévisions, elle pourrait atteindre d'ici à la fin du siècle un volume compris entre 5 et 6 milliards de tonnes, à condition que les capacités d'extraction nécessaires soient créées, les infrastructures de transport terrestres et maritimes mises en place, des crédits d'investissement considérables mobilisés, la main-d'œuvre qualifiée disponible et enfin que les contraintes dues aux réglementations en matière de défense de l'environnement puissent être prises en compte.

Les pays importateurs de la Communauté auront eux aussi des problèmes techniques et commerciaux à résoudre en raison du volume considérable des importations prévues. Il est vrai que les forces du marché ne doivent pas être sous-estimées, mais pour pouvoir prendre les dispositions nécessaires il faudra du temps et des sommes considérables.

## RAPPORT D'ACTIVITÉ DU NOUVEL INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE

La Commission a adopté (avril 1980) son premier rapport sur les activités d'emprunts et de prêts du NIC pour l'exercice 1979. A simultanément été adopté un rapport concernant la bonification de certains prêts accordés dans le cadre du SME.

Ces deux rapports ont été établis en application des dispositions en vigueur : la décision 78/870 CEE du Conseil et du règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil.

### I. Premier rapport d'activité NIC, exercice 1979 (Décision 78/870 CEE du Conseil du 16.10.1978)

Le rapport concerne les opérations effectuées dans le cadre de la première tranche d'emprunts autorisée par le Conseil le 14.5.1979 (décision 79/486/CEE) pour un montant de 500 MUCÉ et destinée à financer des investissements dans les domaines de l'infrastructure et de l'énergie.

#### Emission des emprunts

Les premières émissions obligataires sur le marché des capitaux ont été bien accueillies et démontrent l'intérêt d'une diversification des titres offerts par la Communauté aux investisseurs.

Au 31 décembre 1979, deux emprunts, garantis par le budget général de la Communauté, ont été conclus aux conditions suivantes :

- une émission d'obligations en DM de 225 millions à 7 7/8 % d'une durée de 15 ans,
- une émission d'obligations en US-dollar de 125 millions à 11,60 % d'une durée de 20 ans.

#### Octroi des prêts

A la date du 31 décembre 1979, la Commission avait signé, conjointement avec la BEI, neuf contrats de prêts pour un total de 277 MUCÉ pour des projets se situant en Italie, au Royaume-Uni et en Irlande.

L'ensemble de ces 9 projets représente un coût d'investissement de 1 810 MUCÉ dont 1 050 MUCÉ pour l'énergie. Les prêts accordés au titre de la « facilité Ortoli » interviennent donc pour 15,3 % en moyenne dans le financement de ces coûts. La BEI est intervenue de façon conjointe ou complémentaire pour financer les mêmes projets facilitant ainsi la réalisation des projets prioritaires.

### II. Bonification de certains prêts accordée dans le cadre du SME

(Règlement (CEE) 1736/79 du Conseil du 3 août 1979)

Aux termes de ce règlement, une aide sous forme de bonification d'intérêts destinée à favoriser essentiellement des programmes d'investissements d'infrastructure peut être accordée, soit sur les prêts octroyés sur les ressour-

ces propres de la BEI, soit sur les prêts octroyés sur les ressources du NIC, aux Etats membres les moins prospères qui participent effectivement et entièrement aux mécanismes du SME. Le règlement prévoit par ailleurs que les investissements à bonifier doivent contribuer à la solution des principaux problèmes structurels affectant l'Etat concerné (réduction des disparités régionales, amélioration de l'emploi) et fixe les limites financières des opérations, soit cinq tranches annuelles de 1 000 MUCE de prêts à bonifier et cinq tranches annuelles de 200 MUCE à inscrire au budget pour couvrir la valeur actualisée des bonifications, à raison d'une réduction d'intérêt de 3% par an.

Par décision n° 79/691/CEE du 3 août 1979, le Conseil a précisé que l'Irlande et l'Italie bénéficient des mesures prévues par le règlement.

34 bonifications correspondant à un total de prêts de 903,5 MUCE ont été octroyés, après décision d'éligibilité de la Commission, sur le crédit budgétaire de 1979. Elles concernent 30 projets d'investissements qui ont été financés pour 29 d'entre eux sur les ressources propres de la BEI et pour 5 d'entre eux sur les ressources du NIC. Quatre projets ont donc été financés conjointement par des prêts BEI et des prêts NIC. L'ensemble des 34 bonifications ont absorbé la totalité des 200 MUCE de ressources budgétaires possibles pour la tranche 1979.

#### LE PROGRAMME « FAST » (1) : PRÉVISION ET ÉVALUATION DANS LE DOMAINE DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE

Le premier rapport du programme FAST — acronyme anglaise pour *Prévision et Evaluation dans le domaine de la Science et de la Technologie* — a été publié en avril 1980 par la Commission. Le programme FAST a été élaboré afin de contribuer à l'identification des options et des priorités pour une politique à long terme de la science et de la technologie au niveau communautaire. Le Conseil a donné son approbation en juillet 1978.

Se situant dans le sillage des travaux d'*Europe + 30* et des analyses de la Commission sur les *évolutions structurelles socio-économiques de la Communauté jusqu'en 1990*, le programme FAST étudie les interactions entre société, science et technologie ; plus particulièrement les conséquences du changement technologique sur l'avenir des secteurs productifs, l'emploi et le travail. Il vise à mettre en lumière les défis futurs pour l'Europe, les conflits éventuels et les opportunités à saisir dans le domaine des innovations technologiques créatrices d'emploi, des technologies d'information, des nouveaux produits et techniques agricoles, industriels et énergétiques basées sur l'utilisation des micro-organismes et d'autres agents biologiques (bio-technologie).

#### Défis majeurs et priorités de recherche

Dans un monde de plus en plus complexe et caractérisé par l'accélération des changements, le défi majeur auquel nous sommes confrontés est d'effectuer les choix nécessaires sur le court terme en ayant une vision anticipatrice des opportunités et des problèmes futurs. La Communauté, se doit d'élaborer une politique de la science et de la technologie orientée vers l'avenir. Un consensus sur de nouvelles orientations de R&D pour l'ensemble des pays de la Communauté est indispensable, notamment dans trois domaines, retenus comme prioritaires par FAST, à savoir :

- le travail et l'emploi,
- la société de l'information,
- la bio-technologie,

(1) FAST : Forecasting and Assessment in the field of Science and Technology.

qui tiennent compte également des problèmes posés par la transition vers un *nouveau système énergétique*.

Les innovations technologiques seront-elles davantage créatrices d'emploi ou contribueront-elles à aggraver le problème du chômage ? C'est l'un des problèmes majeurs des années 80 sur lequel l'équipe FAST portera son attention en vue d'identifier les options technologiques qui valorisent le travail et les ressources, en réduisant les gaspillages. Il y a lieu ; aussi, de s'interroger sur les tendances futures en ce qui concerne les attitudes envers le travail, la place de celui-ci dans la société de demain et les besoins qu'il sera censé satisfaire.

Décrire les évolutions probables dans ce domaine, identifier avec précision les points problèmes (décalage entre les souhaits des travailleurs et les ressources du marché du travail, résistance au changement technique, problèmes soulevés par les reconversions, inadaptation de l'environnement, à des styles de vie différents) et esquisser des mesures en matière d'action — recherche destinée soit à éviter les problèmes, soit à les résoudre, constitue une tâche primordiale.

Dans les 20 prochaines années, les nouvelles technologies d'information auront profondément remodelé l'image et le fonctionnement des sociétés contemporaines. Le jeu industriel mondial en sera considérablement affecté. Le problème de la survie d'une industrie européenne autonome est déjà posé. Sur ce point, le programme FAST s'efforcera d'apporter les éclairages indispensables pour identifier les technologies les plus appropriées, en relation également avec le programme d'action Télématique de la Commission. De même il analysera les bénéfices et les risques associés aux nouvelles technologies d'information et leurs conséquences sur les modes de vie.

Au cours des 30 prochaines années, l'agriculture, l'industrie, l'énergie, l'environnement, l'alimentation, la santé, la médecine seront touchés par la *révolution biologique*. La compétition internationale est déjà serrée. Les gouvernements des Etats membres s'interrogent sur les nouvelles perspectives et les actions à entreprendre pour stimuler l'innovation et assurer à nos pays une position d'avant-garde. Les implications économiques et sociales de l'exploitation à une vaste échelle des bio-technologies seront énormes.

Ce que FAST a appelé, en un mot, la « bio-société » est en train de se dessiner. On ne saurait, dès lors, accepter que les conséquences de cette nouvelle aventure technologique et humaine soient le résultat de décisions prises uniquement sous l'impulsion d'intérêts immédiats, dictés par des objectifs de court terme. Nous devons réfléchir ensemble à une stratégie européenne si nous voulons, dans ce domaine aussi, faire face à la concurrence du Japon et des Etats-Unis. Le programme essaiera de montrer les lignes possibles d'une réponse communautaire. Celle-ci est dans l'intérêt de tous les Etats membres. Nous devons également explorer les moyens pour éviter l'émergence de conflits autour de l'acceptabilité des nouvelles bio-technologies en garantissant, entre autres, le maximum de sécurité et de fiabilité des nouveaux produits et techniques.

#### Résultats attendus

Pas de résultats miracles ou de solutions tous azimuts, mais

- des options alternatives en matière de R&D qui méritent des actions communautaires prioritaires à la lumière des problèmes futurs de la Communauté et des mutations majeures de nos sociétés qui seront mis en évidence par l'approfondissement des thèmes traités dans le rapport FAST, *l'Europe en mutation*, qui vient d'être publié ;
- des propositions pour un projet d'avenir européen, fondé sur l'utilisation la plus efficace et appropriée des nou-



velles potentialités technologiques et du capital le plus précieux que l'Europe possède (ses hommes, ses cultures, sa civilisation), en vue de relever certains des défis économiques et sociaux majeurs de ce dernier quart de siècle.

#### **NOUVEAU PLAN DE DÉVELOPPEMENT D'EURONET**

La Commission a adopté (octobre 1980) une proposition visant à développer, au cours des trois prochaines années, le nouveau réseau européen de télécommunications dit Euronet.

Le troisième plan d'action (1981-1983) dans le domaine de l'information et de la documentation scientifique et technique va être présenté au Conseil pour décision et au Parlement ainsi qu'au Comité économique et social à titre consultatif. Il fait suite aux plans d'action 1975-1977 et 1978-1980.

Le budget requis pour l'organisation du réseau d'information européen grâce à la création rapide de banques et bases de données et à l'application sélective de nouvelles technologies de l'information est estimé à 16,5 millions d'UCE.

Fondé sur des tarifs communs, Euronet a été inauguré en février 1980 et doit constituer un réseau public qui devrait être géré exclusivement par les administrations nationales des PTT d'ici la fin de 1983 au plus tard. La capacité de traitement d'Euronet sera accrue dans le cadre du troisième plan d'action pour lui permettre de faire face à la demande en évolution constante et de garantir son interconnexion avec d'autres réseaux computerisés, essentiellement en Europe. La création d'un grand nombre de bases et banques de données de qualité supérieure sera réalisée soit au moyen de contrats à frais partagés, soit en coopération avec certains centres spécialisés dans les Etats membres.

Des mesures seront également prises pour aider à former les utilisateurs et les intermédiaires, pour faciliter aux petites et moyennes entreprises l'accès au réseau, pour atténuer les effets des barrières linguistiques et pour stimuler l'exportation de produits et de services du secteur de l'information européenne.

On se propose de promouvoir des technologies nouvelles destinées à améliorer la qualité, à accroître l'efficacité, à réduire les coûts et à rehausser la compétitivité des systèmes et services d'information européens, ainsi qu'à élargir sensiblement le cercle des utilisateurs.

#### **BOURSES EN FAVEUR DE SÉJOURS D'ÉTUDE ET DE LA COOPÉRATION INTER-UNIVERSITAIRE**

Le 8 octobre 1980, la Commission a annoncé l'attribution de 85 nouvelles bourses à des établissements d'enseignement supérieur de la Communauté et d'un total de 449 bourses à des professeurs et à des chercheurs pour de brefs séjours d'étude pédagogiques.

Les attributions s'inscrivent dans le cadre du programme d'action en matière d'éducation de la Communauté européenne, approuvé par les ministres en 1976. Ces bourses sont destinées à étendre la coopération et à stimuler la compréhension entre les responsables des différents systèmes d'éducation des Etats membres.

##### **Séjours d'étude pédagogiques**

- 132 professeurs, chercheurs et administrateurs de l'enseignement supérieur reçoivent des bourses pour des séjours pédagogiques de 4 semaines.
- 130 bourses sont accordées à des spécialistes de l'enseignement et de l'orientation professionnels pour des visites de deux semaines.
- 187 bourses sont accordées à des administrateurs locaux et régionaux d'établissements d'enseignement fréquentés par des élèves de 11 à 19 ans, pour des visites d'une semaine.

Ces bourses seront offertes à nouveau pour l'année académique 1981-82, à l'exception de celles qui relèvent du programme de séjours d'étude de brève durée pour les spécialistes de l'enseignement et de l'orientation professionnels. Ce programme se termine à la fin de la présente année académique avec l'achèvement de la période de 4 ans prévue pour la première série de mesures relatives au passage des jeunes de l'école à la vie active.

##### **Coopération Inter-Institutionnelle**

— 85 autres bourses sont accordées à des universités et à d'autres institutions de l'enseignement supérieur dans la Communauté en faveur du développement de programmes d'étude communs.

Quarante-huit de ces bourses vont à des programmes entièrement nouveaux qui intéressent 116 institutions d'enseignement supérieur ou facultés. Trente-sept autres programmes qui avaient bénéficié d'une aide de la Communauté depuis une ou plusieurs années se voient attribuer de nouvelles bourses pour développer la coopération existante ou pour étendre la coopération à de nouvelles institutions d'autres Etats membres.

La Commission apporte actuellement son aide à un total de 169 programmes différents intéressant la plupart des disciplines académiques et 350 universités et autres établissements d'enseignement supérieur.

### **III. — Relations extérieures**

#### **COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE (COST)**

Les représentants des Etats intéressés — Belgique, République Fédérale d'Allemagne, Pays-Bas et Suisse — ont signé, le 25 septembre 1980, la déclaration commune d'intention pour l'action COST 86 - Enrichissement des cultures de base en matières minérales.

Le but de l'action COST 86 est d'acquiescer des connaissances sur la dynamique du système des matières organiques du sol afin d'améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'azote, non seulement en termes économiques en tant que rapport d'input/output financier, mais également dans un souci d'améliorer le rendement de la qualité de la récolte et de protéger l'environnement.

On estime que 15 à 20 % de l'input total d'énergie dans la production agricole intensive vont à la fertilisation azotée, employant ainsi une quantité d'énergie à peu près équivalente à celle utilisée pour le fonctionnement des machines agricoles. L'excès d'azote par ailleurs a un effet défavorable sur le rendement et la qualité de la récolte et une mauvaise utilisation de cet engrais pollue sérieusement les eaux intérieures ainsi que les couches supérieures de l'atmosphère.

Le programme de recherche de l'action COST 86 vise à promouvoir et à coordonner toute une série d'essais de culture portant sur la dose, l'époque et la méthode d'application d'azote organique et inorganique, effectués avec différents types de sol et dans des conditions climatiques différentes. Les résultats de cette recherche seront évalués grâce à l'utilisation d'un système uniforme et détaillé de mesures de routine et spécifiques du sol, des cultures et du climat.

L'action sera mise en œuvre sous la forme d'une action concertée et sa durée prévue est de trois ans.

##### **PORTUGAL : AIDE PRÉ-ADHÉSION**

Lors de sa session du 7 octobre 1980, le Conseil a décidé d'accorder au Portugal d'ici son adhésion, une aide exceptionnelle afin de contribuer à des actions

concrètes permettant à l'économie portugaise de s'intégrer d'une façon harmonieuse dans la Communauté.

L'aide exceptionnelle pré-adhésion s'élèvera à un montant total de 275 MUCE, comportant :

- des prêts d'investissements financés par la Banque européenne d'investissement sur ses fonds propres à concurrence de 150 MUCE dont 125 MUCE assortis d'une bonification de 3% à charge du budget des Communautés ;
- des ressources à charge du budget des Communautés sous forme d'aide non remboursable pour un montant de 125 MUCE pour le financement, d'une part, d'actions et de projets de coopération (100 MUCE) et, d'autre part, des bonifications d'intérêts (25 MUCE).

### COOPÉRATION CEE/ISRAËL

Le Conseil de coopération CEE/Israël a tenu, le 7 octobre 1980, au Centre européen du Kirchberg à Luxembourg, sa deuxième session, au niveau ministériel, sous la présidence de M. Gaston Thorn, Ministre des Affaires étrangères du Grand-Duché de Luxembourg, et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes.

La délégation israélienne était conduite par M. Itzhak Shamir, Ministre des Affaires étrangères de l'Etat d'Israël.

1. A l'ouverture de cette deuxième session du Conseil de coopération au niveau ministériel, les deux délégations se sont félicitées de l'occasion qui leur était offerte de se rencontrer pour faire le point sur l'application des différentes dispositions de l'accord de coopération qui lie la Communauté à Israël, accord dont l'objectif est notamment de favoriser le renforcement des relations entre les deux parties.

2. Le Conseil de coopération a entamé ses travaux par un examen des résultats des dispositions commerciales de l'accord, en abordant successivement les questions relatives à l'évolution générale des échanges, au fonctionnement du régime des échanges et à la mise en œuvre de la clause d'examen prévue à l'article 22 de l'accord.

En ce qui concerne l'évolution générale des échanges entre la Communauté et Israël, le Conseil de coopération a pris acte des préoccupations exprimées par la délégation israélienne concernant la persistance d'un important déficit de sa balance commerciale avec la Communauté.

La délégation israélienne a souligné les efforts de diversification entrepris par ses autorités, en précisant que ses exportations agricoles vers la Communauté continuent à tenir une place importante dans ses exportations totales vers la Communauté.

De son côté, la Communauté a constaté une amélioration constante, à l'exception de l'année 1976, de la balance commerciale d'Israël avec la Communauté pendant la période 1975-1979.

Elle a également fait remarquer qu'Israël, tout en développant sensiblement ses débouchés pour certains produits agricoles, a poursuivi ses efforts vers une diversification de ses productions, si bien que les produits industriels prennent désormais la première place dans les ventes d'Israël vers la Communauté.

En ce qui concerne le fonctionnement du régime des échanges, le Conseil de coopération a pris note que l'examen de différentes questions de caractère technique était en cours au sein du Comité de coopération CEE/Israël, organe chargé d'assister le Conseil de coopération dans ses tâches.

Par ailleurs, le Conseil de coopération a constaté la volonté des deux parties de clore les négociations au titre de l'article 22 de l'Accord.

3. Le Conseil de coopération s'est ensuite félicité des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la coopération industrielle, agricole et scientifique et a souligné les résultats positifs atteints en la matière. Il est convenu d'examiner, à la lumière de l'expérience déjà acquise dans les différents domaines de la coopération, les possibilités

à prévoir pour l'avenir et a chargé le Comité de coopération de procéder à cet examen.

4. Le Conseil de coopération a fait le point des travaux concernant la coopération financière et a constaté qu'en raison de leur état d'avancement, les fonds prévus par le protocole financier devraient pouvoir être engagés intégralement dans les délais prévus, c'est-à-dire d'ici son échéance, le 31 octobre 1981.

5. A la suite de l'examen de l'application des différentes dispositions de l'accord, le Conseil de coopération a procédé à un échange de vues en ce qui concerne les répercussions de l'élargissement de la Communauté.

En ce qui concerne les conséquences de l'élargissement des Communautés européennes, la délégation israélienne a réitéré les préoccupations que lui inspire l'élargissement de la Communauté, en particulier à l'Espagne, et notamment dans le domaine agricole, pour l'avenir des relations entre son pays et la Communauté. Elle a communiqué à la Communauté des éléments d'analyse et d'appréciation à ce sujet. Elle a demandé la mise en place d'une procédure de consultation permanente afin de pouvoir procéder avec la Communauté à une réflexion commune sur les conséquences de l'élargissement.

La délégation de la Communauté a déclaré qu'elle était consciente que l'élargissement causait de sérieuses préoccupations à ses partenaires du bassin méditerranéen dont Israël. Elle a rappelé qu'elle avait entamé de son côté et qu'elle était appelée à poursuivre, parallèlement aux négociations d'adhésion en cours avec le Portugal et l'Espagne, une réflexion d'ensemble approfondie quant aux répercussions de son élargissement sur ses relations avec les pays tiers. Elle a indiqué qu'elle examinerait attentivement, dans le cadre de sa réflexion d'ensemble, les éléments d'analyse déjà communiqués par la délégation israélienne. Elle a souligné que, sans qu'il y ait lieu d'avoir à recourir à une procédure spécifique, la délégation israélienne pourrait faire part de ses analyses complémentaires, tant dans le cadre du Comité de coopération ou du Conseil de coopération que dans celui des contacts réguliers qui existent entre les pays partenaires préférentiels de la Communauté dont Israël et les services compétents de la Commission. La Communauté s'efforcera de prendre en considération les préoccupations particulières de ses partenaires méditerranéens et donc d'Israël, dans le cadre de ses travaux relatifs aux conséquences du nouvel élargissement à l'égard des pays tiers.

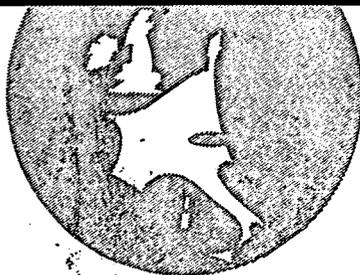
La délégation de la Communauté a par ailleurs confirmé sa disponibilité à procéder avec la délégation israélienne à des échanges de vues au moment où des solutions se dégageront dans le cadre des négociations d'adhésion avec le Portugal et avec l'Espagne.

En ce qui concerne la Grèce, le Conseil de coopération a pris acte de ce que des négociations sont en cours en vue de la conclusion d'un protocole d'adaptation à l'Accord CEE/Israël afin de tenir compte de l'adhésion de la Grèce.

6. Au terme des travaux de cette deuxième session du Conseil de coopération au niveau ministériel, les deux délégations se sont félicitées de l'esprit de franche coopération qui a régné au cours de leurs délibérations ainsi que de cette occasion qui leur était donnée de réaffirmer leur volonté de poursuivre activement la réalisation des objectifs de l'Accord CEE/Israël.

### VERS L'ÉTABLISSEMENT DE L'UNION DOUANIÈRE AVEC CHYPRE

En août 1980, la Commission a demandé au Conseil l'autorisation d'ouvrir des négociations avec Chypre, relatives au passage à la deuxième étape de l'accord d'association avec ce pays à partir de 1981. La Commission propose la réalisation progressive de l'union douanière entre la CEE et Chypre en vue d'aboutir d'ici 1990 à l'objectif final tel que défini par l'accord d'association. La solution proposée devrait permettre le renforcement de relations



entre la Communauté et Chypre dans le cadre des objectifs de l'association, tout en tenant compte des intérêts de l'ensemble de la population de l'île.

#### **Le passage à la deuxième étape**

L'accord d'association liant Chypre à la Communauté, signé le 12 décembre 1972, est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 1973. Il prévoit la création d'une union douanière au cours de deux étapes, dont seul le contenu de la première est défini dans l'accord même. La première étape devait venir à échéance le 30 juin 1977, mais elle a été prorogée pour deux ans et demi jusqu'à la fin de 1979. Lors de la réunion du Conseil d'Association en octobre 1979, les deux parties ont décidé d'engager des conversations exploratoires concernant le passage à la deuxième étape. En attendant, la première étape a été de nouveau prorogée d'un an jusqu'à la fin de 1980. Des conversations exploratoires ont eu lieu au début de 1980 entre le gouvernement de Chypre et la Commission tandis que parallèlement la Commission a eu des contacts avec des représentants de la communauté chypriote-turque.

La solution proposée par la Commission consisterait à passer dès 1981 à la deuxième étape, comme le souhaite le gouvernement de Chypre. Au cours d'une première période d'environ trois ans, la CEE et Chypre feraient un pas supplémentaire vers le désarmement tarifaire dans le cadre actuel de la zone de libre échange, étant entendu que le processus de l'établissement de l'union douanière proprement dit ne commencerait qu'en 1984.

Les modalités et calendrier de l'établissement de l'union douanière, comportant l'élimination des obstacles restants et l'adoption par Chypre du tarif douanier commun au cours de la période 1984-1990, seraient définis, dans le protocole qu'il s'agit de négocier. Le protocole comporterait également des dispositions relatives à l'élimination des restrictions quantitatives, à la coordination de la politique commerciale, aux règles de concurrence, aux questions fiscales et au rapprochement des législations économiques.

#### **L'Accord d'Association : la situation actuelle**

La CEE accorde depuis juillet 1977 l'entrée en franchise des droits de douane aux importations de produits industriels en provenance de Chypre. Dans le secteur agricole, qui couvre 75 % des exportations chypriotes vers les Neuf, la CEE accorde depuis 1978, au titre du Protocole supplémentaire conclu dans le cadre de l'approche méditerranéenne globale, des réductions tarifaires ponctuelles sur une large gamme de fruits et légumes, sous réserve d'un calendrier saisonnier, ainsi que sur les jus d'orange et de pamplemousse et sur les pamplemousses et salades de fruits en conserve. Des contingents tarifaires sont également prévus pour les importations de vin et de « Cyprus Sherry ». En outre, la Communauté a octroyé à Chypre, dans le cadre d'un deuxième protocole valable pour 1978 et 1979, des réductions tarifaires supplémentaires, sous réserve de certaines conditions de calendrier et de quantités, sur les importations de pommes de terre de primeur, carottes, poivrons, aubergines et raisins de table : ces réductions supplémentaires étaient prévues à titre exceptionnel pour tenir compte des courants d'exportations traditionnelles vers le marché britannique.

De son côté, Chypre applique aux produits communautaires, depuis juillet 1978 une réduction tarifaire de 35 %, à l'exception de certains produits pour lesquels la réduction est de 20 % ou moins. D'autre part, Chypre peut réintroduire, établir ou augmenter les droits de douane dans certaines limites pour autant que les mesures de protection s'avèrent nécessaires pour les besoins de son industrialisation et de son développement.

Un protocole financier, signé le 15 septembre 1977 et entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1979 pour une période de 5 ans, prévoit la mise à la disposition de Chypre de 30 mil-

lions d'UCE, dont 20 MUCE sous forme de prêts de la BEI aux conditions normales, 6 MUCE sous forme de prêts à des conditions spéciales et 4 MUCE de dons.

#### **POLITIQUE COMMERCIALE DE LA COMMUNAUTÉ A L'ÉGARD DU JAPON**

En juillet 1980, la Commission a fait parvenir au Conseil une communication présentant une stratégie globale pour les relations commerciales de la Communauté avec le Japon. L'approche suggérée a pour but de prévenir une détérioration croissante des relations avec le Japon du fait des restrictions quantitatives discriminatoires maintenues par les Etats membres, tout en offrant de meilleures possibilités d'accès au marché japonais. Elle permettra à la Communauté de mobiliser son pouvoir de négociation à cette fin et parallèlement d'assurer à ses industries clés un avenir concurrentiel sur les marchés mondiaux dans les années 90.

#### **La situation actuelle**

L'analyse de la Commission part de la constatation que les relations commerciales de la Communauté avec le Japon ne sont pas satisfaisantes. Les dispositions communautaires existantes en matière d'échanges avec le Japon sont disséminées dans une mosaïque de restrictions nationales indépendantes qui représentent davantage une survivance des années 50 qu'une politique communautaire des années 80. Certains Etats membres (Royaume-Uni, France, Benelux) ont des clauses de sauvegarde bilatérales provenant d'accords commerciaux antérieurs avec le Japon, alors que l'Italie dispose d'un droit de dérogation pour un certain nombre d'articles figurant sur la liste de libération commune avec le Japon. La plupart des Etats membres maintiennent également sur les marchandises japonaises des restrictions quantitatives résiduelles qui proviennent également d'accords bilatéraux antérieurs avec le Japon. Plusieurs de ces restrictions s'appliquent de manière sélective à un certain nombre de pays, parmi lesquels le Japon, mais non aux grands partenaires commerciaux industrialisés, alors que quelques-unes ne sont discriminatoires qu'à l'égard du Japon. Il existe enfin un certain nombre d'arrangements informels limitant les importations du Japon, renégociés annuellement par les gouvernements ou les industries des Etats membres.

Cette situation n'est pas satisfaisante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les dispositions existantes sont discriminatoires et constituent pour le Japon un motif d'irritation croissante hors de proportion avec l'importance économique des restrictions commerciales. Deuxièmement, elles représentent une lacune dans la politique commerciale commune en ce sens qu'il n'existe aucune politique communautaire unifiée en matière de restrictions quantitatives à l'importation alors que des accords d'autolimitation d'importance équivalente ou supérieure sont négociés séparément au niveau national. Ces négociations nationales séparées représentent pour les pays tiers la possibilité d'opposer les Etats membres les uns aux autres, gaspillant ainsi la force que la Communauté tire de sa cohésion, ce qui se traduit par une défense moins efficace de ses intérêts. La divergence des politiques commerciales nationales entraîne également des demandes de protection contre les importations indirectes au titre de l'article 115 du traité CEE, compromettant de ce fait la réalisation d'un marché unique qui constitue la première raison d'être de la Communauté.

Finalement, les différences de traitement entre les Etats membres pour les importations du Japon conduiront inévitablement à des distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté et à une division de la Communauté en marchés nationaux, ce qui nuira à la prospérité future de secteurs importants de l'industrie communautaire dans les années 90. Ces secteurs doivent en effet être compétitifs au niveau international et non pas

seulement sur un marché national. La situation actuelle est de nature à affaiblir la prospérité de l'industrie européenne et à aggraver le chômage.

### Une stratégie communautaire

Alors que nous entrons dans les années 80, les relations de la Communauté avec le Japon reposent sur des orientations définies au début des années 60. Compte tenu des performances passées et du potentiel futur du Japon, troisième puissance économique du monde libre, il est de l'intérêt de la Communauté d'élargir la coopération avec ce pays de façon à couvrir l'ensemble des secteurs d'intérêt mutuel. Cet objectif est toutefois entravé par le maintien de mesures protectionnistes nationales.

Les deux parties doivent accomplir des efforts dans le but de supprimer les restrictions commerciales actuelles. Du côté de la Communauté, outre les indispensables efforts de restructuration industrielle, il devrait y avoir une volonté politique d'éliminer progressivement les restrictions quantitatives discriminatoires. Ceci impliquerait également la révision des clauses de sauvegarde individuelles applicables au Japon. Le Japon doit également faire des concessions, par exemple en ce qui concerne les sévères restrictions quantitatives sur les produits en cuir et les droits de douane élevés sur les produits agricoles transformés et différents autres produits.

La sensibilité des secteurs de l'industrie communautaire concernés par la libération des importations du Japon est très variable. Certaines restrictions quantitatives peuvent être supprimées assez facilement, tandis que d'autres ne peuvent être éliminées que progressivement et sur une base de réciprocité. Dans un nombre limité de cas qui pourraient poser des problèmes industriels et sociaux majeurs en raison de la concurrence japonaise et qui nécessitent d'importantes adaptations, la Communauté devra peut-être tenter de parvenir à un accord prévoyant une limitation temporaire des exportations japonaises pendant que l'industrie européenne procède à sa restructuration. Cette limitation ne serait demandée que dans des cas exceptionnels, aurait une durée bien déterminée (deux à quatre ans), dépendrait de l'engagement de la Communauté à libérer les échanges au niveau communautaire dans des délais déterminés, et s'accompagnerait de mesures de restructuration spécifiquement convenues entre les secteurs industriels et les Etats membres concernés.

La coopération industrielle ferait partie des sujets à débattre avec le Japon, y compris des aspects tels que des contacts plus étroits entre certains secteurs des industries européennes et japonaises, les questions d'investissement (japonais en Europe et européens au Japon) et les possibilités de collaborer sur des projets dans des pays tiers. La poursuite de l'ouverture du marché japonais aux exportations communautaires contribuerait également à renforcer les liens commerciaux et industriels.

Il est en fait impossible d'envisager des relations commerciales pleinement satisfaisantes avec le Japon — eu égard aux liens très individualisés et très étroits qui existent entre le gouvernement et l'industrie et entre les différentes industries — sans la coopération industrielle comme composante majeure. Certains des problèmes majeurs entre nous ne sont reflétés que de manière superficielle par les flux commerciaux ; fondamentalement, ils sont d'ordre industriel. Mais des discussions sur les problèmes industriels spécifiques ne peuvent aboutir à des résultats que si elles se placent dans le contexte d'une stratégie communautaire globale à l'égard du Japon.

### L'AMF APRÈS DEUX ANS : BILAN

En juillet 1980, la Commission a dressé un premier bilan de l'évolution du commerce et de l'industrie textiles après deux ans de fonctionnement de l'Arrangement mul-

tifibres (AMF), compte tenu des objectifs que la Communauté s'était fixés dans le cadre de sa politique textile définie en 1977.

Ce bilan, qui fait l'objet d'une communication au Conseil, a été établi notamment en vue de préparer la position de la Communauté dans les discussions qui auront lieu sur le régime futur du commerce international des produits textiles. En effet, le Comité des Textiles institué dans le cadre du GATT doit se réunir, conformément aux termes de l'AMF, au plus tard un an avant l'expiration de l'Arrangement fin 1981 pour examiner s'il convient de le proroger, de le modifier ou d'y mettre fin.

La Commission reconnaît qu'il est difficile de tirer dès à présent des conclusions définitives du fonctionnement de l'AMF et des accords et arrangements bilatéraux, ou de l'évolution de l'industrie textile dans la Communauté. Elle estime toutefois que l'on peut d'ores et déjà prévoir qu'il ne sera pas possible de revenir après 1981 lorsqu'expire l'AMF actuel, à un régime des échanges dans le secteur textiles régi par les seules règles générales du GATT.

### L'évolution des importations

L'objectif prioritaire poursuivi par la Communauté lors du renouvellement de l'AMF en 1977 était d'obtenir dans le cas d'importations des produits textiles présentant un taux de pénétration particulièrement élevé, une stabilisation des taux de pénétration des importations en provenance des pays à bas prix de revient qui étaient à l'origine de la perturbation des marchés constatées à cette époque. Partant des taux de pénétration du marché communautaire atteints en 1976, le Conseil avait quantifié l'objectif de stabilisation en fixant des taux annuels de croissance en fonction de la sensibilité des produits en question. Pour les huit catégories les plus sensibles, qui représentent plus de la moitié des importations de produits AMF (56%), le Conseil avait fixé des plafonds globaux internes pour l'ensemble des importations en provenance des pays à bas prix de revient. La Commission a été chargée d'assurer le respect de ces plafonds, notamment en négociant des accords ou des arrangements bilatéraux avec les pays fournisseurs concernés.

L'examen de l'évolution des échanges textiles depuis 1976 conduit à une première constatation que la politique textile de la Communauté a entraîné une diminution des taux de croissance des importations en provenance des pays concernés, et que les plafonds globaux ont été respectés.

L'évolution globale de 1976 à 1979 des importations de produits textiles AMF en provenance des pays couverts par la politique textile de la Communauté arrêtée en 1977, montre une croissance moyenne annuelle de 4% en volume. Ceci représente un ralentissement sensible du taux de croissance par rapport à une augmentation annuelle d'environ 25% pendant les trois premières années d'application du premier AMF (1973-1976). En ce qui concerne les huit catégories ultra-sensibles, la progression moyenne annuelle a été de 1,9%. Les plafonds globaux, n'ont été dépassés par les importations effectuées ni en 1978 ni en 1979, le taux global d'utilisation variant de 73% pour les tee-shirts à 95% pour les fils de coton. Il y a eu quelques dépassements des quotes-parts régionales fixées pour tel ou tel Etat membre, soit en raison de l'application des clauses de flexibilité prévues dans les accords avec les pays AMF, soit en raison des importations en provenance des pays avec lesquels la Communauté est liée par des accords préférentiels, notamment dans la région méditerranéenne.

Si l'on analyse les importations de produits textiles par groupes de pays, on constate que les importations en provenance des pays fournisseurs ayant conclu des accords bilatéraux avec la CEE ont progressé de 1976 à



1979 au rythme annuel moyen de 2,3 % pour l'ensemble des produits AMF, et de 0,8 % pour les huit catégories les plus sensibles. Les quatre principaux fournisseurs, Hong Kong, Corée du Sud, Inde et Brésil, ont enregistré une croissance moyenne annuelle de 1,2 % contre 3,4 % pour les autres fournisseurs. Hong Kong est resté le plus grand fournisseur pour les produits d'habillement, l'augmentation de la qualité et de la valeur des produits exportés compensant une légère diminution du volume. Les exportations de la Corée du Sud vers la CEE se sont stabilisées depuis 1978.

S'agissant des pays préférentiels avec lesquels la Communauté a conclu des arrangements informels, les importations en provenance du bassin méditerranéen ont progressé de 1976 à 1979 selon un rythme annuel de 7,4 % pour l'ensemble des produits et de 4,4 % pour les catégories ultra-sensibles (les chiffres correspondants pour les pays futurs adhérents sont de 9,7 % et de 3,5 % respectivement). Les importations en provenance des pays de la Convention de Lomé ont progressé selon un rythme annuel moyen de 8,2 % pour l'ensemble des produits et de 4,5 % pour les produits ultra-sensibles, mais leur part dans les importations totales reste extrêmement faible (1,6 %).

Deuxième constatation : la gestion des accords et arrangements bilatéraux, malgré quelques difficultés, peut être considérée comme satisfaisante. Les pays fournisseurs ont, dans l'ensemble, respecté les niveaux de limitations fixés dans les accords bilatéraux et ont géré correctement les quotas, notamment en matière du « double contrôle ». De son côté, la Communauté s'est dotée des instruments juridiques et a pris les dispositions nécessaires à la gestion des accords. Certaines difficultés ont surgi en ce qui concerne les transferts entre les quotes-parts des Etats membres demandées par les pays fournisseurs et que la Communauté n'a pas toujours pu accepter.

Les dispositions dans les accords relatives au contrôle de l'origine des produits importés se sont révélées généralement efficaces, mais la fraude n'a pas pu être éliminée. Outre le renforcement de la coopération douanière entre les Etats membres, la Communauté a obtenu l'accord de Hong Kong et de la Corée du Sud pour que soient imputées sur les quotas des quantités originaires de ces deux pays et importées frauduleusement dans la Communauté via les pays de l'ASEAN. Par ailleurs, ces derniers ont accepté d'étendre le système du « double contrôle » à certaines catégories non-limitées de produits textiles afin de prévenir les opérations frauduleuses.

En ce qui concerne les pays préférentiels avec lesquels la Communauté est liée par des accords prévoyant le libre accès au marché communautaire pour les produits industriels, la Communauté s'est efforcée de conclure des arrangements informels d'auto-limitation, que la plupart des pays préférentiels, dans un esprit de coopération et à titre temporaire, ont acceptés. La Communauté a dû faire preuve de flexibilité, car il s'agissait d'obtenir le consentement de ces pays à une dérogation à leurs accords. Néanmoins, cette flexibilité n'a pas été telle que les importations aient dépassé les plafonds globaux communautaires.

Troisième constatation : en ce qui concerne les pays industrialisés, avec lesquels la Communauté n'avait pas cherché à conclure des accords ou arrangements d'auto-limitation, alors que l'ensemble des importations de ces pays a connu une stabilisation de 1976 à 1978, la Commission signale une forte hausse des importations à partir de 1979, et notamment pour ce qui est des importations de tissus de toutes sortes, de tapis et de fils synthétiques continus en provenance des Etats-Unis. Elle attribue cette

évolution entre autres à une relance de la promotion à l'exportation aux changements monétaires et à la différence du coût d'approvisionnement en matières premières (feed-stocks, pétrochimiques) et en énergie, facteurs qui se sont ajoutés à l'avantage découlant d'une production à grande échelle.

La Commission relève également la persistance de certains facteurs qui affectent les échanges internationaux de produits textiles. Les barrières tarifaires dans la plupart des pays tiers ont été maintenues ou n'ont été réduites que très partiellement et restent nettement plus élevées que le tarif de la CEE. Les aides à la production et à l'exportation pratiquées par certains pays constituent une autre source de préoccupation. Enfin, la Commission fait remarquer que l'accroissement des restrictions apportées par les autres pays importateurs ne peut qu'augmenter la pression sur le marché communautaire.

### La situation de l'industrie

L'industrie du textile et de l'habillement de la Communauté a connu, au cours des dernières années, des bouleversements profonds. Ceci a rendu nécessaire le recours à différentes mesures nationales d'aide et de soutien afin de contribuer à la poursuite de l'effort de réadaptation engagé depuis quelques années, compte tenu notamment de la place que cette industrie traditionnelle occupe sur le plan de l'emploi et sur le plan régional.

L'adaptation de l'industrie communautaire aux nouvelles conditions du marché et de la technologie s'est traduite, entre 1973 et 1978, par la perte de 700 000 postes de travail — 422 000 (— 22 %) dans le textile et 278 000 (— 20 %) dans l'habillement — et par la disparition de 4 200 entreprises. Il apparaît toutefois que le rythme de pertes d'emploi se réduit assez sensiblement en 1978 et 1979, notamment en Italie et en Allemagne.

L'indice de la production témoigne d'une tendance générale à la baisse, bien que davantage pour le textile (filature et tissage) que pour l'habillement. Une certaine reprise d'activité a été constatée pour l'ensemble de l'industrie en 1979, l'indice pour l'habillement ayant pratiquement atteint le niveau 1976. La situation varie toutefois selon les Etats membres et les produits. En ce qui concerne la consommation, on constate une tendance à la stagnation. En effet, la progression de la demande des ménages estimée actuellement à 1 % par an contre 5 % au début des années 1970.

La productivité, c'est-à-dire, la production par personne occupée, a augmenté de manière sensible : de 25 % entre 1973 et 1979, soit 4 % par an pour le secteur textile (avec une progression de 8 % en 1979), de 3,5 % par an en moyenne pour l'habillement. Les investissements, qui avaient diminué sensiblement de 1973 à 1975, ont connu depuis une certaine reprise, dans l'habillement notamment. Les efforts d'adaptation mis en œuvre par les entreprises depuis 1976 n'ont commencé, paraît-il, à retrouver un niveau minimum de rentabilité qu'à partir de 1979.

La balance commerciale pour l'industrie se détériore depuis quelques années, le déficit global s'étant accru dans les proportions importantes depuis 1976. La situation est très différente selon qu'il s'agisse du secteur habillement, largement déficitaire, ou du secteur textile qui reste créditeur, bien que le solde créditeur se soit constamment réduit depuis 1977. L'industrie communautaire du textile et de l'habillement reste néanmoins la première industrie exportatrice mondiale. Par ailleurs, elle représente encore actuellement environ 8 % de la contribution de l'industrie manufacturière au PNB communautaire et 9,5 % de l'emploi dans l'industrie manufacturière (30 % dans l'emploi féminin), concentrée dans une vingtaine de régions de la Communauté.

# BIBLIOGRAPHIE

Nicolas NITSCH

Il s'agit d'un sujet très vaste, puisqu'il englobe tous les types d'accords externes que la Communauté a conclus depuis qu'elle existe, et l'on peut se faire une idée de ce que cela représente lorsque l'on connaît la complexité des relations commerciales et des liens politiques qui unissent la Communauté aux Etats tiers, qu'ils soient tiers à part entière, associés, ou sur le point d'adhérer. La complexité n'est pas moindre sur le plan formel, en raison de la diversité des modèles d'accords proposés par le Traité C.E.E., ce cadre étant en outre infléchi par la pratique institutionnelle et par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. Le mérite de l'auteur a précisément été de dégager des catégories à partir de cet enchevêtrement qui résulte pour une grande part de l'évolution pratique. Au demeurant, c'est le propre de tout ouvrage scientifique que de systématiser ce qui existe à l'état brut dans la nature, non pas pour le plaisir de la construction intellectuelle, mais pour en tirer des principes valables, susceptibles de faire progresser la matière.

Les aspects juridiques, économiques et politiques étant étroitement liés dans la réalité, il est tout naturel de retrouver ces trois aspects dans la présente étude. Personne n'est encore allé jusqu'à décréter que, sous prétexte qu'il s'agit là d'une thèse de droit, tout ce qui n'est pas strictement juridique doit être rejeté. La sélection serait d'ailleurs très difficile : nombre d'articles du Traité C.E.E. qui nous intéressent présentement, *a priori* du droit par excellence puisque constituant du droit communautaire originaire, sont rédigés dans une perspective économique, voire politique ; de même, les accords tarifaires, commerciaux, de coopération ou d'association, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, sont négociés et conclus selon des techniques juridiques déterminées et, d'autre part, dans le respect de certains mécanismes juridiques quant au fond.

Ces remarques valent également pour la ligne directrice de la thèse retraçant l'évolution de la politique communautaire en la matière : au départ, les accords étaient conclus au coup par coup, mais progressivement, ils ont été inspirés par une stratégie cohérente. L'approche globale de la Communauté par régions, qui correspond à une volonté mondialiste, est en outre conforme à ses intérêts à long terme. Ainsi, l'intégration européenne, qui se manifeste notamment à travers les accords externes de la C.E.E., constitue un processus juridique destiné à former un nouvel ordre économique et même politique. L'étude des moyens appropriés mis au service de cette fin est donc forcément une étude de droit.

C. FLAESCH-MOUGIN, **Les accords externes de la C.E.E. Essai d'une typologie**, Editions de l'Université de Bruxelles, 1979, 320 pages.

Sous ce titre, on se trouve d'abord en présence d'une thèse de droit soutenue à Rennes en juin 1976 ; elle a ensuite fait l'objet d'une mise à jour, pour être publiée en 1979 par les Editions de l'Université de Bruxelles qui font preuve d'un beau dynamisme face aux disciplines nouvelles nées de l'intégration européenne.



J. AUGER, **Syndicalisme des autres, syndicats d'Europe. Les internationales syndicales**, Collection « Comprendre pour agir », Les éditions ouvrières, 1<sup>er</sup> trimestre 1980, 271 pages.

Ce livre est l'œuvre d'un homme qui a travaillé pour le syndicalisme, en particulier le syndicalisme international. Une telle approche internationale est certainement fructueuse, non pas tant du fait qu'elle correspond à certaines analyses de Marx et d'Engels, mais surtout du fait qu'elle s'adapte à l'évolution du capitalisme moderne avec ses multinationales et ses transferts de capitaux qui ignorent les frontières. Parallèlement, le mouvement syndical se doit d'inscrire ses analyses et ses stratégies dans un cadre approprié.

La première partie est consacrée, en quatre chapitres, au syndicalisme dans les Etats membres de la Communauté moins la France : Italie, Grande-Bretagne et Irlande, Allemagne fédérale, Benelux et Danemark. Le mouvement syndical y est analysé pays par pays à travers ses principaux aspects historiques et politiques. Contrairement à d'autres études comparatives, l'analyse se fait ici pays par pays. Cette solution a l'avantage de présenter d'une manière complète chaque syndicalisme national. Il est vrai que pour pouvoir valablement comparer, il faut d'abord bien connaître. Cependant, on peut regretter l'absence de synthèse, que ne remplace pas la deuxième partie consacrée aux internationales syndicales. Certes, le problème du syndicalisme européen y est abordé au niveau de la Confédération européenne des syndicats ou à celui de la stratégie syndicale européenne, mais il ne s'agit là que d'éléments, à l'intérieur du thème plus général du syndicalisme international.

Sur le plan communautaire, il reste encore beaucoup à faire pour instaurer une véritable Europe des travailleurs ; des mécanismes tels que le Fonds social européen ou la Sécurité sociale des travailleurs migrants ne sont pas de nature à susciter l'enthousiasme des peuples et à donner une nouvelle impulsion à l'Europe. En revanche, le thème des luttes sociales et syndicales au niveau européen peut apporter quelque chose, sans doute même quelque chose de très important, au combat permanent pour la construction de l'Europe. Voilà un ouvrage qui doit être vivement recommandé à toutes celles et à tous ceux qui s'intéressent à la défense des droits des travailleurs en Europe et dans le monde.

Ouvrage collectif. **Un Code de conduite pour le transfert de technologie**. Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires,

Université Aix-Marseille III, *Economica*, 1<sup>er</sup> trimestre 1980, 220 pages.

Le Centre d'Aix-Marseille possède à son actif la publication d'une bonne trentaine d'ouvrages, ayant trait essentiellement aux problèmes économiques de l'Europe et du Tiers-Monde. La présente étude, menée sous la direction de MM. Bizet et Daudet, s'inscrit dans cette lignée. Plus précisément, il s'agit d'une série d'articles rédigés par différents auteurs et groupés autour du thème central du transfert de technologie.

Le premier article situe le problème dans le contexte du nouvel ordre économique international ; après avoir envisagé les cas de la France, des Etats industrialisés et des Etats du Tiers-Monde, il se livre à une critique du fonctionnement des transferts de technologie. Le deuxième article retrace l'histoire du Code international de conduite, notamment à travers les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> sessions de la CNUCED. Le troisième définit le but et le rôle assignés au Code de conduite, d'une part, sa portée générale, d'autre part, le problème de son applicabilité. Le quatrième analyse un aspect du droit de la concurrence, les pratiques commerciales restrictives, avec en annexe la liste des clauses visées. Le cinquième est consacré à la recherche des garanties, tant du point de vue du droit des obligations et de celui de la doctrine et de la jurisprudence françaises en matière de brevet d'invention et de « know how », que du point de vue des mécanismes envisagés par le projet de Code international de conduite. Le sixième est consacré aux entreprises multinationales, toujours en liaison avec le problème du transfert de technologie. Le dernier article traite des rapports entre ce problème et le droit communautaire, en particulier la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés. Enfin, l'ouvrage contient en annexe le projet de Code international de conduite pour le transfert de technologie.

L'inconvénient d'une rédaction collective, d'un ouvrage collectif, c'est que les textes sont si divers dans leur conception et dans leur organisation que le lecteur rechercherait en vain un fil conducteur. D'un autre côté, la variété des contributions constitue une force, une richesse, qui garantit en même temps qu'aucun aspect important n'a été négligé. Chaque article contient sa propre philosophie et le lecteur a ainsi la possibilité d'exercer librement son choix et de procéder lui-même à la synthèse. Un code de conduite trop strict pour la rédaction des livres risquerait de décourager l'initiative et la créativité. Or, le grand mérite de cet ouvrage a été de rendre attrayante, sans pour autant négliger la rigueur scientifique, la présentation d'un sujet aussi technique.

# DROIT SOCIAL

Numéros spéciaux parus en 1980

Le partage du travail (janvier 1980)

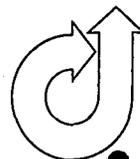
La médecine du travail et le droit

Les nouveaux prud'hommes

Les contrats de travail à durée déterminée

**DROIT SOCIAL**

3, rue Soufflot - F - 75005 PARIS  
Tél: (1) 634.10.30



# sogica

personnel temporaire pour  
**la manutention  
l'industrie  
le bureau**

## AGENCES

### PARIS

75004	1, rue du Renard	Tél. 272.86.50
75014	101-103, av. du Général Leclerc	Tél. 540.86.46
75013	20-22, rue Bobillot	Tél. 580.34.90
75018	18, av. Marx Dormoy	Tél. 200.25.44

### BANLIEUE

92600 ASNIERES	32, rue P. Brossolette	Tél. 790.91.22
93120 LA COURNEUVE	29, av. P.V. Couturier	Tél. 836.60.60
92000 NANTERRE	8, av. Georges Clémenceau	Tél. 724.22.33

### PROVINCE

80000 AMIENS	53, rue des Jacobins	Tél. 91.79.20
90000 BELFORT	13, rue Thiers	Tél. 22.03.68
33000 BORDEAUX	121, rue du Palais Gallien	Tél. 44.94.77
60100 CREIL	4/6, Rue E. Dolet	Tél. 425.40.97
60200 COMPIEGNE	33, rue Jeanne d'Arc	Tél. 420.20.26
59500 DOUAI	10, rue du Canteleu	Tél. 87.41.84
76600 LE HAVRE	5, rue Ph. Lebon	Tél. 24.01.53
59000 LILLE	1, rue Saint Sauveur	Tél. 52.06.12
78200 MANTES	33, av. du Président Roosevelt	Tél. 094.14.29
68200 MULHOUSE	91, avenue de Colmar	Tél. 59.44.44
76100 ROUEN	33, rue Malherbe	Tél. 62.31.62
31000 TOULOUSE	20, rue Matabiau	Tél. 537.74.47

CAUTION SOCAMETT

## OFFRE SPÉCIALE RÉSERVÉE AUX LECTEURS DE LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN



### CAFÉ DE LA PAIX, 1862 À NOS JOURS

120 ans de vie parisienne l'histoire d'un des plus célèbres cafés parisiens, par Pascal BOISSEL

**UN CADEAU DE GRANDE CLASSE  
AU PRIX DE 230 F PORT COMPRIS  
AU LIEU DE 300 F PRIX PUBLIC**

Un ouvrage de luxe de 256 pages, qui comporte plus de 300 photographies et illustrations pour la plupart inédites, ainsi qu'un extrait du livre d'or du Café de la Paix. Cet authentique livre de la collection retrace l'histoire de ce célèbre

établissement et du quartier de l'Opéra depuis le Second Empire jusqu'à nos jours à travers les événements, les modes, l'ambiance de ce lieu de rencontres privilégié et les personnalités qui ont fait l'actualité parisienne.

## OFFRE SPÉCIALE RÉSERVÉE AUX LECTEURS DE LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

BON DE COMMANDE A RETOURNER AUX ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES  
3, rue Soufflot 75005 PARIS

NOM \_\_\_\_\_

(en capitales)

ADRESSE \_\_\_\_\_

Désire recevoir \_\_\_\_\_ exemplaire(s) du livre du Café de la Paix  
au prix de 230 F T.T.C. l'exemplaire (Port Compris).

Mode de règlement :

Chèque bancaire de F \_\_\_\_\_ \*à l'ordre de ANWILE ÉDITIONS  Contre remboursement (+ 15 F)

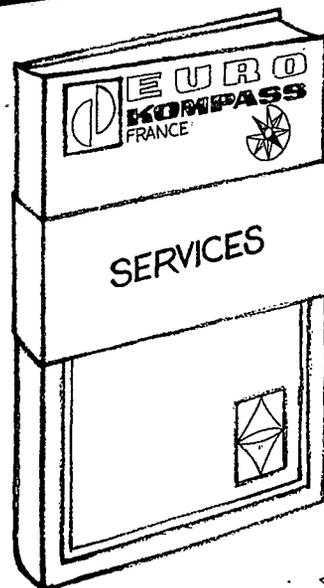
# LES UTILISATEURS DU KOMPASS SONT SOUVENT DE GRANDS DEVOREURS DE BILLETS D'AVION.



## COÏNCIDENCE ?

Une coïncidence qui se répète, ce n'est plus une coïncidence.

Si les utilisateurs du KOMPASS prennent souvent l'avion, utilisent les cartes de crédit, les cartes de location de voiture, c'est tout simplement parce qu'ils bougent. Leur temps est précieux, ils vont droit à l'essentiel : à l'efficacité commerciale, avec l'accès direct aux 60.000 entreprises du KOMPASS : la meilleure base pour un fichier de prospection ; à l'efficacité d'achat, grâce à la nomenclature de 35.000 produits du KOMPASS : la bible des appels d'offres. Ils bénéficient d'une information à jour, grâce aux visites systématiques à la source que rendent chaque année nos 80 enquêteurs. Les utilisateurs du KOMPASS savent qu'en plus de l'annuaire universel de l'industrie, KOMPASS offre une gamme complète de services régionaux, sectoriels ou nationaux intégrant les nouvelles tendances de la télématique. Dès aujourd'hui, la base de données informatisées KOMPASS est opérationnelle. Vous pouvez l'interroger pour l'information la plus fraîche. Et dès aujourd'hui, le rapprochement DAFSA/SNEI prépare l'avènement d'une nouvelle banque de données industrielles et financières reconnue par le Ministère de l'Industrie comme un projet essentiel à notre économie.



**Pour les entreprises qui bougent: Kompass,  
la première banque de données industrielles française.**

LE KOMPASS EST EDITE PAR LA S.N.E.I. - 22, AV. F.D. ROOSEVELT 75008 PARIS - 359.37.59. LA DERNIERE EDITION VIENT DE PARAITRE.

IMPRIMÉ EN FRANCE

VVA