

REVUE DU
MARCHÉ COMMUN



Le textile entre une politique communautaire et un protectionnisme qui se survit, C. COVA. — La nouvelle législation anti-dumping de la Communauté européenne, M. UGONIS et J. PUIFFERRAT. — L'agriculture et le développement régional, M. TRACY. — L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes : incidences sur sa politique en matière d'environnement, C. F. MOLINA DEL POZO. — La liberté d'établissement et la libre prestation de services dans la Communauté économique européenne, S. WENDLING. — L'harmonisation des législations concernant les médicaments vétérinaires, P. DUPRAT.

N° 255 MARS 1982

DROIT SOCIAL

NUMÉRO SPÉCIAL

n° 1 - janv. 82

sous la direction de
Jean-Jacques DUPEYROUX

LE POUVOIR PATRONAL

M. DESPAX
A. JEAMMAUD
P. LANGLOIS
J. LAROQUE
D. LOSCHAK
A. LYON-CAEN

J. de MAILLARD
J. PELISSIER
J. SAVATIER
H. SINAY
B. TEYSSIÉ

DROIT SOCIAL, 3, rue Soufflot - 75005 PARIS

TRANSPORTS

numéro spécial

QUELS TRANSPORTS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

CODATU

(Conférence sur le développement et l'aménagement des transports urbains dans les pays en développement - Dakar, 2-5 mai 1980)

TRANSPORTS,
3, RUE SOUFFLOT - 75005 PARIS

**UN DICTIONNAIRE
INDISPENSABLE**

LE DOSSIER LE PLUS COMPLET

DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Traité permanent de droit communautaire, le dictionnaire du marché commun rassemble en une seule documentation toute la législation et la jurisprudence.

• Traités fondamentaux • 20 rubriques (agriculture, capitaux, concurrence, échanges extérieurs, entreprise, impôts, propriété industrielle, transports, etc...) comprenant chacune une étude approfondie des dispositions en vigueur, la publication intégrale des textes fondamentaux, de nombreuses références et extraits de textes moins importants.

Le dictionnaire se compose de 5 volumes remis à jour 5 fois par an.

Ouvrage de base 2 100 F
Abonnement annuel 1982 1 130 F

UN COMPLEMENT :

Notes d'informations communautaires
Abonnement 1982 (11 numéros) 330 F



JURIDICTIONNAIRES
JOLY

26, COURS ALBERT I^{er}, 75008 PARIS
TEL. 225 47 40



sommaire

**problèmes
du jour**

- 113 Le textile entre une politique communautaire et un protectionnisme qui se survit, par Colette COVA.
- 117 La nouvelle législation anti-dumping de la Communauté européenne, par Muriel UGONIS, Docteur en intégration européenne et Jérôme PUIFFERRAT, juriste.

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

- 120 L'agriculture et le développement régional, par Michael TRACY, Directeur au Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes, Professeur au Collège d'Europe à Bruges.
- 127 L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes: incidences sur la politique en matière d'environnement, par Carlos F. MOLINA DEL POZO, Professeur de Droit administratif et Directeur de l'Institut d'Etudes européennes à l'Université d'Alcalá de Henares (Madrid).

**questions
institutionnelles
et juridiques**

- 132 La liberté d'établissement et la libre prestation de services dans la Communauté Economique Européenne, « vingt ans de réalisation des programmes généraux de libération de l'établissement et des services », par S. WENDLING, Collaborateur scientifique, Centre d'Etudes internationales et Européennes de l'U.E.R. Recherches. Université Strasbourg III.
- 156 L'harmonisation des législations concernant les médicaments vétérinaires, par Pierre DUPRAT, Administrateur principal à la Commission des Communautés européennes.

**actualités
et documents**

- 161 Communautés européennes.



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

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.

BULLETIN D'ABONNEMENT A
**LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- France : 383,65 + TVA 4 % 15,35 = 399 F
 Etranger : 426 F

Ci-joint la somme de.....

- Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
 Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

LE TEXTILE ENTRE UNE POLITIQUE COMMUNAU- TAIRE ET UN PROTECTION- NISME QUI SE SURVIT

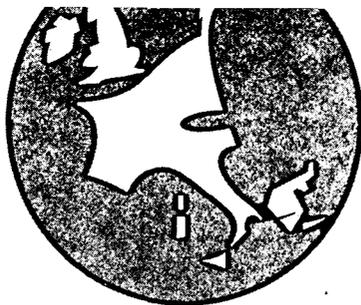
Colette COVA

En décembre 1981, l'accord Multifibre (AMF), qui organise les échanges de produits textiles et d'habillement entre les principaux pays industrialisés d'une part, et les pays « à bas coût de revient » d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est d'autre part, a été renouvelé pour la troisième fois. La Commission qui menait cette négociation au nom de la Communauté a réussi de nouveau à faire admettre pour les années 1983 à 1986 une politique de stabilisation de ses importations à ses interlocuteurs du Tiers-Monde, malgré leurs vives réticences : ceux-ci plutôt que de courir le risque de se heurter à des mesures unilatérales en cas de refus du protocole d'extension de l'AMF, ont préféré accepter une politique contractuelle, qui malgré ses limites leur donne certaines garanties.

Après avoir deux fois ajourné la session consacrée à la politique extérieure textile de la Communauté, révélant ainsi leurs attitudes divergentes, les ministres des « Dix » ont enfin donné le feu vert à la Commission, le 25 février, pour signer sous condition ce 3ème AMF et négocier dans ce cadre des accords bilatéraux avec les pays fournisseurs signataires de l'AMF et les pays préférentiels méditerranéens. Les « Dix » se sont cependant réservés le droit de dénoncer le nouvel AMF si ces négociations bilatérales ne s'avéraient pas satisfaisantes. La CEE, dont certains de ses Etats membres n'ont pas encore achevé la « restructuration » de leur industrie textile, avait certes déjà obtenu à Genève la prise en compte de ses préoccupations, notamment la possibilité de contrôler étroitement ses importations en provenance des pays « à bas coût de revient », mais jusqu'à quel point peut-elle être protectionniste ? Faire admettre la stabilisation de ses importations ne sera pas chose facile, car les pays « à bas coût de revient » ont assez mal accepté les revendications des « Dix » et ils s'appêtent à négocier âprement lors du renouvellement des accords bilatéraux avec la CEE. Ces négociations ont déjà commencé pour les pays préférentiels, car les mesures d'autolimitation sont arrivées à expiration fin décembre 1981. Celles avec les exportateurs d'Asie, d'Amérique latine et des pays de l'Est débuteraient avant l'été, les accords bilatéraux conclus au titre de l'actuel AMF ne venant à expiration qu'à la fin 1982.

Premier et deuxième AMF : de l'organisation des échanges à une politique de stabilisation des importations

Le premier AMF, négocié dans le cadre du GATT est entré en vigueur en 1974 pour trois ans : l'essor de l'industrie textile dans certains pays en voie de développement a entraîné des difficultés croissantes pour ce secteur dans les pays indus-



trialisés qui ont eu recours à des politiques commerciales restrictives. Il a paru donc nécessaire d'organiser d'une manière disciplinée la progression de produits textiles et d'habillement, en provenance des pays à bas coût de revient. Ce premier AMF, tentative de « libre échange organisé », a été présenté comme un moyen d'assurer le « développement ordonné et équitable du commerce des produits textiles » tout en encourageant les processus de reconversion des entreprises les moins compétitives au plan international.

Dans le cadre de l'arrangement, la Communauté a eu recours à des conventions bilatérales qui présentaient l'avantage de limiter certaines exportations et en théorie de pouvoir planifier une véritable politique industrielle dans ce domaine.

Mais ce premier AMF a été un échec car les importations communautaires de produits textiles ont augmenté de façon spectaculaire et les difficultés dans l'industrie européenne se sont aggravées. La crise économique en Europe et la stagnation de la demande de produits textiles (alors que le taux de croissance annuel des quotas d'importation avait été fixé à 6 %) expliquent en partie cet échec. En outre, la mise en œuvre de l'AMF a été déficiente (négociation trop tardive des accords bilatéraux, répartition difficile des importations entre les Etats membres, absence de fixation des plafonds globaux d'importations). L'industrie textile européenne se trouvant menacée, la CEE a réagi vigoureusement en 1977 lors des négociations à Genève pour le renouvellement de l'AMF.

La Commission des Communautés européennes a demandé — et obtenu — une modification des règles de l'AMF lui permettant de pratiquer une politique de stabilisation de ses importations : il ne s'agissait plus de favoriser un développement harmonieux des exportations de textiles des PVD, mais bel et bien de mesures restrictives. Pour atteindre cet objectif de stabilisation, diverses mesures ont été prises : classification des produits textiles en groupes (I à VI les groupes et I et II regroupant les produits les plus sensibles, c'est-à-dire ceux dont le taux de pénétration est le plus important sur le marché) ; fixation de plafonds globaux internes pour les huit catégories du groupe I, le taux de croissance annuelle des plafonds étant en règle générale inversement proportionnel à la sensibilité des produits ; répartition des quotas entre les Etats membres d'une part, entre les pays fournisseurs d'autre part.

La part de chaque pays fournisseur a constitué le centre des négociations bilatérales menées de septembre à décembre 1977 sous la direction de M. Tran Van Thinh, alors représentant de la Commission. Les pays « à bas coût de revient » toujours sous la crainte de mesures restrictives unilatérales ont accepté à contre-cœur cette limitation de leurs exportations, faisant valoir que cette « dérogation » aux règles de l'AMF ne pouvait être accordée qu'à titre provisoire, le temps de permettre une restructuration de ce secteur dans les pays industrialisés.

Parallèlement à ces accords, la Communauté a réussi à conclure une série « d'arrangements informels » avec la majorité des pays méditerranéens auxquels elle est liée par des accords dits « préférentiels » qui prévoient en règle générale le libre accès de leurs produits industriels au marché communautaire. Pour parvenir à son objectif de stabilisation des importations, la Communauté a établi des quotas d'importation pour chacun de ces pays — ce qui constitue une entorse aux accords — malgré les vives réticences des fournisseurs méditerranéens qui ont souligné que de telles mesures ne pouvaient être prises qu'à titre exceptionnel. La Turquie a cependant toujours refusé toute mesure d'autolimitation et a préféré laisser la CEE assumer la responsabilité d'arrêter des mesures unilatérales à son encontre.

Compte tenu de l'esprit dans lequel ces arrangements ont été négociés, leur portée est quantitativement différente des accords bilatéraux puisque seuls une dizaine de produits sont concernés (au lieu de 123 pour les pays AMF). D'autre part, les produits textiles réimportés dans la Communauté au titre du Trafic de Perfectionnement Passif (1) (TPP) bénéficient de certaines facilités d'accès.

Dans l'ensemble, le deuxième AMF a bien fonctionné, puisque son principal objectif, à savoir la stabilisation des importations de produits textiles en provenance des pays à « bas coût de revient » a été atteint, la croissance de ces importations ayant en effet considérablement diminué : le taux de croissance annuel moyen en volume est passé d'environ 25 % pendant la période d'application du premier AMF à moins de 4 % entre 1976 et 1979.

La prise de position de la Communauté lors des négociations de 1977 peut être certes considérée comme une entorse au GATT, au libre-échange car il s'agit d'une politique restrictive, mais elle se veut toutefois équilibrée. Ainsi les critères pour la répartition des importations entre pays fournisseurs tiennent compte du taux de pénétration sur le marché communautaire, de la situation économique de ces pays, des liens privilégiés pouvant exister avec la Communauté. D'où des réajustements au détriment des pays gros fournisseurs comme Hong-Kong et la Corée du Sud, afin d'assurer une répartition plus équitable des quotas et un traitement plus souple pour les pays les plus pauvres. Ces considérations ont également été dominantes lors du renouvellement de l'AMF.

(1) TPP : importation dans la CEE de vêtements fabriqués hors CEE à partir de pièces de tissus livrées par les Etats membres.

Troisième AMF : la poursuite de la politique de stabilisation

Malgré une progression modérée des importations pendant la période du deuxième AMF, la situation dans l'industrie européenne des textiles et de l'habillement ne s'est pas améliorée. 25 % des emplois dans ce secteur ont été supprimés entre 1973 et 1980 et la récession actuelle ne favorise guère le réemploi dans d'autres secteurs de l'industrie.

En raison de la persistance de la crise économique et sociale une diminution de la consommation de ce type de produits est même apparue, nouvel argument dont la Communauté s'est prévalu en décembre 1981 à Genève pour formuler des exigences supplémentaires de stabilisation des importations auprès des pays fournisseurs. On comprend la mauvaise humeur des PVD face à cette attitude : ils ont l'impression d'être soumis de la part de la Communauté à un chantage permanent, d'être obligés de se résigner à de nouvelles restrictions sous peine de perdre toute garantie d'accès aux marchés des pays industrialisés, alors que l'AMF avait été conçu en 1974 comme un moyen de favoriser une croissance ordonnée des exportations des pays « à bas coût de revient ». Cette entorse au libéralisme n'est-elle pas en contradiction avec la politique d'aide au Tiers-Monde prônée par la Communauté qui essaie par ailleurs de favoriser une relance du dialogue Nord-Sud ? La Communauté s'en défend : « il nous faut absolument un répit pour permettre à nos entreprises de se restructurer » dit M. Dreyfus, ministre français de l'Industrie. Certains font aussi remarquer que la CEE demeure le plus grand importateur de textiles du monde : si l'on considère les produits textiles et les vêtements en 1979 par tête d'habitant, on arrive à un montant de 60 dollars (dont 15,5 en provenance des pays à « bas coût de revient ») contre 32 dollars (dont 7 en provenance du Tiers-Monde) pour les États-Unis.

Certains États membres partisans d'une stratégie plus ouverte (Allemagne, Pays-Bas) ont néanmoins hésité à perpétuer une politique qui avait été présentée en 1977 comme provisoire. Mais d'autres États membres tenants d'une politique plus restrictive ont souligné qu'il s'agissait là d'une politique équilibrée visant à préserver l'emploi en Europe — la Communauté ne pouvant se résigner à courir le risque d'accroître encore le chômage — et à discipliner en fait le libre-échange en limitant les exportations des fournisseurs dominants pour faire davantage de place aux fournisseurs émergents, comme certains pays de l'ASEAN. Les « Dix » souhaitent que leurs interlocuteurs admettent ces raisons, qui vont dans le sens des préoccupations du premier AMF.

Il est toutefois plus difficile de justifier les mesures d'autolimitation pour les pays préférentiels du bassin méditerranéen liés à la Communauté par des accords de coopération qui prévoyaient le libre accès pour leurs produits industriels.

Deux clauses principales inscrites dans le protocole d'extension sur lequel les pays exportateurs et importateurs se sont mis d'accord à Genève concrétisent la politique restrictive des « Dix » :

- la « surge clause », ou clause de garantie contre une progression trop rapide des produits les plus sensibles (2) résultant d'une sous-utilisation des quotas. Cette disposition concerne les fournisseurs AMF qui n'auraient pas utilisé leurs possibilités d'exportation arrêtées pour 1982 : ils ne pourront pas accroître leurs ventes de plus de 15 % en 1983, et les années suivantes par rapport aux performances réalisées au terme de l'année en cours.

- Réduction des quotas des quatre principaux fournisseurs AMF du Sud-Est asiatique (Hong-Kong, Corée du Sud, Macao, Taïwan) : elle sera en moyenne de 10 %. Il s'agirait grâce à cette mesure de préserver l'accès du marché européen pour de plus petits fournisseurs. Une compensation serait offerte aux quatre pays sous la forme de quotas TPP plus substantiels.

A Bruxelles, en février 1982, les ministres de l'Industrie des « Dix » ont confirmé le mécanisme de stabilisation des importations dans le mandat qu'ils ont donné à la Commission pour la négociation des accords bilatéraux : le taux de croissance des importations de produits sensibles par rapport aux droits d'accès 1982 variera de 0,1 % à 3 % selon la catégorie considérée. Les taux de croissance pour les produits des pays préférentiels seront de 50 % plus élevés que ceux consentis aux pays AMF. Quant aux plafonds globaux, c'est-à-dire les quantités maxima que la CEE accepte d'importer en provenance des pays AMF et des pays préférentiels, la France suivie par l'Italie, l'Angleterre et la Grèce (ce pays, dixième état membre depuis le 1^{er} janvier 1981 a renforcé le camp des partisans d'une politique de stabilisation) a fait admettre aux autres membres de la CEE qu'ils devraient être considérés non pas comme indicatifs, mais comme des limites à respecter. En outre, le principe d'un seul type de plafond global pour les importations textiles, quelles que soient leur origine, a été adopté ce qui permet de privilégier les pays préférentiels. L'Allemagne a obtenu pour sa part que ses importations au titre du TPP en provenance de Yougoslavie puissent être accrues de 20 %, celles en provenance des pays de l'Est de 10 %. Il ne faut pas

(2) Fils de coton, tissus de coton, de fibre synthétique, tee-shirts, chandails, pantalons, chemisiers, chemises.



oublier également que pour se préserver de mauvaises surprises, les « Dix » ont subordonné leur participation au nouvel AMF à la conclusion d'accords bilatéraux satisfaisants, mesure supplémentaire de précaution.

Difficiles négociations bilatérales en perspective avec les pays fournisseurs

La marge de manœuvre des pays fournisseurs se révèle très étroite et les deux parties sont condamnées à trouver un compromis, sous peine donc de dénonciation de l'AMF. La CEE a sans doute eu tort en 1977 de présenter les mesures prises dans le cadre du deuxième AMF comme provisoires : les perspectives en sont d'autant plus difficiles.

D'ores et déjà de vives réactions de la part des pays AMF ont été enregistrées à la suite des décisions des « Dix » de février.

Le Commissaire au commerce de Hong-Kong a qualifié la décision du Conseil de « sans précédent et totalement dénuée de fondement ». Macao, pour sa part, refuse d'être considéré comme « exportateur dominant », point qui aurait été admis par la CEE, lors des négociations multilatérales de Genève.

Les pays préférentiels se sont mal résignés à l'idée de voir leurs exportations encore assujetties à des limitations quantitatives en 1982. Malgré des concessions plus favorables à leur égard, les demandes de ces pays sont souvent très supérieures à ce que les « Dix » peuvent accepter. C'est le cas du Portugal (deuxième fournisseur de la CEE) qui veut obtenir par rapport à 1981 des augmentations se situant entre 15 et 20 %. La Tunisie demande également une augmentation considérable pour ses exportations de catégorie 5 (pantalons) : elle souhaiterait 8 millions de pièces alors que la CEE lui propose 3,6 millions. Une demande d'un quota supérieur a été faite aussi par le Maroc. Ces deux pays sont d'autant plus choqués de devoir encore limiter leurs livraisons textiles à la CEE qu'ils sont déjà préoccupés par les conséquences de la future adhésion de l'Espagne et du Portugal sur leurs exportations de produits agricoles. Quant à l'Egypte, le seul pays méditerranéen signataire de l'AMF, elle avait un quota de 12 350 tonnes pour les exportations de filés de coton et elle a demandé 1 500 tonnes en plus, alors que le taux de croissance fixé par la CEE est de 0,15 %...

Les conditions dans lesquelles vont se dérouler les négociations ne sont pas favorables, loin s'en faut. Protéger l'emploi en Europe et aider le Tiers-Monde en favorisant ses exportations paraissent deux buts difficilement conciliables. C'est pourtant ce à quoi s'est engagée la Commission grâce à une politique textile gérée, négociée qui essaie de prendre en considération l'ensemble des problèmes.

LA NOUVELLE LÉGISLATION ANTI-DUMPING DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Muriel UGONIS

Docteur en intégration européenne

Jérôme PUIFFERRAT

Juriste

L'approche des problèmes communautaires relatifs au dumping a sensiblement évolué depuis une dizaine d'années, date à laquelle fut adopté le premier règlement communautaire en la matière.

Deux éléments essentiels y ont contribué :

a) A la récession qui a fait suite aux « chocs pétroliers » a correspondu un accroissement considérable des enquêtes lancées au titre de l'anti-dumping : on est en effet passé d'un nombre modeste de 2 à 4 enquêtes annuelles à des chiffres plus importants allant, par exemple en 1980, jusqu'à 25 et 30 enquêtes par an. Les enquêtes communautaires couvrent la plupart des pays du monde et notamment les Etats Unis (pour lesquels les enquêtes anti-dumping se sont récemment développées), les pays à commerce d'Etat, ainsi que le Japon et les pays d'Extrême Orient.

b) En second lieu, la Communauté a insisté avec succès auprès de ses grands partenaires industrialisés pour que voit le jour, à la suite des négociations du Tokyo Round, un nouveau Code révisé anti-dumping du Gatt, mettant désormais en œuvre des mesures plus efficaces appelées elles-mêmes à se perfectionner en fonction des travaux et échanges de vues au Comité anti-dumping du Gatt.

La nouvelle réglementation communautaire sur l'anti-dumping (règlement CEE n°3017/79 du Conseil) s'efforce d'accroître les droits des opérateurs économiques de la Communauté sur plusieurs points. C'est ainsi que peuvent désormais être appréhendées les hypothèses de ventes à perte considérées comme des pratiques déloyales de nature à justifier, le cas échéant, l'institution de mesures anti-dumping. D'ores et déjà, la moitié environ des constats préliminaires de dumping se réfèrent à des ventes à perte.

Par ailleurs, une partie importante de la preuve (et notamment celle concernant les ajustements de prix) a été reportée sur l'exportateur étranger incriminé.

En outre, la portée des règles anti-dumping a été précisée, dans le cas des importations en provenance des pays à commerce d'Etat.

Enfin, la violation d'engagements de prix souscrits par des exportateurs de pays tiers à destination d'Etats membres de la Communauté fera l'objet de sanctions plus sévères.

Problèmes en suspens

Il s'agit tout d'abord de la définition même du dumping qui présuppose toujours l'établissement d'une différence entre prix de vente à l'étranger et prix de vente sur le marché intérieur de l'exporta-



teur. Or, cette comparaison est toujours difficile à effectuer au cours de l'enquête, du fait de différences existant, par exemple, dans les conditions de vente. L'exemple des ventes de chaussettes en provenance de Corée (avant la signature de l'Accord Multifibres) est à cet égard pertinent : en effet, si les prix à l'exportation étaient à peu près comparables aux prix « départ usine », en revanche les prix sur le marché intérieur étaient très supérieurs, uniquement du fait de l'existence de marges bénéficiaires exorbitantes.

Une autre hypothèse particulière est constituée par les produits qui sont vendus en quantités très différentes selon qu'il s'agit du marché intérieur ou du marché à l'exportation, avec pour conséquence que les prix n'ont évidemment pas le même niveau dans les deux cas.

Il se peut encore qu'un produit soit, dans certains pays (Espagne, Turquie, etc) frappé de taxes indirectes — internes — très élevées qui, cependant, ne pénalisent pas les prix à l'exportation, dans la mesure où ces taxes sont ristournées à l'exportateur. Or, le niveau de ces remboursements peut excéder le montant de la taxe proprement dite en sorte qu'il peut y avoir là matière « à subvention ».

Par ailleurs, les caractéristiques du produit exporté et du produit vendu sur le marché intérieur peuvent différer notablement selon le pays : il en allait ainsi des automobiles européennes munies d'installations de climatisation qui revenaient alors très cher en Europe et étaient bon marché aux Etats Unis. Aussi est-il parfois nécessaire de se fonder aussi sur une comparaison des coûts de production.

Le phénomène des ventes à perte est difficile à cerner : il faut en effet admettre que pour que ces transactions soient sanctionnées par un droit « anti-dumping », elles fassent l'objet d'un flux de vente durable et qu'elles concernent des quantités importantes. Ceci a été précisément le cas récemment des exportations de fibres synthétiques en provenance des Etats-Unis vers la CEE.

D'autres problèmes se posent concernant le dumping en provenance d'un pays à commerce d'Etat : il s'agit en effet de comparer des prix à l'exportation avec des prix administrés et par conséquent arbitraires en vigueur dans ces pays. Dans la mesure, en effet, où ces prix sont déterminés par les autorités publiques de ces pays, la comparaison ne peut alors s'effectuer qu'avec un prix « mondial » d'un produit identique, c'est-à-dire avec un prix en vigueur dans un ou plusieurs pays à économie de marché et présentant des conditions de fabrication à peu près comparables.

A cet égard, les prix en vigueur au Japon, à Hong-Kong (réveils mécaniques), en Autriche, en Espagne, au Portugal, voire aux Etats-Unis (ampoules) sont alors retenus pour tenter d'établir des comparaisons, certes approximatives, mais nécessaires.

Il se peut que certains produits ne soient pas fabriqués ailleurs que dans un ou plusieurs pays de la Communauté : dans ce cas, il est alors inévitable et même fondé de procéder à des comparaisons entre des prix à l'exportation en vigueur dans les pays à commerce d'Etat et des prix dans un ou plusieurs Etats membres de la Communauté. Encore convient-il de rehausser les prix « communautaires » d'un niveau correspondant à une marge bénéficiaire et à des frais généraux raisonnables, pour tenir compte du fait que ces prix ont bien évidemment chuté en raison précisément du dumping.

La détermination du préjudice

La notion de préjudice comporte un aspect procédural : avant qu'une enquête en dumping ou subventions soit ouverte, il faut démontrer qu'il y a dumping ou subvention et qu'il y a un préjudice important. La notion de préjudice a été introduite par l'administration américaine.

Au cours des négociations commerciales du Tokyo Round, le problème du préjudice a été mis au premier plan pour la définition du dumping. Il existe trois types de préjudice :

A. Le préjudice existant :

Ceci implique que :

— il ne faut pas prendre des mesures pour faire face à des difficultés minimales (nécessité de maintenir la libre concurrence).

— mais, s'il y a un préjudice matériel réel, il faut des mesures de rétorsion rapides.

Les critères de préjudice réel sont :

— Le volume des importations à des prix de dumping

— le prix du produit importé

— l'incidence de ces importations vendues à des prix de dumping sur le marché communautaire (critère décisif).

La Commission Européenne peut déterminer s'il y a ou non un préjudice qui lèse des industries à partir de critères tels que la part de marché dans la Communauté, la rentabilité, les ventes, l'emploi...

Il peut s'agir de :

— pertes causées par une diminution des ventes

— pertes encourues parce que l'industriel européen a dû baisser ses prix

— du fait que les prix des produits de l'industrie communautaire ne peuvent être augmentés malgré la hausse des coûts de revient.

Le préjudice important doit être causé par des importations qui sont effectuées à un prix de dumping. Il faut par exemple déterminer si l'augmenta-

tion de la part de marché des importations à des prix de dumping a causé une réduction de la partie de marché des producteurs communautaires.

Les prix et volumes sont très importants pour distinguer entre l'incidence des importations qui se font à des prix normaux et celles qui se font à des prix de dumping.

Le préjudice matériel doit être causé par des importations entrées à des prix de dumping. La différence de prix doit être effectivement due à un dumping : si un produit entre à un prix inférieur de 20 % et que si sur ces 20 %, 1 % seulement est dû à une marge de dumping et 19 % à des coûts de revient différents, il est impossible de prouver qu'il y a dumping.

B. La menace de préjudice :

Si une plainte est introduite en vue de parer à une menace de préjudice (par opposition à un préjudice réellement subi), le changement de circonstances qui causerait le préjudice doit être clairement prévu et imminent. En particulier, il doit y avoir des raisons convaincantes de croire que l'accroissement substantiel des importations du produit en cause s'effectuera dans le futur immédiat à des prix de « dumping ».

C. Cas d'une marge minimale de dumping :

Si la marge de dumping est minime, il ne devrait pas y avoir de rétorsion. Mais qu'est-ce qu'une marge minimale ? Les Etats-Unis, avant l'application du « material injury test », ont imposé des droits compensateurs dans le cas d'une marge de 2 %.

Au Canada, la firme Michelin s'est vue accuser d'avoir bénéficié d'une subvention dont l'effet n'était que de 1,6 % sur les prix à l'exportation.

Sans devoir concerner une industrie de la Communauté dans son ensemble, ni même une industrie dans la majorité des Etats membres, le préjudice doit tout de même revêtir une certaine étendue géographique et impliquer dans les faits, une majeure partie de l'industrie communautaire, voire, quelquefois, dans certaines hypothèses, certaines régions seulement d'un Etat membre.

La procédure

Il revient aux opérateurs économiques lésés de réunir des commencements de preuve suffisante

de nature à justifier l'ouverture d'une enquête, la charge finale de la preuve incombant aux autorités de la Communauté. Ces éléments de preuve doivent concerner avant tout les prix ou coûts de fabrication du marché domestique de l'exportateur.

Si les éléments réunis semblent suffisants pour procéder à l'ouverture d'une enquête, et après qu'ait eu lieu une consultation de tous les Etats membres de la Communauté, la Commission peut effectivement déclencher le processus. L'exportateur étranger incriminé est tenu de présenter rapidement sa défense et il lui appartient, en définitive, de renverser la charge de la preuve en prouvant notamment que la liste des prix qui lui est imputée est erronée.

Lors de la formulation de la plainte, les opérateurs économiques de la Communauté peuvent demander que certaines informations soient traitées confidentiellement. Les exportateurs étrangers peuvent faire de même en ce qui concerne leur réponse. Par ailleurs, les uns et les autres peuvent faire vérifier au siège de la Commission toutes les données non confidentielles des dossiers.

Une fois tous les éléments réunis par les services de la Commission, il convient encore de les vérifier sur place tant chez les producteurs et importateurs intéressés que chez les exportateurs des pays tiers.

Ce n'est qu'après une détermination préliminaire qu'un droit anti-dumping peut être imposé : il peut s'agir de droits provisoires, en fonction des circonstances. La Communauté a, au demeurant, obtenu que le Code révisé anti-dumping du Gatt discipline davantage la question de l'institution des droits provisoires. En effet, il faut réunir pour ce faire des éléments de preuve suffisants de nature à permettre la détermination d'une marge de dumping. Un exemple nous est donné par les enquêtes faites aux Etats Unis chez tous les producteurs principaux de polyester : au bout de 10 semaines, la Communauté a été en mesure d'imposer un droit provisoire qui s'est d'ailleurs transformé en droit définitif par la suite. Ce processus est d'ailleurs la règle, sauf si, bien entendu, le producteur étranger relève de lui-même ses prix à l'exportation. Encore faut-il que de tels engagements puissent être contrôlés et respectés dans la pratique, faute de quoi les services de la Commission ont le pouvoir de prendre des contre-mesures. Mais, dans l'ensemble, on considère que la politique d'engagement des prix est parfois plus souple et plus pragmatique que les droits anti-dumping et permet d'éviter de longs et coûteux procès en Cour de justice.

L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOP- PEMENT RÉGIONAL

Michael TRACY

*Directeur au Secrétariat général du Conseil des
Communautés européennes, Professeur au Collège
d'Europe à Bruges*

L'Association européenne des économistes agricoles, fondée à Uppsala en Suède en 1975, a tenu son 3ème Congrès à Belgrade au début de septembre 1981. Le sujet de ce congrès était « l'agriculture et le développement régional en Europe ». Six spécialistes connus ont été invités à présenter des contributions en séance plénière et environ 70 documents ont été discutés dans des groupes de travail (1).

Le présent article cherche à rassembler quelques éléments importants à partir de cette masse de matériel et à dégager dans la mesure du possible quelques tendances générales qui sont apparues, notamment celles qui — sans constituer des conclusions ou des recommandations précises — peuvent avoir un certain rapport avec l'évolution des politiques communautaires en matière de développement rural.

Il faut noter que, lors de la création de l'AEEA, la décision fut prise d'y admettre les pays de l'Europe de l'Est, dans l'espoir d'encourager les contacts professionnels entre Est et Ouest. Cet espoir n'a jusqu'ici été rempli qu'en partie. Notamment, la contribution soviétique à chacun des trois Congrès tenus jusqu'ici est demeurée négligeable en qualité comme en quantité. Comme d'un autre côté les divers aspects de la politique agricole des Communautés européennes sont vigoureusement débattus, un déséquilibre gênant persiste. Il convient cependant de souligner que lors du dernier Congrès — le premier de l'AEEA tenu dans un pays de l'Europe de l'Est — certains autres pays de l'Est ont fourni un effort considérable, avec une participation assez nombreuse et des contributions intéressantes: c'était le cas non seulement pour le pays hôte, la Yougoslavie, mais aussi pour la Pologne et la Hongrie. Le présent article aura l'occasion de revenir sur certaines de ces contributions. Il était en effet intéressant de constater que des experts provenant de régions géographiques très éloignées étaient souvent confrontés à des problèmes semblables et que leurs conclusions tendaient à se concorder.

Le thème

Le thème proposé au Congrès était le suivant :

« En Europe et dans tous les pays européen, les régions agricoles diffèrent du point de vue de leur caractère, et il existe des différences dans le domaine du niveau de vie et des possibilités pour

(*) Michael Tracy a présidé le comité qui a préparé le programme du 3ème Congrès de l'AEEA et a été rapporteur général de ce Congrès. L'article ci-dessus expose ses propres opinions et ne sont pas nécessairement celles du Conseil ou de son Secrétariat général.

(1) Les contributions principales ainsi que les résumés des documents de travail seront publiés — en anglais — dans *l'European Review of Agriculture Economics*. Des exemplaires des documents de travail sont détenus par le Secrétaire-Général de l'Association C. BAILLET Commission des Communautés européennes.

les populations des différentes régions rurales. Quels sont les facteurs — naturels ou provoqués par l'homme — qui entraînent de telles différences ? Quels sont les buts à définir en fonction de ces problèmes ? Dans quelle mesure la politique générale doit-elle être orientée vers l'établissement d'un meilleur équilibre entre les régions ? En particulier, quels sont les problèmes des milieux ruraux sous-développés ? Quelles sont les problèmes des milieux ruraux sous développés ? Quels sont leurs possibilités pour les activités agricoles et quelles sont les mesures à prendre — dans l'agriculture et dans d'autres domaines, — afin de promouvoir leur développement ? »

Sur la base de ce thème, de nombreuses contributions ont étudié des aspects théoriques, relatifs par exemple aux facteurs responsables de la localisation des activités économiques et agricoles, et des aspects méthodologiques tels que l'élaboration d'une typologie des régions. Ces questions qui intéressent surtout les spécialistes ne seront pas approfondies ici. Cependant, l'analyse des causes des disparités entre régions peut éclairer la définition des buts de la politique de développement rural, et ce sujet sera donc brièvement abordé ci-après.

Les causes des disparités régionales et les buts de la politique

Dans la mesure où des facteurs *physiques* — tels que le climat, l'altitude, la nature du sol ou l'éloignement des marchés — sont principalement responsables des disparités régionales, la justification économique d'une politique de soutien à une région défavorisée n'apparaît pas clairement. Si néanmoins, pour des motifs *non* économiques, un soutien est accordé, ce soutien risque de devenir un transfert permanent en faveur de la région en question. Par contre, dans la mesure où des causes *économiques* sont impliquées, il n'est pas exclu de pouvoir prévenir, modérer ou même renverser de telles causes et de telle sorte rendre à la région en question la possibilité de se suffire à elle-même.

Cette question fondamentale a été soulignée dès le début du Congrès par le président de l'Association, le professeur Petit (de Dijon). Il a fait observer que le déclin de régions défavorisées pouvait être considéré comme un processus normal et inévitable. A son avis cependant, une telle attitude n'était *pas* satisfaisante, tenant compte des valeurs sociales, ainsi que du besoin de préserver le paysage et d'utiliser pleinement les ressources. Il a reconnu que certaines inégalités entre les régions sont inévitables et a souligné qu'il faut surtout s'efforcer de définir *quelles inégalités sont inacceptables*.

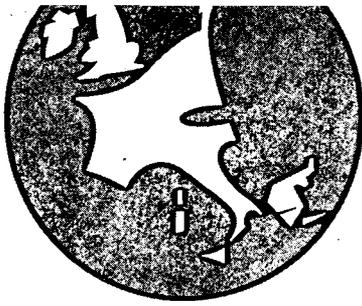
Plusieurs contributions ont souligné qu'un processus économique est impliqué dans l'apparition de disparités. Ainsi, le professeur Mazoyer (de Paris-Grignon) a mis l'accent sur le désavantage *cumulatif* provenant d'investissements en capital insuffisants ainsi qu'un développement insuffisant du facteur humain. Ce processus a été bien décrit dans une contribution de trois experts suisses, Bernegger, Lehman, et Rieder (de Zurich) :

« L'économie montagnarde a eu les premiers grands problèmes lorsque l'artisanat villageois a fait place à l'industrie dans les régions industrialisées. Beaucoup de villages ont perdu une grande part des habitants parce qu'il n'y avait plus de possibilité d'emploi. Un deuxième courant d'exode se fait sentir après 1950, avec la mécanisation de l'agriculture ; les agriculteurs, ou employés agricoles, quittant leur métier, ne trouvaient pas d'emploi dans le village ou la région. Des villages devinrent si petits que les services d'approvisionnement et les institutions sociales ne pouvaient plus fonctionner. Les disparités économiques et l'isolation humaine ont été la cause de ce second courant de jeunes montagnards ».

Ce même thème fut illustré de manière intéressante dans une étude sur le développement agricole en Slovanie par des experts yougoslaves, Gliha, Vadnal, Kovacic et Suncic. Cette étude portait sur deux zones de montagne dans lesquelles les conditions naturelles n'étaient pas très différentes mais qui avaient connu des développements économiques tout à fait différents. Ces experts ont souligné la nécessité de préserver une continuité dans le développement économique général, puisqu'autrement une détérioration sociale et économique risquait de rendre impossible par la suite le développement agricole, à moins d'y employer de grands efforts techniques et des investissements importants.

D'un autre côté, le maintien de la population dans les régions éloignées, malgré des conditions naturelles défavorables, et ceci pour des raisons *non* économiques, constitue un but déclaré de la politique dans les pays nordiques. Ceci est apparu à travers diverses contributions au Congrès. Un groupe de travail qui a étudié les régions septentrionales est parvenu à la conclusion que les disparités économiques entre régions n'avaient pas augmenté : ce résultat cependant avait été obtenu au moyen de dépenses publiques importantes.

La distinction entre les causes naturelles ou économiques de disparité n'est pas toujours clairement établie. Elle est néanmoins importante. Il serait dangereux de supposer que toute zone défavorisée doit nécessairement être soutenue. Cependant, le sentiment qui prévalait au cours de ce Congrès était qu'une attitude de laisser-faire à l'égard du développement régional n'est pas acceptable — ceci en partie pour des motifs non économiques mais aussi parce qu'un déclin, une fois amorcé, risque de se perpétuer, des communautés rurales viables ne pouvant plus être main-



tenues. Ainsi la question ne semble pas être de savoir *si* une intervention est nécessaire mais plutôt de définir quels types d'intervention sont appropriés.

Quels types de mesure ?

Plusieurs contributions au congrès ont souligné l'importance d'une approche *intégrée* au développement rural. Le professeur Wibberley (de Wye College en Angleterre) a particulièrement souligné l'importance d'activités autres que l'agriculture afin de créer des communautés rurales équilibrées. Le professeur Dabrowski (de Varsovie) a également souligné les caractères multifonctionnels de l'activité rurale. Le professeur Orlando (de Rome) a fait état d'efforts pour développer une nouvelle stratégie de développement intégré dans les régions rurales en Italie : une incitation dans ce sens provenait des efforts des familles agricoles pour trouver des sources de revenu supplémentaires et différenciées. Un expert irlandais, Cox, évoquant les problèmes des zones défavorisées de l'Ouest de l'Irlande, a préconisé une triple action, comportant :

- a) l'expansion de l'emploi non agricole,
- b) la redistribution des terres à partir des agriculteurs inefficaces en faveur des agriculteurs efficaces et
- c) des mesures pour promouvoir l'expansion de la production par des agriculteurs efficaces.

Des experts suédois, Persson et Bolin, ont également indiqué que la plupart des familles agricoles en Suède dépendaient de plusieurs secteurs dans l'économie régionale, de sorte qu'une politique basée uniquement sur un seul secteur pouvait donner lieu à des difficultés. Plusieurs autres contributions ont mis l'accent sur la nécessité d'une intégration de différentes activités et différents services afin de créer des communautés rurales viables. Un expert hongrois, Gönczi, a fait ressortir que la préservation de la société rurale était rendue difficile parce que des villages ne pouvaient guère être maintenus en-dessous d'un certain seuil minimum : cependant, la concentration urbaine et le développement de petits villages pouvaient être mitigés par l'amélioration des transports, des télécommunications, etc., de sorte que les soins médicaux, les écoles et les marchés deviendraient plus accessibles pour les habitants des petits villages. Dans les villages, les aspects positifs de la vie rurale devraient être sauvegardés, car l'air non pollué, la proximité avec la nature et un rythme équilibré de vie deviennent de plus en plus précieux dans la société industrielle.

Une qualification importante à ce consensus quant à la nécessité de pourvoir à un développe-

ment complémentaire a cependant été fournie par un expert écossais, Bryden, dans une étude des activités de l'office responsable du développement des régions défavorisées de l'Ecosse (Scottish Highlands and Islands Development Board) : cet office avait à l'origine concentré ses travaux sur le développement non agricole mais il apparut que le déclin de l'emploi dans l'agriculture et les autres secteurs primaires était tel qu'il serait difficile de trouver une compensation suffisante par une augmentation de l'emploi dans d'autres secteurs. Il avait donc fallu encourager davantage l'expansion de la production agricole et le maintien des travailleurs sur les terres.

Quelle espèce d'activité non-agricole ?

Quant aux types d'activités non-agricoles qu'il convient d'encourager, ce congrès n'a pas apporté beaucoup d'idées nouvelles. Plusieurs contributions ont mis l'accent sur l'importance de l'industrie de la *transformation alimentaire*. Deux contributions polonaises — de Nowak-Romanowska et de Rouba — ont analysé les problèmes à cet égard en Pologne. Le rôle que les industries alimentaires jouent dans les zones méditerranéennes de la France a fait l'objet d'une étude par Montgaud (de Montpellier), suggérant que l'expérience française pouvait servir de modèle pour d'autres régions méditerranéennes. Les conclusions de cette étude semblaient cependant plutôt encourageantes, puisqu'il apparaissait que les industries alimentaires liées à la production agricole locale — lesquelles sont probablement les plus répandues — éprouaient certaines difficultés.

Un expert suédois, Sofvested, a rappelé que dans les conditions de son pays, *les forêts* fournissent une source d'emploi importante pour les agriculteurs. Le rôle du *tourisme* a été souligné par plusieurs experts. Ainsi, deux experts yougoslaves, Milosevic et Pirija, ont étudié l'expérience des « combinats » agro-industriels dans la région méditerranéenne yougoslave, expérience qui démontre les possibilités d'ajuster la production et la commercialisation alimentaire à l'approvisionnement d'un marché touristique avoisinant. Un expert allemand, Zillenbiller, a fait état des résultats du *Albprogramm* en Baden-Württemberg : ce paysage agréable pas loin de la zone industrielle de Stuttgart remplit une fonction récréative importante et en conséquence le *Albprogramm* a comporté, en plus des améliorations agricoles, le développement du tourisme, la création d'emplois non agricoles et la rénovation des centres villageois. Dans ce contexte, Zillenbiller a insisté sur l'importance de la participation de la population locale — point dont il sera question encore ci-après.

Il a cependant été mentionné dans plusieurs contributions que la combinaison de l'activité agricole avec des utilisations récréatives des terres peut donner lieu à conflit. Ainsi, un expert suisse, Lieberherr étudiant l'expérience d'un parc national italien dans les Alpes liguriennes, a souligné l'apparition de conflits entre la population rurale locale et le comportement de beaucoup de visiteurs de cette région: il semblait que les agriculteurs ne désiraient pas devenir des gardiens de la nature à bas salaire. Un expert britannique, Shucksmith, étudiant l'expérience dans les parcs nationaux britanniques, a mis en évidence des conflits entre des objectifs environnementaux et les intérêts de la population des zones protégées. Par contre, un autre expert britannique, Anderson, a suggéré que les agriculteurs se préoccupent peu de buts environnementaux et ne sont pas suffisamment contrôlés.

Les problèmes de la concurrence en vue des terres disponibles dans le processus d'urbanisation ont été soulignés par un expert italien, Merlo, qui a été d'avis que la planification de l'utilisation des terres en Italie avait échoué, pour plusieurs raisons: il existe trop d'autorités locales, la planification a un préjugé urbain sans avoir développé une vue globale des relations entre villes et l'espace rural, et les besoins socio-économiques ont été négligés. Ayant fait état de certaines nouvelles approches, Merlo a suggéré qu'une nouvelle conscience fasse son apparition mais a exprimé la crainte que cette nouvelle conscience soit déjà trop tardive dans bien des régions.

Mesures à l'intérieur du secteur agricole

Politique des prix et politique des structures

Plusieurs contributions au Congrès ont analysé les problèmes qui se posent à la Communauté dans le domaine agricole ainsi qu'à d'autres pays de l'Europe occidentale. Malheureusement, les contributions venues des pays de l'Est n'ont pratiquement pas touché à des questions d'ordre général concernant la politique des prix ou la détermination de priorités régionales: dans ce domaine, le déséquilibre dans la participation aux Congrès de l'AELE apparaît particulièrement grand, et on a l'impression que les problèmes inévitables à la Communauté sont étalés au grand jour et discutés franchement, sans contrepartie des participants de l'Est.

En ce qui concerne la PAC, le professeur Weinschenck (de Stuttgart-Hohenheim), a souligné que les disparités régionales se sont accrues à l'intérieur de la Communauté: la politique des prix semblait avoir dans l'ensemble aggravé la situation, alors que la politique générale des structures

avait elle aussi tendance à favoriser des régions déjà relativement riches par l'emploi d'un seuil de revenu que peu d'exploitations dans les régions défavorisées peuvent atteindre.

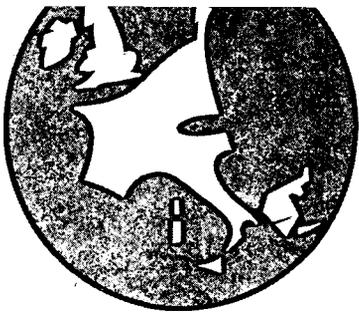
En conséquence, la Communauté a adopté la directive 75/268 en faveur des régions défavorisées, et a compliqué la politique générale des structures par des mesures de caractère régional. Cette évolution a été décrite plus en détail par Scully, conseiller principal à la Direction générale de l'Agriculture de la Commission.

Cependant, Peters et Langendorf (de Braunschweig-Völkenrode), ont analysé les résultats de la directive 75/268 et sont parvenus à la conclusion que ce sont les régions relativement prospères qui en ont été les principaux bénéficiaires. Ainsi le pourcentage d'exploitations recevant l'indemnité compensatoire est beaucoup plus élevé au Royaume-Uni qu'en Italie, ce qui reflète surtout les lenteurs d'application de la directive dans les régions italiennes. Par ailleurs, selon ces auteurs, des versements relativement importants auraient été octroyés à des régions dont le revenu moyen n'est pas tellement bas par rapport à la moyenne nationale et dont la population totale est en augmentation (2).

L'incidence régionale de la PAC a récemment été analysée en profondeur par une étude lancée par la direction-générale de la politique régionale de la Commission (3): les principaux résultats de cette étude ont été présentés au congrès par Burghelle-Vernet, de cette direction-générale. Cette étude fait apparaître une spécialisation accrue de certaines productions agricoles, au détriment des régions les plus pauvres: ainsi, la production céréalière se concentre dans trois pôles, le Bassin parisien, l'Est anglais et le nord de l'Allemagne; la production de fruits et légumes s'est développée surtout dans les régions du Nord (Hollande, Belgique, Royaume-Uni) et près des grandes métropoles (Brabant, Ile-de-France, Hambourg); les productions « hors-sol » (porcs, œufs, volaille) ont connu une forte croissance près des ports d'importation des aliments du bétail (Sud-Hollande,

(2) Selon des informations plus détaillées fournies par les auteurs, les régions dont la population augmente et qui obtiennent néanmoins l'indemnité compensatoire sont notamment: en Allemagne: le Hesse, le Schleswig-Holstein et la Bavière; au Royaume-Uni: le sud-ouest de l'Angleterre; en France: l'Alsace, la Provence, le Languedoc-Roussillon et la Corse; et en Italie: la Lombardie. Ces régions sont généralement beaucoup plus vastes que les zones classées comme défavorisées qu'elles contiennent: il peut donc y avoir transfert de population à l'intérieur de ces régions. Les auteurs posent néanmoins la question de savoir si dans de telles régions la directive se justifie en tant que mesure pour maintenir la population.

(3) L'étude a par la suite été publiée par la Commission: *Etude des effets régionaux de la politique agricole commune*, Collection « Etudes », n°21 de 1981.



Flandres belges, Nord-Pas-de-Calais) et près des centres de consommation (Allemagne). Compte tenu de l'éventail de leurs productions, les régions ont bénéficié à des degrés divers du soutien apporté par la PAC: or ce soutien a été plus marqué pour les productions du nord de l'Europe (céréales, betteraves sucrières, lait) que pour celles du sud (fruits, légumes, vin). Plus le revenu agricole est important dans une région, plus le niveau de dépenses du FEOGA-garantie semble grand. Insistant sur la nécessité d'assurer une meilleure distribution sectorielle, et par conséquent régionale, des avantages résultant de la PAC, Burghelle-Vernet a souhaité que la PAC s'applique sans discrimination aux produits méditerranéens, et que l'action communautaire sur les structures agricoles, déjà davantage dirigée vers les régions défavorisées, conduise au renforcement dans ces régions des activités de commercialisation et de transformation. Il a exposé aussi les possibilités d'intervention du Fonds européen de développement régional; depuis sa création jusqu'à fin 1980, le FEDER (section « sous-quota ») a accordé un concours à 308 projets d'investissements dans le secteur agro-alimentaire pour un montant total de 83 millions d'ECU, soit 12 % du nombre total de projets et 7,4 % du montant total accordé. Le FEDER peut intervenir aussi en matière d'infrastructures dans les zones visées par la directive 75/268. Sous la nouvelle section « hors-quota » — instrument d'intervention plus « communautaire » — certaines régions rurales difficiles (zones frontalières de l'Irlande et de l'Irlande du Nord, régions du Sud-Ouest français et du Mezzogiorno) sont concernées par les premières actions adoptées.

Enfin, les incidences de la PAC sur le nouvel Etat membre, la Grèce, furent analysées par le Dr Sophia Efstratoglou Todoulou, du centre de planification et de recherche économique à Athènes. Pour certains produits, tels que le blé dur, l'huile d'olive, le vin rouge et certains fruits et légumes (agrumes, pêches, etc.) les prix CEE sont plus élevés que les prix grecs; pour d'autres, tels que le bétail, le blé tendre, les pommes, les prix grecs sont au même niveau; et pour le maïs, l'orge, les raisins de table et les poires, les prix grecs sont plus élevés. La concurrence accrue posera des problèmes pour les exploitations à faible productivité. Par contre, l'extension du soutien à des produits animaux (dont presque la moitié est produite dans des zones défavorisées), la nouvelle organisation de secteurs des fruits et légumes, ainsi que l'encouragement à l'agriculture de groupe devraient avoir des effets bénéfiques. La directive 72/159 aura des effets limités car peu d'exploitations grecques peuvent atteindre le « revenu comparable »; en ce qui concerne les aides de la directive 75/268, le seuil minimum par exploitation devrait être abaissé à 2 ha (au lieu de 3), sinon beaucoup de petits exploitants seront exclus; des programmes spécifiques ou « intégrés » avec le développement extra-agricole pourront donner des résultats favorables.

Mesures d'encouragement au développement

Lorsque les discussions au Congrès ont porté sur des mesures spécifiques en faveur du développement rural, on pouvait constater des idées assez semblables de la part de tous les participants, tant de l'Est et de l'Ouest de l'Europe que du Nord et du Sud. Ainsi, l'étude sur la Slovaquie par Gliha et collègues à laquelle il a déjà été fait référence, a indiqué une liste de mesures appropriées à laquelle sans doute tous les experts auraient souscrits: notamment la construction d'infrastructures communales et d'équipements industriels, le renforcement du service de vulgarisation agricole, l'introduction de productions agricoles appropriées, l'intensification de la coopération et le développement d'activités complémentaires sur les exploitations. De même, un expert espagnol, Garrido Egido, a présenté une étude de la région occidentale du plateau de Castille, région caractérisée par la pauvreté du sol et les rigueurs du climat, loin des régions plus développées de l'Espagne, souffrant du morcellement des exploitations et de revenus agricoles bas, tout ceci ayant comme inévitable conséquence le dépeuplement et l'abandon des terres et la régression économique. L'émigration étant devenue la seule réponse possible au problème des bas revenus, un cercle vicieux s'est créé avec une population vieillissante et une difficulté accrue pour maintenir des communautés rurales viables.

Cette région n'ayant pas de possibilité pour le développement du tourisme et de l'industrie, son avenir doit se baser sur l'agriculture, notamment l'élevage, et les forêts: Garrido Egido a mis l'accent sur la nécessité de l'éducation des agriculteurs, de l'amélioration des pâtures, du développement de la transformation alimentaire et de l'agriculture de groupe.

Un point intéressant concernant la nécessité d'une *technologie appropriée* pour des régions défavorisées a été avancé par deux auteurs italiens, Bove et Venzi: faisant remarquer que la technologie a jusqu'ici été orientée surtout vers les sols les plus fertiles, ils ont fait état d'efforts accomplis en Italie afin de trouver une réponse valable dans les conditions physiques locales. Dans les Apennins septentrionales, il a été possible d'améliorer la production fourragère en particulier, et ainsi d'augmenter le nombre de bétail pouvant être maintenu dans la zone.

Le soutien en faveur du développement agricole dans des régions défavorisées doit cependant tenir compte de certaines contraintes générales. Une telle contrainte — qui aurait mérité une plus grande attention lors de ce Congrès — est constituée par les limites des ressources financières disponibles dans chaque pays (ou dans la Communauté). Une autre contrainte a trait au problème de *l'équilibre des marchés*: dans une situation où l'offre excède la demande — situation qui s'applique à plusieurs produits dans la Communauté et

dans les autres pays de l'Europe occidentale — un encouragement à la production agricole dans les zones défavorisées risque d'aggraver les déséquilibres sur les marchés. Ce point a été mentionné d'une manière générale par le professeur Weinschenk. Un expert français, Perrier-Cornet (de Dijon), a souligné les difficultés éprouvées par les petits producteurs de lait dans le Jura français, exposés à la concurrence avec des régions françaises plus favorisées sur un marché saturé. On aurait pu mentionner aussi le problème de l'huile d'olive, puisque dans beaucoup de zones de collines dans les régions méditerranéennes, il n'y a guère d'alternative à la culture des olives et pourtant la production augmente dans des zones mieux favorisées où la culture est plus facile et les rendements plus élevés.

La décentralisation et l'initiative locale

Un certain degré de planification et de coordination au niveau national est évidemment indispensable pour répartir des ressources qui ne sont pas illimitées. Par ailleurs, des travaux publics importants — tels que les routes, l'irrigation ou le drainage — doivent généralement être effectués par des agences publiques.

Plusieurs contributions à ce congrès ont cependant souligné que la planification doit tenir compte de situations réelles et ont insisté sur le rôle de l'initiative locale, notamment en vue de la création de communautés rurales viables. Ainsi, le président d'un des groupes de travail — le Dr Popp, haut fonctionnaire suisse — a fait remarquer qu'« il n'y a pas de situation sans espoir tant que la population locale a la volonté de rester ». Le professeur Dabrowski a posé la question de savoir si les initiatives doivent venir d'en-haut ou d'en bas, écrivant : « Seuls ceux qui vivent dans le milieu local et les jeunes qui ont l'intention de rester dans la région sont capables de découvrir pleinement le vrai potentiel de leur environnement naturel et humain. Ce sont eux qui ressentent pleinement leurs besoins et leurs souffrances ».

Les experts suédois Persson et Bolin ont fait remarquer que les problèmes régionaux sont souvent perçus différemment par ceux qui y sont directement impliqués — c'est-à-dire les agriculteurs — que par les planificateurs au niveau municipal ou gouvernemental. Le planificateur a trop tendance à supposer qu'il connaît les besoins du peuple sans avoir besoin de lui demander son avis. Le professeur Vallat (de Zurich), a souligné au cours de la discussion qu'il est important de mettre en œuvre des mesures de développement pour des petites régions ainsi que la nécessité de former des animateurs ruraux. Une

contribution fournie par plusieurs experts de l'Institut d'économie rurale de Zurich. (Darbellay et al.) a indiqué à juste titre que les mesures gouvernementales ne sont pas nécessairement le principal moteur du développement : la participation locale est essentielle afin que l'action prise puisse correspondre aux circonstances et aux initiatives locales. Cette contribution a fourni quelques exemples intéressants de telles initiatives prises dans quelques villages suisses, telle la fourniture de machines à coudre, donnant de l'emploi à domicile pour les femmes, ou la construction d'une petite fabrique de clavecins, ainsi que d'autres entreprises qui probablement ne seraient pas venues à l'esprit d'un planificateur central mais qui étaient le fait de la population locale. Se référant aux îles occidentales d'Ecosse, Bryden s'est référé au développement de « coopératives communautaires multi-fonctionnelles », lesquelles semblaient être en mesure de promouvoir des développements du même genre. Des experts français, Dorfmann, Pernet et Reboud (de Grenoble) ont fait remarquer que beaucoup d'agriculteurs dans les montagnes françaises, ne pouvant ni trouver un emploi dans les villes ni un financement pour moderniser les exploitations, expérimentent de nouvelles méthodes de travail, économisent leurs achats en effectuant eux-mêmes autant de travaux que possible, utilisent toutes les ressources disponibles sur l'exploitation par le recyclage des déchets et des produits accessoires, et augmentent leurs revenus en transformant et vendant eux-mêmes leurs produits ou en recevant des touristes sur leur exploitation, en pratiquant de l'artisanat traditionnel, etc. De tels développements, de l'avis de ces auteurs, pourraient conduire à un nouveau type de « pluri-activités » sur l'exploitation et donner lieu à une agriculture « duale », comprenant d'une part des exploitations à haute productivité travaillant pour les marchés internationaux et d'une autre part des agricultures de petites dimensions reliées à des débouchés locaux. Une telle évolution pourrait permettre une meilleure valorisation de toutes les potentialités du terroir et, partant, une meilleure application aux circonstances locales.

Conclusion

Il sera permis à l'auteur de conclure ce compte-rendu du Congrès de l'AEEA par une brève réflexion plus personnelle. Il est évidemment utile que des économistes agricoles aient l'occasion de se réunir et d'échanger leurs connaissances et leurs idées. Ces échanges devraient cependant déboucher sur des conclusions utilisables. Le thème de ce dernier Congrès a fourni l'occasion de confronter les idées sur un problème qui touche directement les habitants des régions défavorisées dans différents pays d'Europe. Ces habitants sont confrontés à des développements qu'ils ne peuvent pas saisir : le développement économi-



des problèmes exprimés ces dernières années dans différents documents (1), l'adoption de nouvelles orientations dans la marge de sa politique de l'environnement, qui affectera directement les problèmes jusqu'ici traités en ce domaine au niveau communautaire ainsi qu'au niveau de la politique nationale espagnole. Cette adoption de nouvelles mesures en milieu communautaire prétend compléter dans certains cas les directives appliquées jusqu'ici et prévoir, en d'autres cas, de nouveaux plans qui serviront de base à une avance certaine et progressive de la politique de l'environnement à l'intérieur des pays membres de la Communauté. A ces nouvelles orientations apparues dans le contexte communautaire, l'Etat espagnol devra dès aujourd'hui se montrer très attentif, afin d'adopter les mesures nécessaires à son intégration parfaite dans la Communauté, pour le moins en ce qui se rapporte à la matière qui nous intéresse ici (2). Les efforts réalisés en ce sens, comme ceux qui se déclarent en d'autres, seront bénéfiques à long et moyen termes pour tous les Espagnols qui ont donné leur confiance à l'incorporation prochaine de leur pays dans la Communauté.

Incidences sur la politique de l'environnement en Espagne

En fait, le gouvernement espagnol s'étant depuis quelques années fixé un calendrier législatif afin de compléter le schéma innové de notre ordre juridique sur base de la nouvelle étape démocratique initiée et, par dessus tout, sur base de la constitution approuvée en 1978, le thème de la réglementation du domaine de l'environnement apparaissait comme un des plus importants à traiter. Plus tard, des problèmes successifs ont surgi dans la vie politique et économique du pays, qui ont laissé pour compte ce premier, désir du gouvernement, lequel se transforma en une déclaration de bonnes intentions futures, de sorte que, dans le présent, tout paraît indiquer que la question relative à l'élaboration de la part du gouvernement, et à la présentation au Parlement d'un projet de loi générale sur l'environnement fut délaissée dans les rêves les plus obscurs. Ce désir d'élaborer une loi générale sur l'environnement donna certes naissance à un projet de loi, mais il

(1) Commission des Communautés Européennes, COM (80) 222 final, Bruxelles, le 7 mai 1980. « *Etat d'avancement et évaluation des travaux réalisés en application du Programme d'action en matière d'environnement* », (Communication de la Commission au Conseil).

(2) Acerca del tema, vid. MOLINA DEL POZO, Carlos F.: « *Consideraciones acerca del medio ambiente en la Europa comunitaria* », en la Revista del Instituto de Estudios Económicos, n°3, año 1980, Edita: Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

semble que son approbation par le gouvernement soit impossible en sa forme actuelle, et en conséquence, que sa discussion et son approbation définitive par le Parlement sera remise à plus tard. Nous indiquerons que, malgré toute la bonne volonté initiale manifestée par le ministère des Travaux Publics et de l'Urbanisme espagnol au sujet de cette loi sur l'environnement, celle-ci fut, dans ses diverses rédactions, non seulement oubliée dans les archives correspondantes, mais aussi gardée secrète; il fut même impossible d'en connaître les lignes générales. Ceci signifie que, pour le moment, l'on ne voit aucune possibilité que se produise en Espagne une authentique et complète réglementation générale de l'environnement.

Laissant de côté les aspects ci-dessus mentionnés, nous allons centrer notre propos sur d'autres aspects, qui présentent peut-être, techniquement, une incidence plus claire.

Nous savons tous que la norme juridique espagnole en matière d'environnement est, et fut depuis plusieurs années, assez bonne et progresse par rapport à celle des pays de la Communauté. Certes, l'intégration de l'Espagne dans la Communauté nécessitera la mise au point de nouveaux projets et la recherche des instruments et procédés appropriés en matière d'environnement. Cependant la réglementation espagnole existante en matière d'environnement est suffisamment élaborée pour qu'on puisse espérer l'absence complète des difficultés et problèmes qui, dans d'autres domaines, pourraient être la conséquence de l'incorporation de l'Espagne à l'Europe communautaire. Le plus grand problème qui se présente aujourd'hui consiste en la grande hétérogénéité des thèmes que couvre l'environnement et qui rend difficile, sinon impossible, tout essai destiné à établir et fixer un traitement systématique du thème. Il faut ajouter une autre difficulté, prévisible, à celle-ci, qui, en fonction du nombre de secteurs et de circonstances relevant d'une politique de l'environnement, fait que l'on ne peut distinguer si, dans l'Espagne d'aujourd'hui, une politique d'environnement existe ou s'il n'y a pas un certain nombre de règles dans des domaines spécifiques qui, d'une manière dispersée, relèvent de l'environnement sans avoir de relations entre elles, ceci rendant impossible de pouvoir parler d'une véritable politique de l'environnement en Espagne, sous réserve bien entendu de l'exception ci-dessus formulée. Pour l'implantation en Espagne d'une politique claire sur l'environnement, il faut, pour le moins, la vigueur d'une loi générale qui aborde tout l'ensemble des divers aspects qui forment l'environnement, et ceci n'apparaît absolument pas clairement pour l'instant dans le panorama législatif de notre avenir proche.

La Constitution espagnole, dans son article 45, introduit un texte nouveau en relation avec les normes antérieures fondamentales qui historiquement furent en vigueur en Espagne.

Il traite de l'inclusion d'une première déclaration formelle autour du thème de l'environnement. Bien qu'il soit sûr que sa rédaction n'est pas fortuite du point de vue de la stricte technique juridique, comme le disent quelques auteurs (3), et que, par ailleurs, l'on ne traite pas d'une déclaration suffisamment décidée et énergique de protection de notre environnement, déjà défectueux — en fait cette déclaration nous apparaît plutôt comme simplement programmatique, trop ample, et de plus sans contenu — il est aussi certain que, avec son inclusion à la norme suprême de l'Etat, on a donné au thème de l'environnement en Espagne un coup de pouce qui peut se voir, dans une perspective future, comme quelque chose de très important pour le développement d'une politique possible d'environnement, ordonnée et harmonisée, notamment avec les nombreux textes juridiques qui, dans ce domaine, sont en vigueur dans les Communautés européennes. Je me réfère concrètement au fait que la politique future d'environnement espagnole qui doit un jour s'implanter détient l'appui constitutionnel pour adopter les mécanismes et procédés nécessaires qui l'assimilent dans les lignes générales et objectifs décrits dans les textes juridiques en vigueur dans la Communauté, qu'ils soient sous forme de règlements ou qu'ils soient sous forme de directives.

A un niveau général, et prenant en compte le texte de l'article 45 de la Constitution espagnole, rien ne fait envisager que surgissent des difficultés quant à l'adaptation des principes généraux qui inspirent le thème de l'environnement en Espagne et qui servent de cadre juridique et donnent contenu à la politique d'environnement instaurée à l'intérieur de la Communauté européenne. Néanmoins, le développement minutieux des différents domaines d'environnement provoquera des difficultés pour l'intégration espagnole, pour le moins dans certains cas. La première d'entre elles est basée sur les coûts qui, en termes économiques, sont indispensables pour que soit effective l'intégration espagnole dans le domaine de l'environnement. Les chiffres que nous prévoyons sont élevés mais leur dépense est nécessaire car c'est elle en définitive qui permettra une rentabilité à moyen et à long terme, et même s'il s'agit de dépenses à fonds perdus, c'est-à-dire d'une participation sans retour de la part de l'Etat dans un domaine où, pendant de nombreuses années, il y avait peu d'initiatives officielles mais où le moment d'une activation progressive des politiques est indispensable.

Mais il y a d'autres questions qui peuvent provoquer de nombreux et difficiles problèmes dans le futur, une fois l'Espagne entrée dans le Marché Commun, et qu'il est pour cela intéressant de mentionner ici, même d'une manière assez brève.

(3) Vid. LOPEZ DE SA Y FERNANDEZ: « *Estudio sobre la ley general del medio ambiente* », en Cuadernos de documentación del Instituto Nacional de Prospectiva, n°12, Madrid-1980, pag. 8.

Je me réfère concrètement au domaine dérivé de l'existence de Communautés autonomes dans le contexte de l'Etat espagnol.

En réalité, l'organisation territoriale de l'Etat espagnol ainsi que la répartition des compétences administratives en matière d'environnement, supposent deux éléments essentiels dans quelque essai intenté, et qui, par conséquent, ne peuvent être négligés à l'heure de formuler les implications possibles pour l'Espagne de son entrée comme membre de plein droit dans les Communautés européennes.

Il ne faut pas perdre de vue que la Constitution espagnole de 1978 vient à établir un modèle d'organisation de l'Etat, dénommé Etat des Autonomies, qui se trouve à cheval entre le centralisme et le fédéralisme. On admet l'existence de nationalités et régions qui dans le contexte national espagnol peuvent recourir au système des territoires autonomes, à un degré plus ou moins grand d'autonomie, en fonction directe d'une série de circonstances — très débattues actuellement — mais qui détiennent leur protection dans les articles 151 et 143 de la Constitution. Le même débat nous mène à constater que, à part quatre régions du pays (Catalogne, Pays Basque, Galice, et Andalousie) qui tireront bientôt partie d'une pleine autonomie quant au gouvernement et à l'administration, les autres majoritaires, n'arriveront pas à de tels niveaux d'autonomie, ce qui fait que le contenu du texte fondamental de l'Etat débouchera, en fin de compte, sur une décentralisation administrative pure et simple. Ce n'est toutefois pas le lieu pour nous éterniser sur ces questions, importantes certes, mais qui nous écartent sensiblement du thème qui nous préoccupe. Nous nous bornerons à constater la possibilité reconnue et prise par la Constitution, puis nous exposerons la situation actuelle du problème et, à partir de celle-ci, nous tirerons les conséquences qui peuvent en découler quant à la prochaine intégration de l'Espagne dans l'Europe communautaire, notamment en matière d'environnement.

Les deux éléments précités, c'est-à-dire l'organisation territoriale de l'Etat et la répartition des compétences administratives en matière d'environnement.

(4) Vid. MOLINA DEL POZO: « *La actuación de los poderes regionales a propósito de la integración de España en las Comunidades Europeas* », ponencia presentada por el autor en la VI Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de Ciencia Regional, Valencia Noviembre de 1980 (Acta de la Reunión en prensa). MOLINA DEL POZO: « *Transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, en materia de servicios públicos, cara a la Integración en la C.E.E.* », ponencia presentada por el autor en la VI Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de Ciencia Regional, Valencia, noviembre de 1980. MOLINA DEL POZO: « *El reparto de los poderes regionales en España en base a la adhesión a las Comunidades Europeas* », conferencia pronunciada por el autor dentro del Anglo-Spanish Seminar on The E.E.C., Loughborough University of Technology (United Kingdom), 24 de marzo de 1981 (Actas del Seminario en prensa).



nement, peuvent arriver à se réunir. La division de l'espace géographique espagnol en nationalités et régions, provinces et municipalités, fait que chaque échelon de l'administration compte dans ses facultés l'exercice de toute une série ambiguë de compétence en matière d'environnement, qu'il prétend naturellement exercer et développer. Nous n'en obtenons rien dans cette matière, sinon une augmentation de la dispersion dont nous avons déjà parlé. Traditionnellement en Espagne, les Diputations provinciales et Conseils municipaux interviennent en matière d'environnement. A ceci s'ajoute, à partir de l'entrée en vigueur des statuts respectifs d'autonomie des Communautés autonomes aujourd'hui établies, les compétences que l'Etat laisse aux organes exécutifs du Gouvernement desdites Communautés autonomes dans les questions relatives à l'environnement.

Ceci provoquera évidemment une quantité énorme de difficultés quant à l'harmonisation de la répartition de telles compétences entre les Communautés autonomes, les Diputations provinciales et les Municipalités. Tout ceci mènera à l'exaspération lorsque, dans le cadre de la prochaine intégration de l'Espagne dans la Communauté européenne, il conviendra d'harmoniser cette situation de dispersion décrétée avec l'organisation existante au niveau communautaire dans ce domaine. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

Le dispositif administratif relatif à l'environnement en Espagne, nous explique Martin Mateo (5), correspond au modèle de dispersion non dominé par la présence dans notre pays d'un ministère superviseur. Lopez De Say Fernandez (6) s'exprimait dans les mêmes termes quand il écrivait en 1980 (La distribution d'aujourd'hui en nombre et en compétence des Départements ministériels s'est vue modifiée sur base de ce que l'actuel président du gouvernement est élu Premier ministre), que dans notre pays la sectorialisation de l'organisation administrative de l'environnement a été une constante depuis ses débuts, donnant une vue spécialement décourageante car l'appareil bureaucratique et institutionnel souffre d'une telle fragmentation et se montre si préoccupé de l'exercice des compétences concurrentes qu'il lui faut admettre qu'il est incapable de mener une action administrative, ni même cohérente, cohérence qu'il est impossible d'exiger tant que les départements ministériels qui ont attribué les compétences en matière d'environnement seront si nombreux et variés, en plus des Conseils municipaux et des Diputations qui exercent eux-mêmes des compétences.

(5) Vid. MARTIN MATEO : « *Derecho Ambiental* », edt : Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-1977, pag. 158.

(6) Vid. LOPEZ DE SA Y FERNANDEZ : « *Estudio sobre la ley...* » op. cit. pag. 18. Todos los autores consultados coinciden sobre este punto y se expresan en términos muy similares. Por todos, Vid. RUIGOMEZ IZA : « *Aspectos legales e institucionales del medio ambiente* », Instituto Nacional del Administración Pública, jornadas Administrativas, enero-1978, pag. 147 y sigs.

Ainsi s'installe un niveau d'inter-relations qui a provoqué en Espagne l'existence de problèmes graves. L'auteur dont nous parlons termine en disant que notre organisation administrative de l'environnement a souffert jusqu'ici de deux graves problèmes :

— la réelle faiblesse des organes locaux à entreprendre une action efficace de protection de l'environnement.

— la sectorialisation et le manque de coordination à tous les niveaux, que l'on tente depuis 1960 de surmonter par divers moyens et que la prochaine loi générale d'environnement entreprendra de juguler — nous l'espérons — de manière définitive.

Laissons pour l'instant de côté les implications qui pourraient survenir en matière d'environnement en raison de ladite répartition des compétences entre l'administration centrale et celle des Communautés autonomes, sans toutefois perdre de vue le prochain horizon de notre intégration dans les Communautés européennes.

En plus de l'article 45 déjà commenté, la Constitution espagnole se réfère une fois de plus à l'environnement dans ses articles 148 et 149 qui délimitent les compétences que pourront assumer les Communautés autonomes et celles qui correspondent de manière exclusive à l'Etat. En fait, le n°9 de l'article 148 nous dit que les Communautés autonomes assument cette compétence pour la question en matière de protection de l'environnement. Pour sa part, le n°23 de l'article 149 détermine que l'Etat est exclusivement compétent dans le domaine relatif à la législation de base sur la protection de l'environnement, sans préjudice des facultés des Communautés Autonomes pour établir des normes juridiques complémentaires de protection.

D'autre part, les statuts d'autonomie déjà approuvés, et en vigueur, font aussi allusion au thème de l'environnement pour établir, conformément à la Constitution, les compétences attribuées en la matière (7).

Pensant à la future adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes, le problème principal peut résider dans la question relative à l'application de la norme communautaire en matière d'environnement dans le territoire concret de chaque

(7) Así se contiene en el Estado de Cataluna, art. 10, n°6, cuando establece que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección.

Igual sucede en el Estatuto del País Vasco, donde en su art. 11, apartado a) se establece que es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

Communauté autonome. Des difficultés peuvent surgir en supposant que les normes en vigueur dans les Communautés autonomes s'affrontent ouvertement avec celles provenant des organes compétents des Communautés européennes en matière d'environnement. Les retouches à effectuer dans ce sens doivent être nombreuses, notamment quant à la coordination étroite qui devrait s'instaurer entre les pouvoirs de décision de l'Etat espagnol, les Communautés autonomes et les Communautés européennes. Des problèmes risqueraient d'apparaître si les Communautés autonomes ne prenaient pas les mesures nécessaires à l'application de la norme juridique dictée par les organes communautaires compétents.

Quoi qu'il en soit, l'élaboration définitive, suivie de l'approbation d'une loi générale d'environnement devient urgente et nécessaire. Elle devrait contenir les principes et critères de base pour l'entière réalisation harmonieuse d'une politique d'environnement en Espagne, qui serait liée pour tous les territoires autonomes de l'Etat espagnol et dans laquelle, d'une manière évidente et claire, seraient préalablement définies les solutions qui devraient s'appliquer aux éventuels conflits de compétence entre les différents organes du pouvoir national ainsi qu'aux conflits pouvant survenir du fait de l'incorporation de l'Etat espagnol à l'Europe des Dix. On doit prévoir de façon anticipée, dans la législation qui s'adopte en la matière, les sorties possibles au thème de conflit après l'adhésion aux Communautés. Dans ce sens, la loi générale doit être, avant tout, prévoyante, et doit tenter d'envisager une solution a priori aux points qui peuvent déjà être devinés comme motifs de préoccupation.

Un développement plus grand de la question nous amènerait à comparer un par un tous les divers aspects que suppose une politique d'environnement adéquate, tant en Espagne que dans la Communauté. Des motifs évidents rendent en ce moment impossible l'élaboration d'analyses détaillées et comparatives, étant donné qu'elles devraient faire l'objet d'études de la part de spécialistes qui s'occupent spécifiquement de chaque secteur touché.

En conséquence, et compte tenu des généralités ci-dessus exposées, nous nous contenterons de conclure en signalant, avec un autre auteur (8), que quelque soit la forme et la rédaction utilisées en Espagne pour adopter la loi générale, cette norme devra, pour atteindre la cohérence envisagée en matière d'environnement, tenir compte d'une série d'aspects de grande importance et sur lesquels nous devons insister, en liaison avec l'intégration dans l'Europe communautaire. Ces divers aspects peuvent être résumés de la manière qui suit :

(8) Vid. LOPEZ DE SA Y FERNANDEZ: « *Estudio sobre la Ley...* » op. cit. pag. 36 a 38.

a) La loi générale devra faire face au problème de la sectorialisation de la norme, en vigueur en Espagne. La norme devra tendre vers l'obtention d'une plus grande unité, cohérence et flexibilité.

b) La loi devra solutionner les problèmes dérivés de la multiplicité des organes ayant attribution de compétences en la matière, et de la superposition de ceux-ci. La loi devra poursuivre l'unité de gestion au niveau de l'organisation, en limitant le nombre des organes, en les organisant si possible de manière hiérarchique et en leur attribuant des compétences concrètes et déterminées.

c) La loi devra faire face à la répartition des compétences entre l'Etat et ses organes périphériques, les Communautés autonomes et les Organismes locaux, pour tenter d'harmoniser et de mettre en ordre cette répartition des attributions sur base des données politiques et administratives actuelles et futures, existantes et prévisibles dans le panorama espagnol.

d) La loi devra procéder à l'adaptation progressive de l'ensemble de la norme, aujourd'hui dispersée, vers les fins prévues, et ceci en faisant en sorte que ladite adaptation se produise avec le moins de traumatismes possibles et en un temps record.

e) La loi devra s'orienter vers la prévision d'une distribution équitable des recours et leur utilisation rationnelle pour éviter leur épuisement, ceci conformément à la norme en vigueur, non seulement dans le domaine de la politique d'environnement dans le cadre des Communautés européennes, mais aussi aux directives et objectifs déterminés par les organisations internationales s'occupant spécialement d'environnement.

f) La loi devra formuler un cadre large, dans lequel se dessine l'illégalité environnante, et ses possibles sanctions, en même temps qu'elle devra déterminer un système sérieux de garanties et contrôles.

g) La loi ne devra à aucun moment oublier les perspectives de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne, et ainsi orienter son contenu vers les directives et objectifs qui sont inclus dans les différents programmes d'action commune en matière d'environnement qui ont été, sont et seront en vigueur dans l'Europe communautaire. De cette manière, le processus qui conduira à la pleine intégration de notre pays dans l'Europe des Dix se déroulera en évitant problèmes et dénaturations qui pourraient se faire jour dès maintenant et se produire à l'avenir. Il n'y a pas de doute qu'en termes généraux l'intégration de l'Espagne dans les Communautés européennes va exiger de notre part, en matière d'environnement, un effort considérablement plus important que celui réalisé jusqu'ici en ce domaine.

LA LIBERTÉ D'ÉTABLIS- SEMENT ET LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

**« Vingt ans de réalisation
des programmes
généraux de libération de
l'établissement et des
services »**

S. WENDLING

Collaborateur scientifique - Centre d'Etudes Internationales et Européennes de l'U.E.R. Recherches. Université Strasbourg III

SOMMAIRE GÉNÉRAL

I. — Le champ d'application de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services.

A — Les activités libérées

- 1) Le principe général de la libération des activités non salariées et ses exceptions.
 - a) Les règles spéciales applicables à certaines activités.
 - b) Les exceptions prévues par le Traité à la libération de l'établissement et des services.
- 2) Les modes d'exercice des activités visées par le Traité.
 - a) La liberté d'établissement principal ou secondaire.
 - b) La libre prestation de services.

B — Les bénéficiaires de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services.

- 1) Les ressortissants, personnes physiques.
- 2) Les ressortissants, personnes morales et sociétés.
 - a) La définition de l'article 58, alinéa 2 du Traité CEE.
 - La forme juridique de la personne morale.
 - La condition du « but lucratif ».
 - b) La condition de rattachement avec un des Etats membres
 - La condition juridique: article 58, alinéa 1 du Traité CEE
 - Le lien d'allégeance économique formulé par les programmes généraux.

II. — La mise en application de la liberté d'établissement et des services - Etat des travaux.

A — Le principe de non-discrimination et ses limites.

- 1) Mise en œuvre du principe de non-discrimination.
 - a) La clause de « standstill ».
 - b) L'élimination des discriminations directes et indirectes.
 - c) L'élimination des discriminations formelles et de fait.
- 2) Les limites à l'interdiction des discriminations.
 - a) Limites justifiées par des considérations d'intérêt général.
 - b) Limites justifiées par des considérations objectives.

B — Les mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la prestation de services.

- 1) Les mesures relatives au droit d'entrée et de séjour sur le territoire d'un autre Etat membre.
 - a) Modalités d'exercice de ce droit.
 - b) Exceptions apportées à l'exercice de ce droit.

- 2) Les mesures d'adaptation des droits des Etats membres.
 - a) L'équivalence des titres probatoires.
 - b) La reconnaissance mutuelle des diplômes.
 - c) La coordination des législations nationales.

« On admettra aisément qu'un Etat renonce quelque peu à sa souveraineté dans des questions de pure politique extérieure. Mais tout change dès qu'une renonciation a des effets internes tangibles, que des hommes, des entreprises et des marchandises étrangères circulent en liberté sur son territoire » (1).

Nul doute que ce jugement, porté en 1964, est toujours d'actualité. Il n'est qu'à considérer les difficultés rencontrées depuis plusieurs années par l'intégration européenne (2) et l'importance du contentieux porté devant la Cour de Justice des Communautés (3). Certes, les progrès réalisés depuis la conclusion des traités de Paris et Rome sont loin d'être négligeables, nombre d'objectifs ont été atteints, quelquefois même, en anticipant sur l'échéancier fixé par les auteurs des traités (4). C'est donc bien que la création d'un grand marché unifié correspondait à une nécessité.

On se doit, cependant, de noter la persistance d'égoïsmes nationaux qui freinent la réalisation de ce marché unique. Attitude particulièrement critiquable lorsqu'il s'agit des quatre libertés fondamentales définies par le traité instituant la Communauté économique européenne (5). Les libertés de circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux constituent, en

effet, la clé de voûte de l'édifice communautaire, mais chacun peut actuellement constater des distorsions dans leur réalisation effective. Alors que la libre circulation des marchandises et des personnes, travailleurs salariés, est chose acquise, il n'en va pas de même pour la libre circulation des capitaux et personnes non salariées. Dans ce domaine où la méfiance et la jalousie nationaliste sont les plus aiguës, les atteintes portées par le traité de Rome à la souveraineté étatique ont été les plus fortes. Les réticences qui se manifestent aujourd'hui sont à la mesure de ce qui a été concédé, il y a vingt-cinq ans.

Le progrès que représentaient les dispositions du Traité de Rome consacrées à l'établissement et aux services, était, en effet, très important. A la différence des accords bilatéraux d'établissement ou même de la Convention européenne d'établissement (6), qui préservent la compétence des Etats d'octroyer discrétionnairement les autorisations d'accès à une activité professionnelle ou l'exercice de celle-ci, pour les ressortissants étrangers non salariés, le Traité CEE prévoit d'instituer un régime commun destiné à éliminer toutes les inégalités susceptibles de frapper les ressortissants des autres Etats membres. Mais ce progrès n'exclut pas de la prudence dans la réalisation. C'est sans doute, dans le domaine de l'établissement et des services (7), que s'illustre le mieux la

(1) M. SCHWARTZ, Le droit d'établissement des sociétés commerciales dans le Traité instituant la CEE, Lausanne, 1964.

(2) Les sujets de discorde ne manquent en effet pas, qu'il s'agisse de conflits interinstitutionnels, spécialement entre Conseil et Parlement (par exemple les crises budgétaires de 1979, 1980, 1981), ou de dossiers épineux figurant à l'ordre du jour du Conseil des ministres et qui suscitent l'affrontement des représentants des divers Etats membres (contribution britannique au budget, crise sidérurgique, crise de la pêche, politique textile...).

(3) Le nombre d'affaires portées devant la Cour de justice ne cesse de croître. De 1087 en 1973, tous contentieux confondus, il était de 3477, en 1980. Cette progression qui a justifié la création d'une troisième chambre, en 1979 (JOCE n° L 190 du 11/4/1981) se confirme encore en 1981.

(4) Ainsi, la suppression des droits de douanes a été réalisée le 1^{er} juillet 1968, avec 18 mois d'avance sur l'échéancier prévu, pour les produits industriels et agricoles (cf. Décision du Conseil du 26/7/1966, JO 165/66 et règlement du Conseil du 28/6/1968, JO L 172/68).

(5) Cf. par exemple L.J. CONSTANTINESCO, La constitution économique de la CEE, RTDE 1977, p. 263.

(6) La Convention européenne d'établissement (personnes physiques) conclue au sein du Conseil de l'Europe, a été signée le 13 décembre 1955. Elle est en vigueur depuis le 23 février 1965, date du dépôt de la cinquième ratification, et a recueilli, au 1^{er} mars 1981, 11 ratifications (Belgique, Danemark, RFA, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni). Son intérêt est assez limité, d'une part, en raison de faibles courants migratoires, d'autre part, du fait de l'existence de conventions bilatérales plus favorables. Neuf des Etats contractants sont en outre membres de la CEE, et donc liés à ce titre, par le Traité de Rome. On signalera que la section 3 de son Protocole additionnel confère un sens large à la notion d'ordre public. De plus, les articles 13 et 14 permettent aux Etats contractants de subordonner l'exercice de certaines activités (fonction publique et autres) par des ressortissants étrangers à des conditions spéciales, et ils ont effectivement communiqué de longues listes de réserves. Une seconde Convention d'établissement qui s'applique aux sociétés, a été conclue le 20 janvier 1966. Elle ne contient pas d'exception générale d'ordre public, ce qui constitue un notable progrès, mais, elle n'a, pour l'instant, recueilli qu'une ratification (Luxembourg) et n'est donc pas en vigueur (5 ratifications minimum).

(7) La remarque vaut aussi pour la libre circulation des capitaux.

aussi, leur mise en œuvre est en corrélation avec les modalités (20).

(15) On remarquera que dans son dispositif, l'arrêt de la Cour inverse l'ordre des questions posées par le Conseil d'Etat belge, et formule l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 52 CEE, avant de se pencher sur l'article 55. Comme l'écrit fort justement l'avocat général MAYRAS dans ses conclusions (Rec. 1974, p. 659) : « Nous estimons plus conforme à la logique de traiter d'abord de cette dernière question, puisqu'elle tend à définir la nature, au regard de la doctrine de l'effet direct, de la règle de principe posée par l'article 52, pour en venir ensuite seulement à déterminer la portée de l'exception que constitue l'article 55 ».

(16) C.J.C.E., 21 juin 1974 (REYNERS c/Royaume de Belgique, aff. 2-74) Rec. p. 631, spéc. 650-651, att. 15, 16 et 24.

(17) Ibidem, att. 26.

(18) Arrêt précité, observations, p. 643.

(19) P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1973, pp. 41-42, justifie ainsi « le gradualisme des traités » : « Appliquer d'un seul coup un ensemble de dispositions qui doivent avoir une répercussion très sensible sur la vie économique, sociale et même politique des Etats membres, c'eût été provoquer des bouleversements tels que le succès de l'entreprise en aurait été à coup sûr compromis. Une transformation de cette envergure n'est, en effet, concevable qu'à la condition de ménager les transitions, de prévoir des délais d'adaptation, de réserver des possibilités de sauvegarde afin de permettre les reconversions économiques indispensables ».

(20) Elles sont principalement énumérées aux articles 54, 57 et 63 CEE.

« D'abord un programme général (25), qui doit être arrêté à l'unanimité par le Conseil, sur proposition de la Commission et après avis du Comité économique et social et de l'Assemblée, avant la fin de la première étape. Ce programme a pour objet de fixer, pour chaque catégorie d'activités, les conditions générales de la réalisation de la liberté d'établissement ainsi que d'en déterminer les étapes... Mais l'adoption de ce programme n'a pas totalement épuisé l'intervention des autorités communautaires, car le paragraphe 2 de l'article 54 (26) exige, de surcroît, que le Conseil statue par voie de directives... ».

(21) C'est notamment le cas de l'union douanière.

(22) Cf. P. PESCATORE, *L'ordre juridique...*, précité, p. 25-26.

(23) Il est par exemple de dix-huit mois pour la directive de suppression des restrictions concernant les banques et établissements financiers (directive n°73/183/CEE du 28 juin 1973, JOCE n° L 194 du 16 juillet 1973), la directive de coordination relative à l'assurance-dommages (24 juillet 1973, JOCE n° L 228 du 16 août 1973), de trois ans pour la directive visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de sage-femme (directive n°80/154/CEE du 21 janvier 1980, JOCE n° L 33 du 11 février 1980).

(24) Arrêt précité, Conclusions MAYRAS, Rec. p. 661.

(25) Traité CEE, article 54, al. 1 pour l'établissement; article 63, al. 1 pour les services.

(26) Les articles 54, al. 2 et 63, al. 2 CEE précisent que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête les directives relatives



notion de traité-cadre (8) utilisée pour qualifier le traité de Rome. Les articles 52 à 56 CEE fixent des objectifs et les moyens d'y parvenir. La démarche est progressive et une graduation apparaît, tant au niveau des objectifs que de la procédure décisionnelle instaurée.

• La gradation dans les objectifs

Il était impensable, en 1957, de faire table rase des législations étatiques préexistantes, dont on sait qu'elles ne se caractérisaient généralement pas par leur libéralisme (9) et d'y substituer un régime communautaire de liberté absolue pour l'établissement et les services. Ainsi, « en dépit d'une terminologie courante, mais défectueuse, le traité de la CEE n'a conféré aux ressortissants des Etats membres, ni le *droit*, ni la *liberté* de s'établir ou d'effectuer des prestations de services sur le territoire de celui de ces Etats dont ils ne sont pas les nationaux » (10).

C'est l'assimilation de traitement des étrangers aux nationaux exerçant des activités professionnelles non salariées qui est recherchée. Pour ce faire, le Traité fixe deux objectifs. Dans un pre-



En effet, outre les directives relatives à la mise en œuvre des programmes généraux, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, arrête les directives visant à coordonner les dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'accès de certaines professions non salariées protégées (activités médicales, pharmaceutiques, bancaires...) et à certaines activités régies par la loi dans un Etat membre et à leur exercice (27). Est également prévue, selon la même procédure, la publication de directives assurant la coordination des législations nationales relatives au régime spécial applicable aux étrangers pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (28); de directives concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats de formation professionnelle (29); des directives visant à coordonner les dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'accès aux autres activités non salariées et à leur exercice (30). Enfin, sur proposition de la Commission, le Conseil, statuant à l'unanimité, applique le chapitre relatif à la libre prestation des services à des ressortissants de pays tiers (31); statuant à la majorité qualifiée, décide de la non-application à certaines professions du chapitre relatif à la liberté d'établissement (32).

L'objet des programmes généraux est de préciser le domaine d'application de la libération de l'établissement et des services: le traité se limitant à fixer des orientations générales, il importait, tout d'abord de définir les activités et les modes d'exercice de ces activités qui sont libérées, ainsi que les ressortissants communautaires, personnes physiques et morales bénéficiaires des mesures de non-discrimination. L'analyse de ces programmes généraux fera l'objet de notre première partie.

Dans une seconde partie sera examiné l'état du droit positif de l'établissement et de la prestation de services: au quatrième trimestre 1981, 62 directives (33) avaient vu le jour et nombre de proposi-

ves à la mise en œuvre des programmes généraux ou de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. Cette dernière hypothèse concerne le cas où un programme général n'aurait pu être adopté, faute d'unanimité, mais où il serait possible de réaliser la liberté d'établissement ou la libre prestation de services pour une activité déterminée.

(27) Article 57, al. 2.

(28) Article 56, al. 2. On notera que pour ce type de directives, le traité ne prévoit pas la consultation obligatoire de l'Assemblée.

(29) Article 57, al. 1

(30) Article 57, al. 2 CEE

(31) Article 59, al. 2 CEE

(32) Article 55, al. 2 CEE.

(33) Cf. la liste de ces directives en annexe I

cice, et d'aboutir à la reconnaissance mutuelle des diplômes et certificats de formation professionnelle (12).

Sans que l'on puisse véritablement parler de subordination (13), la coordination des conditions d'accès et d'exercice pouvant accompagner la suppression des restrictions, le traité accorde, à l'évidence, le plus d'importance au premier des objectifs, qui traduit, pour l'établissement et les services, le principe général de non discrimination en raison de la nationalité inscrit à l'article 7 (14). Il fixe d'ailleurs un terme à la suppression de ces discriminations, la fin de la période de transition, alors que pour les mesures de coordination et de reconnaissance mutuelle, il est muet. La Cour de Justice a confirmé cette priorité accordée à la suppression des discriminations dans un arrêt *Reyners* du 21 juin 1974. Le requérant au principal, ressortissant néerlandais se plaignait d'être écarté de la profession d'avocat en Belgique en raison de sa nationalité, et ce, bien que détenteur du diplôme légal ouvrant en ce pays l'accès à cette

tions de la Commission étaient pendantes devant le Conseil (34). En fait, l'arsenal législatif qui a été élaboré depuis 1961, date de l'adoption des programmes généraux, n'est pas négligeable. Il est pourtant apparu que la progression de la libération des activités non salariées était insuffisante, au regard de l'échéancier initialement fixé. Au 1^{er} janvier 1970, date d'expiration de la période de transition, le Conseil n'avait pas totalement rempli sa mission: si pour certaines catégories d'activités, des directives étaient intervenues, de sorte que la libération de ces activités était, sans conteste, réalisée, pour d'autres, le Conseil n'avait pas arrêté les mesures prescrites par les articles 54 et 63. Cette carence législative a donné lieu à deux arrêts de la Cour de Justice, l'un concernant la liberté d'établissement, *Reyners c/Royaume de Belgique* (35), en date du 21 juin 1974, l'autre du 3 décembre 1974, *Van Binsbergen* (36), relatif à la libération des prestations de services. Nous serons amenés, dans notre seconde partie, à discuter largement des problèmes posés par ces deux arrêts à la Cour et à présenter l'évolution jurisprudentielle qu'ils ont initiée dans le domaine de l'établissement et des services. Pour le moment, il suffit de mentionner que la Cour, dans les deux affaires, a conclu à l'effet direct des articles 52, 59, alinéa 1^{er} et 60, alinéa 3 CEE, cette solution ayant pour conséquence l'invocabilité devant les juridictions nationales de ces normes communautaires, par les ressortissants des Etats-membres. Ces décisions de la Cour ne sont évidemment pas dénuées d'intérêt, eu égard au vaste champ d'application de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services.

I. — Le champ d'application de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services

Les deux programmes généraux adoptés le 18 décembre 1961, par le Conseil de la CEE, indiquent les mesures nécessaires pour parvenir à la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (37) et à la libre prestation des services (38) à l'intérieur de la Communauté économique européenne. Ces textes présentent une structure

(34) Cf. la liste de ces propositions en annexe II

(35) Précité

(36) C.J.C.E., 3 décembre 1974 (*VAN BINSBERGEN c/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Metaalorijverheid*, 33/74) *Rec. p.* 1299.

(37) *JOCE* du 15 janvier 1962, n°2

(38) *Ibidem*

identique (39) mais n'en comportent pas moins des particularités qui tiennent à la définition même de l'établissement et de la prestation de services. C'est qu'il existe une différence de nature entre les deux notions.

On parle d'*établissement* sur un territoire quand l'activité non salariée s'exerce dans le cadre et à partir d'une installation matérielle durable, implantée sur ce territoire. Cette notion d'établissement est familière à l'internationaliste et le cadre juridique de la liberté octroyée par l'article 52 CEE ne se distingue pas de l'acception généralement admise (40).

Quant à la prestation de services (41), elle est définie par les articles 59 et 60 du Traité. Sont des services les prestations fournies, normalement contre rémunération, par les ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation. A ces quatre critères positifs, l'article 60 en ajoute un cinquième négatif : les prestations visées ne doivent pas relever d'un autre chapitre du traité, libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes (42).

Ainsi, qu'il s'agisse de l'établissement et des services, toutes les activités professionnelles non

(39) Ils visent respectivement les bénéficiaires de la suppression des restrictions, règlent leurs conditions d'entrée et de séjour, énumèrent les restrictions à lever, fixent un échéancier pour y parvenir. Un cinquième titre concerne la reconnaissance des titres et diplômes. Enfin, le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement comporte deux titres spécifiques : coordination des garanties exigées des sociétés et régime des aides étatiques.

(40) Le dictionnaire de la terminologie du droit international définit l'établissement comme suit : « action de s'établir, de se fixer en un lieu. Terme employé dans les expressions : clause d'établissement, traité d'établissement désignant une clause d'un traité ou un traité par lequel les Etats contractants autorisent les ressortissants de l'un d'eux à séjourner et exercer leur activité sur le territoire de l'autre, règlent les modalités de cette autorisation et déterminent leur condition durant leur séjour. « Par les traités dits d'établissements, les Etats contractants déterminent les conditions de séjour, de résidence des nationaux de l'un des Etats dans le territoire de l'autre Etat » (FAUCHILLE, n°909) NIBOYET, Traité de droit international privé français, 2ème édition, T. II, n°622, estime imprécis le sens de ce mot correspondant à la terminologie habituelle des traités parce qu'il englobe, l'accès, le séjour et ce qu'il appelle établissement, qu'il entend comme comportant « l'exercice d'une activité professionnelle. Il entend ainsi par établissement « la fixation professionnelle de l'étranger se choisissant ou exploitant sur un autre territoire une activité professionnelle » (op. cit. n°678-679).

(41) L'article 60 en dresse une liste non exhaustive. Les services comprennent notamment des activités de caractère industriel, des activités de caractère commercial, des activités artisanales, des activités des professions libérales.

(42) La libre circulation des travailleurs salariés relève, par exemple, d'un autre chapitre du Traité (articles 48 à 51). Les prestations liées à des opérations de transfert de capitaux sont libérées en vertu des dispositions applicables à la libre circulation des capitaux (articles 67 à 73 CEE).

salariées sont concernées par les articles 52 à 66 du Traité de Rome.

A — LES ACTIVITÉS LIBÉRÉES

Le Traité de Rome visé des activités et non des professions. Ses auteurs ont, par un choix terminologique délibéré, cherché à donner le maximum d'extension au champ d'application de la libération de l'établissement et des services et à éviter que les activités professionnelles relevant de certains secteurs ne soient enserrées dans des carcans juridiques variables d'une législation nationale à l'autre. « L'activité est, en effet, un comportement de fait, tandis que la profession désigne une activité exercée par des personnes, et dans des conditions juridiquement définies » (43). Pour ces activités, le traité et les programmes généraux posent une règle générale, celle de leur libération. Elle n'en souffre pas moins plusieurs exceptions (43). Ils fixent également les trois modes d'exercice des activités libérées (44).

1) Le principe général de la libération des activités non salariées et ses exceptions

« En vertu du principe de l'universalité au point de vue économique des activités couvertes par le traité de Rome, ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une activité n'est pas libérée ou encore que des modalités spéciales peuvent lui être appliquées en ce qui concerne les ressortissants des autres Etats membres » (44).

Le programme général de 1961, relatif à la suppression des restrictions en matière de liberté d'établissement comporte cinq annexes regroupant les activités non salariées en fonction de la classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (C.I.T.I.) établie par le Bureau statistique des Nations Unies (45). Cette classification a été, par la suite, aménagée pour tenir compte des besoins propres à la Communauté (46). Elle couvre toutes les activités professionnelles relevant de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, professions libérales et de l'agriculture. Si la libération effective de ces activités est échelonnée dans le temps et traduit l'invitation faite au Conseil par les articles 54, ali-

(43) B. GOLDMANN, *Droit commercial...*, précité, n°133, p. 166.

(44) D. VIGNES, in *Le droit de la Communauté économique européenne*, sous la direction de J. MEGRET, Vol. III, ULB 1970, Commentaire des articles 52 à 66 CEE, p. 121. Les exceptions à la libération auxquelles il est ici fait référence sont prévues respectivement par les articles 55 et 56 CEE.

(45) Nations Unies, *Etudes statistiques*, série M, n°4, Rev. 1, New York, 1958.

(46) Depuis 1961, une Nomenclature des Industries établies dans les Communautés européennes (N.I.C.E.) a remplacé la classification des Nations Unies, mais en conservant le même classement décimal.



née 3 (a) et 63, alinéa 3 (47) de traiter en priorité de certaines d'entre elles, il n'en demeure pas moins qu'à l'issue des échéances fixées la libération doit être totale. Sous réserve, bien entendu, des règles spéciales et des exceptions générales qui sont formulées par le traité.

Les situations de discrimination doivent rester l'exception, ainsi que le notait l'Avocat général Mayras dans ses conclusions sous les affaires Reyners (48) et Binsbergen (49), mais le traité n'en contient pas moins des dispositions, source de restrictions dans l'accès aux activités professionnelles.

a) Les règles spéciales applicables à certaines activités

Des risques de conflit existent, pour certaines activités, avec d'autres dispositions du traité: c'est notamment le cas des transports. Dans d'autres domaines, la libération effective de telle activité est subordonnée à la mise en place d'une politique commune (agriculture par exemple) ou à l'adoption de mesures de coordination des législations des Etats membres (professions libérales).

Le Traité de Rome comporte, en sa seconde partie, un titre IV consacré aux transports, qui détermine les mesures nécessaires et les procédures applicables dans la perspective de la réalisation d'une politique commune des transports dans la CEE (50). Bien évidemment, le danger de « collision » entre les dispositions relatives aux transports, spécialement les articles 74, 75 et 84 et celles instituant la libération de l'établissement et des services est patent. Fallait-il, en effet, consacrer la spécificité du titre relatif aux transports ou décider de l'application des règles générales du traité, sous réserve des dispositions spécifiques du titre IV? La controverse présente un intérêt pratique évident, car le choix opéré — les transports, secteur autonome ou secteur dépendant — influe inévitablement sur la structure même de la politique commune (51).

(47) L'article 54, alinéa 3 (a) recommande aux organes communautaires de traiter « en général » par priorité des activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement de la production et des échanges. L'article 63, alinéa 3, contient une indication de priorité du même ordre. Il précise que le programme général et les directives « portent, en général, par priorité sur les services qui interviennent d'une façon directe dans les coûts de production ou dont la libération contribue à faciliter les échanges de marchandises ».

(48) Précité, p. 659.

(49) Arrêt précité, conclusions p. 1316.

(50) Traité CEE, articles 74 à 84.

(51) Pour une présentation de ces deux alternatives, on se référera à l'analyse de J. DOUSSET, in *Droit de la Communauté...*, précité, Commentaire des articles 74 à 84, pp. 277 s.

Pour ce qui concerne la libération des activités de transport, la question a été résolue différemment selon qu'il s'agissait d'établissement ou de prestation de services, et aussi selon le mode de transport utilisé.

C'est la prestation de services afférente aux transports terrestres qui pose le moins de problème. L'article 61, alinéa 1 spécifie que cette matière est régie par les dispositions du titre relatif aux transports. La libération s'effectue donc au fur et à mesure de la mise en œuvre de la politique commune des transports. Il ne semble toutefois pas, qu'à l'heure actuelle, des mesures importantes aient été adoptées pour ce faire, et on remarque, au contraire, que les quelques textes qui ont vu le jour pour faciliter l'accès à l'activité de transporteur, exceptent de leur champ d'application la prestation de services en matière de transport et se limitent au libre établissement.

A l'inverse des règles applicables à la prestation de services, les dispositions visant le libre établissement ne réservaient pas le domaine des transports terrestres. Effectivement, les quatre directives (52) qui intéressent les transports par route, visent dans leurs considérants l'exercice effectif du droit d'établissement. Mais, la nécessité de coordonner cette libération avec les dispositions du traité en matière de transports conduit à la solution suivante: les directives libérant l'accès aux activités de transport sont envisagées comme

(52) Les quatre directives adoptées jusqu'à ce jour dans le domaine de la libération des activités de transport terrestre sont les suivantes:

— Directive n°74/561/CEE du 12 novembre 1974 concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux (JOCE n° L 308 du 19 novembre 1974, p. 18)

— Directive n°74/562/CEE du 12 novembre 1974 concernant l'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux (JOCE n° L 308 du 19 novembre 1974, p. 23)

— Directive n°75/368/CEE du 16 juin 1975 relative à des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour diverses activités (ex. classe O1 à classe 85 C.I.T.I.) et comportant notamment des mesures transitoires pour ces activités (JOCE n° L 167 du 30 juin 1975, p. 22).

Ce texte, notons le, n'est pas spécifique aux transports. Pour ce secteur économique seules sont concernées certaines activités (transport et activités auxiliaires des transports) relevant de la position 71, et uniquement pour la liberté d'établissement).

— Directive n°77/796/CEE du 12 décembre 1977 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de transporteur de marchandises et de transporteur de personnes par route et comportant des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement de ces transporteurs (JOCE n° L 334 du 24 décembre 1977, p. 37).

Les 2 directives de 1974 ont donné lieu à des recommandations de la Commission à l'égard de trois Etats membres: Royaume-Uni à propos de l'Irlande du Nord (JOCE L 248/1977), Royaume de Belgique (JOCE L 25/1978) et Irlande (JOCE L 159/78). L'objet de ces recommandations était de faire coïncider le mieux possible, les adaptations prévues dans les différentes législations nationales, avec les exigences formulées dans les deux directives.

l'un des éléments nécessaires à la mise en œuvre de la politique commune des transports et s'insèrent ainsi dans le cadre plus général de l'organisation d'un marché communautaire des transports. Il aurait, en réalité, été difficile de procéder autrement. C'est ce que semblait signifier d'ailleurs cet extrait du programme général Etablissement (53) « en matière de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, la suppression des restrictions sera réalisée selon l'échéancier du programme général et accompagnée des mesures relatives à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès à la profession et à son exercice qui sont nécessaires pour éviter des distorsions pouvant résulter de la suppression des restrictions. Cette coordination sera l'un des éléments de la politique commune des transports ».

Si cette priorité soulignée par le programme Etablissement ressort très nettement des quatre directives en vigueur, on ne peut pour autant dire qu'il y ait libération de l'établissement dans le domaine des transports. Ce sont des directives dont l'objet est de coordonner les garanties exigées des personnes physiques et sociétés — garanties d'honorabilité, d'absence de faillite, capacité financière et capacité professionnelle — pour l'accès aux activités de transport, et elles ne visent pas toutes les catégories relevant de ce secteur, essentiellement transport de marchandises et voyageurs par route et certaines activités auxiliaires des transports. La faute en incombe sans doute aux difficultés que rencontre l'élaboration d'une politique commune des transports.

Pour la navigation maritime et aérienne, l'article 84, alinéa 2 subordonne l'adoption de mesures appropriées à un vote unanime du Conseil et le programme général d'établissement réserve l'adoption d'un programme général spécifique à cette navigation (54). Ici encore le retard est très important, tout comme pour les services (55). Mais, sans doute est-il impossible d'élaborer, en ce domaine, une politique communautaire qui fasse abstraction d'un certain nombre de données de la vie internationale et la tâche du Conseil en est d'autant compliquée.

• La même remarque est valable pour la libération des activités agricoles non salariées qui dépend, dans une large mesure, de l'élaboration d'une politique commune des structures agricoles. Deux éléments sont déterminants: le poids du secteur garantie agricole et la divergence d'intérêts des Etats membres en raison de la place plus ou moins importante du secteur agricole dans

leurs économies respectives (56). Aussi les mesures d'application prises par le Conseil pour libérer les activités agricoles non salariées présentent-elles des traits particuliers. Une priorité s'imposait en effet à lui: préserver l'outil de travail en assurant la modernisation de l'agriculture européenne. Ces préoccupations ont conduit à l'adoption de deux directives qui s'appliquent à l'ensemble des activités agricoles (57), avant que n'interviennent différents textes visant des activités sectorielles (58). Ainsi ont d'abord été libérés la faculté d'exploiter les terres abandonnées ou incultes depuis deux ans, et l'établissement, comme chef d'exploitation des salariés résidant déjà dans le pays intéressé. L'objectif recherché est l'accession d'une population jeune à la position de chef d'exploitation agricole, quel que soit en fait sa situation juridique, propriétaires, fermiers ou métayers au regard de la législation nationale en vigueur. D'autres mesures générales ont ultérieurement vu le jour qui touchent aux baux ruraux (59), à la mutation d'exploitation (60), à l'accès aux coopératives (61), au crédit (62), aux diverses for-

(56) La France et l'Italie, sans être opposées à la mise en place d'une politique globale des structures agricoles, trouvent avantage au maintien d'un fort secteur garantie agricole.

(57) Directive 63/261 du Conseil, du 2 avril 1963 fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement dans l'agriculture sur le territoire d'un Etat membre des ressortissants des autres pays de la Communauté ayant travaillé en qualité de salariés agricoles dans cet Etat membre pendant deux années sans interruption. *JOCE* n°62 du 20 avril 1963 p. 1323, et directive 63/262/CEE du Conseil, du 2 avril 1963, fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement sur les exploitations agricoles abandonnées ou incultes depuis plus de deux ans. *JOCE* n°62 du 20 avril 1963, p. 1326.

(58) Directive n°65/1 du Conseil, du 14 décembre 1964, fixant les modalités de réalisation de la libre prestation des services dans les activités de l'agriculture et de l'horticulture dans les activités non salariées annexes de l'agriculture et de l'horticulture. *JOCE* n°L 8 du 11 janvier 1971, p. 24.
Directive n° 67/654/CEE du Conseil, du 24 octobre 1967, fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services dans les activités non salariées de la sylviculture et de l'exploitation forestière *JOCE* n°263 du 30 octobre 1967, p. 6.

(59) Directive n°67/531/CEE du Conseil, du 25 juillet 1967, visant l'application de la législation des Etats membres, en matière de baux ruraux, aux agriculteurs ressortissant des autres Etats membres. *JOCE* n°190 du 10 août 1967, p. 3.

(60) Directive 67/530/CEE du Conseil, du 25 juillet 1967, visant la liberté pour les agriculteurs ressortissant d'un Etat membre, établis dans un autre Etat membre, de muter d'une exploitation à une autre. *JOCE* 190 du 10 août 1967, p. 1.

(61) Directive 67/532/CEE du Conseil, du 25 juillet 1967, visant la liberté pour les agriculteurs ressortissant d'un Etat membre, établis dans un autre Etat membre, d'accéder aux coopératives. *JOCE* 190 du 10 août 1967, p. 5.

(62) Directive 68/192/CEE du Conseil, du 5 avril 1968, visant la liberté pour les agriculteurs ressortissant d'un Etat membre, établis dans un autre Etat membre, d'accéder aux divers formes de crédit. *JOCE* L 93 du 17 avril 1968, p. 13.

(53) Programme général Etablissement, précité titre IV, G, §1

(54) Programme général d'Etablissement, précité, titre IV, G, §2. Ici aussi le Conseil est appelé à se prononcer à l'unanimité.

(55) La mise en libre prestation doit résulter d'une décision ultérieure unanime du Conseil (articles 61 et 84 CEE).



mes d'aides (63). Toutes ces mesures se fondent sur un principe commun : la suppression des discriminations susceptibles d'affecter dans un Etat membre, les agriculteurs installés dans d'autres Etats membres. Trois directives sectorielles viennent compléter ce tableau. Elles intéressent respectivement la sylviculture et l'exploitation forestière (64), l'agriculture et l'horticulture (65) et les activités non salariées annexes de l'agriculture, et de l'horticulture (66). Enfin les activités agricoles non salariées, bénéficiant de la libre prestation de services ont été définies par une directive du 8 janvier 1965 (67).

On rapproche généralement des activités agricoles les activités relevant de la pêche. Le programme général Etablissement prévoyait la libération de ces dernières entre le début de la troisième étape et l'expiration de la deuxième année de la troisième étape, soit fin 1967. Etaient concernées, la pêche en mer (68), la pêche sur navires-usines et la pêche dans les eaux intérieures. La libération de ces activités apparaît comme extrêmement importante quand on sait les prérogatives que le droit international attache à la loi du pavillon, mais aussi difficile en raison des conséquences que comporte l'octroi par un Etat de son pavillon. Généralement, il est réservé aux seuls nationaux, personnes physiques ou sociétés et seuls les navires battant pavillon d'un Etat sont autorisés à pêcher dans ses eaux territoriales et adjacentes. Outre les problèmes relatifs aux mesures qui devraient être effectivement adoptées pour libérer les activités de la pêche, il importe de souligner les difficultés que suscite pour les Etats membres une zone maritime commune. Ils l'acceptent très mal et les laborieuses négociations qui se déroulent au sein du Conseil sur les droits attachés à l'existence d'une zone commune, se répercutent inévitablement sur la libération des activités de la pêche. Seule la pêche dans les eaux intérieures, c'est-à-dire les eaux qui se situent en deçà des eaux territoriales (golfs,

baies...) a été libérée et encore les mesures qui figurent dans la directive 75/368/CEE (69) sont-elles provisoires. Son objet est de coordonner les qualifications exigées des ressortissants des Etats membres pour l'accès aux activités des classes ex 01 à 85 CITI, dont la classe 043 pour la pêche dans les eaux intérieures. Mais la directive ne précise pas ce que signifie la libération de l'établissement et des prestations de services en ce domaine : droit d'immatriculation de bateaux pour les ressortissants d'un autre Etat membre, droit de mise sur le marché du poisson... ? En dépit du laconisme des formules utilisées par la directive précitée, ce devrait pourtant être le cas : ce type d'activité est, en effet, celui auquel les nationaux d'un Etat membre se livrent traditionnellement (70). Mais, bien que la Commission ait cru, en 1968, pouvoir disjoindre dans une proposition pour une politique commune de la pêche (71) l'exercice de la pêche du droit d'établissement et des services, il semble qu'aujourd'hui ce ne soit plus le cas et qu'il faille trouver une solution globale qui libère les activités de la pêche pour les non-nationaux. N'est-ce d'ailleurs pas l'un des écueils majeurs auquel se heurtent les négociations au sein du Conseil dans la recherche d'une politique commune (72) ? Pour d'autres activités, dont la libération semblait assez hypothétique, la situation est cependant plus satisfaisante.

(69) Précité.

(70) On sait que la Commission, dans son 9ème rapport général sur l'activité des Communautés (1975, n°103, p. 77) indique qu'elle a tiré les conséquences de l'applicabilité directe de l'article 52 dans le domaine de la navigation maritime, de la pêche maritime et de la navigation aérienne, en faisant connaître aux Etats membres qu'une assimilation complète aux nationaux comporte *notamment* — dans le domaine de la navigation aérienne — l'enregistrement des aéronefs dans les mêmes conditions pour tous les ressortissants des Etats membres. Mais néanmoins des problèmes demeurent. L'affirmation d'un principe — l'assimilation complète aux nationaux — ne livre pas pour autant le contenu exact de ce principe et les limitations qu'il peut souffrir.

(71) Cf. JOCE n°C 91 du 13 septembre 1968, p. 1, 5 et 19. La Commission considérait, dans cette proposition, que l'ensemble des activités de la pêche relevait du secteur agricole.

(72) Même si quelques progrès ont été accomplis (cf. par exemple 14ème rapport général sur l'activité des Communautés, 1980, n°388 s., p. 186 s.), la politique commune de la pêche se résoud, pour l'essentiel, à des mesures nationales prises pour une année par les Etats membres, sur la base des dispositions intérimaires (Résolution de la Haye de 1976) et notifiées à la Commission. Nombre de ces mesures concernent l'accès aux eaux territoriales des Etats membres des pêcheurs ressortissants des autres Etats membres, point qui, on le sait, fait litige au sein du Conseil, en raison de la volonté de l'Irlande et du Royaume-Uni de réserver l'accès de certaines zones de pêche à leurs seuls nationaux. Le contentieux porté devant la Cour est de ce fait important. Dans un arrêt du 11 juillet 1980, la Cour condamnait encore le Royaume-Uni pour manquement en raison de trois mesures nationales de conservation de ressources adoptées en 1978 et qui concernaient la réglementation de la pêche du hareng du stock « Morue », la limitation de la pêche du Hareng autour de l'île de Man et l'élargissement de la zone de pêche du tacaud norvégien au nord-est de l'Ecosse. (aff. 32-79, Rec. 1980, p. 2403 s.)

(63) Directive 68/415/CEE du Conseil, du 20 décembre 1968, visant la liberté pour les agriculteurs ressortissant d'un Etat membre, établis dans un autre Etat membre, d'accéder aux diverses formes d'aide. JOCE L 308 du 23 décembre 1968, p. 17.

(64) Précitée.

(65) Précitée.

(66) Précitée.

(67) Directive n°65/1/CEE, JOCE du 8 janvier 1965, p. 1. Les activités libérées sont celles qui figurent au titre V, lettre C, § du Programme général, à savoir : l'assistance technique, la destruction des plantes et animaux nuisibles, le traitement des plantes et des terres par pulvérisation, la taille des arbres, la cueillette, l'emballage et conditionnement, l'exploitation d'installations d'irrigation, la location de machines agricoles, les travaux de soins et façons culturaux, les travaux de moissonnage et de récolte, de pressage et de ramassage avec des moyens mécaniques et non mécaniques... et d'autres services non mentionnés ci-dessus.

(68) Cette rubrique recouvre la pêche dans les eaux territoriales et dans les eaux autres que les eaux territoriales.

• Le Traité subordonne expressément la libération de certaines activités, spécialement celles ressortissant aux professions libérales, à une coordination préalable de leurs conditions d'exercice dans les différents Etats membres. L'article 57 CEE, en ses alinéas 2 et 3, mentionne les seules professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, mais il est difficile d'en dissocier d'autres professions libérales, avocats, architectes par exemple qui posent des problèmes identiques de formation et de diplômes. Le procédé utilisé par la Commission pour libérer les activités relevant de ces professions est particulier puisqu'elle présente simultanément au Conseil plusieurs propositions de directives, de manière à libérer les activités en cause et à coordonner dans le même temps les conditions régissant l'accès à ces professions. Plusieurs textes relatifs aux professions libérales ont vu le jour (73). La situation pourrait donc sembler relativement satisfaisante, nonobstant les questions d'interprétation que certaines de leurs

dispositions ont déjà soulevées (74). On signalera également, que des mesures de coordination (75) sont aussi prévues pour les matières qui relèvent, dans un Etat membre au moins, de la compétence législative, par exemple les assurances en France, et pour les mesures qui touchent à la protection de l'épargne, spécialement à la distribution du crédit et à la profession bancaire. Enfin, l'exception prévue par l'article 55, alinéa 1, pour les activités participant à l'autorité publique, est susceptible d'intéresser certaines activités exercées normalement par des professions libérales (notaires, huissiers, avocats...).

On constate donc que si la libération des activités visée par les articles 52 à 67 du Traité est de droit, elle n'en subit pas moins des contraintes. Parmi ces contraintes, figurent les exceptions des articles 55 et 56, dont l'application signifie le maintien du statu quo ante, et en dernier ressort, la négation même du principe de libération des activités.

(73) Plusieurs mesures ont en effet été adoptées. Elles concernent les professions suivantes :

Médecins :

— Directive n°75/362/CEE du Conseil du 16 juin 1975, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de médecin et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services. *JOCE* L 167 du 30 juin 1975, p. 1.

— Directive n°75/363/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du médecin. *JOCE* L 167 du 30 juin 1975, p. 14.

Infirmiers :

— Décisions n°77/454/CEE du Conseil du 27 juin 1977, portant création d'un comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers. *JOCE* L 176 du 15 juillet 1977, p. 11.

— Directive n°77/452/CEE du Conseil du 27 juin 1977, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres d'infirmier responsable des soins généraux et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation des services. *JOCE* L 176 du 15 juillet 1977, p. 1.

— Directive n°77/453/CEE du Conseil du 27 juin 1977 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de l'infirmier responsable de soins généraux. *JOCE* L 176 du 15 juillet 1977, p. 8.

avocats :

— Directive n°77/249/CEE du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats. *JOCE* L 78 du 26 mars 1977, p. 17.

dentistes :

— Directive 72/686/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services. *JOCE* L 233 du 24 août 1978, p. 1.

— Directive 78/687/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du praticien de l'art dentaire. *JOCE* L 233 du 24 août 1978, p. 10.

vétérinaires :

— Directive n° 78/1026/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaires et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de

b) Les exceptions prévues par le Traité à la libération de l'établissement et des services

Deux exceptions générales à la libération de l'établissement et des services sont expressément mentionnées par le Traité de Rome. Elles sont précisées respectivement par les articles 55, alinéa 1, pour les activités participant dans un Etat membre à l'exercice de l'autorité publique et par l'article 56 qui autorise le maintien de discriminations fondées sur l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique.

• L'exception de la libération des activités participant à l'exercice de l'autorité publique

libre prestation de services. *JOCE* L 362 du 23 décembre 1978, p. 1.

— Directive n°78/1027/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire. *JOCE* L 362 du 23 décembre 1978, p. 7.

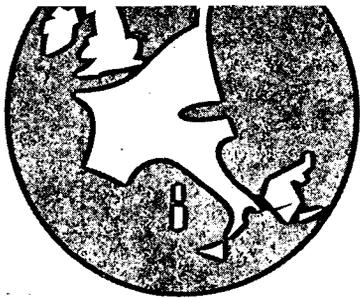
sages-femmes :

— Directive n°80/154/CEE du Conseil, du 21 janvier 1980, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de sage-femme et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice du droit d'établissement et de libre-prestation de services. *JOCE* L 33 du 11 février 1980, p. 1.

— Directive n°80/155/CEE du Conseil, du 21 janvier 1980, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités de la sage-femme et l'exercice de celles-ci. *JOCE* L 33 du 11/2/1980, p. 8. Pour d'autres professions, architecte, opticien-lunetier, pharmacien, des propositions de directives sont actuellement pendantes devant le Conseil.

(74) Outre les affaires REYNERS et BINSBERGEN, déjà évoquées et qui concernaient respectivement les professions d'avocat et de mandataire et conseil juridique, la Cour de Justice a été amenée à connaître d'autres litiges relatifs à l'interprétation qu'il convenait de donner à des dispositions libérant l'établissement et les services.

(75) Les directives de coordination seront analysées dans notre seconde partie cf. infra.



L'article 55, alinéa 1 dispose que « sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre, en ce qui concerne l'Etat membre intéressé, les activités participant dans cet Etat, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ».

La notion de « participation à l'exercice de l'autorité publique » n'est pas aisée à définir et elle appelle plusieurs précisions. Le Traité utilise, comme nous l'avons déjà remarqué (76) le terme d'activité et non celui de profession. Cela signifie qu'il y a bien application du principe de libération pour la profession intéressée : ce n'est que par le jeu de l'exception de l'article 55, alinéa 1, que certaines activités relevant de cette profession, sont réservées aux nationaux, parce qu'elles impliquent un exercice de l'autorité publique. Cette interprétation est encore plus valable si cet exercice est occasionnel. Ainsi, l'accès à la profession d'avocat ou de médecin est libéré pour les ressortissants communautaires, non nationaux de l'Etat intéressé, mais sans que cela implique, pour l'avocat, l'activité de compléter le tribunal à défaut de juge, pour le médecin l'activité de délivrer un permis d'inhumer.

L'article 55, alinéa 1 vise des activités dans l'Etat membre intéressé, c'est-à-dire des situations nationales particulières, et qui donc sont variables d'un Etat membre à l'autre. Les risques de distorsion ne manquent pas, l'importance des activités participant à l'exercice de l'autorité publique pour une profession donnée dans un Etat membre pouvant avoir la conséquence de restreindre au maximum l'accès à cette profession pour les non nationaux, alors que dans d'autres Etats membres, la même profession sera effectivement libérée. En outre quelle autorité a compétence pour déterminer les différentes activités qui relèvent de l'exercice de l'autorité publique. Deux solutions étaient, à cet égard, envisageables. Il était possible de confier à chaque Etat membre intéressé le soin de dresser la liste des activités impliquant sur son territoire l'exception de l'article 55, alinéa 1. L'Etat membre est, en effet, le mieux placé pour connaître les activités qui bénéficient d'une délégation de puissance publique de sa part et il est légitime qu'il veuille les protéger en en réservant l'accès à ses propres nationaux. Mais, en ce cas, l'absence de tout contrôle peut être source d'abus, l'Etat membre y trouvant une solution facile pour restreindre le champ effectif de la libération de l'établissement et des services. On sait la méfiance avec laquelle a été toujours considérée la délégation de pouvoirs discrétionnaires aux Etats membres, particulièrement par la Cour de justice (77).

(76) Cf. supra, note 13.

(77) Ainsi dans l'avis 1/76 du 26 avril 1977, la Cour a émis un avis négatif en se fondant notamment sur la circonstance que la création du Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, aurait permis aux Etats membres de récupérer au sein de l'établissement public international des compétences décisionnelles qui ressortissaient, selon le Traité de Rome, aux Communautés.

Ainsi, c'est une seconde solution qui a prévalu. Il appartient aux autorités communautaires de définir les activités qui participent à l'exercice de l'autorité publique, au sens de l'article 55, alinéa 1 du Traité. A cet égard, plusieurs directives du Conseil exceptent de la libération certaines activités, l'exception ne valant parfois que pour un seul Etat membre. C'est le cas de la directive n° 64/224 (78) qui dans son article 4 § 2 excepte en France de son champ d'application les activités de vente aux enchères d'objets mobiliers et de marchandises par les officiers publics et ministériels. Il est évident que nombreuses sont les activités auxquelles l'article 55, alinéa 1 est susceptible de s'appliquer. La directive n° 67/43 du Conseil (79) exclut, par exemple, de la libération, les activités de garde-champêtre, garde-forestier, garde-chasse et garde-pêche, dans tous les Etats membres.

Cette compétence des autorités communautaires n'a toutefois pas pour conséquence d'éluider les préoccupations légitimes des Etats membres quant aux activités qui devraient bénéficier de cette dérogation. Dans ses observations écrites déposées devant la Cour à propos de l'affaire Reyners c/Belgique, la Commission proposait une solution très stricte. Elle souhaitait que la notion d'autorité publique fût définie comme « élément du droit communautaire » (80). Cela consistait en fait à « communautariser » totalement la notion qui pourrait se caractériser comme « la mise en œuvre de prérogatives exorbitantes du droit commun, de pouvoirs de contrainte à l'égard des personnes et des biens, que ne détiennent pas les citoyens ordinaires et qui permettent à celui à qui ils sont attribués d'agir indépendamment du consentement ou même contre la volonté d'autrui » (81). Ainsi, pour la profession d'avocat, ce ne serait que dans certains Etats membres que « l'avocat peut être appelé à exercer une parcelle de l'autorité publi-

(78) Directive du Conseil, du 25 février 1964, concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités d'intermédiaires du commerce, de l'industrie et de l'artisanat. JOCE n°56 du 4 avril 1964, p. 869.

(79) Directive du Conseil, du 12 janvier 1967, concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités non salariées relevant : 1. du secteur des « Affaires immobilières (sauf 6401) » (groupe ex 640 CITI) 2. du secteur de certains « Services fournis aux entreprises non classés ailleurs » (groupe 839 CITI). JOCE n°10 du 19 Janvier 1967, p. 140, article 4 ; « Sont exceptées de l'application des dispositions de la présente directive, en ce qui concerne l'Etat membre intéressé, les activités participant dans cet Etat à l'exercice de l'autorité publique (article 55 premier alinéa du traité). Il s'agit :

a) dans tous les Etats membres : de l'activité de garde champêtre, de garde forestier, de gardien de chasse et de gardien de pêche
b) en Italie : de l'activité de garde particulier assermenté (guardia giurata)

(80) Arrêt précité, Rec. 1974, p. 639.

(81) Ibid, p. 640. Cf aussi sur ce point les conclusions de l'avocat général MAYRAS, p. 664 s.

que » (82) et encore « l'activité participant à l'exercice de l'autorité publique (83) serait non seulement détachable, mais vraiment détachée de la profession d'avocat qui, sans elle pourrait s'exercer tout à fait normalement » (84). Cette position de la Commission apparaissait par trop restrictive. Aussi, la Cour, si elle parvient, sur le fond, à des réponses identiques aux questions posées par le juge de renvoi, adopte-t-elle une position plus nuancée sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'exception de l'article 55. Elle pose, en effet, le principe « que l'application éventuelle des restrictions à la liberté d'établissement prévues par l'article 55, alinéa 1, doit être appréciée séparément, pour chaque Etat membre, au regard des dispositions nationales applicables à l'organisation et à l'exercice de cette profession (d'avocat) » (85). Ce n'est qu'ensuite qu'elle ajoute que « cette appréciation doit cependant tenir compte du caractère communautaire des limites posées par l'article 55 aux exceptions permises au principe de la liberté d'établissement, afin d'éviter que l'effet utile du traité ne soit déjoué par des dispositions unilatérales des Etats membres » (86). Cette démarche de la Cour était légitime en l'absence de toute directive prise en vertu de l'article 57 dans le but d'harmoniser les dispositions nationales relatives, en particulier à la profession d'avocat. En 1974, l'exercice de cette profession était indubitablement régi par le droit des différents Etats membres, sans que soit cependant exclu un encadrement communautaire de la notion d'autorité publique (87).

C'est également à l'éventualité ou la nécessité d'un encadrement communautaire qu'il faut se référer lorsqu'on aborde les exceptions à la libération mentionnées par l'article 56 CEE.

(82) Arrêt précité, *Rec.* 1974, p. 642.

(83) La situation qui est ici spécialement visée est celle où un avocat est appelé à compléter un tribunal et qu'il exerce donc directement le pouvoir de juger.

(84) Arrêt précité, *Rec.* 1974, p. 642.

(85) Arrêt précité, attendu n°49, *Rec.* p. 655.

(86) *Ibid.*, attendu n°50.

(87) La directive n°77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats (précitée) ne modifie pas substantiellement la situation de carence qui avait engendré l'arrêt de la Cour de 1974 (REYNEERS, précité). Tout d'abord, elle concerne la seule prestation de services, des mesures plus élaborées étant nécessaires pour faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement. Ensuite, elle n'est pas accompagnée de dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes. Ainsi, le bénéficiaire de la directive utilisera le titre professionnel de l'Etat membre dans lequel il est établi et sera soumis aux règles professionnelles de l'Etat membre d'accueil. En outre, la directive prévoit en son article 1^{er}, alinéa 1 la possibilité pour les Etats membres de réserver l'établissement de certains actes authentiques à des catégories déterminées d'avocats. Le seul encadrement communautaire mentionné par la directive (article 4, alinéa 4) est que les règles appliquées à l'avocat étranger soient objectivement justifiées.

• L'exception de l'article 56

Trois notions sont visées par l'article 56. Ce sont celles d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique que nous allons maintenant analyser.

L'article 56 précise que « les prescriptions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci (c'est-à-dire en vue de la libération de l'établissement et des services) ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». La formulation générale de cet article autorise diverses interprétations quant à son champ d'application ratione materiae et ratione personae et il est certain qu'elle peut se résoudre en une multitude de régimes spéciaux applicables aux ressortissants communautaires non nationaux d'un Etat membre et vider de ce fait de toute sa substance le principe de libération inscrit au même chapitre. Le risque est d'autant plus grand que la mise en jeu de ces dispositions nationales restrictives relève, semble-t-il, de la seule appréciation discrétionnaire de l'Etat membre concerné (88), sans que s'exerce un contrôle communautaire préalable ou même a posteriori (89).

Aussi bien, l'alinéa 2 de l'article 56 assigne-t-il au Conseil des ministres de la Communauté la tâche d'arrêter des directives pour « la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives précitées ». Cette volonté des auteurs du traité de limiter, dans la mesure du possible, la portée de l'exception de l'article 56, s'est traduite par l'adoption de deux directives en 1964 et 1975. La directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964 pose le principe de la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé

(88) En droit international, spécialement en droit international privé, ces notions sont généralement utilisées « pour désigner ce qui tient intimement à la structure politique, économique, sociale et morale d'un Etat de telle sorte que, dans ce domaine, les lois de cet Etat doivent être revêtues d'une autorité absolue et que les conceptions qui y sont admises doivent faire échec à l'application de toute loi étrangère qui y serait contraire ». Ainsi, elles obéissent à des considérations proprement nationales. Cf. Dictionnaire de la terminologie du droit international p. 430-431.

(89) D. VIGNES note, in *Droit de la Communauté*, précité, commentaire de l'article 56, p. 101, que lors de l'adoption de deux des premières directives relatives à la libération « le Conseil, avec l'accord de la Commission, constata par une déclaration de portée générale que les « dispositions de (celles-ci) ne sauraient faire obstacle à l'application des exceptions prévues par le traité dans ses articles 56 et 223 et que par conséquent il n'est pas nécessaire, lors de l'adoption des directives prises en exécution des programmes généraux de s'y référer spécialement. Cette déclaration qui n'a jamais été officiellement publiée figure au procès-verbal de la 124^{ème} session du Conseil.



publique. Mais cette coordination porte prioritairement sur les conditions de l'entrée et du séjour des ressortissants des Etats membres qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, soit en vue d'exercer une activité salariée ou non salariée, soit en qualité de destinataires de services. De ce fait, la coordination recherchée par la directive 64/221 répond à deux objectifs principaux. Il convient tout d'abord d'envisager un rapprochement des procédures suivies dans chacun des Etats membres pour faire valoir des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique en matière de déplacement et de séjour des étrangers. Parallèlement, il est nécessaire d'ouvrir, dans chaque Etat membre, aux ressortissants des autres Etats membres, des possibilités suffisantes de recours contre les actes administratifs pris en ce domaine et qui leur feraient grief. La directive prescrit à cet effet plusieurs mesures qui seront détaillées ultérieurement.

Le champ d'application *ratione personae* de cette directive a été étendu par une directive 75/35/CEE (90) aux ressortissants des Etats membres souhaitant demeurer sur le territoire d'un autre Etat membre après y avoir exercé une activité non salariée (91).

Les limites fixées par la directive 64/221 pouvaient laisser penser que d'autres directives du Conseil interviendraient pour coordonner les mesures nationales sources de régimes spéciaux pour les étrangers, spécialement quant au fond même des décisions susceptibles d'affecter un non-national dans les droits qu'il tient du traité. N'était-ce d'ailleurs pas la solution retenue pour des raisons tenant à la santé publique ? La directive précitée énumère dans une annexe I certains types de maladie constituant des atteintes à la santé publique, mais hormis celles-ci, il n'en est point d'autres invocables par les Etats membres. La même solution appliquée aux notions d'ordre et de sécurité publiques se révélait d'emblée plus hasardeuse. Et cette carence législative du Conseil exprime, à n'en point douter, l'opposition quasi-irréductible des souverainetés nationales en ce domaine. Aussi, les quelques mesures complémentaires qu'il faille ajouter à la directive 64/221, sont-elles inscrites dans des directives ponctuel-

(90) La directive du Conseil du 17 décembre 1974 étendant le champ d'application de la directive 64/221/CEE pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, aux ressortissants d'un Etat membre qui exercent le droit de demeurer sur le territoire d'un autre Etat-membre après y avoir exercé une activité non salariée. *JOCE* n°L 14 du 20 janvier 1975, p. 14.

(91) Directive 75/34/CEE du Conseil du 17 décembre 1974 (*JOCE* n°L 14 du 20 janvier 1975, p. 10) a établi les conditions d'exercice du droit des ressortissants d'un Etat membre de demeurer sur le territoire d'un autre Etat après y avoir exercé une activité non salariée. Il importait, dès lors, que la directive 64/221/CEE leur soit applicable.

les, libérant tel ou tel type d'activité (92). Il semble désormais que c'est ainsi que l'on souhaite progresser dans la voie de l'intégration : les éléments fondamentaux de la matière ont été fixés par des directives cadres ; il importe maintenant de résoudre en commun les problèmes que suscite l'accès des non-nationaux à certaines activités « réservées », les solutions devant intervenir progressivement et refléter beaucoup de souplesse, d'où les retards accumulés par rapport aux échéanciers des programmes généraux.

Retards ou plutôt réalisation inégale dans la libération déterminés aussi par le mode d'exercice des activités. La mise en œuvre de la libération de l'établissement et de la prestation de services n'obéit pas nécessairement aux mêmes règles. Certaines directives de libération réservent expressément soit le sort de l'établissement, soit celui de la prestation de services : c'est qu'ils correspondent à des modes d'exercice des activités différents.

2) Les modes d'exercice des activités visés par le Traité

Aux termes des articles 52 et 60 du traité, ils sont au nombre de trois. Alors que la prestation de services ne suppose en principe pas d'installation dans le pays du destinataire, elle est indispensable pour l'établissement, qu'il s'opère à titre principal ou à titre principal ou à titre secondaire.

- La liberté d'établissement principal ou secondaire

Outre l'accès personnel aux activités non salariées, cette liberté d'établissement principal ou secondaire comporte « la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2 » dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants... » Mais les conditions exigées pour un établissement à titre principal ou à titre secondaire ne sont pas les mêmes.

L'installation principale, en dépit de quelques différences qui apparaissent dans les législations nationales des Etats membres (93) correspond généralement au siège où se situent les principaux intérêts et affaires de la personne physique ou morale intéressée, c'est-à-dire en fait, au lieu où elle prend des décisions relatives à ses activi-

(92) C'est le cas par exemple, de la directive 68/415/CEE du Conseil du 20 décembre 1968 visant la liberté pour les agriculteurs ressortissants d'un Etat membre, établis dans un autre Etat, d'accéder aux diverses formes d'aides. *JOCE* n°L 308 du 23 décembre 1968, p. 17. Egalement de la directive 71/305/CEE du Conseil, du 26 juillet 1971, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux. *JOCE* n°L 185 du 16 août 1971, p. 5.

(93) Pour un exposé de ces législations on se reportera à B. GOLDMAN, ouvrage précité, n°33 s. p. 55 s.

tés. Pour cette installation principale, le traité ne pose qu'une condition : la qualité de ressortissant d'un Etat membre. Néanmoins, des différences apparaissent selon que l'établissement est le fait d'une personne physique ou d'une personne morale.

Pour une personne physique, on conçoit parfaitement qu'il puisse y avoir dissociation entre le domicile personnel et familial et le domicile professionnel, lieu de l'établissement, bien que les deux notions se recoupent souvent (94). C'est un fait que souvent l'établissement d'une personne physique en lieu donné, sur le territoire d'un Etat membre, s'accompagne également de la fixation de son domicile personnel en ce même lieu. Mais cette condition n'est pas toujours remplie et l'Etat ne peut alors juridiquement s'opposer à l'établissement.

Pour les sociétés et autres personnes morales, par contre, la réponse à la question de savoir ce que constitue leur installation principale, appelée plus de prudence : les critères retenus par les législations des Etats membres pour décider de la nationalité des sociétés et personnes morales sont loin d'être homogènes. Ils correspondent à deux grands systèmes juridiques en matière de rattachement des sociétés : l'un se fonde sur le siège social réel, l'autre sur l'incorporation, c'est-à-dire le siège statutaire (95). Si à l'origine, le critère du siège social réel était prédominant dans la CEE (96), la situation a changé avec l'adhésion du

(94) Il est fréquent que dans les droits nationaux les notions d'établissement et de domicile se recoupent. Ainsi, l'article 102 du Code civil français dispose : « le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement ». Définition reprise par les droits belge et luxembourgeois. L'article 43 du Code civil italien précise que le domicile d'une personne est au lieu où elle a établi le « siège principal des ses affaires et intérêts ». Le droit allemand stipule (paragraphe 7, al. 1 du Bürgerlichesgesetzbuch) que « celui qui s'établit de manière permanente en un lieu, crée dans ce lieu son domicile », mais au contraire des législations précédentes, il prévoit (paragraphe 7, al. 2 du BGB) que le domicile peut se trouver en même temps en plusieurs endroits.

(95) Ces deux systèmes reposent sur une divergence fondamentale en matière de nationalité des sociétés et personnes morales. Au groupe de pays qui rattachent la personne morale au pays où elle a son siège social réel (c'est-à-dire où se situent les organes de son administration centrale) s'opposent ceux qui prennent en considération le pays selon la loi duquel la société s'est constituée et où elle a acquis la personnalité morale, alors même qu'elle exerce l'essentiel de ses activités dans un autre pays.

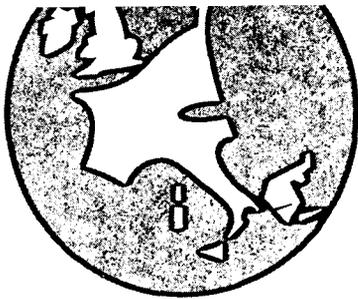
(96) La France, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et l'Allemagne retiennent le siège social réel de la société comme critère de son rattachement. Aux Pays-Bas, par contre, la loi du 25 juillet 1959 (J.O. 1959-256) précise que la reconnaissance de la personnalité morale ne peut être refusée au motif que le siège social réel ne se trouve pas dans le pays où la société a été fondée, mais aux Pays-Bas ou dans un autre pays qui tient compte de son siège social. On constate donc que des difficultés existaient dès le départ entre les Etats membres originaires, difficultés accrues par l'adhésion de 1973.

Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. Les deux premiers Etats suivent entièrement le système de l'incorporation, le troisième avec quelques nuances (97). Or, l'application de ce système a pour conséquence que l'établissement principal est là où se trouve le siège statutaire, même si ce siège statutaire ne correspond pas au centre d'exercice principal de l'activité. Cette possibilité de dissocier l'établissement du siège social réel est lourde de conséquences. Elle est un facteur de discrimination et peut occasionner des déséquilibres économiques, la libération de l'établissement constituant pour les sociétés étrangères, une incitation à s'établir dans les Etats membres dont la législation est la plus souple. Il importe donc que des mesures d'harmonisation interviennent en ce domaine, sans doute dans le cadre de la convention relative au transfert du siège social d'un pays à l'autre de la Communauté, dont la conclusion est prévue par l'article 220. Mais on sait que les travaux relatifs au droit des sociétés ne progressent qu'avec une extrême lenteur.

Le Traité offre également aux ressortissants communautaires la faculté de s'établir à titre secondaire. C'est la suppression des restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, prévue par l'article 52, alinéa 1, qui est ici envisagée. Cependant, cet établissement secondaire suppose qu'une condition supplémentaire soit remplie : l'établissement préalable sur le territoire d'un Etat membre. Peu importe d'ailleurs qu'il s'agisse de l'Etat dont il est le ressortissant ou d'un autre Etat membre. L'insertion dans le traité de cette condition supplémentaire pour l'installation à titre secondaire s'explique fort bien. Dans l'esprit des auteurs du Traité de Rome la création d'un grand marché unifié doit servir de support à l'interpénétration et au développement des économies des Etats membres et les mesures de libération qu'il instaure s'inscrivent dans ce cadre. Il s'agit donc d'éviter que des ressortissants étrangers, spécialement des entreprises ou sociétés, ne puissent en raison d'un lien ténu avec un Etat membre — par exemple la qualité de ressortissant communautaire d'un dirigeant d'une société — profiter de la libération de l'établissement alors même que l'essentiel des activités seraient concentrées à l'étranger. Le risque est patent pour les sociétés qui multiplieraient agences, succursales ou filiales sur le territoire communautaire en recourant à des artifices juridiques (98). Pour pallier à cet inconvénient, le programme

(97) Lors des négociations relatives à l'adhésion, le Gouvernement danois a en effet précisé dans une déclaration, qu'une société ne pouvait se faire enregistrer au Danemark que si elle avait un facteur de rattachement avec ce pays.

(98) La solution préconisée par le traité de Rome pour l'établissement des sociétés est très libérale et on a même pu parler de « libéralisme excessif » (B. GOLDMAN, op. cit., n°130, p. 163). Aux termes de l'article 58, alinéa 1, « les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établisse-



général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (99) est venu compléter le traité en posant l'exigence d'un lien économique avec le territoire d'un Etat membre pour les sociétés qui n'ont que leur siège statutaire à l'intérieur de la Communauté. Ainsi, elles ne peuvent ouvrir agences, succursales ou filiales que si « leur activité présente un lien effectif et continu avec l'économie d'un Etat membre... », étant exclu que ce lien puisse dépendre de la nationalité, notamment des associés ou des membres des organes de gestion ou de surveillance ou des personnes détenant le capital social » (100). Cette solution permet donc de tempérer l'excès de libéralisme du traité de Rome qui avait pour conséquence directe de favoriser plus l'implantation des sociétés étrangères que de sociétés ressortissant des Etats membres dans la Communauté.

Les autorités communautaires restent de toute manière extrêmement vigilantes face aux problèmes que peut susciter l'implantation de succursales, agences et filiales, par des sociétés dont le siège social est situé hors Communauté. Une illustration de cette attitude nous est fournie par la directive 73/239/CEE du Conseil (101) portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et son exercice. Elle dispose que « les règles coordonnées concernant l'exercice des activités d'assurance directe à l'intérieur de la Communauté doivent, en principe, s'appliquer à toutes les entreprises qui interviennent sur le marché, et donc également aux agences et succursales des entreprises dont le siège social est situé hors de la Communauté, qu'il convient cependant de prévoir, quant aux modalités de contrôles, des dispositions particulières, vis-à-vis de ces agences et succursales, du fait que le patrimoine des entreprises (102) dont elles dépendent se trouve hors de

ment à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions (relatives à l'établissement), aux personnes physiques ressortissant des Etats membres ». Parmi les trois options ainsi ouvertes, c'est la première, celle du siège statutaire qui fait problème, dans la mesure où elle ne correspond pas à une implantation réelle de la société sur le territoire communautaire. La multiplication en Europe de filiales de sociétés américaines, après 1957, a d'ailleurs mis en évidence le défaut du système. D'où la solution préconisée par le programme général de 1961.

(99) Précité.

(100) Ibidem, titre I.

(101) Directive du 24 juillet 1973, JOCE n° L 228 du 16 août 1973, p. 3.

(102) C'est ici le problème du fonds de garantie minimum exigé des établissements d'assurances qui est évoqué; mais plus généralement on remarquera que l'établissement dans un autre pays, que ce soit à titre principal ou secondaire, d'une personne physique ou morale, suppose des transferts de capitaux. Or, le traité de Rome, en son article 52, alinéa 2, précise que les restrictions à la liberté d'établissement sont supprimées, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

la Communauté ». Le principe d'un assouplissement de ces conditions spéciales est toutefois acquis, sous réserve que les agences et succursales de ces entreprises n'obtiennent pas un traitement plus favorable que les entreprises de la Communauté. Cette même solution a été reprise pour la directive visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (103). Pour la prestation de services, par contre, nulle implantation n'est requise.

• La libre prestation de services

Les opérations qui sont considérées à ce titre sont les opérations professionnelles s'effectuant au-delà d'une frontière nationale et qui répondent aux critères formulés par l'article 60 CEE (104). Elles revêtent les formes économiques les plus diverses en raison de la multiplicité des modalités d'exercice des activités concernées.

La prestation de services implique, en certaines hypothèses, un déplacement des individus. Du prestataire tout d'abord: c'est le cas du médecin qui se rend outre-frontière pour une consultation ou de l'avocat qui plaide, lors d'un procès, devant un tribunal d'un autre Etat membre, du voyageur de commerce... Ce peut-être aussi le destinataire de la prestation. En d'autres hypothèses, conseil juridique, mise au point d'un contrat... il y aura un simple échange de correspondance entre le prestataire et le destinataire de la prestation.

Il n'est toutefois pas toujours aisé de qualifier une opération professionnelle et de déterminer si elle relève de l'établissement et des services. C'est que l'article 60 précise en son alinéa 3 que le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans l'Etat où la prestation est fournie dans les mêmes conditions que celles que cet Etat impose à ses propres ressortissants. Aussi la distinction de ces deux modes d'exercice des activités présente-t-elle un intérêt pratique évident. La Cour de Justice des Communautés s'est prononcée dès 1974, dans l'affaire Binsbergen précitée, sur l'interprétation à donner à l'article 60, à propos du cas d'un mandataire judiciaire. Rappelons brièvement les faits de l'affaire. Aux Pays-Bas, le ministère d'avocat n'est pas obligatoire pour la représentation des justiciables auprès de certaines juridictions, notamment les tribunaux compétents en matière sociale. M. Van Binsbergen ayant décidé d'interjeter appel de la décision du Raad van Beroep (tribunal social de première instance) de Roermond, avait donné mandat à M. Kortmann, de nationalité néerlandaise, établi aux Pays-Bas, de le représenter devant le

(103) Directive 77/780/CEE du Conseil du 12 décembre 1977, JOCE n° L 322 du 17 décembre 1977, p. 30.

(104) Cf. *Supra* note 41.

Centrale Raad van Beroep. En cours d'instance, ce dernier se voit notifier qu'il n'est plus habilité à intervenir en tant que mandataire ad litem au conseil de M. Van Binsbergen, au motif qu'il a transféré son domicile en Belgique. L'article 48, paragraphe 1, de la Beroepswet (loi portant organisation et règlement de procédure des juridictions sociales néerlandaises) prévoit, en effet, que seules les personnes établies aux Pays-Bas peuvent agir en qualité de mandataire ou de conseil. M. Kortmann invoque alors l'article 59 du Traité de Rome qui selon lui ferait obstacle à l'application de l'article 48 de la Beroepswet. Effectivement, si cet article 48 devait s'appliquer, il y aurait confusion de l'établissement et de la prestation de services, le mandataire devant justifier d'un établissement sur le territoire de l'Etat où la prestation est fournie.

L'une des deux questions dont le Centrale Raad van Beroep saisit la Cour de Justice concerne ainsi la portée matérielle des articles 59 et 60. La Cour la résume en ces termes: « la question posée vise dès lors à déterminer si l'exigence, dans le cas du mandataire judiciaire, d'un établissement permanent sur le territoire de l'Etat où la prestation doit être fournie peut être conciliée avec la prohibition, par les articles 59 et 60 de toutes restrictions à la libre prestation des services dans la Communauté » (105). Elle y répondra, sous quelques réserves (106) par la négative, suivant en cela les conclusions de l'avocat général Mayras et les observations présentées tant par la République fédérale d'Allemagne que la Commission. La Commission s'était exprimée avec beau-

coup de clarté sur le point de savoir si la condition de résidence ou de domicile dans le pays où l'en entend exercer son activité constituait une restriction à la libre prestation des services. Pour elle, il s'agissait d'une restriction absolue que « serait inconciliable avec la notion même de prestation des services » (107), les articles 59 et 60 du traité CEE ayant pour but, dans le cadre des dispositions relatives aux services, d'éliminer toute entrave apportée par un Etat membre en raison du seul fait qu'il s'agit d'un acte impliquant le franchissement de frontières. Accepter ce type de restrictions pourrait avoir « pour conséquence d'enlever tout effet utile à l'article 59 dont l'objet est, précisément, d'éliminer les restrictions à la libre prestation de services de la part de personnes non établies dans l'Etat sur le territoire duquel la prestation doit être fournie » (108).

Si le franchissement d'une frontière constitue donc l'un des critères qui permettent de distinguer l'établissement de la prestation de services, tous les problèmes n'en sont pas pour autant résolus. Nous pensons ici à l'hypothèse déjà mentionnée, où il n'y a ni déplacement du prestataire de services, ni déplacement du destinataire de la prestation. Certes, la Cour a adopté une position de principe, mais le champ d'application de la liberté d'établissement et de la prestation de services est si vaste qu'on ne peut préjuger de l'interprétation, qu'elle donnerait dans un cas précis. En effet, outre les problèmes soulevés par le champ d'application ratione materiae de la liberté d'établissement et de la prestation de services, il importe de déterminer les bénéficiaires de cette liberté.

B — LES BÉNÉFICIAIRES DE LA LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT ET DE LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES

Aux termes des articles 52 et 59 du traité de Rome, ce sont les *ressortissants* des Etats membres. Ainsi que le note Basdevant « le terme ressortissant n'a pas acquis un sens précis dans la langue du droit international » (109). Il est ainsi susceptible de plusieurs acceptations: employé parfois avec l'intention de ne viser que des personnes physiques, il est aussi utilisé comme synonyme de national. Mais le plus souvent, on lui confère un sens large qui englobe « par rapport à un Etat, les nationaux, citoyens ou sujets de cet Etat... les personnes auxquelles il a conféré valablement sa protection ainsi que les personnes morales publi-

(105) Arrêt précité, attendu n°9, *Rec.* p. 1308.

(106) *Idem*, attendus n°12, 13 et 14, *Rec.* p. 1309.
Si la Cour rejette l'exigence formulée par l'article 48 de la Beroepswet, elle n'en décrète pas moins que: « Compte tenu de la nature particulière des prestations de service, on ne saurait cependant considérer comme incompatibles avec le traité les exigences spécifiques, imposées au prestataire, qui seraient motivées par l'application de règles professionnelles justifiées par l'intérêt général — notamment les règles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité incombant à toute personne établie sur le territoire de l'Etat où la prestation est fournie, dans la mesure où le prestataire échapperait à l'emprise de ces règles en raison de la circonstance qu'il est établi dans un autre Etat membre; que, de même, on ne saurait dénier à un Etat membre le droit de prendre des dispositions destinées à empêcher que la liberté garantie par l'article 59 soit utilisée par un prestataire dont l'activité serait entièrement ou principalement tournée vers son territoire, en vue de se soustraire aux règles professionnelles qui lui seraient applicables au cas où il serait établi sur le territoire de cet Etat, une telle situation pouvant être justiciable du chapitre relatif au droit d'établissement et non de celui des prestations de services; qu'en conformité de ces principes, on ne saurait considérer comme incompatible avec les dispositions des articles 59 et 60 l'exigence, en ce qui concerne les auxiliaires de la justice, d'un établissement professionnel stable dans le ressort de juridictions déterminées, au cas où cette exigence est objectivement nécessaire en vue de garantir l'observation de règles professionnelles liées, notamment, au fonctionnement de la justice et au respect de la déontologie ».

(107) *Ibid.*, *Rec.* p. 1306.

(108) *Ibidem.*

(109) Dictionnaire de la terminologie, précité, p. 543. L'imprécision du terme a été souligné d'ailleurs par la C.P.J.I. dans son arrêt n°2 (*Rec.* p. 12): « C'est un principe élémentaire du droit international que celui qui autorise l'Etat à protéger ses nationaux lésés par des actes contraires au droit international commis par un autre Etat... En prenant fait et cause pour l'un des siens... l'Etat fait valoir... le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international ».



ques ou privées rattachées à cet Etat par un lien reconnu par le droit international » (110).

C'est cette dernière solution qu'a consacrée le traité de Rome. S'il vise, au premier chef, les ressortissants des Etats membres, personnes physiques, il n'en néglige pas pour autant les sociétés et autres personnes morales. L'article 58 précise les conditions auxquelles ces dernières sont assimilées aux personnes physiques pour l'application du chapitre relatif à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.

1) Les ressortissants, personnes physiques

Ils se définissent en fonction de leur nationalité, telle que celle-ci leur est attribuée *souverainement* par les lois des Etats membres. Le pouvoir exercé à ce titre est bien discrétionnaire, ainsi que l'a confirmé l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire 65/77, Razanatsimba (111), M. Razanatsimba invoquait en effet l'article 62 de la Convention de Lomé (112) qui selon lui constituerait une exception au sens de l'article 11, paragraphe 1, de la loi française du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et emporterait le droit, pour un ressortissant d'un Etat ACP, et singulièrement pour une personne de nationalité malgache, de s'établir sur le territoire d'un Etat membre de la CEE, et singulièrement sur le territoire français, sans condition de nationalité. La Cour, on le sait, a rejeté cette interprétation. Pour elle, les principes dégagés dans l'affaire Reyners (113) sont applicables aux *seuls ressortissants* des Etats membres de la Communauté, c'est-à-dire en fait aux seuls individus ayant la nationalité d'un de ces Etats. Comme l'écrit l'Avocat général Reischl, la réserve de l'article 62 « restreint manifestement l'obligation de l'égalité de traitement » (114) prévue par la Convention de Lomé en matière d'établissement. « Par conséquent, il ne reste qu'à conclure que la réserve a accordé aux Etats participants un vaste pouvoir discrétionnaire qui n'inclut aucune obliga-

tion de justification, même si — comme le gouvernement français l'a admis — elle ne peut pas aller jusqu'à l'arbitraire pur et simple » (115). Ainsi les Etats membres ont la faculté de décider, cas par cas, qu'ils entendent s'écarter de l'obligation de l'égalité de traitement pour telle activité et à l'égard d'un Etat déterminé. L'imprécision des termes dans lesquels est rédigé la réserve de l'article 62 de la Convention de Lomé autorise tant des hypothèses d'ordre économique, que d'ordre juridique.

L'arrêt Razanatsimba marque donc bien la distinction qu'il convient d'opérer entre les ressortissants des Etats tiers, fussent-ils associés à la CEE et les ressortissants des Etats membres de la CEE (116) qui seuls bénéficient de l'effet direct des articles 52 et 59. La solution dégagée s'inscrit dans la logique de l'effet relatif des traités à l'égard des tiers. La Commission expliquait d'ailleurs, dans ses observations sous l'arrêt précité, qu'à cette date, aucun accord passé avec un pays tiers, même pas les accords d'association avec la Grèce et la Turquie destinés à préparer l'admission de ces Etats comme membres à part entière de la CEE, n'avait prévu le traitement national dans le domaine du droit d'établissement (117).

Chaque Etat membre applique ses propres lois relatives à la nationalité et les critères mis en œuvre diffèrent d'un Etat membre à l'autre. Il importe de relever à cet égard quelques particularités qui influent sur la qualité de ressortissant d'un Etat membre de la CEE.

• En République Fédérale d'Allemagne, tout d'abord. A l'occasion de la signature du traité instituant la Communauté économique européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, a fait une déclaration relative à la définition des ressortissants allemands, dont la teneur est la suivante : « En ce qui

(110) Idem, p. 541.

(111) C.J.C.E. 24 novembre 1977 (RAZANATSIMBA, 65/77), Rec. 1977, p. 2229 s.

(112) Convention de Lomé (I) conclue le 28 février 1975 et entrée en vigueur le 1^{er} avril 1976 (JOCE L 25 du 30 janvier 1976) article 62 :

« En ce qui concerne le régime applicable en matière d'établissement et de prestation de services, les Etats ACP, d'un côté, et les Etats membres, de l'autre traitent sur une base non discriminatoire les ressortissants et sociétés des Etats ACP respectivement. Toutefois, si pour une activité déterminée, un Etat ACP ou un Etat membre n'est pas en mesure d'assurer un tel traitement, les Etats membres ou les Etats ACP, selon le cas, ne sont pas tenus d'accorder un tel traitement pour cette activité aux ressortissants et sociétés de l'Etat en question ».

(113) Arrêt précité.

(114) Arrêt précité, conclusions de l'Avocat général REISCHL, Rec. p. 2244.

(115) RAZANATSIMBA, conclusions précitées, p. 2244.

(116) On relèvera, à cet égard, l'apparition de la notion de « ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes », qui accentue encore cette distinction. Cette notion est utilisée à l'article 4, alinéa 2 de la directive du Conseil du 21 mai 1973 du Conseil relative à la suppression des restrictions, au déplacement et au séjour des ressortissants des Etats membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (directive 73/148/CEE, JOCE n° L 172 du 28 juin 1973, p. 14) et elle se concrétise, pour les bénéficiaires des droits énumérés dans la directive, par la délivrance d'un document dénommé « carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes ».

(117) L'avocat général REISCHL note qu'il convient en outre de prendre en considération l'objectif de la Convention de Lomé, tel qu'il découle de son préambule, pour écarter un traitement national complet : celui-ci serait incompatible avec la nécessité de tenir compte du niveau de développement économique, industriel et social. Il accroîtrait les risques de « fuite des cerveaux » et constituerait une charge trop lourde pour eux, s'ils devaient l'accorder aux ressortissants CEE.

concerne la république fédérale d'Allemagne, il faut entendre par ressortissants, tous les Allemands au sens défini par sa Loi Fondamentale. C'est que le préambule de la Loi Fondamentale pose en effet le principe d'une Allemagne réunifiée dans les frontières fixées par le Traité de Versailles. La Déclaration allemande de 1957 s'inscrit dans cette perspective. Aussi tout individu originaire d'un territoire de l'Allemagne et qui au regard de la Loi Fondamentale est un ressortissant allemand pourra prétendre au bénéfice des dispositions du traité de Rome régissant l'établissement, du moins l'établissement principal; pour l'établissement secondaire et la prestation de services, le lien de nationalité n'est pas suffisant, encore faut-il que s'y ajoute un lien territorial.

Un second problème se posait au gouvernement de la république fédérale concernant le Land de Berlin. Dans une seconde déclaration, il se réservait le droit de déclarer, lors du dépôt de ses instruments de ratification, que les traités s'appliquaient également au Land de Berlin. Ici le lien n'était plus seulement personnel comme dans la première déclaration, mais aussi territorial. Cette déclaration d'intention s'est traduite dans l'article 4 de la loi allemande de ratification.

Ces deux déclarations dont les cinq autres Parties originaires « ont pris acte » sont annexées au Traité. On peut, dès lors, penser qu'elles ont même valeur juridique que celui-ci. Le seul problème qui se pose est l'effet de la première d'entre elles vis-à-vis des nouveaux Etats membres ayant adhéré en 1973. Si cette déclaration relative à la qualité de ressortissant allemand a été renouvelée lors de l'adhésion de la République hellénique (118), ce n'a pas été le cas en 1973, lors du premier élargissement. Mais comme l'affirme B. Goldman, « il est difficile de supposer que les personnes visées par cette Déclaration soient différemment traitées, quant à l'établissement et aux prestations de services, dans les anciens et nouveaux Etats membres. Pareille distinction heurterait en effet le principe fondamental de l'unité et de l'uniformité du droit communautaire » (119).

• Le Royaume-Uni possède un Code de la nationalité extrêmement complexe qui a nécessité lors de l'adhésion, une déclaration (120) concernant la définition du terme « ressortissants ». Ainsi, « en ce qui concerne le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les termes « ressortissants », « ressortissants des Etats membres » ou « ressortissants des Etats membres et des pays et territoires d'outre-mer », lorsqu'ils sont utilisés dans le traité instituant la Communauté économique européenne... ou dans tout acte communautaire découlant de ce traité, doivent être compris comme se référant aux :

— personnes qui sont des citoyens du Royaume-Uni et des colonies ou personnes qui sont des sujets britanniques ne possédant pas cette citoyenneté ou la citoyenneté d'un autre pays ou territoire du Commonwealth, et qui, dans l'un et l'autre de ces cas possèdent le droit de résidence au Royaume-Uni et sont de ce fait dispensées du contrôle d'immigration du Royaume-Uni;

— personnes qui sont des citoyens du Royaume-Uni et des colonies parce qu'elles sont nées, ou ont été inscrites au registre de l'état civil ou naturalisées à Gibraltar, ou dont le père est né, ou a été inscrit au registre de l'état-civil ou naturalisé à Gibraltar ».

En outre, aux termes de l'article 2 du Protocole n° 3 concernant les îles anglo-normandes et l'île de Man, les ressortissants de ces territoires (121) ne bénéficient pas des dispositions communautaires relatives à la libre circulation des personnes et des services (122).

• C'est à d'autres motifs que répond, par contre, le Protocole n° 2, concernant les îles Féroé. En raison des conditions économiques particulières qui prévalent dans cette région sous souveraineté danoise, il a été décidé de ne pas faire jouer à l'égard des ressortissants danois de ces îles, plusieurs dispositions du traité. L'article 4 du Protocole dispose, en effet, que « les ressortissants danois résidant aux îles Féroé ne sont considérés comme ressortissants d'un Etat membre au sens des traités originaires qu'à compter de la date à laquelle ces traités originaires deviendraient applicables à ces îles » (123). Cette exception vaut évidemment pour le chapitre relatif à l'établissement et aux services. Le gouvernement danois disposait d'un délai, expirant le 31 décembre 1975, pour faire les déclarations prévues aux articles 25, 26 et 27 de l'acte d'adhésion (124), ces déclarations portant application des traités aux îles Féroé. A défaut de ces déclarations, l'article 3 du Protocole n° 2 précise que le Conseil examine, à la demande

(121) Les ressortissants de ces territoires sont définis comme suit à l'article 6 du Protocole n° 3 :

« Est considéré au sens du présent protocole comme ressortissant des îles anglo-normandes ou de l'île de Man, tout citoyen du Royaume-Uni et de ses colonies qui détient cette citoyenneté en vertu du fait que lui-même, l'un de ses parents ou l'un de ses grands-parents est né, a été adopté, naturalisé ou inscrit au registre de l'état civil dans l'une des îles en question ; toutefois, une telle personne n'est pas considérée à cet égard comme ressortissant de ces territoires si elle-même, l'un de ses parents ou un de ses grands-parents est né, a été adopté, naturalisé ou inscrit au registre de l'état civil au Royaume-Uni. Elle n'est pas davantage considérée comme tel si à une époque quelconque elle a résidé normalement au Royaume-Uni pendant cinq ans ».

(122) Ibid, p. 164.

(123) JOCE n°L 73 du 27 mars 1972, p. 164.

(124) Ibid, p. 18 et 19.

(125) Traité CEE, article 52, alinéa 1.

(118) JOCE n°L 291 du 19 novembre 1979, p. 189.

(119) B. GOLDMAN, *Droit commercial...* précité, n°114, p. 149.

(120) JOCE n°L 73 du 27 mars 1972, p. 196.



du gouvernement danois, la situation ainsi créée. Il décide, sur proposition de la Commission, des arrangements à prévoir pour résoudre les problèmes que cette situation pourrait poser pour la Communauté et notamment pour le Danemark et les îles Feroé. Mais cet article 3 n'a pour l'instant, pas été suivi d'effets.

Régime spécial également pour le Groenland. Le Danemark est autorisé par l'article 1 du Protocole n° 4, à maintenir son régime national, qui subordonne l'accès à certaines activités commerciales dans cette région à l'obtention d'une licence, cette licence n'étant délivrée qu'après une période de résidence de six mois au Groenland. Pour cette région, le critère de la nationalité n'est donc pas suffisant. L'application modulée de certaines dispositions du traité à cette région n'aura, toutefois pas suffi à désarmer les oppositions qui s'étaient manifestées, lors du référendum d'adhésion à la Communauté. Le Groenland, dont la population est à majorité Inuit, s'était alors prononcé contre l'adhésion. Mais la décision du gouvernement central avait prévalu. Depuis, ce territoire a accédé à l'autonomie (126) et est administré par son propre gouvernement. Aussi, le résultat acquis le 23 février dernier, bien qu'il crée un fâcheux précédent, ne doit-il point étonner. La population du Groenland s'est en effet prononcée par référendum pour le retrait de l'île de la Communauté économique européenne (127).

Cette décision est lourde de conséquences et intéresse l'établissement et la prestation de services à deux égards. Tout d'abord, quant au contentieux qui a motivé le retrait de la CEE. Il concerne la politique communautaire de la pêche et particulièrement le fait que les autorités communautaires aient cru pouvoir limiter à douze miles au large des côtes au Groenland, la zone de pêche réservée exclusivement à la population groenlandaise. On retrouve ici le problème, déjà évoqué, de la zone de pêche communautaire et du libre accès de cette zone à tous les pêcheurs ressortissant d'un Etat membre, sans condition de nationalité et sans que ne joue la loi du pavillon. De fait, les pêcheurs groenlandais ont ressenti comme un empiètement injustifié sur leurs droits, une situation qui permettait aux pêcheurs ressortissant des autres Etats membres de jeter leurs filets dans la zone comprise entre douze et deux cent miles. Ce n'était cependant que faire application du principe énoncé par la Cour de Justice dans les affaires Reyners et Binsbergen (128).

(126) Le statut d'autonomie a été fixé par la loi n°577 du 29 novembre 1978. Il était applicable à dater du 1^{er} mai 1979.

(127) 52 % de votes favorables ont été exprimés pour le retrait de la Communauté. Sur 23 755 voix exprimées, 12 615 étaient contre la CEE. Bien qu'il s'agisse d'un référendum consultatif, il est certain que le Parlement local, le Landsting se prononcera pour le retrait de la Communauté. Le ministre danois des affaires groenlandaises a également précisé que le Danemark respecterait la décision du peuple groenlandais. En 1972, la majorité hostile à la CEE avait été de 70 %, donc nettement plus forte.

(128) Affaires précitées.

Sur un autre plan, il importe de mesurer les conséquences directes du retrait du Groenland de la CEE, pour l'établissement et les prestations de services. Cette région exporte sa production à raison de 70 % vers les Etats membres de la CEE. Pour 50 %, les échanges concernent les produits de la pêche et dérivés de la pêche et le tiers de la population est occupé dans ce secteur d'activité. La population autochtone étant relativement peu nombreuse (129), il est particulièrement important que des ressortissants d'autres Etats membres de la Communauté puissent participer au développement économique de cette région, le cas échéant, en s'y établissant ou en y effectuant des prestations de services. Si le contentieux actuel est directement lié à la politique de la pêche, le retrait du Groenland de la CEE comporte des retombées beaucoup plus vastes, en raison des potentialités économiques qu'offre ce territoire pour l'avenir. Son sous-sol est extrêmement riche en ressources minières, spécialement en uranium. A ce titre, son appartenance à la Communauté était fondamentale pour tous les Etats membres. En outre, il n'est pas certain que la population autochtone dispose d'une main d'œuvre suffisante et maîtrise la technologie nécessaire pour exploiter ces ressources.

Quelle solution peut-on alors envisager pour atténuer les effets de ce retrait en matière d'établissement et de prestations de services ? Le premier ministre groenlandais a, on le sait, souhaité une formule d'association du Groenland à la Communauté. Est-il concevable que, dans ce cadre, des droits soient garantis aux ressortissants des dix, du moins dans certaines branches d'activité, pêche, extraction des minerais métalliques et de minéraux non métalliques, prospection et forage ? Le problème sera sans aucun doute évoqué, lors des négociations qui vont s'engager, mais il ne fait aucun doute que la solution qui en découlera ne pourra être que plus restrictive encore que celle qui figurait à l'article 1 du Protocole n° 4 de l'acte d'adhésion (130).

(129) Elle est actuellement évaluée à 50 000 personnes.

(130) Le retrait du Groenland de la CEE sera effectif le 1^{er} janvier 1984. Le gouvernement groenlandais, par la voix de son premier ministre, a préconisé plusieurs solutions pour régler les relations futures du Groenland avec la CEE. Outre la formule générale de l'association qui a été envisagée, des précisions ont été apportées pour plusieurs secteurs d'activités. C'est ainsi que pour la pêche, le gouvernement groenlandais est favorable à un accord fixant des quotas de capture annuels, du type de ceux qui ont été conclus avec des pays tiers. Ainsi, les pêcheurs groenlandais bénéficieraient, dans la zone comprise entre 12 et 200 miles, d'un taux de capture supérieur aux 10 % qui leur étaient jusqu'à présent accordés. Le sous-sol a été jusqu'à présent très peu exploité, faute d'une population techniquement qualifiée et des possibilités existent peut-être en ce domaine. Quant à l'exploitation off-shore de pétrole et de gaz, le gouvernement groenlandais y est fortement opposé pour des raisons tenant à la protection de la faune sous-marine. Ainsi, on le constate, le dossier comporte de nombreux points de friction.

L'exigence d'une condition supplémentaire à celle de la nationalité se retrouve plus généralement pour la création d'agences, de succursales ou de filiales (130) et pour la prestation de services qui supposent l'établissement préalable du ressortissant dans des Etats membres de la Communauté. Comme il a été indiqué précédemment, cette exigence supplémentaire apportée à l'établissement secondaire ou à la prestation de services de ressortissants, personnes physiques, s'explique par la volonté des auteurs du Traité d'éviter que les mesures de libération prévues dans ce cadre ne profitent à des personnes dont les intérêts principaux se situent en dehors du Marché Commun. A la différence de l'établissement principal, l'établissement secondaire ou la prestation de services ne créent, en effet, nécessairement pas une osmose avec l'économie des différents Etats membres.

Si les motivations qui ont conduit à imposer cette condition supplémentaire sont claires, il n'en est pas de même de la notion d'établissement utilisée par les articles 52 et 59. Doit-on comprendre que c'est l'établissement à titre principal qui est ici visé ou peut-on admettre qu'un simple établissement à titre secondaire suffise ? L'interpénétration économique recherchée par le Traité voudrait que l'on retienne la première de ces solutions. Cependant, en raisonnant par analogie avec les textes applicables à l'établissement secondaire des sociétés, on est amené à en douter. Les sociétés et autres personnes morales sont assimilées aux fins de la libération aux personnes physiques. Il serait alors étonnant que ces dernières se voient imposer des conditions plus rigoureuses pour leur établissement dans la Communauté ; l'exigence pour les sociétés dont seul le siège statutaire y est situé, d'un lien effectif et continu avec les économies des Etats membres est interprétée de manière très libérale. Ainsi, l'existence d'un établissement secondaire devrait en principe satisfaire pour les ressortissants personnes physiques.

Le Traité, on vient de le dire, assimile les sociétés et autres personnes morales aux personnes physiques dans la perspective d'une libération de l'établissement et des services. Comment définit-il ces personnes morales et quelles règles pose-t-il pour leur assimilation.

2) Les ressortissants, personnes morales et sociétés

L'application du chapitre relatif à l'établissement et aux services aux sociétés et personnes morales s'inscrit dans un mouvement d'intégration plus vaste puisque le traité envisage de substituer aux législations nationales existantes, un droit communautaire des sociétés (131). Dans la perspective d'une libération de l'établissement et des

services, Commission et Conseil se voient notamment assigner la tâche de coordonner, dans la mesure nécessaire et en vue des les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les Etats membres, des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers.

L'article 58 (132) du traité de Rome fixe les critères auxquels les sociétés et personnes morales doivent répondre pour être assimilées aux personnes physiques ressortissant des Etats membres et en donne une définition qui prend en compte deux éléments : personnalité morale et objet de l'activité sociale.

i) Au moment de la rédaction du traité, il existait d'importantes différences dans le droit des sociétés des Etats membres. La démarche retenue — l'assimilation pour l'établissement et les services, aux personnes physiques — imposait alors de retenir un mode d'identification des organismes bénéficiaires qui puisse couvrir toutes les hypothèses. Aussi la définition proposée par l'article 58, alinéa 2 est très large : toute entité qui justifie d'une *existence juridique propre* bénéficie de la libération de l'établissement et des services, si elle poursuit un *but lucratif*.

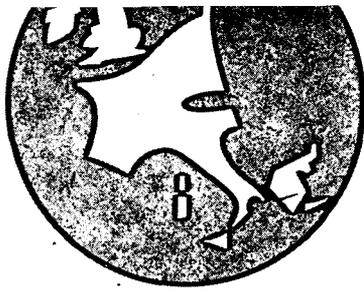
A cet égard, peu importe la forme juridique que revêtent les organismes, sociétés ou non, et les règles de droit qui régissent leur constitution et leur fonctionnement. Certaines législations nationales ignorent, en effet, la distinction entre droit civil et droit commercial (133). D'autres l'admettent, mais il était impensable de limiter le bénéfice du traité aux organismes relevant du droit commercial, alors même que des sociétés civiles constituent un moteur important de l'activité économique. La définition de l'article 58, alinéa 2 intègre également les particularités du tissu économique des Etats membres. En France, Italie, Grande-Bretagne, le secteur privé coexiste avec un secteur public non négligeable, issu des nationalisations, et qui correspond souvent à des activités économiques essentielles. Généralement, ces entreprises publiques sont soumises à des règles complexes : si leur activité dépend du droit com-

(132) Deux méthodes sont prévues à cet effet, d'une part, la coordination par les institutions communautaires des législations relatives aux sociétés, d'autre part, la conclusion de conventions entre les Etats membres.

(133) Article 58 CEE :
« Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissant des Etats membres.

Par sociétés on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ».

(131) Traité CEE, article 52, al. 1.



mercial, leur structure et leur fonctionnement ressortissent au droit public, dans une mesure variable selon les Etats membres. Le traité ne les ignore pas et innove donc par rapport aux traditionnelles conventions d'établissement.

L'article 58 prend également en considération les sociétés coopératives dont la création est particulièrement importante dans le secteur agricole. A cet égard, il convient de souligner que le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement prévoyait l'accès des agriculteurs ressortissant des autres Etats membres aux coopératives des autres Etats membres, dans les mêmes conditions que celles applicables aux nationaux au début de la troisième étape. La directive d'application du 25 juillet 1967 (133), précise ce qu'il faut entendre par coopératives. Il s'agit « des sociétés ainsi dénommées dans chacun des Etats membres, ou qui, sans être ainsi dénommées répondent aux principes coopératifs » (134). La définition de la coopérative est dans la compétence des Etats membres, sous la seule réserve que la directive ne vise que les sociétés ayant la nature juridique de coopérative et non les autres associations ou groupements d'intérêt collectif.

La mise en œuvre de la libération de l'établissement relève donc d'une démarche pragmatique et répond à la volonté d'en étendre au maximum le champ d'application *ratione personae*. Le renvoi aux droits des Etats membres pour déterminer les bénéficiaires, personnes morales et sociétés, assimilées aux personnes physiques, est une nécessité en raison de l'état embryonnaire du droit communautaire des sociétés.

Cependant, l'application du traité à des entreprises publiques, des sociétés coopératives ou des groupements d'intérêt collectif, tel par exemple le groupement d'intérêt économique du droit français, pouvait soulever des difficultés au regard du second élément de la définition, la poursuite d'un but lucratif. C'est qu'elles n'ont pas nécessairement pour objet de faire des bénéfices. Mais il est difficile de retenir une acception stricte de cette seconde condition et de considérer qu'elle se résoud purement et simplement en la formule utilisée par l'article 1832 du Code civil français, aux termes duquel « la société est un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre en commun des biens ou leur industrie, en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter ». De fait, la condition du but lucratif, si elle est effectivement empruntée aux droits des Etats membres originaires, doit être mise en parallèle avec d'autres formules tirées, soit du traité, soit du droit pris pour son application.

Il s'agit, tout d'abord, de l'article 60 du traité qui indique que les services sont des prestations *fournies contre rémunération*. A notre sens,

(134) Précitée.

l'exception de l'article 58, alinéa 2, devrait être comprise comme visant une situation où l'activité de l'organisme s'exercerait sans qu'il y ait lieu à rémunération. Ce serait par exemple le cas des associations constituées en conformité à la loi française de 1901. « C'est donc une signification bien plus large qu'il faut attacher à l'expression « but lucratif » dans l'article 58 » ; elle vise, en réalité, la *non-gratuité* de l'activité économique de la société ou de la personne morale » (135). D'autres données viennent conforter cette acception. Ainsi la convention du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, conclue sur la base de l'article 220 du traité de Rome. L'ambiguïté de la notion de « but lucratif » de l'article 58 CEE a semblé si évidente au groupe d'experts chargé de rédiger le projet de convention, qu'ils lui ont substituée celle d'activité économique exercée normalement contre rémunération (136). Cette modification a été perçue non comme une altération de la substance de l'article 58, mais comme une précision qui était apportée sur ce point. La solution proposée a été entérinée par les représentants des Etats membres au moment de la signature de la convention.

La nécessité pour les autorités communautaires d'appréhender les activités s'exerçant dans les Etats membres sous les formes juridiques les plus diverses, a d'ailleurs conduit la Commission à formuler une proposition de règlement relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération (137). Cette proposition, encore pendante devant le

(135) Article 2, b), de la directive

(136) B. GOLDMAN, *op. cit.* n°128, p. 161.

(137) Il apparaît dans le rapport du groupe d'experts chargés de rédiger le projet de convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, que l'occasion a été saisie d'explicitier et de préciser la notion de « but lucratif » de l'article 58 qui ne correspondait qu'imparfaitement aux formes juridiques existant dans les Etats membres. B. GOLDMAN le justifie en ces termes (RTDE 1968, p. 409 s.):

« Indépendante de la catégorie ou s'inscrivent les règles juridiques qui les gouvernent, la reconnaissance des sociétés et des personnes morales suppose cependant, dans le cadre du Traité de Rome et de la Convention conclue en son application, que celles-ci ne soient pas économiquement *désintéressées*. L'objectif général du Traité de Rome commande cette solution: celui-ci institue en effet un Marché commun, sur lesquels les groupements politiques, philanthropiques, culturels, sportifs, etc., interviennent, mais sans que leur objet ou leur activité soit tourné vers la production et les échanges. Il n'y a, dès lors, pas lieu d'étendre à de tels groupements les règles spécifiques destinées à permettre l'établissement et le fonctionnement du Marché commun.

Au surplus, l'article 58 exclut de son champ d'application les « sociétés » et il faut comprendre ici, en dépit de la rédaction défectueuse du texte: les sociétés et les personnes morales autres que les sociétés) « qui ne poursuivent pas de but lucratif ».

Mais pour plusieurs raisons, cette limitation au domaine de la reconnaissance est exprimé, dans la Convention, d'une autre manière.

a) Il est apparu, en un premier lieu, qu'à l'interpréter correctement, l'exigence d'un « but lucratif » eût laissé en dehors du

Conseil, est particulièrement intéressante : elle a pour objet la création d'une structure communautaire adaptée aux conditions d'un marché élargi et destinée à faciliter pour les personnes et sociétés l'exercice de leurs activités économiques. La caractéristique essentielle de ce groupement, qui bénéficie de la personnalité morale (138), est qu'il a pour but de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, *mais sans pour autant rechercher des bénéfices pour lui-même*. Cependant, en raison même de ses activités, prestations de services, dont ses membres sont les destinataires exclusifs, production, transformation ou conditionnement de biens pour les besoins exclusifs de ses membres - *il n'est pas économiquement désintéressé*.

Il est donc impératif de retenir une interprétation large de la condition du but lucratif si l'on veut que les dispositions du traité relatives à l'établissement et aux services produisent leur plein effet. C'est l'orientation retenue tant par les gouvernements des Etats membres que par les autorités communautaires.

ii) Tous les types de sociétés et personnes morales économiquement non désintéressées rentrent dans le champ d'application du chapitre relatif à l'établissement et à la prestation de services, sous réserve qu'il soit satisfait à une seconde condition indiquée à l'article 58, alinéa 1. L'assimi-

champ de la reconnaissance des sociétés et des personnes morales qui doivent indiscutablement en bénéficier, dans le cadre de la Convention.

Poursuivre un « but lucratif » c'est, en effet, pour une société, chercher à *réaliser des bénéfices* afin de les *répartir*, aussitôt ou plus tard entre les associés. Or, de très importantes sociétés ou personnes morales qui prennent une place considérable dans la vie économique, ne cherchent ni à réaliser, ni à répartir des bénéfices.

On songe ici aussitôt, aux sociétés ou entreprises issues des nationalisations, ou aux sociétés d'économie mixte exploitant des services publics, ou exerçant des activités d'intérêt essentiellement collectif. Mais on a également observé que les formes modernes d'organisation de l'activité économique ont donné naissance à des sociétés de pur droit privé, aucunement désintéressées, mais ne poursuivant cependant pas un « but lucratif » ainsi exactement défini : tel est le cas, par exemple, des sociétés d'études, de documentation, de prospection ou de sondage de marchés, de défense de droits de propriété industrielle, etc. constituées par d'autres sociétés industrielles ou commerciales, groupées ou non, auxquelles elles fournissent leurs services sans recherche ni réalisation d'un bénéfice direct.

Il convient donc de remplacer la notion de « but lucratif » par une autre répondant à la même préoccupation, mais rendant mieux compte de l'objet et de l'activité des groupements qui ne sont pas économiquement « désintéressés ». Ce faisant, du reste, les experts gouvernementaux n'ont pas eu le sentiment de s'écarter de la signification véritable de l'article 58 du Traité de Rome, mais plutôt de tenter de lui fournir, sur ce point, une expression plus adéquate ».

(138) Proposition modifiée d'un règlement (CEE) du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération (présentée par la Commission au Conseil en vertu de l'article 149 deuxième alinéa du traité CEE le 12 avril 1978). En vertu de l'article 149 deuxième alinéa du traité CEE le 12 avril 1978). JOCE n°C 103 du 28 avril 1978, p. 4.

lation aux ressortissants, personnes physiques ne concerne que celles d'entre elles qui présentent un lien juridique avec un des Etats membres.

L'article 58, alinéa 1, énonce une première série de critères, mais ainsi qu'on l'a déjà mentionné, les programmes généraux formulent l'exigence d'un lien économique supplémentaire pour l'établissement à titre secondaire et la prestation de services.

Le Traité de Rome utilise un double critère pour déterminer les sociétés et personnes morales bénéficiaires de la libération de l'établissement et des services. Outre leur constitution en conformité de la législation d'un Etat membre, l'article 58, alinéa 1 indique que leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement doit se trouver à l'intérieur de la Communauté, ce dernier critère étant alternatif.

La définition de ce lien d'allégeance est très large et elle n'a pas manqué de susciter de vives critiques de la part des auteurs, principalement sur deux points.

En premier lieu, le Traité et les différents textes pris pour son application ignorent la théorie du contrôle dont la pratique avait pourtant montré qu'elle permettait d'appréhender avec exactitude de nombreuses situations juridiques (139). Le programme général exclut même expressément que le lien économique que les sociétés entretiennent avec l'économie des Etats membres puisse dépendre de la nationalité des associés ou des membres des organes de gestion ou de surveillance ou des personnes détenant le capital social, au cas où seul le siège statutaire est situé à l'intérieur de la Communauté.

Or, et c'est le second terme de leurs propos, la possibilité pour une société de n'avoir que son siège statutaire dans la Communauté, multiplie les possibilités de fraudes à la loi et autorise l'établissement, sur le territoire communautaire de sociétés dépourvues de tout lien réel avec l'économie européenne. En d'autres mots, la doctrine reproche aux auteurs du Traité une solution qui bien que novatrice, se caractérise par son manque de rigueur et de clarté. Elle constituerait, selon eux, un encouragement à l'établissement de sociétés tierces dans la CEE.

Le débat sur l'interprétation qu'il fallait donner aux critères supplémentaires énoncés par l'article 58 s'est poursuivi pendant de nombreuses années, une partie de la doctrine contestant le caractère alternatif des trois critères de rattachement. La conclusion de la Convention sur la reconnaissance

(139) Proposition précitée, article 3 : « Le groupement a la capacité d'être titulaire de droits et d'obligations, de faire des contrats ou d'accomplir d'autres actes juridiques et d'ester en justice, à dater de l'immatriculation prévue par l'article 4, paragraphe 2 du présent règlement ».



mutuelle des sociétés et personnes morales a toutefois apporté des précisions à cet égard (140). L'article 1 de la Convention déclare en effet : « sont reconnues de plein droit les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, constituées en conformité de la loi d'un Etat contractant qui leur accorde la capacité d'être titulaire de droits et d'obligations et ayant leur *siège statutaire* dans les territoires auxquels s'applique la présente Convention ». La formule est empruntée à l'article 58 du traité CEE, à cette variante près que le critère de rattachement supplémentaire est unique. L'option retenue par les rédacteurs de la Convention nécessite quelques explications. Il leur est apparu qu'il y avait en pratique peu de risque qu'une société, dont le siège statutaire serait fictif, puisse se prévaloir des mesures de libération de l'établissement et des services. En toute hypothèse, elle ne pourrait alors prétendre être constituée en conformité de la législation d'un Etat membre et ne répondrait donc pas au premier critère de rattachement. L'Etat d'accueil aurait ainsi la possibilité de s'opposer valablement à son établissement. De fait, les explications fournies lors des travaux du groupe de rédaction, avaient permis de s'assurer que les sociétés constituées en conformité de la loi de l'un quelconque des Etats membres doivent fixer, ou en tout cas fixent pratiquement toujours, leur siège statutaire sur le territoire de cet Etat.

A l'évidence, l'adhésion en 1973 de trois nouveaux Etats, dont deux appliquent strictement le système de l'incorporation justifie que l'on nuance quelque peu ce jugement. Les quelques mesures d'harmonisation des législations nationales, qui sont jusqu'à présent intervenues sur la base du Traité, spécialement pour le droit des sociétés, ne suffisent pas pour éviter tout renvoi aux notions utilisées par les droits nationaux. La troisième directive du Conseil, du 9 octobre 1978, concernant les fusions de sociétés anonymes (141), nous

(140) Cf. par exemple, la personnalité morale et ses limites, in *Etudes de Droit comparé et de droit international public*, Paris, 1960.

(141) B. GOLDMAN écrit à ce propos, dans son rapport explicatif annexé à la Convention (op. cit. p. 411) : « On sait que le droit d'établissement et de prestation de service est accordé par les articles 58 à 66 du Traité de Rome, par voie d'assimilation aux personnes physiques ressortissant des Etats membres, aux « sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté ». Les controverses auxquelles avaient donné lieu l'interprétation de ce texte sont actuellement dépassées. Il est acquis que les termes de la deuxième des conditions auxquelles il subordonne le droit d'établissement ne sont pas *cumulatifs*, mais *alternatifs*. Il en résulte en particulier qu'une société ou personne morale constituée en conformité de la loi d'un Etat membre et ayant soit son siège statutaire, soit son administration centrale, soit son principal établissement à l'intérieur de la Communauté, bénéficie du droit d'établissement... ».

en fournit un exemple, puisque les bénéficiaires sont répertoriés en fonction des qualifications employées par les droits nationaux (142).

Comment prévenir, en ce cas, les aléas inhérents au système de l'incorporation ? La solution danoise ne manque certes pas d'intérêt. Ce pays suit le système de l'incorporation et applique le critère du siège statutaire. Mais de plus, les autorités compétentes exigent que l'activité de la société ne soit pas dépourvue de tout lien avec l'économie danoise. C'est en fait ajouter à un lien juridique, un lien d'allégeance économique, et faute de ce lien supplémentaire, la société ne peut se constituer en conformité de la législation danoise. On évite, de cette manière, la multiplication de sièges sociaux fictifs.

Ce type de solution n'est pas étranger au droit communautaire. Les deux programmes généraux de 1961 l'ont en effet institué pour l'établissement secondaire et la prestation de services, dans l'hypothèse où la société n'aurait que son siège statutaire fixé à l'intérieur de la Communauté.

Les personnes physiques doivent, outre leur qualité de ressortissant d'un Etat membre, satisfaire à une condition supplémentaire, celle de l'établissement préalable sur le territoire d'un Etat membre, pour pouvoir prétendre s'établir à titre secondaire ou effectuer des prestations de services dans un autre Etat membre. Il en est de même pour les sociétés et personnes morales. Les articles 52, alinéa 1^{er} et 59 disposent que la société bénéficiaire doit être établie sur le territoire d'un Etat membre. Etablissement à titre secondaire ou principal, peu importe : le programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation de service indique expressément dans son titre I que le service est exécuté, soit par le prestataire lui-même, soit par une de ses succursales ou agences également établies dans la Communauté.

Les règles générales du Traité ont été complétées en 1961 par une disposition commune aux deux programmes généraux, dans le but d'éviter que la libération ne profite à des sociétés dont l'activité ne présenterait qu'un lien ténu avec la Communauté. Elle se lit comme suit (143) : « la

(142) Directive 78/855/CEE du Conseil, fondée sur l'article 54, paragraphe 3 sous g) du Traité CEE, JOCE n° L 295 du 20 octobre 1978, p. 36.

(143) Directive précitée, article 1, al. 1 Champ d'application : « Les mesures de coordination prescrites par la présente directive s'appliquent aux dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives aux formes de sociétés suivantes :
— pour la République d'Allemagne : die Aktiengesellschaft
— pour la Belgique : la société anonyme / de naamloze Vennootschap
— pour le Danemark :

suppression des restrictions... sera réalisée au bénéfice... des sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire... à l'intérieur de la Communauté à condition que, dans le cas où elles n'ont que leur siège statutaire à l'intérieur de la Communauté, leur activité présente un *lien effectif et continu* avec l'économie d'un Etat membre ».

Nulle définition de ce qu'il fallait entendre par « lien effectif et continu » n'a été donnée. Il appartient donc à chaque Etat membre de décider, cas par cas, si cette condition est remplie. Toutefois, dans un souci d'harmonisation, les autorités communautaires ont énuméré, dans les programmes généraux, une série de critères, nationalité des associés, dirigeants, détenteurs du capital social, qui sont inopérants pour établir cette allégeance économique. Solution ambiguë, car nonobstant une tentative d'encadrement communautaire de la définition du rattachement juridique des sociétés, chaque Etat membre détermine ses propres critères. En fait, rien n'empêche un Etat membre, et même si cela ne peut être une condition nécessaire et suffisante, de prendre en considération la nationalité des personnes qui contrôlent la société, parmi un faisceau d'indices.

Les problèmes qui viennent d'être évoqués sont apparemment liés à la démarche retenue par les auteurs du Traité. L'élaboration très lente et difficile d'un droit communautaire des sociétés est susceptible de créer des obstacles à l'exercice d'autres droits qu'elles tirent du Traité, sur la base des articles 52 à 66.

Aktiengesellschaft

— pour la France :

la société anonyme

— pour l'Irlande :

Public companies limited by shares et public companies limited by guarantee having a share capital

— pour l'Italie :

la società per azioni

— pour le Luxembourg :

la société anonyme

— pour les Pays-Bas :

de naamloze Vennootschap

— pour le Royaume-Uni :

public companies limited by shares, et public companies limited by guarantee having a share capital.

De nombreuses réformes sont en cours (144), mais il est nécessaire de compter avec les réticences des Etats, face à ce qu'il leur apparaît être un désaffectement supplémentaire de compétences, au profit de la Communauté.

(144) Programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services, Titre I.

(145) Les propositions de directives présentées par la Commission au Conseil, et dont certaines ont été adoptées, sont les suivantes :

— Directive 68/151/CEE du Conseil, du 9 mars 1968, tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les Etats membres des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2 du Traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers, JOCE n°65 du 14 mars 1968.

— Deuxième directive 77/91/CEE du Conseil, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les Etats membres des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2 du Traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne tant la constitution de la société anonyme que le maintien et les modifications de son capital, JOCE n° L 26 du 21 janvier 1977.

— Troisième directive 78/855/CEE du Conseil, du 9 octobre 1978, concernant les fusions de sociétés anonymes, JOCE n°L 295 du 20 octobre 1978.

— Quatrième directive 78/660/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978 et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés, JOCE n°L 222 du 14 août 1978.

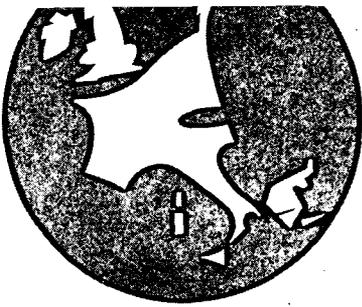
— Directive 79/279/CEE du Conseil, du 5 mars 1979 portant coordination des conditions d'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs, JOCE n°L 66 du 16 mars 1979.

— Directive 80/390/CEE du Conseil, du 17 mars 1980 portant coordination des conditions d'établissement, de contrôle et de diffusion du prospectus à publier pour l'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs, JOCE n° L 100 du 17 avril 1980.

— Proposition d'une septième directive sur la base de l'article 54 paragraphe 3 sous g) du Traité CEE concernant les comptes du groupe (Présentée par la Commission au Conseil le 4 mai 1976, JOCE n°C 121 du 2 juin 1976.

— Proposition d'une huitième directive sur la base de l'article 54 paragraphe 3 sous g) du Traité CEE relative à l'agrément des personnes chargées d'effectuer le contrôle légal des documents comptables annuels des sociétés de capitaux, JOCE n° C 112 du 13 mai 1978.

— Proposition de directive du Conseil relative à l'information périodique à publier par les sociétés dont les valeurs immobilières sont admises à la cote officielle d'une bourse de valeurs, JOCE n° C 29 du 1^{er} février 1979.



L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS CONCERNANT LES MÉDICAMENTS VÉTÉRINAIRES

Pierre DUPRAT

Administrateur principal à la Commission des Communautés européennes

1. Le Conseil des Ministres a adopté le 28 septembre 1981 deux directives sur les médicaments vétérinaires (directive du Conseil 81/851/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux médicaments vétérinaires et directive 81/852/CEE relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les normes et protocoles analytiques, toxico-pharmacologiques et cliniques en matière d'essais de médicaments vétérinaires, JO L 317 du 6 novembre 1981) dans l'indifférence quasi générale. Non pas que l'adoption ait été aisée, mais la décision a eu peu d'écho.

2. Ce qui, à première vue, paraît étrange à un moment où l'écologie, l'amour des animaux et la gastronomie se conjuguent pour mettre en bon rang les préoccupations sur la sauvegarde de la santé de l'homme et de son milieu naturel. Mais peut-être la directive adoptée le 31 juillet 1981 et interdisant certaines substances à effet hormonal et les substances à effet thyrostatique avait-elle suffisamment accaparé l'attention de l'opinion publique.

3. Et pourtant, tout le monde connaît plus ou moins les nouvelles conditions de l'élevage. La demande toujours croissante de produits animaux a poussé à l'industrialisation de l'élevage. La protection sanitaire revêt une importance considérable dans ces exploitations géantes et au lieu de se limiter aux animaux de valeur, tels les chevaux ou les bovidés, elle s'est étendue à d'autres espèces animales, porc, volaille... Les thérapies vis-à-vis de certaines infections ou maladies sont devenues bien souvent préventives afin d'éviter les catastrophes économiques que constitueraient des épidémies. Les élevages de masse nécessitent également des traitements rapides et efficaces dès l'apparition de certaines maladies, traitements qui ne peuvent être que collectifs. Les éleveurs n'ont pas manqué de remarquer l'amélioration de la productivité entraînée par l'utilisation de races à hautes performances et de certaines substances hormonales qui accélèrent l'engraissement.

Il en est résulté des races plus réceptives aux agressions, supportant mal l'entassement auquel elles sont condamnées et les transports qu'elles doivent subir. D'où le développement de la médecine préventive, de la pathologie de groupe, de l'utilisation toujours croissante d'antibiotiques, d'hormones et de tranquillisants.

4. Il paraît donc utile, au-delà des aspects techniques des textes adoptés qui n'intéressent que des milieux très spécialisés, de focaliser l'attention sur les conséquences de ces décisions pour la santé et pour l'économie.

D'autant que la motivation de ces textes n'a rien de très banal et ressemble de fort près à celle qui est à la base des textes concernant les médicaments à usage humain, à savoir la

disparité des réglementations. De même l'objectif des travaux est d'assurer la libre circulation des produits et la création d'un grand marché intérieur. L'originalité de ce secteur serait qu'en dépit de ces obstacles à la libre circulation fonctionne un marché libre et sans frontières. Selon les évaluations faites dans un passé pas très éloigné dans un Etat membre, au moins 30 % des produits vétérinaires échapperaient à tout contrôle, et selon d'autres évaluations que l'on est bien en peine de taxer de téméraires ou réalistes, il s'agirait d'au moins 50 %. C'est dire que cette libre circulation sauvage doit être remplacée par une vraie libre circulation fondée sur l'intérêt général. C'est dire aussi que la chose ne va pas de soi et qu'elle ne se fera pas en une fois.

Cette réglementation a un rôle essentiel à jouer pour protéger la santé des animaux, élément nécessaire pour la rentabilité de l'élevage et la libre circulation des produits animaux.

I. — La protection de la santé

5. Il y va bien sûr de la santé de l'animal traité mais il y va plus encore de celle du consommateur de produits animaux.

1. LA SANTÉ DU CONSOMMATEUR

6. Le premier souci a été d'éviter toute solution de continuité dans le mur de la protection mis en place.

D'abord, par la définition complète de tous les produits en cause. Car la panoplie de la thérapeutique vétérinaire est plus variée que celle utilisée pour l'homme, contrairement à ce que l'on penserait de prime abord, et nous en aurons de nombreux exemples. Il a donc fallu compléter les définitions arrêtées pour les médicaments à usage humain.

Le médicament vétérinaire préfabriqué a été défini comme tout médicament prêt à l'emploi mais sans dénomination spéciale et sans conditionnement particulier; c'est le produit vrac.

Le prémélange pour aliments médicamenteux est le médicament préparé à l'avance et destiné à la fabrication ultérieure d'aliments médicamenteux.

L'aliment médicamenteux, c'est le produit obtenu à la suite de la combinaison du prémélange et de l'aliment qui en constitue le support.

7. Ces définitions laissent sans doute subsister un problème de frontière mal résolu: à partir de quand un produit devient-il prémélange et à partir de quand perd-il cette qualité pour devenir un aliment médicamenteux? Pensons à toutes les

étapes intermédiaires qu'il est possible de rencontrer entre le produit chimique pur et l'aliment médicamenteux, avec l'incorporation progressive d'excipients et d'aliments.

Les définitions retenues permettent déjà de considérer comme prémélange, la substance active, par exemple la substance chimique de départ puisqu'en vertu de l'article 1, paragraphe 2, 1^{er} alinéa de la directive 65/65/CEE « toute substance présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies humaines ou animales » est un médicament. Or, la première déclaration inscrite au procès-verbal du Conseil qui a adopté cette directive semble indiquer l'inverse: « Le Conseil constate que la définition du prémélange pour aliments médicamenteux ne s'applique pas aux matières premières de qualité pharmaceutique destinées à la préparation des aliments médicamenteux ». On ne peut que noter le paradoxe d'une déclaration interprétative qui va contre les termes mêmes d'un article, et sans d'ailleurs résoudre le problème de délimitation entre prémélange et aliment médicamenteux.

8. L'objectif d'éviter des trous dans la réglementation et donc dans la protection de la santé aurait dû pousser à réglementer toutes les catégories de médicaments existantes, ce qui était une impossibilité pratique. Ont été exclus de l'harmonisation, les médicaments pour lesquels les dispositions de la directive ne sont pas suffisantes mais qui ne font pas problème du point de vue santé publique et économique (préparations magistrales destinées à un animal, médicaments homéopathiques, médicaments à usage exclusif pour les poissons d'aquarium, oiseaux d'appartements, pigeons voyageurs etc (art. 3) ou qui sont suffisamment réglementés au niveau national: sérums et vaccins, médicaments à base d'isotopes radio-actifs.

Par contre, les aliments médicamenteux, qui posent un problème économique et un problème de santé importants ont été exclus de l'harmonisation actuelle, à une exception près: ils ne peuvent être préparés qu'à partir de prémélanges autorisés selon les dispositions de la directive en cause. C'est le verrou de sûreté qui protège la santé publique dans l'attente des dispositions spécifiques les concernant. (J.O.C.E. n° C 41 du 16.2.82).

9. Le deuxième objectif essentiel à la protection de la santé du consommateur, c'est l'absence de résidus nocifs dans les viandes ou autres denrées alimentaires provenant de l'animal auquel le médicament a été administré. La directive « normes et protocoles » prévoit donc, au cours des essais toxicologiques et pharmacologiques, la détermination de la présence éventuelle de résidus et l'étude de l'effet de ces résidus. Ces examens débouchent sur la fixation d'un temps d'attente entre la dernière administration de médicament à l'animal et l'obtention des denrées alimentaires



provenant de cet animal. Il est facile d'imaginer les conséquences financières de ces exigences et les difficultés de contrôle qu'elles posent, problèmes qui n'existent pas pour le médicament à usage humain. Mais l'enjeu d'une bonne application de ces dispositions est capital puisqu'il s'agit d'éviter entre autres, la sensibilisation allergique des consommateurs après ingestion d'aliments contenant des résidus, par exemple du lait contenant un antibiotique, et d'éviter également les phénomènes d'antibiorésistance vis-à-vis des agents pathogènes, c'est-à-dire la diffusion d'infections résistant aux médicaments disponibles.

10. Le moyen radical d'éviter de tels dangers pour le consommateur serait de réserver l'usage de certains médicaments à l'homme. Ce qui poserait des problèmes économiques évidents aux firmes productrices, alors que les dangers pour la santé humaine sont souvent surestimés et peuvent être éliminés par un autre moyen très efficace, le contrôle à la source. C'est la solution retenue à l'article premier, paragraphe 5 de la directive 81/851/CEE qui oblige les Etats membres à limiter la délivrance des antibiotiques et des substances à activité hormonale à des personnes autorisées à détenir de tels produits. Autant il s'est avéré impossible d'empêcher l'utilisation à des fins interdites de produits largement présents sur le marché, autant il est facile de contrôler la distribution de ces produits à partir de quelques firmes productrices ou importatrices. Sous une apparence anodine, il s'agit là d'une amélioration considérable de la protection de la santé humaine et d'un bouleversement dans la commercialisation des produits chimiques.

11. Enfin, ce système conçu pour protéger la santé du consommateur pourra encore être renforcé puisque l'article 2, paragraphe 3 de la directive 81/851/CEE prévoit que dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive (9.10.1981), « le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission accompagné le cas échéant de propositions appropriées, délibère sur une liste de molécules pharmacologiques pouvant être utilisées pour la préparation des prémélanges ainsi que sur la procédure d'établissement de cette liste ». Cette formulation alambiquée couvre, comme il est de coutume, un des points chauds de la négociation qui a longuement retardé la décision.

Les prémélanges (médicaments préparés à l'avance en vue d'être mélangés à un aliment pour en faire un aliment médicamenteux) ont pris un poids économique considérable avec le développement de l'élevage industriel qui appelle la médication de masse. Dès lors, l'enjeu du débat est plus clair.

Le problème est alors de savoir si tous les principes actifs qui peuvent être autorisés en tant que médicaments vétérinaires peuvent également être utilisés comme prémélanges. L'idée de

certain est de réserver à cette dernière utilisation les seules substances à action topique ou qui ne présentent pas d'intérêt pour la thérapie humaine et d'en dresser une liste qui serait commune à tous les Etats membres. La Commission et le Conseil ont deux ans pour approfondir cette question.

2. LA SANTÉ DE L'ANIMAL

12. La santé de l'animal doit évidemment être garantie et dans toute la mesure du possible, le parallélisme avec la réglementation des médicaments à usage humain a été maintenu : les Etats membres doivent d'une part, s'assurer de la bonne conception du produit et d'autre part, faire contrôler que les produits fabriqués sont bien conformes au produit initialement autorisé.

2.1. Garanties quant à la bonne conception du médicament vétérinaire

a) Les essais portant sur le médicament vétérinaire

13. C'est au niveau des essais que se trouve la première garantie et c'est la directive 81/852/CEE qui en traite.

Son objet est de préciser les données à fournir quant aux caractéristiques du médicament, fournir un schéma pour la présentation des résultats des essais et de poser des principes communs pour l'exécution des essais. L'étude des résidus, pour les motifs déjà énoncés, constitue une lourde charge qui n'existe pas pour le médicament à usage humain ; en contre-partie, il a été reconnu qu'une certaine toxicité et un certain risque pour l'animal sont acceptables s'il n'en découle pas de danger pour l'homme, sans toutefois que cela mette en cause la protection de l'animal en tant qu'être vivant.

b) L'autorisation de mise sur le marché

14. Les conditions d'octroi de l'autorisation sont prévues dans la directive 81/851/CEE.

Les conditions formelles (article 5) sont constituées par une demande accompagnée d'une série de renseignements et documents (le dossier), comparables à ce qui est demandé pour les spécialités à usage humain sauf qu'il faut également justifier le temps d'attente proposé entre l'ingestion du médicament et l'obtention de denrées alimentaires provenant de l'animal pour éviter la présence de résidus dangereux pour la santé du consommateur.

Les conditions de fond de l'autorisation (article 10) sont également plus sévères puisqu'aux critères classiques d'efficacité, d'innocuité et de qualité s'ajoutent encore : la preuve d'un temps d'attente suffisant et l'absence de référence à une utilisation interdite en vertu d'autres dispositions communautaires (exemple, les interdictions de

certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyrostatique contenues dans la directive du Conseil du 31 juillet 1981.

2.2. Garanties quant à la fabrication

15. Les qualités du médicament attestées par l'autorisation de mise sur le marché ne sont pas suffisantes car elles ressortent uniquement du dossier; il faut encore que le médicament ait été fabriqué et contrôlé dans de bonnes conditions et par des personnes compétentes afin, en quelque sorte, que la série soit conforme au prototype.

a) L'autorisation de fabrication

16. La fabrication est subordonnée, comme la mise sur le marché, à une autorisation accordée compte tenu de conditions touchant aux locaux, à l'équipement technique et au personnel (chapitre V).

La notion de fabrication est très extensive puisqu'elle englobe aussi bien la fabrication totale ou partielle que les opérations de division, de conditionnement et même de présentation.

L'autorisation n'est accordée qu'après une enquête sur place et ne vaut que pour les locaux, les produits et les formes pharmaceutiques indiquées dans la demande.

b) Le responsable de la fabrication et des contrôles

17. L'autorisation de fabrication est aussi subordonnée au fait, pour le fabricant, de disposer d'une personne responsable de la fabrication et des contrôles. Les tâches et les qualifications minimales de ce responsable sont précisées aux articles 30 et 31 de la directive 81/851/CEE afin que les produits fabriqués sous son contrôle soient admis à la libre circulation (sans recontrôle).

Les qualifications minimales requises de cette personne sont celles également exigées pour les spécialités à usage humain: — posséder un diplôme universitaire en pharmacie, ou médecine, médecine vétérinaire, chimie, chimie et technologie pharmaceutique, biologie; — avoir suivi un cycle de formation d'une durée de 4 ans, portant sur un certain nombre de matières de base énumérées dans la directive; — avoir exercé pendant au moins 2 ans des activités de contrôle des médicaments.

II. — Les conséquences économiques de l'harmonisation

18. Il ne s'agit pas de faire de l'art pour l'art mais de l'harmonisation pour atteindre certains objectifs économiques. Et dans ce domaine, il est

fait d'une pierre, deux coups: d'une part, c'est l'objectif classique de libre circulation des produits en cause, mais c'est également l'objectif de libre circulation des animaux et des produits d'origine animale qui est ainsi poursuivi. Enfin, cette harmonisation doit être compatible avec un coût raisonnable des médicaments.

1. LA LIBRE CIRCULATION DES MÉDICAMENTS VÉTÉRINAIRES

19. Le système créé par ces directives n'est que transitoire. L'un des considérants de la directive 81/851/CEE précise qu'il ne s'agit là que d'une étape dans la réalisation de l'objectif de la libre circulation des médicaments vétérinaires, faute d'avoir pu l'instaurer d'un coup.

Les contrôles systématiques à l'importations sont supprimés. C'est la conséquence de l'harmonisation des dispositions relatives à la fabrication: quel que soit son lieu de fabrication dans la Communauté, le médicament aura été fabriqué et contrôlé dans le respect des mêmes règles et sous la surveillance de personnes ayant des qualifications analogues. Le même effet est attaché aux contrôles effectués dans un premier Etat membre sur les produits importés de pays tiers. C'est là un avantage, accordé sans contrepartie, que l'on ne rappelle sans doute pas assez à nos partenaires commerciaux des pays tiers.

20. Le deuxième trait de ce système est de *faciliter la circulation des médicaments vétérinaires* en assurant une coopération étroite entre autorités compétentes au sein du Comité des médicaments vétérinaires (chapitre IV de la directive 81/851/CEE) afin d'éviter, dans la mesure du possible, des décisions divergentes sur les autorisations de mise sur le marché (AMM) qui, dans cette première étape, demeure nationales.

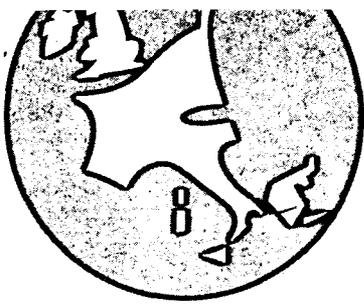
Ce comité n'émet donc que des avis, et cela dans trois cas:

— Lorsque le responsable de la mise sur le marché qui a obtenu une première AMM nationale le demande, afin d'accéder à au moins 5 autres marchés (article 17),

— Lorsque des contrariétés de décision se manifestent à propos d'un même produit qui a fait l'objet de demandes d'AMM dans plusieurs Etats membres (article 20),

— Lorsqu'un Etat membre souhaite, dans des cas particuliers présentant un intérêt communautaire, recueillir l'avis du Comité avant de se prononcer sur une demande, une suspension ou un retrait d'AMM (article 22).

Ce sont là des procédures calquées sur celles du Comité fonctionnant pour les spécialités à usage humain. Il n'est donc pas très aventureux de penser que ce Comité va se heurter aux mêmes difficultés. Difficultés tenant à la



procédure elle-même; trop lourde puisqu'il faut vouloir introduire d'un coup son produit dans 5 Etats membres alors qu'une première AMM a déjà été obtenue; procédure également trop secrète puisque tout se passe sans que le demandeur puisse se faire entendre, et finalement, procédure trop lointaine puisque tout a lieu à Bruxelles, dans un environnement qui n'est pas forcément familier au demandeur.

21. Dès lors, peut-on légitimement demander, pourquoi ne pas avoir modifié le système avant la décision? Une partie de la réponse est sans doute, par réalisme. C'était risquer de remettre en cause tout l'acquis d'une négociation toujours difficile et retarder l'adoption pour tous les Etats membres de mesures harmonisées absolument indispensables au bon fonctionnement du marché. Il fallait en quelque sorte faire adopter un standard commun de qualité. Une autre partie de la réponse est, peut-être, parce que ce n'est pas absolument nécessaire. Après les arrêts de la Cour de Justice dans les affaires 120/78 (Cassis de Dijon), 788/79 (vinaigre) et 27/80 (liqueur), on peut se demander si les obstacles à la libre circulation intracommunautaire sont encore justifiés alors que les législations nationales relatives à la fabrication et à la commercialisation des produits ont été harmonisées. En d'autres termes, l'autorisation nationale démontre que le produit en cause a satisfait aux exigences impératives tenant à la protection de la santé publique et dès lors, tout autre obstacle à la commercialisation de ce produit dans un autre Etat membre serait regardé comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation, interdite par l'article 30 du traité CEE. Ce n'est encore qu'une hypothèse.

2. LIBRE CIRCULATION DES ANIMAUX ET DES PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE

22. Les conséquences de cette réglementation sur la circulation des animaux et des produits d'origine animale sont encore plus significatives au plan économique. La capacité productive de l'élevage européen dépend, pour une bonne part, de son état sanitaire; la réglementation concernant les médicaments vétérinaires, quelle que soit la forme de leur administration, constitue un facteur capital pour le maintien de la liberté des échanges. En effet, le régime du commerce intracommunautaire est la liberté, sous réserve des interdictions d'importation sanctionnant les contrôles sanitaires. Cette police sanitaire qui s'exerce surtout au stade de la commercialisation peut avoir des conséquences désastreuses pour le producteur et entraîne parfois des suspicions désagréables au niveau politique. L'harmonisation

en cause complète, a-t-on pu dire, cette police sanitaire par une politique sanitaire concertée qui doit éviter que des facteurs techniques de santé ne soient utilisés comme instruments de protection. Ainsi sera facilité et amélioré le commerce intracommunautaire d'animaux et de produits d'origine animale.

3. LE COÛT DES MÉDICAMENTS VÉTÉRINAIRES

23. Si ce n'est pas le remboursement par la Sécurité sociale qui rend aigu ce problème de coût, il n'en demeure pas moins capital. La rentabilité des productions animales ne doit pas être trop affectée par cette nouvelle législation au risque, soit d'être tournée, soit de tarir la source de nouveaux médicaments. Dans les deux cas, la qualité sanitaire du cheptel européen en souffrirait.

Or, nous l'avons vu, aux essais requis pour les médicaments à usage humain, s'ajoutent ici les essais sur les résidus; il faut encore que le fabricant tienne compte des effets dangereux éventuels des médicaments vétérinaires pour les personnes qui les administrent et prévoit les conseils de prudence sur l'emballage et la notice, toutes choses qui demandent des études supplémentaires.

Certains experts pourront souligner les simplifications apportées à certains essais par rapport à ce qui est exigé pour les spécialités à usage humain pour réduire les frais de mise au point: possibilité d'accepter certains risques pour l'animal, suppression de l'étude des effets des résidus lorsque le médicament est rapidement et complètement éliminé ou si son usage est occasionnel. D'autres experts considéreront que ces simplifications ne sont pas suffisantes. Mais ce qui est certain, c'est que ce problème de coût devra être pris en considération toute spéciale lorsqu'il s'agira de décider, dans un délai de 2 ans, ainsi que le prévoit l'article 2, paragraphe 3 de la directive 81/851/CEE, si des dispositions supplémentaires doivent être arrêtées pour les substances pouvant être utilisées pour la préparation des prémélanges. La Commission devra faire rapport sur ce point et présenter éventuellement des propositions. Elle aura la tâche extrêmement délicate d'évaluer s'il y a proportionnalité entre accroissement de la sécurité pour le consommateur et accroissement du coût pour la collectivité, sans oublier également les liens de la Communauté avec le reste du monde.

Là encore et toujours, il faudra éviter de tomber dans les excès sous peine de désavantager les producteurs communautaires ou de faire des textes inappliqués.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif de la CECA

Lors de sa session du 26 janvier 1982, le conseil a nommé, sur proposition du National Coal Board, M. W.G. Jensen comme membre du *Comité consultatif de la CECA*, en remplacement de M. R.V. Findlay, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 24 novembre 1982.

Le Conseil a également nommé, sur proposition du gouvernement luxembourgeois, M. Lucien Jung, Directeur de la Fédération des Industriels luxembourgeois, comme membre du *Comité consultatif de la CECA*, en remplacement de M. Raymond Ackermann, membre décédé, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 24 novembre 1982.

Comité du Fonds social européen

Lors de sa session des 15-16 février 1982, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. A. Bates, senior assistant, Education and Training division, Corporate Affairs directorate, Confederation of British Industry, comme membre titulaire, et M. Norman Parkin, Director (Special Duties), Industrial Relations Department National Coal Board, comme membre suppléant du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement respectivement de M. David Stanley, membre titulaire démissionnaire, et de M. John Scates, membres suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 9 novembre 1982.

Comité consultatif pour la formation professionnelle

Lors de sa session des 15-16 février 1982, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. P.J. Casey, Confederation of British Industry, comme membre titulaire, et M. D.C. Stanley, Confederation of British Industry, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation professionnelle*, en remplacement respectivement de M. M.O. Bury, membre titulaire démissionnaire, et de M. P.J. Casey, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 16 septembre 1983.

Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session des 15-16 février 1982, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. A.L. Sapper, General Secretary, Association of Cinematograph, Television and Allied Technicians, comme membre titulaire, et Madame P. Turner Obe, National Industrial Officer, General and Municipal Workers Union, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*, en remplacement respectivement de M.J. Mac Gougan, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 16 mars 1982.

Syrie

Le 22 janvier 1982, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Moufak Al-Qodsi, désigné par le gouvernement de la *Républi-*

des pays qui participent pleinement au système monétaire européen (l'Irlande et l'Italie ont été ainsi désignées). Ces prêts bonifiés sont affectés essentiellement au financement de projets d'infrastructures qui contribuent à la solution des principaux problèmes structurels affectant les pays concernés, à la réduction des disparités régionales et à l'amélioration de la situation de l'emploi. Ils peuvent atteindre jusqu'à 5 milliards d'Ecus, c'est-à-dire 1 milliard d'Ecus par an, de 1979 à 1983. C'est la Commission qui décide, dans le cadre des directives fixées par le Conseil, si le projets d'investissement peuvent bénéficier d'une bonification.

(4) *Aide accordée aux régions sinistrées d'Italie*
Le programme d'aide décidée par le Conseil des Communautés européennes prévoit des prêts d'un montant total d'un milliard d'Ecus assortis d'une bonification d'intérêt de 3 % financée par le budget de la Communauté; ces prêts proviennent des ressources du nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts et des ressources propres de la BEI.



que arabe syrienne, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne.

— 2 539,4 millions de prêts sur les ressources propres.



(notamment à des projets d'épuration des eaux usées au Danemark et en Grèce visant à réduire la pollution dans la mer Baltique et en Méditerranée), à la coopération industrielle dans des secteurs à technologie avancée entre entreprises de différents pays membres.

Principaux secteurs

Baisse du montant des prêts accordés à l'industrie mais augmentation des concours en faveur des initiatives de petite dimension
Financements accrus dans le domaine de l'énergie et des communications.

L'an dernier a été marqué par le tassement des demandes de financements émanant de l'industrie et les prêts accordés dans le secteur de la production — surtout en faveur de l'industrie mais aussi de certains projets dans le domaine de l'agriculture et des services — ont atteint 472,3 millions d'Ecus, soit une diminution de près de 20 % par rapport au montant de l'an dernier (585,4 millions).

On constate, en revanche, un aspect positif, à savoir l'augmentation des financements accordés à des projets de petite et moyenne dimension par le biais des prêts globaux; ces derniers sont en gros des lignes de crédit que la BEI ouvre à des banques ou à des institutions de financement qui opèrent au niveau régional ou national et qui utilisent les fonds pour financer une série d'investissements sélectionnés en accord avec la BEI.

L'an dernier, le montant des nouveaux prêts globaux en faveur de projets dans le secteur de la production a augmenté de 20 % pour atteindre le chiffre de 318,4 millions d'Ecus (265,5 millions en 1980).

La plupart de ces prêts globaux ont été accordés pour financer la création ou l'extension de petites et moyennes initiatives dans des zones de développement régional mais certains de ces prêts globaux (accordés en Grèce et en Italie et s'élevant à 29,5 millions d'Ecus) avaient pour but spécifique le financement d'équipements visant à réduire ou à rationaliser la consommation d'énergie dans l'industrie.

Au cours de l'année, le nombre d'investissements dans le secteur de la production financés par le biais de prêts globaux s'est élevé à 856 (soit une augmentation de 65 % par rapport au chiffre de 1980, à savoir 518) et le montant des crédits octroyés sur les prêts globaux s'est établi au total à 281,6 millions d'Ecus, soit plus du double du montant enregistré en 1980 (131,6 millions).

La grande majorité de ces investissements — environ 95 % quant au nombre et 80 % quant au montant des crédits — ont été effectués par des entreprises indépendantes de petite ou de moyenne dimension.

Les projets industriels plus importants financés par des prêts individuels présentent plusieurs caractéristiques importantes :

— plus de 40 % des fonds octroyés l'ont été à des fins de modernisation et de restructuration dans le but d'améliorer la productivité et la situation concurrentielle des sociétés bénéficiaires ;

— une partie des financements sont allés à des secteurs d'avenir à technologie avancée (par exemple, électronique — notamment fabrication de systèmes informatiques à micro-processeurs ; chimie fine ; pharmacie ; équipements bio-médicaux) ;

— plusieurs prêts ont été accordés en faveur d'investissements visant à réduire ou à rationaliser la consommation d'énergie, ou encore à remplacer le pétrole par d'autres combustibles.

Les financements en faveur d'équipements de production et de transport dans le secteur de l'énergie ont atteint au total 1 513,5 millions d'Ecus (prêts sur les ressources propres de la BEI : 1 137,7 millions d'Ecus ; garanties sur des prêts consentis par d'autres banques : 282,1 millions ; prêts sur les ressources du nouvel instrument communautaire : 93,7 millions).

Ce chiffre traduit une augmentation de près de 30 % par rapport au montant de 1980 (1 078 millions d'Ecus) et il représente environ 45 % des financements accordés l'an dernier par la Banque dans la Communauté.

Cette augmentation a bénéficié à des installations nucléaires (700,6 millions d'Ecus, contre 432,6 millions en 1980), à la mise en valeur de gisements d'hydrocarbures — pétrole, gaz et tourbe (138,5 millions, contre 105,2 millions l'an dernier), à la pose de gazoducs (285 millions, contre 179,3 millions) et à l'amélioration des réseaux de transport d'électricité (150,2 millions, contre 64,4 millions).

Les autres principaux domaines d'activité ont été :

Les transports (amélioration des communications routières, ferroviaires, maritimes et aériennes), auxquels ont été consacrés 400,6 millions d'Ecus, dont 99,5 millions sur les ressources du nouvel instrument communautaire. En 1980, le montant de ces financements s'élevait à 243,6 millions d'Ecus.

Les télécommunications (amélioration des réseaux de téléphone et de télex dans beaucoup de régions et amélioration des communications par satellite avec le Groënland), qui ont bénéficié de prêts d'un montant total de 362,6 millions d'Ecus, dont 63,7 millions sur les ressources du nouvel instrument communautaire. L'an dernier, les financements dans ce secteur s'élevaient à 366,4 millions d'Ecus.

L'adduction d'eau et l'épuration des eaux usées pour lesquels ont été prêtés 206,1 millions d'Ecus, dont 60 millions de prêts sur les ressources du nouvel instrument communautaire (montant en 1980 : 221,4 millions).

L'irrigation et le drainage, qui ont bénéficié de prêts d'un montant global de 83,1 millions d'Ecus, tous accordés sur les ressources propres de la Banque (193,2 millions en 1980).

D'autres projets d'infrastructures (il s'agit surtout de travaux d'infrastructure en vue de la construction de nouveaux logements, de la restauration d'écoles dans les régions sinistrées de l'Italie du Sud, ainsi que de centres de formation industrielle et agricole en Irlande), qui représentent un total de prêts de 311,5 millions d'Ecus, dont la plus grande partie — 222,9 millions — a été accordée sur les ressources du nouvel instrument communautaire. L'an dernier, le montant était de 131,2 millions.

Il est intéressant de noter que la Banque a accordé quatre prêts globaux à une institution financière française afin de contribuer au financement de divers travaux concernant des infrastructures locales dont la réalisation contribue au développement régional.

Activités d'emprunt en 1981

Pour financer ses prêts en 1981, la BEI a emprunté la contre-valeur de 2 309,7 millions d'Ecus sur les marchés de capitaux, soit un peu moins qu'en 1980 (2 466,8 millions d'Ecus).

Sur ce total, 1 267,8 millions d'Ecus ont été collectés par des émissions publiques et 974,9 millions par des placements privés. En outre, 67 millions ont été fournis grâce à la cession à des tiers de certificats de participation au financement des prêts de la Banque, assortis de la garantie de celle-ci.

Les monnaies dans lesquelles la Banque a emprunté ont été le \$ US (615,3 millions d'Ecus, 27,4 %) le deutsche mark (358,3 millions d'Ecus, 16 %) le florin (319,1 millions d'Ecus, 14,2 %) le franc suisse (300 millions d'Ecus, 13,4 %) le yen (263,5 millions d'Ecus, 11,8 %), le franc français (128,5 millions d'Ecus, 5,7 %) la livre sterling (106,8 millions d'Ecus, 4,8 %), le franc belge (51,7 millions d'Ecus, 2,3 %) le franc luxembourgeois (14,5 millions d'Ecus, 0,6 %). Pour la première fois la BEI a également emprunté en Ecus (85 millions d'Ecus, 3,8 %).

Doublement du capital de la BEI

Le capital souscrit de la BEI a été doublé et est passé à 14,4 milliards d'Ecus. Cette décision, qui a pris effet à compter du 31 décembre 1981, a été adoptée par le Conseil des Gouverneurs (composé d'un ministre pour chacun des dix Etats membres de la CEE) lors de la réunion annuelle du 15 juin.

La part de l'augmentation à verser par les Etats membres est fixée à 540 millions d'Ecus, ce qui portera le montant total du capital libéré ou à libérer à 1 465,715 millions d'Ecus. Les Etats membres paieront cette somme en huit versements semestriels.

Cette augmentation du capital met la BEI à même de poursuivre l'accroissement de ses activités de prêt. Le volume des financements que la Banque peut effectuer sur ses ressources propres est directement lié à l'importance de son capital souscrit. Ses statuts (qui font partie du Traité de Rome) prévoient en effet que l'encours de ses prêts et garanties ne doit pas dépasser 250 % du montant du capital souscrit.

Le doublement du capital souscrit a donc pour effet de porter ce plafond statutaire de 18 à 36 milliards d'Ecus. A la fin de 1981, l'encours total des prêts et garanties avait atteint 16,95 milliards d'Ecus.

UNE AMÉLIORATION ET EXTENSION DE LA PROCÉDURE DE CONCERTATION

La Commission a proposé (décembre 1981) au Parlement européen et au Conseil un projet de déclaration commune concernant une nouvelle procédure de concertation entre les trois institutions.

Le projet de déclaration commune vise à étendre, conformément aux vœux du Parlement, la procédure de concertation à tous les actes communautaires importants. En outre, la procédure devrait pouvoir s'ouvrir à la demande d'une des trois institutions.

La nouvelle déclaration devrait remplacer celle du 4 mars 1975 par laquelle les trois institutions ont voulu associer plus efficacement le Parlement à l'adoption de certains actes communautaires importants ayant des

implications financières notables. La Commission constate que cette procédure n'a pas fonctionné d'une manière satisfaisante. En effet, elle n'a pas répondu à l'attente du Parlement dans la mesure où elle « ne lui a pas donné le sentiment de participer à un véritable dialogue avec les membres du Conseil, qui était, aux yeux de la Commission, sa raison d'être ».

Le nouveau projet de déclaration commune décrit une procédure normale, en deux phases, à laquelle les présidents des trois institutions peuvent déroger, dans des cas particuliers, ou qu'ils peuvent compléter par des dispositions spéciales.

La première réunion de la commission de concertation est prévue à un stade aussi avancé que possible, dès que les membres du Conseil ont procédé à une étude suffisante de la proposition de la Commission pour pouvoir en discuter utilement avec les représentants du Parlement et la Commission. Même lors de la seconde et, en principe, dernière réunion de la commission de concertation, les orientations communes arrêtées par le Conseil devraient laisser la place à plusieurs options et permettre ainsi que s'établisse une discussion utile et fructueuse.

Après cette dernière réunion, un délai s'ouvre au cours duquel le Parlement peut émettre un nouvel avis et au terme duquel le Conseil est en droit de statuer définitivement.

La Commission estime que ces améliorations devraient permettre d'accroître la situation du Parlement dans la structure institutionnelle de la Communauté et, par suite, de renforcer celle-ci.

Comme l'ont suggéré récemment le Président de la Commission, M. Gaston Thorn, et le Commissaire chargé des relations avec le Parlement européen, M. Frans Andriessen, la Commission est d'avis que son projet de nouvelle déclaration commune devrait faire l'objet d'une procédure d'examen spéciale. Les trois institutions pourraient ainsi se mettre d'accord pour désigner des représentants à haut niveau qui seraient chargés d'examiner le projet de la Commission, d'essayer de trouver un terrain d'entente sur les modifications proposées et de leur faire rapport. Il serait naturellement bien entendu que la création de ce groupe *ad hoc* ne préjugerait en rien l'avenir et que chaque institution resterait libre de définir sa position sur la base du rapport de ce groupe.

La Commission estime que cette suggestion de procédure devrait permettre de trouver rapidement un accord satisfaisant sur les améliorations que trois institutions estiment nécessaires d'apporter à la procédure de concertation.

DÉCLARATION DU PRÉSIDENT DU CONSEIL CONCERNANT LE BUDGET DE 1982 (FÉVRIER 1982)

Pour la troisième année consécutive, le déroulement de la procédure budgétaire suscite des difficultés.

Cette situation est regrettable pour le fonctionnement et l'image de la Communauté et porte préjudice aux relations entre le Conseil des ministres et le Parlement européen.

C'est pour être en mesure d'entamer rapidement un dialogue fructueux avec le Parlement européen, — dialogue auquel sera bien entendu associée la Commission — que le Conseil, à l'initiative de la Présidence, a délibéré de ces questions dès sa première session de cette année, le mardi 26 janvier 1982.



Cette voie est assurément la seule qui puisse aboutir à un meilleur fonctionnement de la procédure budgétaire à l'avenir.

Il est apparu très souhaitable, pour qu'une telle démarche puisse atteindre ses objectifs, que l'action des E.M. soit coordonnée au sein du Conseil et en particulier qu'ils acceptent tous d'effectuer leurs versements intégralement sur la base du budget arrêté.

Cette condition a pu être obtenue dans le cadre de la décision du Conseil. Elle est importante : elle permet d'assurer le fonctionnement normal de la Communauté ; elle permet d'éviter la dispersion des positions des E.M. et les conséquences qui en résulteraient dans les relations entre ces Etats et la Commission.

Elle a surtout permis de prendre la décision simultanée d'ouvrir, dans un esprit de coopération constructive avec le Parlement européen, un dialogue sur les questions qui nous séparent, et principalement la classification des dépenses, sans mettre l'accent sur les problèmes pendants concernant le budget de 1982 qui n'ont malheureusement pas encore pu être résolus d'un commun accord, comme le Conseil l'avait demandé dans sa lettre du 21.12.81 au Président du Parlement européen.

Le Conseil a estimé qu'il ne pouvait pas s'engager dans la voie de la clarification, du dialogue axé vers l'avenir, sans inclure dans sa décision un élément de protection de ses droits portant sur le budget de 1982.

La présidence a considéré dans ces conditions qu'il était de son devoir d'éviter la menace qu'une absence de décision du Conseil aurait fait peser sur la coopération entre les institutions.

A titre conservatoire, le Conseil a donc également décidé d'introduire un recours à la Cour de Justice contre le budget de 1982 et les conditions dans lesquelles il a été voté par le Parlement et arrêté.

Le Conseil a par ailleurs, dans la même décision, déjà fixé les procédures qui permettent de préparer le dialogue inter-institutionnel qui doit être entamé dans les meilleurs délais.

Dans son esprit, il est en effet très souhaitable qu'il puisse aboutir avant le début de la procédure d'élaboration du budget de 1983.

LA SITUATION AGRICOLE DE LA COMMUNAUTÉ RAPPORT 1981 (5)

En 1981, les prix agricoles ont augmenté de plus de 11 %, ce qui constitue un taux d'accroissement très supérieur à celui de 1980 (soit quelque 8 %) ; et l'amélioration des prix payés aux agriculteurs s'est accélérée au cours de l'année. Toutefois, les coûts ont continué à augmenter à peu près dans les mêmes proportions qu'en 1980 et en dépit de différences importantes entre les situations des différents Etats membres, la moyenne du revenu réel a subi, une fois de plus une légère diminution, qui était cependant substantiellement inférieure

(5) Rapport publié (janvier 1982) en même temps que le « Quinzième rapport général sur les activités des Communautés européennes ».

Ce rapport peut être obtenu à l'Office des publications officielles des Communautés européennes au prix de 800 FB ou de son équivalent dans d'autres monnaies.

à celle des années précédentes. En raison de la situation difficile de l'économie dans son ensemble et du niveau élevé du chômage, le changement structurel dans l'agriculture s'est ralenti et le nombre de personnes abandonnant les campagnes a également diminué. Le coût de la politique agricole commune en tant que pourcentage du budget global de la Communauté a continué à diminuer ; il est passé de 77 % en 1967 à 67 % en 1981.

L'adhésion de la Grèce a constitué un événement particulièrement important pour l'agriculture de la Communauté en 1981, compte tenu du pourcentage élevé (quelque 30 % de la main-d'œuvre grecque qui est employée dans l'agriculture ; cette adhésion a également introduit certains produits nouveaux dans l'agriculture communautaire, ou considérablement augmenté l'importance de ces produits, tels que le coton, les fruits séchés, le tabac et l'huile d'olive.

Voici les principales conclusions du dernier rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, qui est le septième à être publié et qui a été préparé selon les orientations générales résultant des révisions de 1980, les seuls changements étant ceux qui concernent l'ordre de présentation. Ce document constitue une fois de plus un document très utile, qui fournit une vue générale du développement de la politique agricole commune, ainsi qu'une profusion de données statistiques sur l'agriculture européenne. A la suite de l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne au 1^{er} janvier 1981, le rapport couvre désormais l'Europe des Dix et il contient des données nouvelles relatives à ce nouvel Etat membre.

S'ajoutant aux chapitres généraux relatifs à la situation économique, les structures, la production, les revenus, les consommateurs, les marchés agricoles et le financement de la politique agricole commune, ce rapport 1981 comporte quatre chapitres consacrés à des sujets particuliers :

1. Aide alimentaire de la Communauté

La Communauté joue un rôle important et croissant dans l'aide alimentaire accordée à ceux qui en ont besoin dans le tiers monde. Son programme est exclusivement fondé sur les besoins des bénéficiaires et il comporte essentiellement des dons à fond perdu, bien qu'une certaine partie du programme soit liée à la réalisation de projets de développement dans le tiers monde. L'historique et le développement de l'aide alimentaire accordée par la Communauté sont retracés en termes quantitatifs autant que financiers, depuis ses origines en 1968. Les besoins, les critères et les objectifs de cette assistance sont clairement indiqués, ainsi que sa relation avec la production indigène et les échanges commerciaux.

2. Contribution de la politique agricole commune au développement économique de la Communauté

Ce chapitre comporte une description de la « révolution silencieuse qui a eu lieu au cours de ces 20 dernières années dans l'agriculture européenne, et l'on constate à quel point est impressionnant l'accroissement de l'efficacité de l'agriculture, par rapport à la situation du passé. La superficie cultivée a diminué et la main-d'œuvre a baissé de plus de 50 % depuis 1960. Bien que l'augmentation de la productivité du travail ait été beaucoup plus élevée que celle des autres secteurs, le niveau absolu de cette productivité continue à être

beaucoup plus faible que dans ces autres secteurs. La contribution de la politique agricole commune à la lutte contre l'inflation ainsi que son influence sur la distribution des ressources, sur les échanges, sur les économies régionales et sur la situation sociale en milieu rural sont également passées en revue.

3. Développement de la législation vétérinaire

La législation vétérinaire contribue utilement à réduire les conséquences économiques des maladies sur la capacité productive de l'agriculture européenne et elle constitue un facteur essentiel dans le maintien de la liberté des échanges d'animaux et de produits d'origine animale, tant dans la Communauté qu'entre la Communauté et le monde extérieur. L'harmonisation de l'essentiel de la législation nationale des Etats membres a constitué une première priorité, afin d'éviter que des facteurs techniques ne soient utilisés comme instruments de protection. Simultanément, l'effort a porté sur l'amélioration de la situation sanitaire du cheptel de la Communauté et sur l'application de dispositions sanitaires plus strictes. Des critères comparables sont appliqués aux échanges avec les pays tiers en vue de protéger les acquis obtenus dans la Communauté en matière de situation sanitaire des animaux et de l'homme.

4. Politique agricole commune et politique à l'égard des échanges de produits agricoles

Ce chapitre comporte un examen des relations existant entre la politique agricole commune et la politique commerciale de la Communauté. Le prélèvement à l'importation pratiqué dans la politique agricole commune assure la stabilité des prix dans la Communauté européenne, tout en permettant une politique commerciale non discriminatoire et ne comportant aucune restriction quantitative. Les restitutions à l'exportation permettent aux marchands de la Communauté d'intervenir sur le marché mondial. Ces instruments n'ont pas constitué une restriction aux échanges, ce qui est démontré par le fait que la Communauté continue à être le plus grand importateur mondial de produits agricoles. Ce chapitre examine également le problème des obligations internationales de la Communauté, ainsi que celui de l'impact des échanges agricoles sur la balance commerciale.

PRODUITS TEXTILES: MARQUAGE D'ORIGINE

La Commission a adopté (décembre 1981) une proposition de règlement du Conseil relative à l'indication d'origine de certains produits textiles importés des pays tiers.

Le but de cette proposition est d'établir des règles uniformes dans ce domaine afin d'éviter que la disparité des réglementations nationales ne conduise à des perturbations des échanges tant en ce qui concerne leur accès au marché communautaire que leur circulation au sein de la Communauté.

En vue de réduire au minimum nécessaire les sujétions administratives, la proposition prévoit que le contrôle de l'indication d'origine soit assuré sous la responsabilité exclusive de l'Etat membre sur le territoire duquel les produits sont mis en libre pratique. Il en résulte clairement une interdiction de contrôle aux frontières intérieures. Par conséquent, de ce règlement, tout en favorisant la transparence des échanges extérieurs, contribuera à un meilleur fonctionnement du marché intérieur.

Des réglementations similaires existent d'ailleurs dans de nombreux pays, comme les Etats Unis, la Canada, le Japon et la Finlande.

En présentant cette proposition, la Commission souligne, d'une part, sa responsabilité exclusive concernant les questions de marquage obligatoire. Elle demande donc aux Etats membres de s'abstenir de prendre des mesures nationales dans ce domaine. Quant aux réglementations nationales existantes, notamment en Grande-Bretagne et en France, elle poursuit les procédures 169 du Traité. Elle souligne d'ailleurs sa détermination de limiter toute réglementation communautaire aux domaines textile et habillement compte tenu de la situation particulière de ce secteur.

GROUPEMENTS DES PRODUCTEURS ET LEURS UNIONS DANS LE SECTEUR DU COTON

Lors de sa session du 19 janvier 1982, le Conseil a repris son examen d'une proposition de règlement concernant les groupements des producteurs et leurs unions dans le secteur du coton. Il est rappelé que le règlement proposé vise à compléter — sur la base des dispositions du protocole n° 4 de l'acte d'adhésion de la Grèce — le régime communautaire applicable au coton moyennant l'octroi d'aides à la constitution de groupements de producteurs ainsi qu'à certains investissements, notamment machines de récolte, auxquels ceux-ci pourraient procéder.

A l'issue de ses débats, le Conseil a réalisé un accord quant au fond sur cette proposition avec un taux de participation communautaire de 40 % étant entendu que les dépenses éligibles pour les aides aux investissements ne dépassent pas 30 mio Ecu.

CONCOURS DU FONDS RÉGIONAL

La Commission a approuvé (janvier 1982) la 4ème tranche de concours du Fonds européen de Développement régional (section sous quota) pour 1981. Cette dernière tranche de l'année 1981 représente un montant de 911,50 mio Ecu et concerne 1 707 projets d'investissement: 93,55 mio Ecu pour 470 projets d'investissements industriels, artisanal ou de service et 817,95 mio Ecu pour 1 237 projets d'investissement en infrastructure. Tous les Etats membres en sont bénéficiaires. Par le volume total des concours accordés, cette tranche est de loin la plus importante depuis la création du Fonds en 1975.

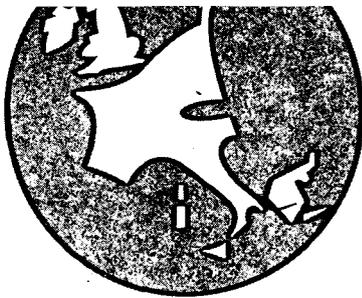
Parmi les projets les plus significatifs ayant fait l'objet d'un concours, on peut signaler en particulier:

— au Danemark, la poursuite de la construction à Hirtshals du « Centre de la Mer du Nord » destiné à la recherche et la formation pour la pêche;

— en Grèce, dans la lignée de projets financés depuis le début de 1981, de nouveaux réseaux de télécommunication (Macédoine centrale et occidentale), de chemin de fer (raccordement du Nord de la Grèce) et une nouvelle zone industrielle (Larissa).

— En France, la poursuite de l'amélioration des réseaux routiers et téléphoniques; on notera en outre le nombre des projets industriels qui permettront la création directe d'un nombre important d'emplois.

— En Irlande, l'amélioration des réseaux nationaux téléphonique et télex, routiers et un programme important de zones industrielles et d'usines préconstruites.



— En Italie, des travaux hydrauliques et d'épuration (Latium, Pouilles, Basilicata, Campanie, Calabre, Sicile et Sardaigne), des travaux ferroviaires et routiers (Campanie, Calabre) et un complexe d'infrastructure visant le développement des activités productives et l'amélioration de la qualité de la vie (Marche).

— Au Royaume-Uni, plusieurs aéroports régionaux dont il est attendu un impact important (Northern, North-West et South-West).

La Commission a également décidé d'octroyer un concours de 0,05 mio Ecu en faveur du financement d'une étude en relation étroite avec les opérations du Fonds au Royaume-Uni.

En 1981, le Fonds aura financé 2 763 projets d'investissement pour un total de 1 668,37 mio Ecu : 198,17 mio Ecu de concours pour 700 projets d'investissements industriels, artisanal et de service, 1 468,15 mio Ecu de concours pour 2 059 projets d'investissement en infrastructure et 2,06 mio Ecu de concours pour 4 études. La quasi totalité des crédits d'engagement disponibles pour le FEDER en 1981 aura ainsi été utilisé, mais certains Etats membres n'ont toutefois pas pu absorber la totalité des crédits qui leur étaient affectés.

Le montant total des concours accordés depuis la création du FEDER, au titre de sa section sous quota en 1975 s'élève actuellement à environ 5 290 mio Ecu pour 14 524 projets financés.

On rappellera que la section sous quota du FEDER représente 95 % des ressources du Fonds, et qu'en ce qui concerne la section hors-quota, la Commission a approuvé en 1981, un concours total de 166 mio Ecu répartis sur cinq ans pour six programmes spéciaux de développement régional.

UNION DOUANIÈRE — PROGRAMME POUR 1982

La Commission a adopté (février 1982) le programme 1982 pour la réalisation de l'Union douanière.

Cette communication consiste en une analyse des réalisations intervenues depuis 1979, d'une part, et d'une liste des priorités à réaliser en 1982, d'autre part, et ceci aussi bien au niveau de la Commission que du Conseil.

Si la réalisation de l'Union douanière a enregistré des progrès notables depuis cette date, l'analyse des résultats globaux obtenus démontre qu'un ralentissement certain est intervenu après le premier semestre 1979. La Commission considère qu'en l'absence d'une ferme volonté politique de nouveaux progrès seront d'autant plus difficile à accomplir qu'ils sont subordonnés à l'acceptation par les Etats membres de l'adaptation de certaines de leurs structures juridiques et administratives.

Or, l'insuffisance, voire l'absence d'une telle volonté est manifestement l'une des causes essentielles du ralentissement constaté, dans la mesure où elle ne permet pas aux experts de surmonter les difficultés techniques rencontrées.

La Commission tient à rappeler le rôle fondamental qui est dévolu à l'Union douanière dans la construction du marché intérieur. Ainsi la déclaration du Conseil européen de Luxembourg des 29 et 30 juin 1981 formulée à la suite de la communication de la Commission au Conseil sur la situation du marché intérieur du 17 juin 1981 et selon laquelle un effort particulier doit être fait

pour renforcer et développer le marché intérieur, confère-t-elle au raffermissement de l'Union douanière toute son actualité.

Vingt-quatre ans après l'institution de la Communauté européenne, force est de constater qu'on est encore loin de la réalisation de l'Union douanière.

Si les résultats obtenus depuis 1979, consistant dans l'adoption d'un nombre considérable de propositions douanières (9 propositions en 1979, 7 en 1980 et 5 propositions en 1981, sans compter les propositions relatives à la pure gestion de l'Union douanière) pourraient être jugés relativement satisfaisants, il est à noter que certaines d'entre elles avaient été présentées au Conseil des années auparavant, que plusieurs textes adoptés présentent une ampleur limitée ou ne représentent que l'exécution de dispositions internationales négociées précédemment et surtout que d'autres propositions importantes n'ont pas encore été adoptées par le Conseil dans les délais prévus.

La Commission estime que l'affirmation d'une réelle volonté politique de la part du Conseil devrait conduire ce dernier à faire plus largement appel aux possibilités offertes par l'article 155 du Traité, en déléguant les pouvoirs nécessaires à la Commission. En effet, une répartition judicieuse des tâches qui laisserait à cette dernière le soin de régler le détail de l'exécution des actes adoptés par le Conseil, permettrait de diminuer le caractère hautement technique de la plupart des propositions et de concentrer les discussions au sein du Conseil sur les aspects majeurs de la politique douanière. Une telle approche s'inscrirait entièrement dans la ligne tracée par les chefs d'Etat et de gouvernement à Paris, en décembre 1974, qui ont souligné à cette occasion l'intérêt d'une application des dispositions du Traité de Rome en vertu desquelles les compétences d'exécution et de gestion qui découlent des règlements communautaires peuvent être conférés à la Commission.

La Commission, confirmant sa volonté de voir réalisée l'Union douanière, invite le Conseil à accorder une priorité effective aux travaux relatifs à la réalisation de l'Union douanière et à lui conférer des compétences plus étendues pour l'exécution des règles qu'il établit.

DIRECTIVE « INFORMATION PÉRIODIQUE » SESSION DU CONSEIL DES 15-16 FÉVRIER 1982

Cette directive qui constitue la suite des directives « conditions d'admission à la cote officielle d'une bourse des valeurs » et « conditions d'émission du prospectus à publier pour cette admission » adoptées respectivement en mars 1979 et mars 1980, a pour but d'imposer aux sociétés dont les actions sont admises à la cote officielle d'une bourse des valeurs d'un Etat membre de publier, dans les 4 mois qui suivent chaque semestre considéré, un rapport relatif à leurs activités et à leurs résultats portant sur le premier semestre de chaque exercice.

Ce rapport doit comporter des données chiffrées (comprenant au moins le montant net du chiffre d'affaires et le résultat avant ou après déduction des impôts) et un commentaire comprenant toute donnée significative devant permettre aux investisseurs de porter un jugement sur l'évolution de l'activité et sur les résultats de la société.

Toutefois, les Etats membres peuvent habiliter les autorités compétentes à autoriser les sociétés, cas par cas et à titre exceptionnel, à fournir le résultat sous

forme d'une estimation chiffrée à condition que ces sociétés ne soient admises à la cote officielle que d'un seul Etat membre.

Il est loisible aux Etats membres de soumettre les sociétés à des obligations plus rigoureuses ou supplémentaires pour autant que celles-ci soient d'application générale.

La directive comporte en outre une série d'autres dispositions concernant notamment la publicité, les sociétés dont le siège est établi en dehors de la Communauté et la coopération entre les autorités.

Les autorités compétentes s'efforceront d'accepter comme texte unique le texte du rapport semestriel qui répond aux exigences imposées par l'Etat membre où les actions de la société ont été introduites pour la première fois à la cote officielle. Les Etats membres se concerteront pour faire converger les obligations plus rigoureuses que leurs autorités pourront encore imposer de façon à procéder à des adaptations ultérieures de la directive à la lumière des progrès réalisés, de façon à aboutir à la reconnaissance mutuelle du rapport semestriel qui répond aux impératifs de l'Etat où la société a été admise pour la première fois à la cotation officielle.

La Commission est chargée de faire rapport dans un délai de 5 ans sur l'application que feront les autorités du pouvoir qui leur est laissé d'imposer des obligations plus contraignantes que celles prévues dans la directive. Le cas échéant, elle pourra proposer des mesures allant vers la reconnaissance obligatoire par les autres Etats du rapport semestriel qui répond aux exigences de l'Etat de la première cotation.

SYMPOSIUM SUR L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE GRECQUE

Le bureau (*) de rapprochement des entreprises des Communautés européennes organisera en collaboration avec la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Athènes un symposium sur l'industrie alimentaire.

Ce symposium qui se tiendra à Athènes les 24 et 25 juin 1982 réunira les opérateurs économiques de la Grèce et des autres pays de la Communauté afin de faciliter l'interpénétration industrielle et commerciale dans ce secteur vital de l'économie grecque.

La Grèce qui dispose d'un potentiel agricole relativement important a besoin de l'appui technologique et commercial de la Communauté européenne pour adapter et développer ses structures industrielles dans ce domaine.

Les liens particuliers de la Grèce avec les marchés du Moyen Orient et des pays de l'Est font de ce pays un partenaire privilégié dans le développement de stratégies de pénétration commerciale dans ces régions.

L'objectif du symposium est de permettre aux opérateurs économiques de la Communauté de se familiariser avec la structure industrielle de la Grèce et leur fournir en même temps les informations adéquates sur les procédures, les incitations et les moyens pour la coopération et l'investissement éventuels avec un partenaire grec.

(*) Bureau de rapprochement des entreprises, 17, rue Archimède - Btes 1 & 5 - B - 1040 Bruxelles

A l'occasion du symposium des contacts directs entre agents économiques de la Grèce et de la Communauté pourront se nouer en vue d'accords de coopération individuels pour des opérations communes en Grèce ou sur les marchés extérieurs.

Les demandes pour une information complémentaire et le bulletin d'inscription sont à adresser au secrétariat du symposium :

III. — Relations extérieures

RELATIONS AVEC LES ETATS ACP

Lors de sa session du 26 janvier 1982, le Conseil est convenu d'autoriser la Commission à reprendre avec les Etats ACP la négociation sur le prix garanti du sucre pour la campagne 1981/82, sur la base d'un taux d'augmentation de ce prix garanti égal au taux d'augmentation retenu pour cette même campagne pour le prix du sucre blanc.

Toutefois, en vue d'assurer le maintien d'une marge de raffinage acceptable, le Conseil est convenu de suspendre, à compter du 1^{er} juillet 1982 et pour trois campagnes, le régime de péréquation des frais de stockage applicable au sucre préférentiel, étant entendu que le Conseil procédera avant le 1^{er} mai 1985 sur la base d'un rapport de la Commission à un examen des conséquences qui pourraient résulter d'une telle suspension, et prendra, le cas échéant, les décisions nécessaires.

Dans ce contexte, le Conseil est convenu de rétablir à l'avenir les relations qui existaient dans le passé entre le prix d'intervention du sucre blanc et celui du sucre brut ainsi que découvrir le préjudice subi par les producteurs du sucre brut communautaires résultant de la différence existant actuellement entre l'augmentation du prix du sucre brut et celle du sucre raffiné.

D'autre part, en ce qui concerne le souhait exprimé par les Etats ACP suite à la réduction qui a dû, conformément à la Convention de Lomé, être appliquée aux transferts au titre du système Stabex pour l'année d'application 1980, le Conseil a pris acte de ce que la Commission lui adressera une communication sur ce point — communication qu'il examinera au cours d'une prochaine session.

SITUATION EN POLOGNE

A) Communiqué final de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères (Bruxelles, janvier 1982)

1. L'évolution de la situation en Pologne suscite la totale réprobation des Dix.

2. Ils ont noté les déclarations des dirigeants polonais sur leurs intentions de préserver l'indépendance nationale et de procéder à brève échéance au rétablissement des libertés et des réformes ainsi qu'à la reprise du dialogue avec les diverses composantes de la nation polonaise. Contrairement à ces déclarations ils doivent malheureusement constater aujourd'hui que ce n'est pas le dialogue qui s'est instauré mais bien la répression avec son cortège de violations des droits les plus élémentaires de l'homme et des citoyens au mépris des dispositions de l'acte final d'Helsinki, de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme.

travaient communiquer des informations qui releveraient de leurs secrets d'affaires. Leur collaboration est évidemment facultative. Si la collaboration est refusée à la Commission, celle-ci est habilitée à décider sur base des données disponibles.

Au terme de l'enquête, la Commission établit un rapport sur les résultats obtenus qui, à l'image de l'avis d'ouverture, est publié au *Journal Officiel*, en même temps que les décisions sur les mesures à adopter.

La confirmation du pouvoir d'enquête de la Commission renforcera le rôle de la Communauté vis-à-vis des pays tiers, notamment au sein du GATT ou la Commission disposera dorénavant, grâce à l'enquête conduite par ses soins, de tous les éléments du problème, ce qui lui permettra de répondre aux arguments qui ne manqueront pas de lui être opposés par les pays tiers, objets de mesures de sauvegarde.

2. Critères relatifs à la notion de préjudice

Dans le système précédent, cette définition était très vague et se bornait à reprendre les notions assez imprécises de l'article XIX du GATT. La situation contrastait à cet égard avec celle existant dans le cadre de la réglementation anti-dumping et dans le secteur des textiles par exemple. Le Conseil a donc défini les critères essentiels pour l'évaluation du préjudice grave et de la menace de préjudice.

Les critères retenus peuvent être classés en deux groupes :

— le premier comprend les indicateurs les plus apparents : volume et prix des importations.

— Le deuxième concerne le préjudice au sens propre, à savoir l'impact des importations sur la situation des producteurs communautaires. Cet impact est mesuré à partir de facteurs économiques tels que la production, l'utilisation des capacités, les stocks, les ventes, la part de marché, les prix (dépression des prix ou empêchement des hausses de prix qui seraient intervenues normalement), les bénéfices, le rendement des capacités, le flux des liquidités, l'emploi.

L'évaluation du préjudice doit se fonder sur une pondération de ces divers critères dont ni un seul, ni même plusieurs ne constituent nécessairement une base de jugement déterminante.

3. Unification des régimes de sauvegarde

Le règlement (CEE) n° 926/79 établissait des procédures différentes pour l'adoption de mesures de sauvegarde, selon que le produit était libéré au plan communautaire ou uniquement au plan national. Dans le premier cas (libération communautaire), la procédure était communautarisée, alors que dans la seconde hypothèse (libération nationale), les Etats membres avaient de larges possibilités d'agir sur le plan national. Le nouveau régime est désormais uniforme et communautarisé pour tous les produits. La compétence pour l'adoption de mesures de sauvegarde est en principe réservée aux instances communautaires.

Les Etats membres gardent la possibilité d'adopter en cas d'urgence et à titre conservatoire, des mesures de sauvegarde nationales. Toutefois, l'institution de telles

maximales de ces mesures nationales resté limitée à un mois, à moins que la Commission ou le Conseil ne les reprennent au plan communautaire. A partir de 1985, pour les produits libérés au niveau communautaire et de 1988 pour les produits libérés au niveau national, les Etats membres ne pourront plus instaurer des mesures de sauvegarde sans l'accord de la Commission.

4. Liste des restrictions résiduelles

Une dernière innovation mérite d'être mentionnée. On se rappelle que le règlement (CEE) n° 926/79 comportait une liste positive des produits libérés. Le nouveau règlement est basé sur le principe d'une libération générale, exception faite des restrictions résiduelles des Etats membres qui, dorénavant, sont indiquées d'une façon plus compréhensible sur une courte liste négative. Les produits concernés par la restriction sont catalogués d'après leurs codes Nimex et le champ d'application géographique de chaque restriction est clairement indiqué.

La liste négative constitue une photographie précise de l'état actuel des restrictions nationales. Toute modification de cette liste négative ne pourra s'effectuer qu'au travers des procédures communautaires.

CONVENTION DE LOMÉ — STABEX

Le système STABEX vise essentiellement à garantir la stabilisation des recettes provenant de l'exportation par les pays ACP à destination de la Communauté, de produits dont leurs économies dépendent. L'article 27 de la Deuxième Convention de Lomé prévoit que, sur demande d'un Etat ACP, le Conseil peut, à la suite de la présentation d'un rapport de la Commission, décider d'accorder la couverture, par le système STABEX, des exportations de produits d'un Etat ACP à destination d'autres Etats ACP. Pour la première fois une telle demande vient d'être introduite par un pays ACP : il s'agit de la Dominique et les produits concernés sont l'huile de coco et les noix de coco.

Ces productions, essentiellement exportées vers d'autres Etats ACP, vont considérablement diminuer au cours des prochaines années, suite aux cyclones qui ont frappé l'île en 1979 et 1980 et qui ont détruit près de 70 % des cultures.

Au vu des éléments fournis par la Dominique, la Commission a, dans son rapport au Conseil (février 1982), émis un avis favorable à la couverture des exportations de ces produits à destination d'autres pays ACP.

AIDE ALIMENTAIRE (SESSION DU CONSEIL DU 26 JANVIER 1982)

en faveur de réfugiés en Somalie

Le Conseil a marqué son accord sur l'action d'urgence, proposée par la Commission en faveur des réfugiés en Somalie par l'intermédiaire de l'UNHCR, portant sur 1 000 t de sucre destinées à être distribuées dans les camps de réfugiés (où elles pourraient couvrir les besoins en sucre des 700 000 réfugiés pendant un mois environ.



3. Aussi lancent-ils un appel pressant pour que les autorités polonaises, dans les plus brefs délais, lèvent la loi martiale, libèrent les personnes arrêtées et restaurent un dialogue réel avec l'Eglise et Solidarité.

4. La signification de ces événements dramatiques dépasse le cadre de la seule Pologne. L'incapacité des systèmes totalitaires tels ceux de l'Europe de l'Est à accepter les adaptations nécessaires pour faire place aux aspirations les plus légitimes de la population est de nature à mettre en cause la confiance des opinions publiques dans possibilité de rapports de coopération avec les pays de l'Est, et à porter par là une grave atteinte aux relations internationales. A ce sujet, les Dix notent avec préoccupation et réprobation les graves pressions extérieures et la campagne menée par l'U.R.S.S. et d'autre pays de l'Est contre l'effort de renouveau en Pologne.

5. Cette situation déjà grave se trouverait encore aggravée si une intervention ouverte du Pacte de Varsovie devait se produire. C'est pour cette raison que les Dix souhaitent adresser une solennelle mise en garde à l'encontre d'une telle intervention.

6. Les Dix sont solidaires du peuple polonais et sont prêts à continuer leur aide humanitaire directe en sa faveur.

7. Ils ont pris note des mesures économiques décidées par le gouvernement des Etats-Unis à l'encontre de l'U.R.S.S. Les dix procéderont à cet égard à des concertations étroites et positives avec le gouvernement des Etats-Unis et les gouvernements des autres Etats occidentaux afin de préciser quelles sont les décisions qui servent le mieux leurs objectifs communs et d'éviter tout ce qui serait de nature à compromettre leurs actions respectives.

8. L'évolution en Pologne constitue une violation grave des principes de l'acte final d'Helsinki. Les Dix considèrent dès lors que la Conférence de Madrid doit s'en saisir le plus tôt possible et au niveau ministériel.

Les Dix approcheront les neutres et les pays non-alignés pour leur proposer une reprise anticipée de la réunion de Madrid.

9. Les Dix agiront au sein des Nations Unies et des institutions spécialisées pour dénoncer les violations des libertés humaines et les actes de violence.

10. D'autres mesures seront envisagées en fonction de l'évolution de la situation en Pologne, notamment s'agissant de mesures de crédits et de mesures d'aide économique pour la Pologne et en ce qui concerne la politique commerciale communautaire vis-à-vis de l'U.R.S.S.

De surcroît les Dix examineront la poursuite de l'aide alimentaire à la Pologne.

B) Session du Conseil du 26 janvier 1982

1. Conformément à la proposition de la Commission, le Conseil a décidé de ne plus continuer dans les circonstances actuelles les ventes à la Pologne de produits alimentaires à des conditions exceptionnelles (3ème tranche B). Les fonds prévus pour ce commerce seront en tout ou en partie utilisés pour une action purement humanitaire (sous forme de dons) en faveur de la population polonaise à acheminer via les O.N.G. La Commission et le COREPER sont chargés de la mise en œuvre de cette action humanitaire et notamment de la question de savoir quels montants exacts à y consacrer. Il est bien entendu que les exportations aux conditions normales pourront continuer.

2. Le Conseil, ayant entendu le rapport de son Président sur les délibérations des ministres des Affaires étrangères :

a) a donné mandat au COREPER d'étudier avec la Commission les mesures de politique commerciale à l'importation susceptibles d'être prises à l'égard de l'U.R.S.S., étant entendu que cette étude ne préjugerait pas les décisions opérationnelles éventuelles qui relèveraient de décisions ultérieures du Conseil ou des gouvernements des Etats membres.

b) a invité le COREPER et la Commission de procéder à un échange d'informations et à une analyse des mesures économiques prises par les Etats-Unis à l'égard de l'Union soviétique pour connaître leur portée exacte et leur impact sur l'économie et le commerce des Etats membres de la Communauté. A la lumière de cette étude, le Conseil serait appelé à prendre les décisions pour respecter l'engagement du par. 7 du communiqué du 4 janvier 1982.

UN NOUVEAU RÉGIME COMMUN A L'IMPORTATION

Le Conseil a adopté (février 1982) le nouveau régime d'importation à l'égard des pays tiers autres que les pays à commerce d'état, la Chine et Cuba. Le nouveau règlement entré en vigueur le 9 février 1982, remplace l'ancien règlement (CEE) n° 926/79. Il marque un nouveau progrès substantiel dans la politique commerciale autonome de la Communauté à l'égard des pays tiers et se situe pour l'essentiel dans la ligne des propositions innovatrices faites en décembre 1980 par la Commission.

Les innovations principales par rapport à la situation préexistante peuvent être résumées comme suit :

1. Procédure communautaire d'enquête

Alors que l'ancien règlement (CEE) n° 926/79 s'était borné à organiser une simple procédure de consultation et d'information entre la Commission et les Etats membres avant l'adoption de mesures de surveillance ou de sauvegarde, le nouveau régime établit, en outre, le principe d'une enquête formelle menée au plan communau-



en faveur de la Grenade et de la Dominique

Le Conseil a marqué son accord sur l'attribution de :

— 150 t de riz (équivalent à 435 t de céréales) à la Grenade

— 540 t de riz (équivalent à 1 565 t de céréales) à la Dominique,

à faire valoir sur les 2 000 t de céréales « pour d'autres pays » dans le cadre du programme d'aide alimentaire en céréales pour 1981.

RÉPERTOIRE DES ANNONCEURS

Dict. Joly, p. II couv. — Editions Techniques et Economiques : Le pouvoir patronal (Droit social) p. II couv. — Quels transports pour les pays en développement, p. II couv. — Rev. d'Economie Industrielle, p. III couv. — L'Age de la politique sociale, P. de Laubier, p. IV de couv. — Horizons énergétiques du Tiers-Monde 2000-2020, p. 173. — Droit social (numéros spéciaux groupés) p. 174.

Horizons énergétiques du Tiers-Monde 2000 — 2020

Jean-Marie FRISCH

*Attaché à la Direction Générale
Electricité de France*

Redouté depuis 1973 comme producteur d'énergie à cause du pétrole, le Tiers Monde en tant que consommateur reste encore négligé, voire totalement ignoré.

Il est vrai que les 3/4 des habitants de la planète ne mobilisent aujourd'hui que le cinquième de l'énergie consommée (Chine et sources non-commerciales comprises).

Mais avec l'explosion démographique et l'indispensable développement économique l'accompagnant, cette part devrait atteindre 50 % en 2020, pour un montant de quelque 10 milliards de tonnes-équivalent pétrole. Et ceci, bien que les rations par tête demeurent encore à cette échéance, pour la majorité des habitants de cet ensemble, des plus modestes.

Ce défi à relever est d'autant plus pressant qu'une fraction importante de cette consommation restera malgré tout, plus longtemps et plus massivement que dans les économies industrialisées, liée au pétrole. Dès lors, la question est posée à chaque pays développé : comment résoudre ses propres problèmes énergétiques sans aggraver le sort des plus démunis ?

Tels sont les principaux enjeux qui se dégagent de la lecture de cette vaste étude comprenant une centaine de tableaux chiffrés. Pour la première fois, au-delà des simplifications des projections économiques, y sont examinées dans dix régions distinctes, en fonction des spécificités économiques, géographiques et démographiques locales, les perspectives à long terme (2000-2020) de consommation et d'approvisionnement en énergie primaire, sources non-commerciales comprises.

Un rapport donc, qui servira désormais de référence pour toutes les études énergétiques mondiales, en particulier celles qui s'interrogeront sur l'avenir du Tiers Monde.

« *A frightening picture of the possible increase in energy demand in Third World countries* »
(The Times)

« *Une étude qui a l'originalité de classer le Tiers Monde en dix régions cohérentes et qui décrit pour la première fois les énergies non-commerciales* »

(Le Monde)

« *Une étude qui va à l'encontre de bon nombre d'idées reçues* »

(Le Figaro)

« *Une étude qui suscite un vif intérêt et fournit un éclairage nouveau sur la question des pays en voie de développement* »

(Le Matin de Paris)

« *Pour la première fois, un chercheur s'est attaché à mesurer l'ampleur des besoins du Tiers Monde pour 2000 et 2020* »

(Ouest-France)

UN OUVRAGE BILINGUE FRANÇAIS-ANGLAIS — 276 PAGES — PRIX 70 F.

Publié pour la Conférence Mondiale de l'énergie
par **les Éditions Techniques et Économiques**
3, rue Soufflot 75005 Paris Tél : (1) 634 10 30

DROIT SOCIAL

Numéros spéciaux récemment parus

LE PARTAGE DU TRAVAIL

Présentation

Le partage du travail : un enjeu économique, par Denis PIET, Maître de Conférence à l'Institut d'Études Politiques et André ZYLBERBERG, chargé de Recherches au Centre « Travail et Société ».

L'entreprise et la durée du travail : un enjeu social, par Michel PRADERIE, Rapporteur général du Comité Emploi-Travail du VII^e Plan et Daniel BAROIN, Chargé de Recherche au Centre « Travail et Société ».

Aménagement du temps et conditions de travail, par Martine AUBRY, Directrice d'Études à l'Université Paris IX Dauphine et Jean-Marc OUAZAN, Assistant à l'Université Paris IX Dauphine.

Partage du travail et mode de développement, par Xavier GREFFE, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Jocelyne GAUDIN, Chargée de Recherche au Centre « Travail et Société ».

Les négociations sur la durée et l'aménagement du temps de travail à la fin de 1979, par Olivier MATHIEU.

le travail à temps partiel, par Michel LUCAS, Inspecteur général des Affaires sociales.

Une voie révolutionnaire : la retraite partielle en Suède, par Göran CRONA, Université de Stockholm.

La réduction du temps de travail : situation, enjeux et débats en Belgique, Grande-Bretagne et République Fédérale d'Allemagne, par Jean-Marc OUAZAN et Jocelyne LOOS, Centre de Recherche « Travail et Société », Université Paris IX-Dauphine.

Conclusions Par Jacques DELORS.

Annexe

Attitudes des salariés, comportement des entreprises et prévisions économiques face à la réduction du temps de travail, par Jean-Marc OUAZAN et Jocelyne LOOS, Centre de Recherche « Travail et Société », Université Paris IX-Dauphine.

supplément au n° 1 janvier 1980
68 pages - Prix avec le n° 1 :
45 F

LES CONTRATS DE TRAVAIL A DURÉE DÉTERMINÉE

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.D.T.

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, Assistant 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

n° 9-10 septembre octobre 1980
96 pages Prix :41 F

LA CRISE DU DROIT DES LICENCIEMENTS

Au risque de déplaire, par Jean-Jacques DUPEYROUX,

Première partie : A propos de la notion de licenciement

Initiative et imputabilité : un éclatement de la notion de licenciement ? par Xavier BLANC-JOUVAN, Professeur à l'Université de Paris I.

La modification unilatérale du contrat de travail, par Jean SAVATIER, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers.

les départs négociés, par Jean PELISSIER, Professeur à l'Institut d'études du Travail et de la Sécurité sociale de Lyon.

Deuxième partie : A propos des licenciements pour motifs personnels

L'information du salarié, par Bernard TEYSSIE, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Montpellier.

La réintégration des salariés non spécialement protégés - actualité et prospective, par Gérard COUTURIER, Professeur à la Faculté de Droit de Dijon.

le droit des ASSÉDIC au remboursement des indemnités de chômage, par Bernard BOUBLI, Conseiller référendaire à la Cour de Cassation.

Troisième partie : A propos des licenciements pour motifs économiques

La notion de licenciement pour motifs économiques, par Antoine JEAMMAUD, Professeur à l'Université de Saint-Etienne, Directeur de l'U.E.R. de Droit et des Sciences économiques.

La loi du 3 janvier 1975 : loi morte ? par Antoine LYON-CAEN, Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

Le labyrinthe infernal du salarié licencié pour motif économique, par Philippe LANGLOIS, Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre.

Le droit pénal des licenciements pour motifs économiques, par Paul MALAVAL, Conseiller à la chambre criminelle de la Cour de Cassation.

Quatrième partie : Essai de bilan

Permanences et remises en question dans le droit du licenciement, par Jean-Claude JAVILLIER, Professeur à l'Université de Bordeaux I, Directeur de l'Institut du Travail.

Conclusion

Par Jean LAROQUE, Président de la chambre sociale de la Cour de Cassation.

DROIT SOCIAL

Abonnements
et ventes au numéros :

3 rue Soufflot
75005 PARIS
Tél : (1) 634 10 30

n° 4 mars 1981
104 pages Prix :45 F

REVUE D'ÉCONOMIE D'OSIÈRE

- Un outil nécessaire à la réflexion sur les systèmes industriels contemporains.
- Une analyse des politiques et des pratiques des agents de l'économie.
- Une revue conçue pour les chercheurs, les décideurs des entreprises, les responsables syndicaux, les étudiants...
- Une autre façon de voir et de saisir la réalité et les enjeux économiques et sociaux d'aujourd'hui.

4 numéros par an
spécimen sur demande



Numéros spéciaux :

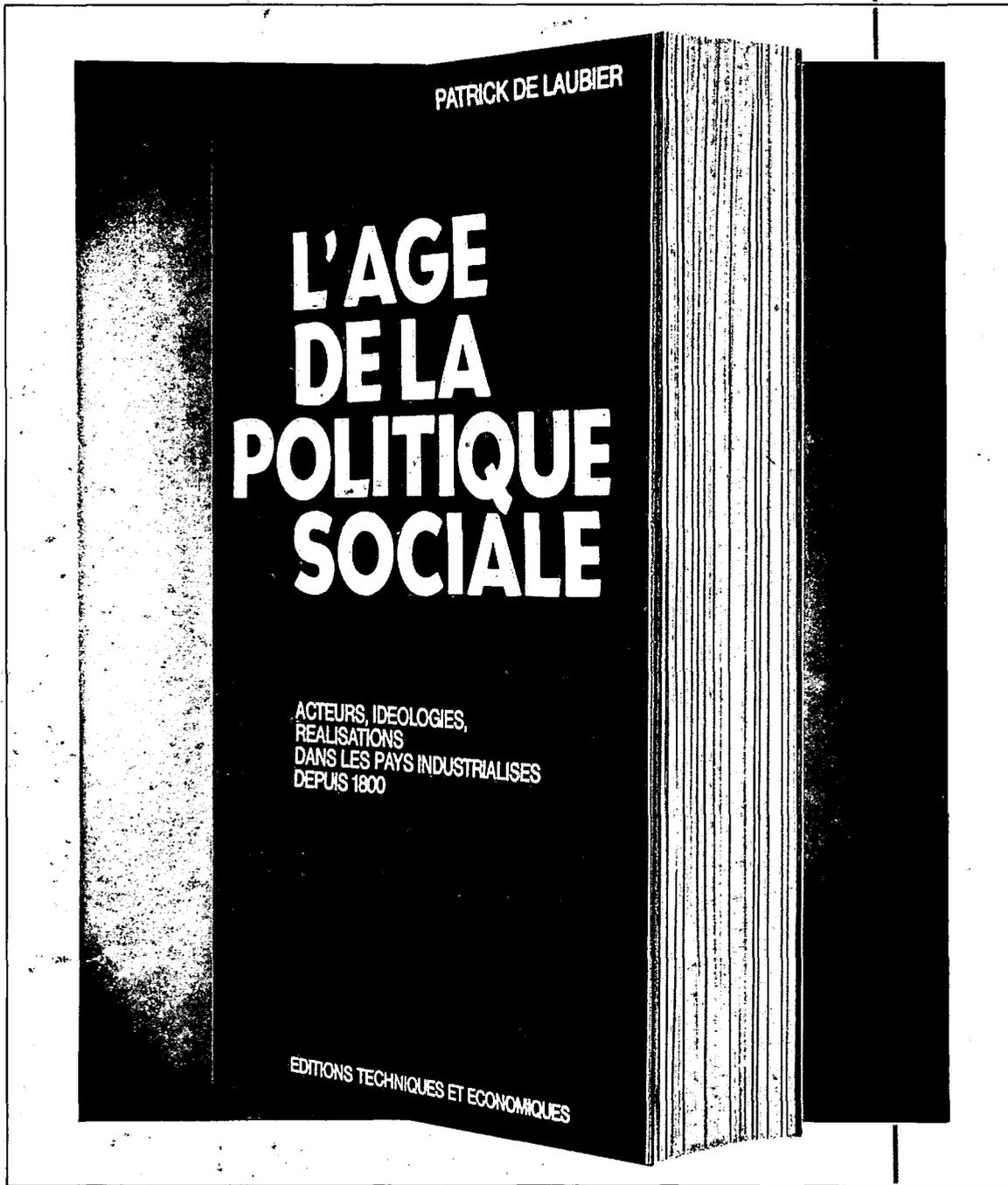
Division internationale du travail.
(1980)

Genèse de la bioindustrie.
(1981)

Sommaires détaillés et commandes :

Éditions Techniques et Économiques
3 rue Soufflot 75005 Paris. Tél. 634.10.30

PATRICK DE LAUBIER



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

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

IMPRIMÉ EN FRANCE