

CK
BS

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



Bio-éthanol : un débouché pour les produits agricoles, C. COVA. — En lisant les documents communautaires... Mélanges : emploi, investissement, Ecu, acier... P. MAILLET. — L'introduction de la "voiture propre" en Europe : suite et fin ? G. CORCELLE. — La cartographie à l'heure européenne, J. MOUSSET. — Historique de la composition de la majorité qualifiée au Conseil en vertu des traités, W. NICOLL. — Chronique générale de jurisprudence communautaire : juin 1985 - décembre 1985 (première partie), J. BIANCARELLI. — Réglementations nationales de prix et droit communautaire. II. Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (suite), L. FOCSANEANU.

N° 295 MARS 1986

LIBRARY

REVUE DE
L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

**MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES
UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE
FRANCE — ÉTATS-UNIS**

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projctcs, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC
Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30



sommaire

**problèmes
du jour**

- 117 Bio-éthanol : un débouché pour les produits agricoles, par Colette COVA

**chronique
économique
communautaire**

- 119 En lisant les documents communautaires... Mélanges : emploi, investissement, Ecu, acier..., par Pierre MAILLET

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

- 125 L'introduction de la " voiture propre " en Europe : suite et fin ?, par Guy CORCELLE
- 132 La cartographie à l'heure européenne, par J. MOUSSET, ingénieur civil, Secrétaire général CERCO

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 135 Historique de la composition de la majorité qualifiée au Conseil en vertu des traités, par W. NICOLL, directeur général du secrétariat du Conseil
- 138 Chronique générale de jurisprudence communautaire : juin 1985 - décembre 1985 (première partie), par Jacques BIANCARELLI, maître des Requêtes au Conseil d'Etat, référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes
- 159 Réglementations nationales de prix et droit communautaire. II. Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (suite), par Lazar FOCSANEANU, docteur en droit, docteur ès sciences économiques, diplômé de l'Académie de droit international de La Haye

**actualités
et documents**

- 171 Communautés européennes
- 181 Bibliographie

© 1986 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page II les conditions d'abonnement.



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean-François 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 : 516,35 + TVA 4 % 20,65 = 537 F (*)
 Étranger : 572 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) 46.34.10.30

(*) Tarif au 1.05.1985.

BIO-ÉTHANOL : UN DÉBOUCHÉ POUR LES PRODUITS AGRICILES

Colette COVA

Les voitures européennes rouleront-elles dans quelques années avec un carburant agricole ? Ou du moins avec de l'essence additionnée de bio-éthanol comme substitut du plomb qui sera interdit à partir de 1989 ? Cette solution, déjà adoptée par certains États américains et par le Brésil, est actuellement à l'étude dans la CEE.

L'utilisation de l'éthanol fabriqué essentiellement à partir de betteraves ou de céréales aurait dans le cas de ce dernier produit l'avantage de réduire les stocks qui atteignent des niveaux record puisqu'ils sont 5 fois plus élevés qu'il y a 4 ans. C'est d'ailleurs l'argument développé par la firme italienne Ferruzzi désireuse de se lancer dans l'aventure et soutenue dans cette voie par les céréaliers et les betteraviers français. Mais jouer la carte de l'éthanol va coûter cher, très cher, d'où l'idée de demander des subventions à la Commission européenne. Requête dont Bruxelles a accepté le principe. Une aide communautaire serait cependant insuffisante pour rendre l'éthanol compétitif soulignent les raffineurs européens, peu désireux d'utiliser un produit d'origine agricole. Le débat est ouvert...

Les estimations de Ferruzzi, des céréaliers et des betteraves

Le bio-éthanol a-t-il une chance dans la course aux additifs ? Économiquement, c'est à première vue difficile, car il est concurrencé par des produits moins onéreux d'origine fossile, — comme le méthanol qui coûte trois fois moins cher — le TBA (alcool tertio-butylque). Mais le prix ne peut être le seul argument à prendre en compte.

C'est ce que M. Raul Gardini le patron de l'agro-alimentaire italien Ferruzzi a longuement expliqué. Ce groupe est prêt à consacrer plus d'un milliard de dollars à la construction d'une dizaine d'unités de production de bio-éthanol en France et en Italie. A condition d'obtenir des aides de la Communauté lui permettant d'acheter au prix mondial les céréales nécessaires à la production d'éthanol. Pour le sucre, le système serait différent, car ce secteur est financé par les producteurs. Selon Ferruzzi, il est logique que Bruxelles octroie des aides pour favoriser la production de pétrole vert qui serait un palliatif aux difficultés de surproduction que connaît l'Europe verte. En mettant en œuvre des règlements communautaires pour développer de nouveaux débouchés pour les produits agricoles, la Commission européenne ne ferait que concrétiser les options évoquées dans son livre vert consacré à la réforme de la Politique agricole commune, publié en 1985.

Les arguments supplémentaires ne manquent pas : les produits d'origine fossile qui pourraient être utilisés à la place du plomb sont pratiquement entièrement importés. Un additif fabriqué à partir de matières premières produites dans la Communauté permettrait donc de réduire la dépendance énergétique de la CEE et allégerait le déficit d'emplois qu'entraînerait la production de pétrole vert. De plus, les sous-produits obtenus lors de la fabrication d'éthanol, riches en protéines, serviraient à l'alimentation animale et remplaceraient les importations de corn gluten feed en provenance des États-Unis.

Les adversaires de l'éthanol, c'est-à-dire en premier lieu les pétroliers, ont cependant beau jeu de mettre en cause l'ensemble de ces arguments en raison de la chute des prix du pétrole. Mais les partisans du pétrole vert ne désarment pas pour autant : Certes l'éthanol à l'heure actuelle n'est pas compétitif, mais il y a de toute façon un problème d'excédents à résoudre et le troisième choc pétrolier arrivera un jour ou l'autre. Si le prix du brut recommence à



monter, la CEE regrettera de ne pas avoir lancé la production d'une énergie « communautaire » qui de plus est renouvelable.

Le rôle de la Commission européenne

Les experts de Bruxelles ont résumé le problème en chiffres significatifs : les pétroliers sont prêts à acheter du bio-éthanol dans une fourchette qui se situe de 20 à 35 Ecus par hectolitre alors que son prix de revient actuel se monte de 49 à 63 Ecus par hectolitre, selon les matières premières utilisées. Les quantités d'éthanol qui seront écoulées sur le marché seront fonction du prix du produit ainsi que de la présence des concurrents. Le marché actuel est d'environ 20 millions d'hectolitres. Après la disparition du plomb dans l'essence un nouveau marché de 40 millions d'hl d'additifs à raison de 5 % incorporés dans l'essence s'ouvrira à la concurrence. Si l'éthanol remportait la totalité du marché des additifs, 11 millions de tonnes de céréales seraient ainsi annuellement écoulées.

Mais la Commission estime que les perspectives d'écoulement des céréales par le biais de l'éthanol sont très limitées, du moins à court ou moyen terme. Pour Bruxelles, il serait illusoire de concevoir la production de bio-éthanol comme une alternative à l'assainissement des marchés agricoles. Toutefois la Commission a accepté le principe d'octroyer une aide à la production de bio-éthanol égale à la restitution à l'exportation des céréales. Ainsi, les industriels disposeraient de la matière première à un prix proche du prix mondial.

Il reste à savoir si le budget communautaire permettra à la CEE de consentir les dépenses qui s'imposent. En fait, si par exemple un tiers de l'essence communautaire était traitée au bio-éthanol — ce qui selon les observateurs serait déjà un beau succès pour ce produit — les dépenses à la charge du Feoga pour mettre les céréales au prix mondial ne s'élèveraient qu'à 250 millions d'Ecus environ, soit

le sixième des sommes qui devraient être consacrées aux restitutions à l'exportation. Dans ce cas, la Communauté exporterait quelques millions de tonnes de céréales en moins sur le marché mondial, une perspective envisageable avec ou sans bio-éthanol puisque de toute façon la faiblesse de la demande se chargera de réduire automatiquement les possibilités d'exportation des douze.

Encore faut-il que les pétroliers européens acceptent de faire une place à l'agriculture dans leur industrie.

Des pétroliers peu enthousiastes

Force est de reconnaître que les raffineurs européens sont pour le moins sceptiques. La baisse actuelle des prix du brut n'arrange rien : plus il chute, moins l'éthanol est compétitif.

En effet, même si Bruxelles offre aux industriels des céréales ou des betteraves à des conditions avantageuses, ce ne sera pas encore suffisant. Les États membres devront ensuite accorder aux producteurs des détaxations sur l'essence traitée à l'éthanol comme cela est fait aux États-Unis.

La perte de recettes pour le budget national serait minime, mais le vrai problème, c'est que les pétroliers ne veulent pas d'un produit subventionné : « Les subventions ont toujours un caractère précaire » est leur principal argument pour refuser l'éthanol. Le pétrole vert n'aura aucune chance d'être pris en compte par l'industrie tant qu'il ne sera pas compétitif sans subvention, précisent-ils. Pour cela le prix du baril de brut devrait être de 50 dollars alors qu'il est actuellement de 15 dollars... De plus l'éthanol agricole n'est pas encore produit à grande échelle alors que ses concurrents d'origine fossile peuvent déjà fournir le marché. Le débat sur le bio-éthanol a commencé par un dialogue de sourds entre industriels et représentants du monde agricole, un mauvais présage ?

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

Mélanges : emploi,
investissement,
Ecu, acier...

Pierre MAILLET

Loin de prétendre ici présenter l'ensemble d'un document de la Commission, on vise seulement à extraire de divers rapports quelques éléments qui nous ont paru particulièrement intéressants et qui concernent des sujets aussi variés que l'emploi et l'investissement, le rôle de l'Ecu, les perspectives de la sidérurgie.

I. — Emploi et investissement

Le bilan économique annuel (1), vient régulièrement apporter des informations et des réflexions qui sous-tendent et justifient les propositions qui figurent dans le rapport économique annuel ; ce dernier est d'ailleurs approuvé par le Conseil, alors que le bilan reste officiellement un document d'information de la Commission, que celle-ci utilise néanmoins pour faire passer des messages qui lui semblent importants. Les deux chapitres sur le marché de l'emploi et l'investissement nous ont paru particulièrement intéressants.

Après la baisse sur la décennie 1973-83, la demande de main-d'œuvre réamorçait une légère progression depuis 1984, qui devrait se poursuivre en 1986 (seule la France devrait continuer à subir une contraction de l'emploi).

Mais le redressement de l'activité économique a en même temps entraîné une hausse de la population active (c'est-à-dire la population ayant ou désirant un emploi) à un rythme légèrement plus rapide que la population en âge de travailler.

La combinaison de ces deux évolutions a empêché et empêchera qu'il y ait une amélioration substantielle du taux de chômage, qui a encore augmenté en 1985 et devrait se stabiliser en 1986 pour l'ensemble de la CEE, avec une détérioration des catégories les plus défavorisées (femmes, jeunes, chômeurs de longue durée) et des disparités entre pays (légère diminution escomptée en B, D, DK, L, NL, UK).

Sur les *causes du chômage*, le Rapport reprend et précise le diagnostic des années antérieures. Utilisant la distinction de la théorie économique entre chômage classique et chômage keynésien, le modèle COMPACT élaboré par les services de la Commission estime la répartition suivante, pour l'ensemble de la Communauté.

Chômage en %	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Classique	2,3	2,6	3,4	4,4	4,5	4,8	5,3
Keynésien	0,1	0,3	0,9	0,5	0,8	0,6	0,2
Chômage en %	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
Classique	5,8	6,0	7,4	8,1	8,5	9,0	
Keynésien	0,3	1,9	2,2	2,2	2,3	2,1	

Si nous définissons trois ensembles, population active (désirant travailler), emploi potentiel (l'ensemble des postes de travail correspondant aux équipements existants), emploi effectif, on peut estimer que l'ensemble du chô-

(1) Bilan économique annuel 1985-1986 reproduit dans *Economie Européenne*, décembre 1985.



mage ne serait donc pas lié à un phénomène conjoncturel (écart entre emploi potentiel et effectif, relevant donc de politiques de relance de type keynésien), mais correspond à l'écart entre population active et emploi potentiel. Pourquoi cet écart ?

« Plusieurs études concordent pour attribuer une part substantielle du chômage européen à une évolution trop rapide des salaires réels, à une moindre accumulation du capital déterminée par la baisse de la rentabilité et à un renforcement de l'intensité capitaliste. L'évolution récente et escomptée des salaires réels, permet d'anticiper une amélioration des perspectives, mais il semble évident que le renversement d'une tendance qui a persisté pendant une décennie *nécessitera le maintien de la modération salariale pendant plusieurs années* », qu'il faudrait compléter par la stabilisation (ou la baisse) de la part des coûts non salariaux dans l'ensemble des coûts du travail.

A cet impact de la croissance relativement trop forte des salaires réels, qui conduit à accroître l'intensité capitaliste au détriment des capacités de production, s'ajoutent d'autres éléments qui reflètent les difficultés d'adaptation du marché de l'emploi : « ainsi, au cours des dix dernières années, la montée du chômage a été déterminée par d'autres facteurs : carence de la formation et de la reconversion, mobilité insuffisante, présence de barrières à l'entrée, limitation du travail à temps partiel, bureaucratisme de la gestion des entreprises, entraves à l'établissement des indépendants et à la création de nouvelles entreprises, réglementation administrative excessive notamment dans le secteur des services, rigidités dans l'organisation du travail ».

La gravité du chômage mène les Etats à mener une *double stratégie*, l'une visant à résorber durablement les déséquilibres, mais seulement à moyen ou long terme, l'autre, à objectif plus immédiat, se souciant d'essayer de réduire le chômage ou d'en alléger le fardeau. « Alors que les éléments essentiels de la première stratégie comportent une modération salariale durable et la recherche d'une plus grande flexibilité sur le marché du travail, la deuxième stratégie comprend plusieurs volets, notamment des mesures spécifiques pour certains chômeurs de longue durée et pour les jeunes dépourvus de qualification, ainsi que des programmes d'insertion et de formation ».

La stratégie de moyen terme comprendrait donc deux volets principaux, une évolution mieux maîtrisée des salaires réels, amorcée dans la plupart des pays, mais qui reste à poursuivre, et une plus grande flexibilité dans le processus de détermination des salaires.

Sur ce dernier point, la Commission reprend nettement à son compte une idée qui commence à faire son chemin, à savoir l'idée de l'intéressement aux profits, vue non pas principalement comme un élément de démocratie industrielle ou d'encouragement à la formation du patrimoine chez les travailleurs, mais en tant que participation aux résultats et permettant donc une modulation du coût du travail en fonction des conditions économiques de fonctionnement de l'entreprise.

Sur la réduction du temps de travail, la Commission s'élève une nouvelle fois contre les conceptions simplistes et souligne qu'elle doit aller de pair avec un réaménagement de façon à permettre un allongement de la durée d'utilisation des équipements, qui ne peut être

organisé concrètement qu'au niveau de l'entreprise. Idée importante, mais qui n'est pas encore pleinement acceptée... (2).

A côté de ces deux mesures importantes, le Bilan mentionne également l'élimination de certains anachronismes des législations, la formation professionnelle (exigeant une réforme profonde des systèmes d'enseignement pouvant s'étendre jusqu'à l'enseignement primaire); il approuve également les programmes visant des catégories défavorisées de chômeurs, mais en ce qui concerne l'exécution de projets d'utilité collective (TUC en France, Community programs au Royaume-Uni, Arbeitsbeschaffungsmassnahmen en RFA), il souligne qu'« il serait erroné d'exagérer l'utilité de ce genre de mesures », dont l'effet à long terme risque de se révéler faible.

C'est donc en définitive par la création de nouveaux postes de travail que passe la résorption du chômage. Le taux d'utilisation des capacités de production a de nouveau augmenté et se trouve fin 1985 autour de 83 % pour la CEE, soit tout près du niveau atteint en 1979-80. C'est dire l'importance décisive de l'investissement.

Celui-ci aurait repris, avec une croissance de 13 % en 1984 et de 16 % en valeur en 1985 (soit 11 % en termes réels). Chiffre apparemment satisfaisant, mais qui doit être nuancé de quatre façons.

Tout d'abord, on se contentera de retrouver en 1986 le volume de formation brute du capital fixe de 1980; c'est parce qu'il y a eu chute en 1981-82 qu'il y a une reprise assez forte en 1984-85. Le taux d'investissement (FCBF/PIB) n'est en 1985 que de 19,5 contre 21 % en 1980 et 24 % en 1970, avec une baisse pour tous les pays.

La comparaison avec nos grands concurrents n'est pas plus brillante : le taux d'investissement des Etats-Unis, qui a pendant des années été inférieur au nôtre (19,5 contre 24 en 1970) est maintenant un peu supérieur (20,7) et si celui du Japon a lui aussi baissé (34,5 en 1970, 30,6 en 1985), il reste très supérieur au nôtre.

La répartition sectorielle de l'investissement est toute aussi préoccupante. Le bilan présente une répartition de l'industrie en trois grands groupes, selon le rythme de croissance de la demande (forte, moyenne ou faible) (3). On observe que le premier groupe représente 40 % de la valeur ajoutée de l'industrie au Japon, 31 % aux Etats-Unis et seulement 26 % en Europe, et la situation ne cesse de se détériorer.

Enfin les orientations des investissements ne sont pas favorables à l'emploi : c'est plus vers l'amélioration de la productivité, que vers l'accroissement des capacités que se dirige l'effort d'investissement des entreprises. D'une manière générale, l'intensité capitaliste s'est accrue bien davantage en Europe qu'aux Etats-Unis. Une telle évolution ne présente pas que des inconvénients : en effet, elle permet un accroissement de la productivité du travail nettement plus élevé de ce côté-ci de l'Atlantique que de l'autre, et donc le maintien de la compétitivité.

(2) Ainsi, dans la résolution générale du 5^e Congrès de la Confédération européenne des Syndicats (Milan, mai 1985), il est écrit « la réduction de la durée de travail reste un moyen complémentaire indispensable pour donner du travail à tous. L'objectif de la semaine de travail de 35 heures sans perte de salaire doit être atteint rapidement ».

(3) Le premier groupe comprend le matériel électrique et électronique, les produits pharmaceutiques et chimiques, le second les machines industrielles, les industries alimentaires, les matériels de transport, le papier, le troisième le textile, l'acier, les matériaux de construction.

TABLEAU 1 - Prévisions 1986

PAYS	Emploi total	Population active civile	Population en âge de travailler	Chômage	
				1985	1986
B	0,3	0,3	0,2	13,8	13,4
DK	1,6	1,0	0,4	9,1	8,6
D	1,3	0,8	0,5	8,4	8,0
GR	0,1	0,9	0,8	8,3	9,0
F	-0,7	-0,3	0,4	10,7	10,9
IRL	0,6	1,0	.	17,1	17,4
I	0,3	0,8	0,6	12,6	13,1
L	0,4	0,3	0,0	1,7	1,6
NL	0,6	1,2	0,7	13,2	13,0
UK	0,9	0,6	0,1	12,0	11,7
EUR 10	0,5	0,5	0,4	11,1	11,1

Mais l'équilibre entre les investissements créateurs d'emploi (investissements de capacité) et les investissements destructeurs d'emploi (investissements de productivité) est rompu au profit des seconds, parce que le volume global d'investissement est trop faible : on ne fait pas trop d'investissements de productivité, mais on ne fait pas assez d'investissements de capacité.

La raison de ceci en est la combinaison d'une croissance relativement rapide des salaires réels et d'un manque de confiance dans l'accroissement durable et régulier des débouchés : la croissance des salaires réels n'est évidemment pas excessive dans l'absolu, mais elle est trop forte dans le contexte économique d'ensemble (la confusion entre ces deux aspects est à l'origine de discussions stériles et de malentendus entre les spécialistes et les divers partenaires sociaux) (4).

Quelques conclusions peuvent alors se dégager sur les politiques à l'égard de l'investissement. On constate d'abord que tous les pays ont mis en œuvre depuis 5 à 10 ans de multiples moyens pour stimuler l'investissement, avec des différences entre pays en ce qui concerne les catégories d'aides : ainsi les bonifications d'intérêt seraient particulièrement répandues en France, Belgique et Italie, alors que les subventions seraient plus fréquentes au Royaume-Uni, en Irlande et en Allemagne.

Globalement, le coût budgétaire des aides, bonifications d'intérêt et amortissements accélérés dans l'industrie et dans le secteur des services atteignait en 1983, en pourcentage du PIB, 2,3 au Royaume-Uni, 1,9 en France et 1,4 en RFA (ce qui représente de 12 à 8 % de la valeur des investissements). Ses montants ont beaucoup augmenté depuis 10 ans, mais dans la mesure où ces aides viennent réduire le coût de l'investissement, donc le coût relatif capital/travail, elles stimulent tout particulièrement les investissements de productivité et donc ne favorisent pas l'emploi — ou même le défavorisent. Le second terme du fameux théorème de Schmidt — les investissements d'aujourd'hui sont les emplois de demain — est trop global et *il est trop simpliste de raisonner sur le volume des investissements, sans en*

(4) Le bilan insiste probablement un peu trop sur l'élément salaires réels et pas assez sur l'ajustement d'ensemble.

TABLEAU 2 - Coûts salariaux, productivité et répartition des revenus

	Variation annuelle en %			
	1973-74	1984	1985	1986
Part salariale dans le PIB	0,1	-1,0	-0,9	-0,6
Salaire réel	2,0	0,9	1,0	1,2
Productivité du travail	1,9	1,9	1,9	1,9
Emploi	-0,2	0,3	0,4	0,5

TABLEAU 3 - Aides à l'investissement des administrations publiques

	B	D	DK	F	I	IRL	L	NL	UK
En % du PIB	1970 0,5	0,4	0,5	0,6	2,5	1,4	2,0	0,8	1,5
	1981 1,4	0,6	1,4	0,4	2,7	1,1	4,2	2,6	1,0
En % de la FBCF	1970 2,0	1,7	3,0	2,3	11,4	6,5	8,4	3,2	8,2
	1981 7,7	3,8	6,3	2,0	9,2	5,2	18,1	13,6	6,0

N.B. Les chiffres ne sont pas comparables d'un pays à l'autre, car conformément aux définitions de la comptabilité nationale, ils ne comprennent pas les bonifications d'intérêt importantes en B, F et I (ainsi, le chiffre total pour la France passerait de 0,4 à 1,9).

regarder les destinations. Une refonte complète des mécanismes de stimulation de l'investissement est nécessaire (5).

II. — L'Ecu : utilisation et attitude du public à son égard

Voilà juste sept ans que le Système monétaire européen a commencé à fonctionner. On pouvait en attendre deux effets, une stabilité des taux de change grâce à une meilleure convergence des évolutions économiques, la mise en place d'une monnaie européenne. Qu'en est-il ? (6)

L'année 1985 a connu à nouveau une baisse des taux d'inflation et un rapprochement de ceux-ci. En même temps, les taux d'intérêt réels à long terme convergent de plus en plus, l'écart entre les extrêmes (pour les pays à l'intérieur du SME) étant passé de 10,0 en 1980 à 4,1 en 1983, 3,6 en 1984 et 2,1 en 1985. La convergence se renforce.

L'emploi de l'Ecu s'amplifie également sur le marché bancaire international, les engagements et avoirs sont devenus en 1984 supérieurs à ceux en sterling, florin et franc français et en 1985 supérieurs à ceux exprimés en yens : l'Ecu se situe maintenant en quatrième position, après le dollar, le D. Mark et le franc suisse.

(5) Le bilan donne, dans le tableau 3.8, une description assez complète de l'impôt sur les sociétés et des règles d'amortissement fiscal, ainsi qu'une liste succincte des autres aides financières à l'investissement.

(6) Cf. Bilan économique annuel 1985-86.



Les émissions d'obligations en Ecus sur le marché international sont passées de 190 millions en 1981 à 3,4 milliards en 1984 et 6,6 pour les premiers mois de 1985 (dont un tiers émis par les pays hors CEE). L'Ecu arrive ainsi pour les émissions sur l'euro-marché au troisième rang, après le dollar et le D. Mark et sur l'ensemble du marché international, au 5^e rang, après dollar, DM, franc suisse et yen.

L'utilisation privée de l'Ecu se généralise donc à vive allure.

Même si l'utilisation de l'Ecu par des particuliers ne paraît pas vraisemblable dès demain matin, c'est une perspective certaine pour un terme un peu plus éloigné. Il n'est donc pas sans intérêt de savoir quelle est l'opinion du citoyen européen à ce sujet, car c'est largement sous l'effet d'une pression de la base que des progrès pourront se manifester.(7).

Sur 100 citoyens européens, 10 s'intéressent souvent et 30 quelquefois aux nouvelles de la Bourse et au cours des titres. Environ les deux tiers ont une idée sur la valeur du dollar dans leur monnaie nationale. Par contre seulement un sur trois ont entendu parler de l'Ecu (8). Un substantiel effort d'information reste à faire, tout particulièrement au Royaume-Uni où ce pourcentage tombe à 10 % (60 % en France et en Belgique, 33 en RFA).

Comment cette fraction de la population européenne voit-elle l'avenir de l'Ecu ? L'existence de cette monnaie européenne est considérée comme très importante pour 35 %, assez importante pour 45 % d'entre eux (elle est donc dès aujourd'hui importante pour plus du quart de la population).

L'attrait individuel de l'Ecu privé est évidemment lié prioritairement à la possibilité d'utiliser des chèques de voyages en Ecus à l'étranger (deux sur trois), alors que seulement une sur trois des personnes ayant entendu parler de l'Ecu serait intéressée à effectuer des placements ou avoir un compte d'épargne en Ecus.

Mais l'Ecu privé présente également un intérêt plus large. A la question portant sur les deux plus grands avantages (dans une liste de 4) d'un tel Ecu privé, les réponses s'ordonnent ainsi : soutenir l'économie européenne par rapport au dollar 68 (9), symboliser l'unification de l'Europe 54, rendre plus commode les voyages à l'étranger 41, augmenter la sécurité de l'épargne 22. La place de l'Europe dans le monde et le rôle symbolique d'une monnaie européenne l'emportent largement sur les avantages économiques immédiats. Il n'est alors pas évident qu'une pression vigoureuse de la base se manifeste, à brève échéance, en faveur de l'Ecu privé.

Ce doute se confirme si on regarde l'attitude vis à vis d'une monnaie européenne.

(7) Le public européen et l'Ecu. The European omnibus survey. Nov. 1985, document X/308/85.

(8) La proportion des interviewés ayant entendu parler de l'Ecu est plus forte chez les hommes que les femmes, un peu plus forte dans la tranche 25-40 ans, croissante avec le niveau d'instruction, avec le revenu familial, avec l'intérêt pour l'actualité financière, avec l'attitude favorable à l'égard de l'Europe.

(9) 55 % des interrogés pensent que, dans quelques années, l'Ecu pourrait jouer un rôle aussi important que le dollar dans le commerce international.

	Remplacement de la monnaie nationale par une monnaie européenne		Coexistence de monnaies nationales et européennes	
	Favorable	Opposé	Favorable	Opposé
B	46	23	57	17
D	14	54	41	22
F	49	21	77	10
I	55	15	74	7
NL	27	35	50	20
UK	12	64	48	32
Ensemble	32	38	59	18

Dans l'ensemble, les réponses sont plus favorables dans les pays où la santé de la monnaie nationale est considérée comme médiocre (par ordre de mauvaise santé : I, UK, F, B), sauf au Royaume-Uni : mais l'ignorance vis à vis de l'Ecu laisse penser qu'il s'agit là d'une question à laquelle la très grande majorité des citoyens n'a jamais pensé. Il faut enfin noter l'attitude très réservée des Allemands, ce qui constitue un obstacle sérieux à des progrès.

III. — Les perspectives de la sidérurgie (10)

Fer de lance de la construction européenne il y a 35 ans, la sidérurgie est devenue un boulet dans l'économie de la plupart des pays membres. La stratégie de crise mise en œuvre il y a quelques années a aidé à un repli semi-ordonné, mais la situation est encore extrêmement fragile. Bien que n'occupant plus qu'environ 400 000 travailleurs dans la Communauté à 9, soit moins de 0,4 % de la population active totale, ce secteur demeure encore néanmoins un de ceux qui attirent nettement l'attention dans la Communauté, d'où l'intérêt qu'il y a à regarder comment la Commission en voit l'évolution au cours des prochaines années.

Celle-ci peut être présentée de façon lapidaire comme suit : stagnation des débouchés et donc de la production, poursuite de la restructuration des outils de production (modernisation et réduction des capacités), réduction des effectifs. Ces trois points vont être successivement développés, pour mener à quelques considérations sur la politique communautaire.

a — La stagnation des débouchés

Le cœur du problème de la sidérurgie est la mutation de la place de l'acier dans le fonctionnement de l'économie, par réduction de la place relative des secteurs gros utilisateurs d'acier et forte diminution des consommations spécifiques, deux phénomènes qui paraissent irréversibles à moyen terme.

Jusque vers 1970, la consommation apparente d'acier croissait presque au même rythme que le P.I.B. Au contraire, depuis une quinzaine d'années, les deux rythmes divergent : celui de la consommation apparente d'acier est en retrait d'environ 3 % par rapport à celui du PIB et

(10) Objectifs généraux acier 1990 COM (85) 208.

de plus de 2 % par rapport à celui de la production industrielle globale et de la production des secteurs transformateurs d'acier.

Le phénomène sous-jacent est double. D'un côté, la part relative de l'industrie dans le PIB diminue au profit des activités tertiaires, en partie du fait de la réduction de l'effort global d'investissement, en partie du fait de la modification structurelle de la demande des ménages. On peut espérer que la reprise actuelle de l'investissement (cf. ci-dessus) va se poursuivre — la Commission prévoit pour 1986 et après une croissance du PIB de 2,5 % par an et de la FBCF de 3,4 % —. Mais l'activité de l'ensemble des secteurs transformateurs d'acier augmenterait de moins de 5 % en 5 ans.

D'autre part la réduction de la consommation spécifique d'acier représente une ponction annuelle de 2 % sur les débouchés traditionnels de la sidérurgie (5 % dans la construction électrique, 3 % dans les moyens de transport, 2 % dans la construction de machines, entre 1975 et 1982), sous l'effet conjoint de diverses évolutions : allègement du produit final et réduction des chutes de transformation, allègement par amélioration des qualités de l'acier, substitution par d'autres matériaux. Le rôle relatif de ces divers éléments se modifiera certes dans le futur, mais « pour les années à venir, des éléments justifiant une hypothèse éventuelle de ralentissement de ces phénomènes font en général défaut ». Tous secteurs confondus, les réductions de consommation spécifique se poursuivraient à un rythme compris entre 1,4 et 2 % par an.

Au total, la consommation apparente de produits finis dans la Communauté à 10 passerait de 92,2 millions de tonnes en 1981 et 84 en 1983 à une fourchette 89,3 - 83,1 en 1990, avec une évolution un peu plus favorable pour les produits plats que pour les produits longs. Pour l'Espagne et le Portugal, la consommation passerait de 8 millions de tonnes en 1981 à 9,5 en 1990. Au total, en hypothèse haute, la consommation de la CEE à 12 atteindrait 98,8 (soit légèrement moins que les 100,2 de 1981).

Au delà de l'horizon 1990, divers facteurs « risquent de pousser vers une *contraction supplémentaire* du marché sidérurgique : il n'est même pas exclu que le marché des produits plats, qui à moyen terme offre encore de meilleures perspectives de stabilisation, ne se transforme en marché plus déprimé après 1990 (substitution) ».

Pour l'ensemble du monde, la Commission estime que l'hypothèse la plus probable est une stagnation des besoins entre 1985 et 1990 (la légère baisse des USA et du Comecon compensant la hausse des PVD), tandis que les capacités pourraient augmenter d'environ 100 m t., soit 10 %, accentuant ainsi le déséquilibre entre l'offre et la demande.

« Il ressort de ce cadre une hypothèse de stagnation du commerce avec les partenaires plus proches ou traditionnels, et un niveau croissant de difficultés sur la plupart des autres marchés, où l'acier est vendu à des prix « marginaux » pour la plupart des sidérurgies communautaires. » « La sidérurgie devra évaluer l'intérêt qu'il y a à maintenir une *capacité* qui peut être utilisée dans les périodes de haute conjoncture, mais un handicap pour sa rentabilité pendant les périodes intermédiaires. En effet, les *prix à l'exportation ne couvrent généra-*

lement que les coûts marginaux et une différenciation entre les prix intérieurs et extérieurs trop élevée reviendrait à faire subventionner les ventes aux pays tiers par les consommateurs communautaires. »

La Commission propose alors pour le solde net des échanges de la Communauté avec les pays tiers en 1990 une fourchette comprise entre 13 m. t (soit le maintien du chiffre actuel) et 5,2 m. t (chiffre « qui ne relève pas de l'inimaginable »). (Pour la Communauté à 12, le chiffre haut doit être augmenté d'environ 4 m. t.)

b — La nécessaire réduction des capacités

La production maximale possible a pu être ramenée pour les laminés à chaud de 172 m. t en 1980 à 143 en 1986. Mais cette capacité ne serait utilisée qu'à 66 % en 1990 (hypothèse haute) ; les chiffres homologues pour l'acier brut sont 205, 168 et 71 %. Or, pour une industrie lourde comme la sidérurgie, un taux d'utilisation des capacités d'au moins 80 % paraît nécessaire à une rentabilité normale. *Une poursuite de la réduction des capacités est donc absolument indispensable*, de l'ordre de 27 m. t (soit 16 %) pour l'acier brut, 11,5 (soit 13 %) pour les produits plats, 13 (soit 23 %) pour les produits longs.

c — L'inéluctable réduction des effectifs

Entre 1974 et 1984, la sidérurgie CECA à 9 a perdu 350 000 postes de travail, avec une accélération de cette réduction au cours des dernières années. Cette baisse de 44 % correspond à une réduction de la production de 23 % et une augmentation de la productivité de 37 %.

« Même en acceptant l'hypothèse haute 1990 de la production de 120 millions de tonnes d'acier, la modernisation en cours de l'instrument de production, le recours à l'automatisation, la part croissante de la coulée continue et de la production intégrée en ligne, la recherche des rendements horaires supérieurs et de coûts inférieurs imposeront de nouveaux sacrifices. Aux suppressions de postes découlant de l'ensemble de ces mutations s'ajouteront les départs qui auraient dû avoir lieu avant 1984 et qui avaient été différés pour des raisons humaines et sociales et pour éviter de traumatiser certaines régions et bassins particulièrement vulnérables en raison du poids économique que représente la sidérurgie dans leurs activités totales. » « En retenant une production d'acier brut en 1990 de 120 millions de tonnes, l'évolution de l'emploi dans la sidérurgie communautaire en 1984 et 1990 devrait conduire à des compressions d'effectifs d'un ordre de grandeur comparable à celles enregistrées au cours des trois dernières années » (soit environ 110 000 personnes)... « Il est évident que si l'hypothèse basse de 103 millions de tonnes se révélait exacte, les réductions d'emplois s'accroîtraient probablement plus que proportionnellement par rapport à la diminution de la production compte tenu de l'importance des effectifs dans les entreprises les moins performantes. »

Il faut enfin noter que les débouchés envisagés pour 1990 ne seront atteints que si la sidérurgie communautaire augmente son efficacité, ce qui requiert une proportion accrue de personnel qualifié : au moins 75 % des salariés devront à l'avenir avoir bénéficié d'une for-



mation spécifique, alors que le pourcentage actuel n'est que de 30 %. Un développement accéléré de l'apprentissage et une intense formation du personnel dans l'entreprise sont absolument indispensables (11).

d — La politique sidérurgique de demain

La décennie 70 a connu des fluctuations très fortes de prix : du fait du brusque mouvement de hausse de la demande à partir de la fin de 1972, on a observé entre le début de 1973 et la fin de 1974 un relèvement des prix de 60 à 90 % ; puis, au cours des premiers mois de 1975, les prix ont chuté de 40 à 45 %. Ceci a conduit la Commission à fixer en 77 et 78 des prix minima pour divers produits. La détérioration se poursuivant, l'état de crise manifeste a été reconnu en 1980, ce qui a permis l'établissement en octobre 1980 d'un système de quotas de production conformément à l'article 58, et la publication de prix d'orientation et l'adoption d'un code des aides, qui a expiré au 31 décembre 1985. Enfin l'accord d'Elseiner de novembre 1983 a organisé la réduction des capacités.

Tout ceci est maintenant terminé et cependant, comme on l'a vu, la situation est loin d'être complètement rétablie : il demeure des excédents de capacité et « il faut s'attendre, dans les années à venir, à ce que l'augmentation de la productivité des entreprises sidérurgiques soit répercutée au profit des entreprises utilisatrices d'acier sous forme d'une diminution relative des prix ». Il est donc nécessaire de continuer à contrôler le marché.

Dans sa communication au Conseil du 16 juillet 1985, la Commission estimait que « la persistance d'une surcapacité justifie le maintien d'un certain contrôle du marché qui devrait disparaître progressivement d'ici la fin de 1988 », que certes les aides seraient interdites à partir du 01.01.1986, mais que toutefois « elle pourrait autoriser des aides à la recherche/développement ainsi qu'à la protection de l'environnement. Il en serait de même, mais dans des conditions très strictes et pendant une période limitée, des aides destinées à inciter les entreprises à procéder à des nouvelles fermetures d'installations », enfin qu'il serait nécessaire de renforcer les moyens communautaires pour faire face aux problèmes de reconversion les plus graves.

(11) La gravité de la situation est fort différente d'un pays à l'autre. Ainsi le nombre d'heures de travail par tonne d'acier brut était en 1984 de 7,3 au Royaume Uni, et 7 en France, mais 5,9 en RFA et 5,3 en Italie et aux Pays-Bas et 6 pour la Communauté à 7.

De fait, à la suite de l'avis conforme donné par le Conseil le 29-30 octobre, la Commission a pris le 27 novembre diverses décisions qui sont entrées en vigueur le 01.01.1986 :

- maintien pour deux ans d'un certain système de quotas, mais touchant moins de produits et nettement plus flexible,

- nouveau régime d'aides, limitatif : aides à la recherche et à la protection de l'environnement, aides pouvant couvrir jusqu'à 50 % des allocations versées aux travailleurs licenciés, aides accordées pour la cessation complète et définitive des activités d'une entreprise, enfin aides régionales : par contre, toutes les autres aides sont interdites.

Réalistes dans leur analyse des perspectives de débouchés, les Objectifs généraux 1990 ne le sont pas moins dans leur affirmation que la sidérurgie communautaire va devoir continuer à se restructurer et à réduire ses effectifs.

On peut toutefois regretter que le document ne pose pas plus nettement la question du niveau optimal, pour l'économie européenne, de son activité sidérurgique. Le niveau de production proposé pour 1990 part de l'idée qu'il est possible de maintenir une position exportatrice nette et que la sidérurgie fera les efforts nécessaires pour cela. Mais à quel coût ? Le montant des aides versées à ce secteur par l'ensemble des états membres est fort élevé (12) et apparemment même s'il se ralentit, ce processus de subvention ne va pas s'arrêter tout de suite. Or les fonds publics sont fort limités — la Commission insiste inlassablement sur ce point dans divers rapports —. Un problème d'affectation optimale se pose donc, qui n'est pas abordé. C'est certes une limitation inhérente à tout exercice de programmation qui se borne à un seul secteur, mais qui empêche de traiter complètement le problème et risque de mener à des propositions ou des suggestions incorrectes. On sent une fois de plus sur ce document le danger qu'il y a à regarder les secteurs successivement et isolément au lieu de prendre une vue d'ensemble d'une stratégie industrielle de la Communauté.

(12) M. Leodari a parlé de 50 000 milliards de lires (soit environ 35 milliards d'Ecus) depuis 1975. Cf. L'industria sidérurgica. Analisi di un settore in fase di ristrutturazione, a cura di L. Sella et D. Velo. Giuffrè editore 1986. Cet ouvrage contient un ensemble de contributions fort intéressantes sur différents aspects de cette restructuration.

Remarquons également que en France sur les 3 années 1982-84, les dotations en capital et prêts avec garanties de l'Etat se sont élevés respectivement à 14,1 et 15,1 milliards pour Usinor et Sacilor, contre 5,8 et 2,1 pour Bull, Thomson, CGE et CGCT. Est-ce raisonnable ?

L'INTRODUCTION DE LA « VOITURE PROPRE » EN EUROPE : SUITE ET FIN ?

Guy CORCELLE

Dans la revue du Marché Commun n° 287 de mai 1985, un premier article consacré à l'introduction de la « voiture propre » dans la Communauté faisait le point sur les premières mesures prises à cet égard par le Conseil des ministres en mars 1985. Depuis cette dernière date, la situation a beaucoup évolué tant au niveau technique, juridique que politique.

Le présent article, rédigé au début de l'année 1986 vise à rendre compte des derniers développements intervenus en matière de lutte contre la pollution automobile dans la Communauté (1). Ces développements ont pris une tournure quelque peu inattendue, dans la mesure où les efforts consentis par toutes les parties en cause pour dégager des solutions de compromis, acceptables tant à l'industrie que du point de vue de la protection de l'environnement, n'ont pu jusqu'à présent aboutir à une solution véritablement contraignante et juridiquement applicable. En effet, la nouvelle directive communautaire, fondée sur l'article 100 du traité CEE (rapprochement des législations destiné à assurer le bon fonctionnement du Marché commun), qui aurait dû engranger les résultats des longues et difficiles négociations qui se sont déroulées au niveau du Conseil des ministres tout au long de l'année 1985, n'a toujours pas pu être adoptée en raison de l'opposition du Danemark.

Dans une première partie de cet article, nous examinons les différentes mesures retenues par le Conseil des ministres de l'Environnement au cours de l'année 1985. Dans une deuxième partie, nous tenterons d'apprécier la portée et les conséquences multiples de ces mesures pour les constructeurs, pour les automobilistes ainsi que pour la protection de l'environnement et nous nous interrogerons sur la question de savoir si une issue positive est susceptible d'être trouvée pour surmonter le blocage actuel lié à la position du Danemark, permettant ainsi aux administrations et aux opérateurs économiques de s'appuyer sur un texte de directive sûr et contraignant.

I. — Les mesures prises en 1985 pour rendre plus « propres » les véhicules

Ces mesures ont été examinées et approuvées lors de trois sessions du Conseil des ministres de l'Environnement, tenues respectivement en mars, juin et novembre 1985. L'approche retenue par le Conseil diffère profondément de celle contenue dans la proposition initiale de la Commission et de l'avis du Parlement européen (voir à cet égard la RMC de mai 1985). La démarche du Conseil a été progressive et marquée par une certaine prudence, en raison de l'importance de l'enjeu et des multiples pressions exercées de part et d'autre.

C'est ainsi que les ministres ont, dans un premier temps, défini un cadre général, d'une part, en classant les véhicules en différentes catégories en fonction de leur cylindrée et, d'autre part, en se fixant des délais d'application. Ils ont, dans un deuxième temps, déterminé le niveau des normes pour les différents polluants, ce qui constituait de loin l'exercice le plus délicat en raison des conséquences

(1) Voir Revue du Marché Commun n° 287 du mois de mai 1985, page 262, foot-note (1).



sur le choix des technologies à mettre en œuvre. Ils ont enfin réglé certains problèmes spécifiques, essentiellement de caractère technique, mais non négligeables sur le plan industriel et commercial concernant, par exemple, les voitures diesel — les voitures à transmission automatique ou les véhicules dits « hors route » (type 4 x 4).

A. Mars 1985 : définition de catégories de véhicules et fixation du calendrier d'application

La proposition de la Commission présentée au Conseil en juin 1984 n'introduisait aucune distinction entre les voitures petites, moyennes et grosses, mais prévoyait par contre deux étapes pour la réduction des polluants contenus dans les gaz d'échappement (la première étape était envisagée pour 1989 ou 1991, selon qu'il s'agissait de modèles nouveaux ou simplement de voitures neuves — la seconde étape était prévue pour 1995).

Le Conseil, estimant que ce type de solution ne tenait pas suffisamment compte des réalités industrielles et économiques liées à la composition du parc automobile européen au sein duquel les voitures moyennes et petites occupent une place prépondérante, a retenu une solution plus souple en opérant une distinction en fonction de la cylindrée des véhicules. Grâce à cette différenciation, il était sous-entendu qu'il serait plus facile d'imposer aux industriels sur le plan technique et aux automobilistes sur le plan financier, des normes assez sévères du type de celles en vigueur aux États-Unis quand il s'agit de grosses voitures (10 % du marché européen) que quand il s'agit de petites voire de moyennes voitures.

Les délais d'application retenus par les ministres en mars 1985 pour l'introduction des nouvelles normes s'étalent entre 3 ans (1988 au plus tôt pour les grosses cylindrées) et 8 ans (1993 au plus tard pour les petites cylindrées) et varient selon qu'il s'agit d'un véhicule d'un type nouveau ou seulement d'un véhicule neuf mais d'un modèle ancien.

L'ensemble des décisions prises en mars 1985 en matière de différenciation des véhicules par cylindrée et de délais d'application peuvent être résumées dans le tableau suivant :

Catégorie de véhicules	Date d'introduction des nouvelles normes d'émission		Normes d'émission européennes
	Nouveaux types de véhicules	Nouveaux véhicules	
Plus de 2 000 cm ³	1988	1989	A fixer avant le 1.7.1985
De 1 400 à 2 000 cm ³	1991	1993	A fixer avant le 1.7.1985
Moins de 1 400 cm ³	1 ^{re} étape 1990	1991	A fixer avant le 1.7.1985
	2 ^e étape 1992	1993	A fixer avant 1987

De ce tableau, il ressort que le Conseil en mars 1985 n'a pas été en mesure de déterminer le niveau chiffré des normes, normes qui conditionnent pourtant à la fois le degré de protection de l'environnement envisagé et le type de technologies plus ou moins onéreuses à mettre en œuvre pour respecter ces normes. Le Conseil s'est en effet contenté de prendre une décision de procédure en indiquant que les normes devront être fixées pour le 1^{er} juillet 1985 et a chargé la Commission de lui présenter pour cette date des propositions chiffrées. Il a toutefois défini certains principes généraux concernant ces normes, destinés à guider les travaux de la Commission.

Ces principes sont les suivants :

- les normes européennes devront être fixées par catégorie de véhicules, de telle sorte que leur effet sur l'environnement soit équivalent à celui des normes en vigueur aux États-Unis, en tenant compte des conditions différentes d'utilisation en Europe et aux États-Unis ;

- le respect de ces normes devra être assuré à un coût raisonnable et par le recours à des moyens techniques différents.

En réalité, ces deux principes maintenaient intacts les profondes divergences de vues existant entre les États membres, à savoir, d'une part, l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas qui souhaitaient fixer des normes aussi sévères que possible pour tous les véhicules et, en tout cas, imposer les normes américaines aux voitures moyennes et, d'autre part, le Royaume-Uni appuyé par l'Italie et la France qui voulaient appliquer des normes moins sévères que les normes américaines non seulement aux petites voitures mais également aux voitures moyennes. La tâche confiée à la Commission allait donc se révéler très délicate et les chances de succès du Conseil de juin 1985 extrêmement incertaines.

B. Juin 1985 : détermination des normes d'émission des différents polluants des gaz d'échappement

Un accord s'est rapidement dégagé au sein du Conseil pour ce qui concerne les normes à appliquer, d'une part, aux véhicules de grosse cylindrée et, d'autre part, aux petits véhicules.

Pour ces deux catégories, le Conseil a simplement suivi les propositions qui lui avaient été soumises par la Commission.

Pour les grosses voitures (10 % du marché européen) les normes retenues correspondent à celles actuellement en vigueur aux États-Unis. Le respect de ces normes sévères exigera de la part des constructeurs de ce type de voitures (essentiellement des constructeurs allemands d'ailleurs) qu'ils équipent leurs véhicules d'un pot catalytique à trois voies avec contrôle électronique de la combustion et utilisation obligatoire d'essence sans plomb.

Les normes que devront respecter, pendant la première étape (1990-1991), les petits véhicules, c'est-à-dire ceux de moins de 1 400 cm³, sont considérées comme relativement peu contraignantes et n'entraîneront pas de difficultés fondamentales pour les constructeurs, du moins pour ce qui concerne les moteurs modernes actuellement en production. Il est à noter que ces normes sont identiques à celles proposées à l'origine, dès juin 1984 par la Commission pour la première étape de réduction des polluants, à la différence près que, selon la proposition de la Commission, ces normes auraient dû s'appliquer à toutes les automobiles sans distinction de poids ou de cylindrée.

En réalité, l'enjeu essentiel du Conseil de juin 1985 concernait les voitures moyennes qui représentent la plus grosse part du marché automobile européen et qui touchent à l'activité de la plupart des constructeurs européens (en Italie, en France, en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Espagne).

Plus précisément, la question essentielle qui se posait était celle de savoir si les normes à fixer pour les voitures moyennes exigeraient l'utilisation d'un pot catalytique à trois voies ou bien si elles pourraient être respectées par l'emploi de techniques moins coûteuses et plus prometteuses dans un avenir relativement proche, telles que le moteur à « combustion pauvre » (lean burn), assorti le cas échéant de tel ou tel appareillage supplémentaire (catalyseur d'oxydation simple).

Or, les normes proposées par la Commission pour les voitures moyennes étaient des chiffres « charnière », au sujet desquels il était difficile de savoir avec certitude s'ils exigeraient ou non le recours au catalyseur à trois voies.

Les valeurs proposées par la Commission ne pouvaient donc que susciter des critiques, certains États comme l'Allemagne demandant un renforcement de ces valeurs pour être sûrs d'imposer le catalyseur à trois voies, d'autres pays comme le Royaume-Uni, appuyé par l'association des constructeurs européens, estimant au contraire que les valeurs de la Commission étaient trop sévères, ce qui pouvait remettre en cause voire même anéantir les efforts de recherche et les investissements en cours pour la mise au point du moteur à combustion pauvre, moins polluant et plus économe en carburant.

Finalement, condamné à trouver une solution pour les voitures moyennes en raison de contraintes extérieures (contraintes politiques dues à la réunion, quelques jours après à Milan, des Chefs d'État et de Gouvernement) — (contraintes économiques en raison de l'incertitude et de la baisse des ventes dont commençait à souffrir le marché de l'automobile, surtout en Allemagne), le Conseil a pu dégager un accord en supprimant, de façon astucieuse, la valeur spécifique relative au dioxyde d'azote (NO_x), ce dernier polluant n'étant mesuré plus de façon isolée, mais uniquement en combinaison avec les hydrocarbures (HC). Une telle solution permet en effet de laisser une certaine souplesse pour la mise au point de nouvelles technologies de moteurs. En outre, tout en étant relativement contraignante, la valeur combinée retenue ($\text{NO}_x + \text{HC}$) n'exigera, semble-t-il, cependant pas l'utilisation d'un pot catalyseur à trois voies.

Les normes d'émission retenues par le Conseil en juin 1985 peuvent être résumées dans le tableau suivant :

Catégorie de véhicules	Date d'introduction des nouvelles normes d'émission		Normes d'émission européennes (en grammes/essai)
	Nouveaux types de véhicules	Nouveaux véhicules	
Plus de 2 000 cm^3	1988	1989	CO_2 5 ; HC-NO_x 6,5 ; NO_x 3,5
De 1 400 à 2 000 cm^3	1991	1993	CO_30 ; HC-NO_x 8
Moins de 1 400 cm^3	1990	1991	CO_45 ; HC-NO_x 5 ; NO_x 6
	1992	1993	A fixer avant 1987

Le Danemark a toutefois maintenu une réserve sur cet accord, estimant que les normes retenues ne sont pas assez sévères et n'apporteront pas de progrès réel pour la protection de l'environnement dans ce pays.

C. Novembre 1985 : les derniers problèmes techniques en suspens sont réglés mais l'opposition du Danemark empêche l'adoption de la directive

Les décisions prises respectivement en mars et en juin 1985 ne constituaient que des accords de principe qui n'avaient pas encore été transposés dans un texte de droit communautaire, à savoir une nouvelle directive modifiant la directive en vigueur relative aux émissions polluantes des véhicules à moteur, adoptée en juin 1983 (directive 83/351/CEE).

Ce travail de transposition et de codification juridique ayant été accompli, le Conseil réuni en novembre 1985 a été amené à trancher un certain nombre de questions encore en suspens, d'un caractère essentiellement technique mais néanmoins fort importantes sur le plan industriel et commercial.

Le premier de ces problèmes concernait la relation entre les nouvelles normes d'émission et le cycle d'essai auquel sont soumis les véhicules lors de la procédure dite de réception ou de certification d'un véhicule. A cet égard, la Commission a été chargée de revoir, d'ici 1987, le cycle d'essai européen qui diffère actuellement du cycle américain. Cette révision devrait permettre de mieux adapter le cycle européen aux conditions réelles de circulation prévalant en Europe, notamment en y ajoutant des périodes de roulage non urbain. En attendant la mise au point de ce cycle d'essai européen révisé, il a été nécessaire de transcrire provisoirement dans le droit communautaire le cycle américain actuel afin d'éviter de refuser le « certificat de réception » aux voitures européennes de grosse cylindrée exportées dans des pays tels que les États-Unis ou le Japon, où des normes équivalentes aux normes européennes sont en vigueur.

La deuxième série de problèmes techniques avait trait à différentes catégories de véhicules pour lesquels il convenait de prévoir des normes plus souples tenant compte de la spécificité de ces véhicules, tels que les voitures dites « hors route » ou 4 x 4 — les camionnettes, etc. Au sujet des véhicules légers à moteur diesel en général, signalons que les normes retenues par le Conseil pour les trois polluants considérés s'appliquent également à ce type de véhicules, avec toutefois une modulation spécifique pour les voitures de plus de 2 000 cm^3 .

Le troisième problème technique à résoudre concernait la possibilité pour les États membres de rendre obligatoire l'utilisation sur leur propre territoire de l'essence sans plomb. Dans ce but, un calendrier a été établi permettant aux constructeurs d'adapter progressivement les moteurs des différentes catégories de véhicules à l'utilisation d'une telle essence.

**

L'ensemble des problèmes liés à l'introduction progressive dans la Communauté d'une automobile moins polluante ayant trouvé une solution, on pouvait espérer que la directive reflétant les décisions prises depuis mars 1985 serait définitivement entérinée et adoptée par le Conseil en novembre 1985. Le Danemark ayant toutefois maintenu ses objections, l'unanimité requise par l'article 100 du traité CEE, fondement juridique de la directive, n'a pu être atteinte, empêchant ainsi de donner force juridique aux dispositions laborieusement mises au point.

II. — Analyse des décisions prises par le Conseil

Ayant décrit dans la première partie de cet article les mesures prises en 1985 par le Conseil des ministres pour rendre « plus propres » les automobiles dans la Communauté européenne, nous analyserons maintenant la portée et les conséquences de ces mesures tant sur le plan économique que sur le plan de la protection de l'environnement.



nement. Nous examinerons également de manière plus générale la situation telle qu'elle se présente au début de l'année 1986, sur le plan juridique et politique.

A. L'impact économique et écologique des décisions prises en 1985

1. L'IMPACT ÉCONOMIQUE

A cet égard, il convient de distinguer les conséquences qu'entraîneront les décisions du Conseil, d'une part, pour les industriels constructeurs d'automobiles et, d'autre part, pour les consommateurs c'est-à-dire les automobilistes.

a) Les conséquences pour l'industrie automobile

Les mesures prises en 1985 ne devant entrer en vigueur au plus tôt qu'en octobre 1988, les remarques présentées ci-après doivent être considérées avec une certaine prudence, en raison de la difficulté à cerner avec précision l'évolution scientifique et technique au cours des prochaines années, notamment pour ce qui concerne la mise au point de nouvelles technologies de moteurs moins polluants.

Bien que l'industrie automobile européenne se soit montrée de manière générale fort réticente à l'égard des mesures envisagées par la Commission et les gouvernements, on peut estimer que les solutions retenues tiennent, dans une large mesure, compte des préoccupations exprimées par les constructeurs européens et que ces solutions ne bouleversent pas les données fondamentales du marché de l'automobile dans la Communauté. Les forces et les faiblesses propres à chaque constructeur européen ne seront sans doute pas modifiées par les décisions de 1985 mais il est clair également que le nouveau cadre réglementaire en matière de normes anti-pollution constitue pour tous les constructeurs une contrainte supplémentaire. Cette contrainte supplémentaire, qui leur est imposée, est considérée par les constructeurs comme le résultat d'impératifs purement politiques voire « politiciens » et non pas comme un impératif scientifique ou technique. A cet égard, il convient toutefois de souligner que les solutions dégagées, aussi imparfaites qu'elles puissent être aux yeux des constructeurs, ont permis d'éviter un fractionnement du marché commun de l'automobile, qui aurait sans doute dégénéré en différentes mesures de rétorsion ou de protection interne. La perspective d'une telle cassure des grands marchés européens pour un produit aussi important économiquement que l'automobile, qui présente en outre une valeur symbolique toute particulière, aurait conduit à des distorsions extrêmement graves, précisément au moment où la Communauté s'efforce d'accélérer le processus permettant de créer un véritable « marché intérieur ».

Il est clair, en effet, que le refus des principaux partenaires économiques de l'Allemagne (France, Italie, Royaume-Uni) d'accepter un renforcement substantiel des normes anti-pollution aurait placé le gouvernement allemand dans l'obligation de prendre des mesures unilatérales nettement plus sévères que celles retenues, à savoir l'imposition probable des normes américaines à l'ensemble des véhicules commercialisés en Allemagne.

Or, non seulement ce risque de fractionnement extrêmement préjudiciable à l'ensemble des constructeurs a pu être évité, mais la fin de l'incertitude politique sur la nouvelle réglementation a permis de relancer les ventes d'automobiles qui s'étaient sérieusement essouffées dans certains pays.

En outre, on peut estimer que les normes différenciées et par conséquent relativement flexibles retenues qui excluent un recours exclusif à la technique quelque peu

contraignante du catalyseur à trois voies devraient encourager les constructeurs les plus dynamiques à intensifier leurs recherches pour la mise au point de nouvelles technologies de moteurs. Ces nouveaux moteurs à combustion pauvre, particulièrement bien adaptés aux véhicules de la catégorie moyenne, devraient permettre à la fois de respecter les normes anti-pollution fixées et de réaliser des économies de carburant, tout en présentant l'avantage pour l'automobiliste d'être d'un maniement plus sûr et plus commode et, pour le constructeur d'avoir un coût de fabrication inférieur au catalyseur.

Parmi les conséquences économiques d'un caractère plus ponctuel, entraînées par les décisions de 1985, signalons par exemple :

— la croissance des cours du platine, matière première nécessaire à la fabrication des catalyseurs et dont les principales mines se trouvent en Afrique du Sud ;

— la forte demande de catalyseurs destinés à équiper les véhicules de grosse cylindrée ; les fabricants de catalyseurs de la Communauté ne pouvant actuellement répondre à cette demande et les nouvelles usines en construction n'étant pas encore achevées, la Communauté a décidé en décembre 1985 de suspendre provisoirement les droits de douane de son tarif douanier commun (TDC) sur les importations de catalyseurs en provenance des États-Unis ou du Japon ;

— les différentes expériences envisagées en vue de remplacer le plomb contenu dans l'essence par de l'éthanol fabriqué à partir de surplus agricoles, essentiellement à partir de maïs. L'éthanol qui serait incorporé à l'essence dans une proportion de 5 à 10 % permettrait de maintenir le degré d'octane de l'essence, tout en supprimant les émissions polluantes dues au plomb. Le Conseil des ministres de l'Énergie a d'ailleurs décidé en novembre 1985 de contribuer, à titre expérimental, au financement d'opérations de fabrication d'éthanol.

b) Les conséquences pour les automobilistes

Il est indéniable que les mesures prises se traduiront à terme pour les automobilistes par une augmentation du prix des automobiles. Il est toutefois particulièrement difficile de cerner avec précision le montant des hausses induites par les nouvelles normes. A cet égard, il convient également d'examiner la situation selon chaque catégorie de véhicules.

Pour les véhicules de grosse cylindrée (plus de 2 000 cm³), seul le recours à l'épurateur catalytique à trois voies permettra, du moins dans un premier temps, de respecter les normes sévères fixées. Le prix de revient de cet appareil est évalué entre 4 000 et 8 000 FF, ce qui représente un pourcentage relativement faible par rapport à la valeur totale de ce type de véhicule. Au salon automobile de Francfort de septembre 1985 par exemple, le supplément de prix moyen demandé pour le montage d'un épurateur catalytique était de l'ordre de 2 000 DM. Le salon automobile de Bruxelles de janvier 1986 a confirmé cet ordre de grandeur.

Il convient toutefois d'ajouter au prix d'achat du pot catalytique, certains coûts de fonctionnement qu'il est particulièrement malaisé de chiffrer. Ces coûts indirects concernent par exemple la maintenance, et le cas échéant, le remplacement du pot catalytique, ainsi que l'utilisation obligatoire de l'essence sans plomb. En effet, pour être efficace, le pot catalytique devra faire l'objet d'un contrôle technique périodique et, si nécessaire, être remplacé au-delà de 100 000 km environ. Il exige, en outre, l'utilisation d'une essence sans plomb dont le prix de vente, au stade

actuel et malgré différentes recommandations, est très légèrement supérieur à celui de l'essence plombée. De plus, il semble que les voitures équipées d'un épurateur catalytique entraînent, à performance égale, une légère augmentation de la consommation d'essence, de l'ordre de 5 %.

Pour les véhicules de moyenne cylindrée (1 400 à 2 000 cm³), les constructeurs auront le choix entre une solution que l'on pourrait presque qualifier de « classique » mais quelque peu contraignante et sans doute plus coûteuse, à savoir la pose d'un épurateur catalytique à trois voies, et une solution plus ambitieuse consistant en la mise au point de nouveaux moteurs à combustion pauvre, ce qui exigera bien entendu la mobilisation de fonds importants. Le choix que devront faire à cet égard les responsables de l'industrie automobile sera sans doute déterminant pour leur entreprise.

Pour ce qui concerne les véhicules de petite cylindrée (moins de 1 400 cm³), on peut raisonnablement considérer que les normes fixées pour la première étape pourront être respectées sans que des modifications majeures doivent être apportées aux moteurs existant actuellement, dans la mesure où il s'agit de moteurs d'un style relativement récent. Cette situation pourra bien entendu évoluer en fonction des normes qui restent à fixer pour la deuxième étape, c'est-à-dire à partir de 1992.

Quelle que soit la catégorie d'automobile concernée, il est probable que le surcoût qui sera demandé par les constructeurs au consommateur final dépendra non seulement du prix de revient proprement dit des différents équipements anti-pollution mais aussi des conditions plus générales auxquelles sera confrontée l'industrie automobile, en particulier, les économies d'échelle — les gains de productivité — les conditions de concurrence et de fiscalité.

En matière de fiscalité, il est à noter que certains États membres, à savoir l'Allemagne et les Pays-Bas, qui souhaitent favoriser le plus rapidement possible la commercialisation sur leur territoire de véhicules « propres », ont obtenu de la part du Conseil la faculté d'accorder aux acheteurs de tels véhicules des incitations fiscales substantielles pendant toute la période qui précède l'entrée en vigueur des normes communautaires. Ces incitations fiscales sont bien entendu applicables à tout véhicule qui respecte déjà les nouvelles normes anti-pollution, qu'il s'agisse d'un véhicule national ou d'un véhicule importé. Les aides fiscales accordées par l'Allemagne couvrent l'essentiel du surcoût demandé par le constructeur pour l'équipement anti-pollution du véhicule, de telle sorte que l'opération apparaît plus ou moins neutre pour l'acheteur. Le montant des aides accordées varie en fonction de la catégorie du véhicule soit environ 2 000 DM pour les gros véhicules et véhicules moyens et 700 DM pour les petits véhicules.

2. L'IMPACT ÉCOLOGIQUE

Il est extrêmement difficile d'évaluer les conséquences prévisibles de la nouvelle réglementation anti-pollution sur l'environnement, et en particulier sur la santé des forêts, qui rappelons-le, constituait l'objectif central de toute l'opération. Cette difficulté tient non seulement à la différenciation des normes mais aussi à des facteurs évolutifs extérieurs tels que le renouvellement du parc automobile, sa croissance, les sources de pollution autres que l'automobile, etc.

a) Un progrès réel par rapport à la réglementation en vigueur

On estime que, par rapport à la réglementation antérieure existante adoptée par le Conseil en juin 1983 (1), les nouvelles normes représentent pour la protection de l'environnement une sévérité accrue globale d'environ 50 %, ce qui est considérable. Cette estimation est toutefois sujette à controverse dans la mesure où les chiffres s'appliquent à des systèmes qui ne sont plus exactement comparables, par exemple au niveau des catégories de véhicules et du mode de mesure des polluants.

Pour ce qui est du polluant considéré comme le plus dangereux pour l'environnement et en particulier pour les forêts, à savoir le dioxyde d'azote, les nouvelles normes devraient entraîner une réduction des émissions produites dans la Communauté de l'ordre d'un million et demi de tonnes (au lieu de 3 millions de tonnes).

Les valeurs retenues pour le monoxyde de carbone et les hydrocarbures devraient également contribuer à améliorer la protection de la santé humaine, notamment dans le centre des villes. Malgré cette amélioration objectivement incontestable par rapport à la réglementation existante, les mesures décidées par le Conseil ont été sévèrement critiquées par les associations écologiques et de défense de l'environnement. Ces dernières ont considéré en effet que les ministres auraient dû prendre en compte la situation, non pas par rapport au passé ou à la réglementation existante, mais par rapport aux besoins réels de réduction des émissions estimée nécessaire pour « stopper » la pollution atmosphérique et « sauver » la forêt.

b) L'importance des facteurs extérieurs

L'amélioration réelle qui résultera de la nouvelle réglementation pour la protection de l'environnement ne doit pas seulement être analysée en fonction des seules valeurs chiffrées des normes d'émission mais également à la lumière de différents facteurs extérieurs.

Ces facteurs extérieurs sont liés, d'une part, au parc automobile et aux conditions de circulation et, d'autre part, aux autres sources de pollution atmosphérique.

Pour ce qui concerne le parc automobile, il va de soi que le gain en protection de l'environnement sera fonction de l'importance et de la vitesse de renouvellement du parc en véhicules neufs, soumis à la nouvelle réglementation. A ce facteur primordial du renouvellement du parc, s'ajoutent d'autres paramètres tels que l'augmentation du nombre de véhicules — la croissance ou la diminution du kilométrage annuel parcouru par chaque véhicule — les conditions de conduite et notamment la généralisation éventuelle de limitations de vitesse plus sévères — l'application d'un système de contrôle technique destiné à vérifier le respect des normes anti-pollution, etc.

Par ailleurs, il conviendra de tenir compte, pour calculer l'impact réel sur l'environnement, des réglementations en préparation qui seront appliquées aux véhicules lourds de plus de 3,5 tonnes. Les camions jouent en effet un rôle sans doute plus important qu'on ne le pensait jusqu'à présent, dans la mesure où, bien que moins nombreux que les véhicules légers, ils rejettent environ cinq fois plus de dioxyde d'azote qu'une voiture moyenne à essence. Aux émissions de dioxyde d'azote, il convient d'ajouter égale-

(1) Il s'agit de la réglementation dite 15/04 de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies, reprise par la directive 83/351/CEE au niveau de la Communauté économique européenne.



ment les émissions de particules rejetées par les diesel qui présentent, semble-t-il, un danger pour la santé publique en raison de leurs effets cancérigènes.

Le kilométrage annuel moyen effectué par les camions étant très largement supérieur à celui réalisé par une automobile et le transport routier devant connaître une croissance importante d'ici l'an 2000, il est clair que la réglementation qui sera arrêtée dans les prochains mois par le Conseil pour les véhicules lourds aura également un impact substantiel sur la pollution de l'air.

Enfin, il convient de rappeler que les émissions polluantes de source mobile, qui proviennent essentiellement des véhicules à moteur, ne représentent dans la Communauté qu'environ 25 à 30 % de la pollution de l'air. C'est pourquoi, l'évaluation de l'impact des mesures prises pour limiter les émissions polluantes des véhicules et pour contribuer ainsi à améliorer la qualité de l'environnement ne saurait faire abstraction des autres sources de pollution atmosphérique, à savoir les installations industrielles et domestiques. En effet, les efforts considérables entrepris pour maîtriser la pollution automobile resteraient sans doute totalement vains si, dans le même temps, la pollution de l'air provenant de l'industrie, et en particulier des grandes centrales thermiques, devait augmenter de façon significative dans les prochaines années, notamment en raison d'une reprise de la croissance économique.

B. La situation juridique et politique actuelle résultant des décisions prises en 1985

Nous examinerons brièvement la situation juridique et politique, telle qu'elle se présente au début de l'année 1986, résultant des décisions prises par les ministres en 1985.

L'élément fondamental qui détermine cette situation concerne la position prise par le Danemark.

1. LA SITUATION JURIDIQUE

Le Danemark estimant que les normes retenues par le Conseil ne sont pas assez sévères pour améliorer de manière tangible la qualité de l'environnement dans ce pays, a maintenu jusqu'à présent une réserve sur l'accord réalisé en 1985 par les neuf autres États membres de la Communauté, auquel se sont d'ailleurs raliés les deux nouveaux États membres, Espagne et Portugal.

Cette réserve danoise empêche ainsi l'adoption de la directive qui intègre les différentes dispositions de l'accord, car le fondement juridique de ce projet de directive, à savoir l'article 100 du traité CEE, requiert pour l'adoption de cet acte de droit communautaire le consensus de tous les États membres réunis au sein du Conseil.

La conséquence paradoxale de cette attitude danoise est de pérenniser sur le plan juridique la directive en vigueur adoptée en 1983 dont on a vu que les normes étaient environ 50 % moins sévères que celles décidées en 1985, au niveau de l'impact sur l'environnement.

Par ailleurs, il est à noter que le Danemark n'a, jusqu'à présent, pas introduit dans sa législation les normes américaines plus sévères que ce pays considère pourtant comme plus appropriées que les nouvelles normes communautaires. Or, la directive en vigueur de 1983 ne prévoyant qu'une harmonisation partielle, le Danemark serait en droit d'imposer sur son territoire des normes nationales plus sévères que celles de la directive de 1983. Précisons toutefois que ces normes nationales ne pourraient s'appliquer qu'aux véhicules construits sur son territoire (mais le Danemark ne dispose pas d'une industrie auto-

mobile importante) et qu'aux véhicules importés de pays tiers non communautaires (par exemple aux voitures importées du Japon, des Pays de l'Est, ou de Suède qui sont relativement nombreuses au Danemark). En revanche, ces normes américano-danoises ne pourraient pas être imposées aux véhicules originaires de la Communauté, qui restent soumis au régime juridique de la directive de 1983.

Sur le plan pratique, le veto danois n'a pas entraîné jusqu'ici de conséquences graves, dans la mesure où les premières normes nouvelles ne seront applicables qu'en octobre 1988. Tous les constructeurs automobiles ont d'ailleurs commencé leurs travaux, recherches et investissements pour se conformer aux nouvelles normes dans les délais fixés.

Cette absence de base juridique de référence pourrait toutefois, si elle devait se prolonger, entraîner à terme de sérieuses turbulences au niveau des échanges et avoir des conséquences inattendues et complexes sur le plan de l'application et de l'interprétation du droit communautaire.

Afin de sortir de l'impasse juridique actuelle, une solution à envisager pourrait être l'élaboration d'un accord juridique ad hoc regroupant les onze États membres et permettant, d'une part, de donner force de loi aux nouvelles normes et, d'autre part, d'abroger, dans toute la mesure du possible, la directive de 1983.

Par ailleurs, il serait intéressant d'examiner sur le plan juridique les conséquences que pourrait avoir le nouveau traité portant révision du traité CEE sur la situation difficile à laquelle est actuellement confrontée la Communauté en matière de réglementation des émissions polluantes des véhicules à moteur.

A cet égard, une des principales questions qui se pose est celle de savoir quelles dispositions du nouveau traité seraient d'application dans le cas d'espèce. Convierait-il par exemple d'appliquer les dispositions régissant le marché intérieur communautaire qui prévoient un certain assouplissement au principe de l'unanimité ou bien les dispositions contenues dans le nouveau chapitre relatif à la protection de l'environnement qui prévoient au contraire le maintien du principe de l'unanimité ?

Cette analyse reste bien entendu essentiellement théorique dans la mesure où l'entrée en vigueur du nouveau traité exige sa ratification pour tous les États membres, mais donne en même temps à l'attitude du Danemark sur le problème spécifique de la pollution automobile une dimension politique aussi essentielle qu'inattendue.

2. LA SITUATION POLITIQUE

Cette situation se caractérise par un certain apaisement en Allemagne mais par un débat souvent passionné au Danemark, lié d'une manière générale au nouveau traité CEE et à l'appartenance même du Danemark à la Communauté.

a) Un certain apaisement en Allemagne

Rappelons que toutes les initiatives prises par la Communauté au cours de ces deux dernières années en faveur d'une automobile moins polluante trouvent leur origine en Allemagne.

C'est dans ce pays en effet que la pression a été la plus vive et a conduit le gouvernement fédéral à envisager des mesures extrêmement sévères pour lutter contre la pollution atmosphérique. En effet l'arrivée en force des « Verts » dans la vie politique et la pression générale de l'opinion publique, frappée par les dégâts considérables occasionnés aux forêts, condamnaient le gouvernement à agir au

plus vite. La sagesse du gouvernement allemand a été de le faire dans le cadre communautaire et non pas de façon unilatérale au niveau national.

Bien entendu les résultats des négociations menées au sein du Conseil en 1985 sont bien en deçà de ce que le gouvernement allemand souhaitait obtenir et les « décisions de Bruxelles » ont fait l'objet de nombreuses critiques non seulement de la part des « Verts » mais aussi dans la plus grande partie de la presse.

Néanmoins, un certain apaisement est perceptible depuis quelques mois et les critiques outrancières se sont atténuées. Elles ont été contrebalancées par la mise en valeur des aspects positifs des mesures retenues (progrès substantiels par rapport aux normes actuelles — absence de fractionnement du marché de l'automobile — extension prochaine de la réglementation aux véhicules lourds, etc).

b) Un débat passionné au Danemark

Le problème de la pollution automobile et plus généralement la politique communautaire de l'environnement est devenue l'un des thèmes centraux du débat engagé au Danemark sur le nouveau traité CEE et l'appartenance même de ce pays à la Communauté.

En effet, outre la question des pouvoirs à accorder au Parlement européen, deux aspects préoccupent le Danemark, à savoir la protection de l'environnement et la protection du milieu des travailleurs. Le Danemark craint en particulier que la Communauté ne lui interdise de prendre des mesures de protection suffisamment sévères que ce pays estime nécessaires pour protéger son environnement et ses travailleurs.

Le nouveau projet de directive, dans sa structure juridique actuelle, illustre donc parfaitement la problématique à laquelle est confronté le Danemark, même si des considérations politiques d'ordre plus général se sont ajoutées au débat en cours dans ce pays.

Il est donc vain de s'attendre à ce que le Danemark puisse modifier son attitude actuelle envers le projet de directive, avant de connaître les résultats du référendum qui sera organisé sur le nouveau traité CEE.

c) L'Europe coupée en deux

Parmi les autres caractéristiques de la situation politique, signalons que plusieurs pays de l'AELE ont décidé en principe à Stockholm en avril 1985, d'introduire les normes américaines plus sévères pour la réglementation des émissions polluantes des véhicules à moteur commercialisés sur leur territoire. Les pays européens qui ont adhéré à cette déclaration d'intention de Stockholm sont la Suisse, l'Autriche, la Suède, la Norvège ainsi d'ailleurs que le Danemark.

Cette division de l'Europe en deux types de normes différentes, normes communautaires, d'une part, et normes américaines, d'autre part, n'est certainement pas de nature à éliminer les entraves techniques et à faciliter les échanges commerciaux, objectifs que recherchent pourtant aussi bien la Communauté que les pays membres de l'AELE.

**

En conclusion de cette description et de cette analyse, nous nous efforcerons de répondre à la question contenue dans le titre même de cet article, à savoir les décisions prises par les ministres en 1985 en matière de normes d'émission et de calendrier, représentent-elles l'aboutissement final du processus communautaire en matière de réglementation de la pollution automobile ?

S'il est clair que les décisions de 1985 constituent assurément une étape fondamentale du cadre réglementaire que devront respecter en premier lieu les constructeurs d'automobiles, il va de soi également que le chapitre ne saurait être considéré comme clos, ni sur le plan politique et juridique, ni sur le plan technique, ni même sur le plan écologique.

Juridiquement et politiquement, un obstacle de taille reste à franchir, à savoir la levée de la réserve danoise qui empêche l'adoption de la directive et donc la mise en vigueur juridique des nouvelles normes. Il est évident qu'une solution à ce problème, quelle qu'elle soit, ne pourra être envisagée avant les résultats du référendum danois sur le nouveau traité CEE.

Techniquement, en raison de la nature par essence évolutive de la science et de la technologie, les nouvelles normes ne sauraient être considérées comme définitives. En effet, de même que la législation communautaire en matière d'émissions polluantes de véhicules à moteur a, depuis 1970, été constamment ajustée et renforcée (respectivement en 1972 - 1974 - 1977 - 1978 - 1983), de même le sera-t-elle sans doute à nouveau dans l'avenir, précisément en fonction des possibilités nouvelles offertes par le développement de la science et de la technologie.

Par ailleurs, après avoir examiné en 1985 le cas des véhicules les plus nombreux, à savoir les véhicules légers de moins de 3,5 tonnes, dotés d'un moteur à essence ou d'un moteur diesel (*), la Communauté s'apprête en 1986 à élargir et à renforcer sa législation pour couvrir le cas des véhicules lourds ainsi que les émissions de particules de suie spécifiques aux véhicules diesel. Elle examinera également les implications des limitations de vitesse sur la pollution automobile. Le Conseil devrait commencer l'examen de ces trois dossiers dans le courant de 1986 sur la base des propositions que lui aura transmises la Commission.

Écologiquement non plus, le débat sur la pollution automobile ne saurait être définitivement tranché, dans la mesure où certaines incertitudes scientifiques continuent de régner sur les origines et les causes véritables des dommages causés aux forêts. La pollution atmosphérique, notamment les émissions de dioxyde d'azote, et les pluies acides qui en résultent, sont-elles vraiment l'unique responsable du dépérissement des arbres, ou bien d'autres causes doivent-elles être prises en considération ? Questions à suivre, assurément, au cours des prochaines années.

(*) Pour les moteurs diesel, les nouvelles normes arrêtées en juin 1985 concernent les mêmes polluants que pour les véhicules à essence ; elles ne concernent pas en revanche les émissions de particules spécifiques aux véhicules diesel.



LA CARTOGRAPHIE À L'HEURE EUROPÉENNE

J. MOUSSET

*Ingénieur civil,
Secrétaire général CERCO*

L'art de la cartographie, prise dans son acception la plus large au sens des Nations Unies, remonte à la plus haute Antiquité et a évolué vers une forme de science pluridisciplinaire comprenant la géodésie, tant classique que satellitaire et inertielle, la photogrammétrie analogique et numérique, la télédétection et le traitement de l'image spatiale, la cartographie elle-même allant de la rédaction de la carte jusqu'à l'impression offset, et enfin le traitement de l'information traitant les calculs scientifiques, les bases de données géo-ou cartographiques et la cartographie assistée par ordinateur.

Depuis des décennies, les aspects scientifique et technique de ces différentes disciplines sont traités à l'échelon mondial par des associations internationales bien structurées et de haut niveau, brassant non seulement les praticiens répartis dans les organismes officiels de cartographie nationale mais également les Universités et Hautes Ecoles traitant de près ou de loin, en tout ou en partie, de ces disciplines.

Mais si la science et la technologie évoluent rapidement et nous permettent de mieux connaître cette Terre où nous vivons, il n'en demeure pas moins que l'homme est et demeurera le chaînon irremplaçable de cette activité qu'est la cartographie.

Et ce domaine très vaste, qu'il s'agisse de produire des cartes topographiques ou thématiques, est un atout précieux pour tout décideur, politique ou non, de même qu'un indispensable préalable à toute forme de développement, qu'il s'agisse du Tiers-Monde ou de pays industrialisés.

C'est la raison pour laquelle, à l'initiative de la France et de ses voisins immédiats, qu'a été créé en 1980 le Comité Européen des Responsables de la Cartographie Officielle (CERCO) en vue de promouvoir parmi les dix-huit pays membres : l'information mutuelle, la concertation, voire la coopération.

Le CERCO a été reconnu à Strasbourg en novembre 1980 comme groupe de travail de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

Montrer les résultats acquis, après cinq ans d'existence, et à la lumière des problèmes approchés, sensibilisera certainement les décideurs au problème de la cartographie moderne ; c'est un des buts du Comité, afin de ne pas s'endormir dans de douces rêveries, que de vouloir être un interlocuteur privilégié des instances européennes dans ce domaine très particulier où il est malsain de vouloir improviser.

En dehors des assemblées plénières annuelles, le CERCO a articulé déjà six groupes de travail dont certains ont terminé leur activité, soit par une production tangible, soit en formulant des recommandations dont chaque Chef d'établissement cartographique officiel peut faire état vis-à-vis de son autorité de tutelle. C'est donc à la lumière des activités de ces groupes de travail que sera mise en évidence la complexité des problèmes à résoudre dans la vie de tous les jours.

Le Groupe n° 1, présidé par la Grande-Bretagne, s'est intéressé au problème de la défense des produits cartographiques, de la protection des droits d'auteur et de l'aspect financier du « Copyright », qu'il s'agisse de cartes imprimées sur papier ou numérisées, de photographies aériennes ou de publications techniques ou scientifiques.

Certaines législations considèrent encore les cartes comme une œuvre littéraire, ce qui est assez archaïque à l'heure des bases de données cartographiques. De plus, la protection d'informations, quelles qu'elles soient, sur support magnétique semble encore relever du vide juridique intégral dans beaucoup de pays.

Un résumé des pratiques en matière de « Copyright » a été distribué à tous les membres et ceux parmi eux qui n'ont pas de système ou un système peu satisfaisant peuvent s'adresser aux plus expérimentés.

Le Groupe n° II, qui existait à une échelle plus réduite avant 1980, s'occupe activement de la banque de données et de la carte à 1 millionième de l'Europe. La présidence en incombe à l'Institut für Angewandte Geodäsie (Dr-Ing. Satzinger) et le groupe devrait avoir terminé ses travaux vers la fin 1986.

Bien que l'échelle soit petite (1), l'unicité des données et de la représentation cartographique représente un atout non négligeable pour superposer à cette carte un thème macrogéographique, notamment : pollution, densité de population, densité de chômage, maladies forestières, etc. De tels documents, bien qu'assez complexes du point de vue de la création du graphisme sont néanmoins agréables à l'œil, aisés d'emploi et plus facilement interprétés que lors de la lecture d'un aride « listing ».

Il va de soi qu'une telle expérience ne peut rester lettre morte. Rien n'empêche d'envisager, si tant est que nos moyens financiers le permettent, la création de cartes et/ou de bases de données cartographiques à des échelles telles que le 1:500 000, voire le 1:250 000. Cet aspect sera à rapprocher de ce qui sera dit pour le Groupe V.

Il est toujours utile de représenter un phénomène sur une carte, encore faut-il en choisir judicieusement l'échelle afin de conserver à la fois une vue d'ensemble et la mise en évidence des paramètres principaux. Et c'est là que le cartographe, une fois de plus, en sa qualité de conseiller technique, devra se rappeler qu'une carte doit rencontrer les besoins de l'utilisateur avant d'être une œuvre d'art hermétique créée pour soi uniquement.

Le lecteur s'apercevra au fil de la lecture que les quelques problèmes soulevés ici ont une interpénétration logique, et qu'il soit bien assuré que l'énoncé de ces quelques aspects n'est pas une liste exhaustive de soucis du cartographe, tant s'en faut.

C'est au cours d'échange d'idées que l'on mit sur pied le groupe III, émanation du Groupe I, pour l'analyse des relations avec le secteur privé ; la présidence en étant confiée à la France.

Ici, que d'avis dispersés, que d'approches délicates. En effet, dans certains pays, on constate une volonté réciproque de collaboration entre les deux secteurs, chacun évitant d'empiéter sur le domaine de l'autre, une analyse coût-efficacité ayant souvent été menée de pair. Certains organismes de cartographie officielle n'hésitent d'ailleurs pas à sous-traiter certains problèmes à des firmes privées sur une base contractuelle limitée dans le temps ; il s'agit généralement de question très

spécifiques à traiter par voie informatique, voire également de problèmes d'édition : atlas national, atlas routier, atlas scolaire, cartes banalisées, cartes touristiques, etc.

Par contre, dans d'autres régions, c'est la guerre la plus noire, certaines firmes privées entretenant, avec grand renfort de subventions, une flotte photogrammétrique pour assurer à grands frais des prises de vues au profit de certains départements d'Etat.

S'il est possible de dégager une tendance quelconque en ce domaine, on ressent par contre une volonté commune encore que non concertée, de créer à l'échelon national un Conseil supérieur de Cartographie ou de Géographie, où l'institution cartographique officielle occupe une place prépondérante. Généralement, les Départements des Travaux publics et du Cadastre, et suivant qu'il soit juridique ou fiscal uniquement, certaines institutions cartographiques officielles européennes ont également le cadastre dans leurs attributions.

Mais il n'y a pas que la production de séries de cartes à différentes échelles qui soit du ressort de nos organismes. Bien des travaux d'infrastructure importants à l'échelon national font appel aux différentes techniques qui nous sont propres et l'un des rôles des Conseils supérieurs de Cartographie est d'éviter la duplication des ouvrages, les fuites technologiques, la surévaluation des coûts et d'assurer éventuellement le contrôle et la réception des travaux.

Tout en débordant du cadre administratif de la cartographie, ce problème de gestion au niveau de la Nation est du domaine des responsabilités d'un chef d'établissement cartographique officiel.

On se rendra compte que le problème est vaste mais qu'une tendance à l'optimisation par la centralisation se fait jour ; il est prématuré de tirer des conclusions mais il n'est pas interdit d'espérer.

Comme de bien entendu, tous nos organismes pensent et agissent dans le cadre des législations nationales, mais l'identité des problèmes ayant comme corollaire l'identité des solutions d'une part, l'information mutuelle et la concertation amenant des raisonnements identiques ou parallèles d'autre part, une intégration européenne dans notre domaine n'est pas insurmontable.

Il est peut-être opportun de rattacher ici nos premières approches vers le Tiers-Monde. Des ouvertures ont déjà été faites qui se concrétisent par des échanges réguliers d'informations avec l'Association Africaine de Cartographie. Des liens plus serrés s'établiront également en 1986 avec une association similaire en Amérique Latine.

Dès la création du CERCOC, M. Massue, Conseiller scientifique près l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, vit son Groupe de travail s'occupant de la salinité de la nappe phréatique rhénane confronté à un sérieux problème cartographique. En effet, les hydrogéologues de Suisse, de France, de la République Fédérale d'Allemagne et des Pays-Bas avaient reporté les résultats de leurs travaux sur des cartes topographiques de projection, d'échelle, de factures tellement variées que le problème semblait inextricable.

Le Groupe de travail IV fut créé sous la présidence du Secrétaire Général du CERCOC et, dans les meilleurs

(1) Une échelle est toujours un rapport du genre 1/E, avec E = module de l'échelle. Plus E est grand et plus l'échelle est petite.



délais, une carte à 1:500 000 de la Salure du Rhin fut remise aux décideurs politiques.

Si l'approche cartographique de la représentation d'un phénomène est prévue dès le départ, le spécialiste pourra guider les autres scientifiques quant à la sélection des informations, à leur représentation, aux choix de l'échelle du fond de carte, etc., ce qui représente un appréciable gain de temps et une économie non négligeable.

Quelle que soit la technique que l'on considère, on arrive tôt ou tard et généralement trop tard, à considérer le besoin d'uniformiser, de standardiser... ou de créer des interfaces. La cartographie n'échappe pas à cette règle et déjà les longs efforts de l'O.T.A.N. ont amené quelques améliorations.

Le CERCO s'est penché sur cet aspect... et a constaté qu'aux échelles des cartes de base des pays européens (cette échelle peut varier de 1:5 000 à 1:50 000), il est illusoire d'envisager une quelconque standardisation de la symbolique cartographique, encore moins de la découpe en feuilles. Sans entrer dans tous les détails, il est évident, vu la distribution en longitude et surtout en latitude des pays européens, que tel aspect du terrain dont la représentation est primordiale dans le Nord de l'Europe devient facilement secondaire si pas négligeable dans le Sud et inversement. C'est pourquoi le groupe V, sous la présidence du Portugal, n'a pu formuler de recommandations bien précises mais a soumis à la réflexion des membres une idée de base : envisageons éventuellement une identité cartographique européenne aux échelles telle que le 1:500 000 et le 1:250 000.

Une volonté existe en ce domaine, encore faut-il en connaître le besoin avant d'investir des sommes considérables dans l'inévitable base de données cartographiques qui permettra d'actualiser les cartes via l'assistance par ordinateur.

Et c'est vraisemblablement ici que l'imagerie spatiale, et nous songeons plus spécialement au satellite européen SPOT, permettra de réaliser rapidement une soudure entre les méthodes anciennes et modernes. Si ce satellite remplit ses promesses non seulement quant à sa fiabilité mais surtout quant à sa résolution, il sera aisé de créer et d'actualiser des cartes à 1:100 000, voire à 1:50 000.

Il n'est pas inutile de mentionner brièvement que les essais de prises de vues photographiques (caméra photogrammétrique) à bord de Spacelab (1984) permettent également d'envisager une cartographie à l'échelon mondial permettant de couvrir les énormes surfaces non encore ou insuffisamment cartographiées, dans des délais autrefois inimaginables et avec des dépenses prévisibles et raisonnables comparativement aux méthodes classiques.

Une question vient maintenant naturellement à l'esprit : qui forme qui, et comment et pourquoi ?

Multiples questions auxquelles le Groupe n° VI a tenté de répondre sous la présidence de la France (Ecole Nationale des Sciences Géographiques).

Initialement, aux questions posées en matière d'éducation et de formation en cartographie, apparaissait la question subsidiaire de l'équivalence des diplômes au niveau européen avec un corollaire potentiel d'échange de spécialistes.

La diversité des options aux différents niveaux et la variété des diplômes ne permettaient pas de dégager une ligne commune, mais le comité reconnu immédiatement le besoin de formation de jeunes techniciens dans les disciplines de pointe. De plus, devant la disparité des efforts individuels en cartographie assistée par ordinateur, la proposition de créer un séminaire d'une semaine et demie en République Fédérale d'Allemagne, à l'Institut für Angewandte Geodäsie en octobre 1985 fut acceptée à l'unanimité et l'on peut se féliciter de cette aimable invitation. Avec une modeste participation financière du Conseil de l'Europe et moyennant un droit d'inscription symbolique le CERCO pourra réunir quelque quarante-six « élèves » et dix-huit « instructeurs » dont certains suivront le cycle complet de cours.

Si les stagiaires appartiennent généralement aux organismes cartographiques nationaux membres du CERCO, certains instructeurs, par contre, émanent de l'enseignement universitaire.

A l'heure où ces lignes sont écrites, il est prématuré de songer aux résultats ; mais la volonté de cerner fermement un problème actuel avec des moyens financiers réduits et un aréopage d'instructeurs confirmés met suffisamment en lumière la détermination du comité à faire œuvre utile, rapidement et le mieux possible.

Il est également important de signaler qu'en dehors de l'organisation systématique d'une telle action, des contacts bilatéraux favorisent des échanges de techniciens qui débattent ouvertement de leurs activités et des problèmes y associés.

Néanmoins, et cet aspect n'est pas neuf pour qui pense Européen, la langue reste actuellement la barrière dont on espère que le temps amenuisera l'influence.

L'exposé qui précède n'est pas exhaustif, tant s'en faut, mais son but est d'éclairer le lecteur sur le contexte cartographique au plan européen (2).

(2) Tout renseignement complémentaire relatif au C.E.R.C.O. peut être obtenu auprès de son Secrétaire Général :

J. MOUSSET
Ingénieur civil c/o Institut géographique national, avenue Louise 306 -
Boîte 12, B-1050 BRUXELLES. Tél. : 02/648 55 77 - Telex : 24367 igngi b.

HISTORIQUE DE LA COMPOSITION DE LA MAJORITÉ QUALIFIÉE AU CONSEIL EN VERTU DES TRAITÉS*

W. NICOLL

Directeur général du secrétariat du Conseil

Historique

Suite aux travaux de la Conférence intergouvernementale et à la signature de l'Acte unique, la composition de la majorité qualifiée au sein du Conseil revêt un intérêt accru. En effet, le recours plus fréquent au vote ne manquera pas de mettre en relief l'existence des règles de vote et notamment sur la nécessité pour le Conseil de recueillir, dans un grand nombre de cas, une majorité qui n'est pas absolue mais qualifiée. La qualification reconnaît à la fois la puissance légitime de la majorité et le bien-fondé des minorités qui ne pourront pas être simplement dominées.

Ceux qui croient aux vertus suprêmes du système de vote ont tendance à laisser hors de compte deux faits essentiels :

— une opposition valable peut exister même si une majorité absolue se dégage en faveur de la proposition dont le Conseil débat ;

— à la différence des procédures parlementaires et précisément pour protéger les États membres dont le vote est plus faible toute modification d'une proposition de la Commission nécessite l'unanimité du Conseil (art. 149 CEE).

A partir des dispositions qui réglaient dans la Communauté des Six la composition de la majorité qualifiée quatre variantes ont été provoquées par les élargissements successifs — réalisés ou non — des Communautés.

La méthodologie du vote

De manière générale les traités CEE (art. 148 (2)) et Euratom (art. 118 (2)) disposent que la majorité qualifiée requise pour certaines décisions du Conseil repose sur la pondération des voix attribuées aux États membres en fonction approximative de leur taille. Si le Conseil statue sur proposition de la Commission, la majorité est indépendante du nombre d'États membres qui la composent. Si au contraire il statue sans proposition de la Commission la majorité qualifiée doit comporter un minimum d'États membres. Cette seconde règle constitue une protection supplémentaire pour les États à faible poids contre leurs plus grands partenaires. Étant donné que le Conseil est généralement saisi d'une proposition de la Communauté (1), il n'est pas nécessaire d'approfondir l'étude de la seconde règle.

Minorité de blocage

En parallèle à la majorité qualifiée (MQ) il existe la minorité de blocage (MB). Cette dernière est constituée des votes qui bloqueront l'adoption de la mesure en cause. Telle minorité, ancrée dans les traités, permet à un groupe d'États membres de résister à l'adoption d'une mesure, même proposée par la Commission, et d'insister soit pour que la Commission modifie sa proposition, soit pour que le Conseil la modifie mais ce à l'unanimité.

La pondération des voix

Le tableau suivant montre l'évolution des règles de vote dans les modifications successives des traités CEE et EURATOM.

(*) Le présent article n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement les vues de l'Institution dont celui-ci dépend.

(1) Pour le Traité CECA voir ci-dessous.



TRAITÉ CEE ET EURATOM

Communauté à	Nombre de voix par État membre							Total des voix	MQ*	MB	Nombre minimum d'États membres devant voter pour
	10	8	5	4	3	2	1				
				D F I		B N	L	17	12	6	4
6											
10 (Norvège comprise)	D F I UK		B N		DK IRE NO	L		61	43	19	6
9	D F I UK		B N		DK IRE	L		58	41	18	6
10* (Grèce comprise)	D F I UK		B ELL N		DK IRE	L		63	45	19	6
12	D F I UK	ESP	B ELL N P		DK IRE	L		76	54	23	8

* MQ = ± 70 % du total.

Les Six

Pour la Communauté des Six le système de vote, s'agissant toujours de la présence d'une proposition de la Commission, permet trois constatations :

— un grand État membre ne peut être minorisé que par l'alliance de tous ses partenaires sauf le Luxembourg qui jouerait dans ce cas un rôle décisif ;

— les trois petits États membres ne peuvent pas bloquer les trois grands sauf dans l'absence d'une proposition de la Commission ;

— la minorité de blocage consiste soit de deux grands États ou de l'un d'entre eux plus la Belgique ou les Pays-Bas.

Les Dix, la Norvège comprise

La modification qui concerne la Norvège fut négociée mais devint caduque après le référendum norvégien les 24 et 27 septembre 1972. Dans la Communauté qui aurait été de dix États membres il y aurait eu quatre classes de votants au lieu de trois, les deux pays scandinaves et l'Irlande s'insérant entre les membres du Bénélux. Les combinaisons deviennent plus nuancées.

D'une part, la majorité de blocage est composée

— de deux grands États membres ; ou
— de l'un des grands plus la Belgique et les Pays-Bas ;

ou
— de l'un des grands ou de la Belgique et les Pays-Bas plus chacun des trois les Danemark, l'Irlande et la Norvège ; ou

— de l'un des grands plus la Belgique ou les Pays-Bas plus l'un des trois le Danemark, l'Irlande et la Norvège ; ou

— une alliance, sans le Luxembourg, s'opposant aux quatre grands. Dans ce cas le Luxembourg ne jouera pas le rôle décisif.

Il en ressort deux constatations :

— l'un des grands États membres pourrait facilement être minorisé ;

— mais une alliance de deux grands États est une minorité de blocage.

Les Neuf sans la Norvège

Si la pondération des voix reste inchangée par rapport à la Communauté des Dix Norvège comprise et si le blocage que deux grands États membres sont capables de maintenir reste intact, il faudra une alliance des cinq autres, le Luxembourg compris, pour bloquer les votes des quatre grands. Dans le nouvel équilibre une minorité de blocage est également constituée par le rassemblement d'un membre de chaque groupe à l'exception du Luxembourg.

Les Dix, la République hellénique comprise

L'adhésion de la République hellénique, dotée de cinq voix, ne modifie pas essentiellement la structure du système de vote. Deux grands États membres peuvent toujours composer une minorité de blocage. Les quatre grands pays membres peuvent être bloqués par une alliance des autres, à la limite sans le Luxembourg ou sans soit le Danemark soit l'Irlande.

Les Douze

Le troisième élargissement modifie radicalement les possibilités de vote et de blocage.

L'aspect le plus marquant est l'impossibilité pour deux des grands États membres de s'aligner pour constituer la

minorité classique de blocage. Cette minorité dépendra dorénavant de trois grands États membres ou de deux d'entre eux se concertant avec un troisième qui ne peut pas être le Luxembourg.

Nombre de combinaisons des États membres dotés de cinq, trois ou deux voix sont susceptibles de bloquer une position commune des cinq grands États. Un grand nombre de combinaisons sont susceptibles de constituer des minorités de blocage. Pour ne citer que quelques exemples l'Espagne plus trois tirés du groupe la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal plus le Danemark ou l'Irlande détiennent la minorité de blocage. Idem, l'Espagne, le Portugal, la Grèce plus deux tirés du groupe le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg. L'un des grands États membres, se concertant avec deux ou trois autres soigneusement choisis, peut former une autre minorité de blocage ; etc.

CODA : Le Traité CECA

La Haute Autorité n'avait besoin de l'accord du Conseil que dans un nombre limité de cas. Certains des accords nécessaires sont acquis à l'unanimité. Là où le traité prévoyait, à l'origine, une « majorité qualifiée » elle se composait de la majorité absolue étant donné que là-dedans se trouve un État qui assure une certaine proportion de la valeur totale des productions de charbon et d'acier de la Communauté. Dans les versions subséquentes cette proportion a été modifiée. A partir du premier élargissement, un nouveau système fut introduit en ce qui concerne les dispositions budgétaires du Traité (en fait les art. 78, 78 B et 78 E). Cette nouvelle majorité qualifiée reste identique à celle des Traités CEE et EURATOM mais avec l'application de ce que nous avons appelé la « seconde règle » ; les votes doivent être exprimés par un minimum d'États membres.



CHRONIQUE GÉNÉRALE DE JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE

(I) (*)

Juin 1985 - Décembre 1985

Jacques BIANCARELLI

*Maître des Requêtes au Conseil d'État,
Référénaire à la Cour de Justice
des Communautés Européennes*

Cette chronique semestrielle fait suite à celle parue dans le numéro 288 (juin 1985) de la présente revue. Elle a pour objet de commenter les principaux arrêts de la Cour de Justice du 1^{er} juin au 31 décembre 1985.

Il convient de rappeler que cette chronique ne prétend nullement à l'exhaustivité et qu'il est nécessaire de procéder à un choix des principaux arrêts intervenus au cours du semestre écoulé.

Il va de soi que les opinions qui pourront être émises par l'auteur le sont à titre strictement personnel et ne sauraient en aucun cas engager les juridictions auxquelles ils appartiennent.

Comme pour la précédente chronique, celle-ci est établie en respectant le plan suivant pour la première partie :

I. - L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

1. Les fondements du droit communautaire.
2. Droit communautaire et droit national.
3. Droit communautaire institutionnel.

II. - PROCEDURE, CONTROLE JURIDICTIONNEL ET CONTENTIEUX

1. Recours en manquement.
2. Recours en annulation.
3. Recours en carence.
4. Renvoi préjudiciel.
5. Recours en responsabilité.
6. Règles générales de procédure.

Si le plan de cette chronique semestrielle est désormais fixé, il convient d'apporter trois précisions :

— Comme on l'avait déjà annoncé, l'ensemble des rubriques précitées n'est pas systématiquement utilisé, dès lors qu'il n'est procédé qu'à un commentaire des arrêts qui ont semblé les plus intéressants.

— Il est apparu utile, dans la rubrique, I.2. « Droit communautaire et droit national », de rappeler brièvement les décisions essentielles des juridictions des Etats membres intervenues dans le domaine du droit communautaire et ayant trait aux fondements essentiels de l'ordre juridique communautaire : la primauté du droit communautaire, l'effet des directives, le mécanisme des questions préjudicielles, la mise en jeu de la responsabilité des Etats membres en cas de méconnaissance du droit communautaire... En effet, comme la Cour l'a souvent rappelé, les juridictions nationales sont les juridictions de droit commun en matière de droit communautaire et une chronique générale de jurisprudence communautaire qui ne ferait aucune référence à leurs principales décisions serait certainement incomplète.

— Il est apparu également nécessaire, lors de la chronique générale de début d'année, de dresser en introduction un bilan de l'année judiciaire écoulée.

(*) La deuxième partie de cet article paraîtra dans le prochain numéro de la revue.

Introduction - Bilan de l'année judiciaire écoulee

L'année 1985 restera celle des records à la Cour de Justice :

— Le record du nombre d'affaires introduites par an : 432 pour l'année 1985. Le tableau suivant permet de mesurer l'extraordinaire progression de ce chiffre qui a été multiplié par 7 depuis vingt ans et par 3 en 10 ans.

AFFAIRES INTRODUITES PAR AN			
	TOTAL	Recours directs	Questions préjudicielles
1965	62	55	7
1975	130	61	69
1980	279	189	99
1981	323	214	109
1982	345	216	129
1983	297	199	98
1984	312	183	129
1985	432	294	138

— Le record du nombre d'arrêts rendus par an. Il s'établit à 211 pour l'année 1985, soit quatre fois plus qu'il y a vingt ans et trois fois plus qu'il y a dix ans. Le tableau ci-après, permet également de mesurer la progression constante de ce chiffre qui traduit un alourdissement sensible et sans cesse croissant de la charge de travail de la Cour.

ARRÊTS RENDUS PAR AN			
	Total des arrêts rendus	Arrêts de cour plénière	Arrêts de chambres
1965	52	25	27
1975	78	59	19
1980	132	69	63
1981	128	55	73
1982	185	83	102
1983	151	51	100
1984	165	54	111
1985	211	1	1

— Les causes de ce phénomène sont nombreuses : il s'agit, en premier lieu, de la manifestation la plus éclatante de la « bonne santé » du droit communautaire. Celui-ci pénètre chaque jour davantage les ordres juridiques internes et les opérateurs économiques ainsi que leurs conseils connaissent désormais beaucoup mieux leurs devoirs et leurs droits à cet égard ; en second lieu, les magistrats des Etats membres se sont familiarisés avec la procédure du renvoi préjudiciel et les réticences à s'adresser à la Cour de justice au moyen de l'article 177 sont aujourd'hui largement levées ; en troisième lieu, comment ne pas invoquer l'intervention accrue des Communautés en période de crise économique (modification des mécanismes de la politique agricole commune, régime de l'acier, droits anti-dumping...) qui provoque un contentieux toujours plus abondant de la part des opérateurs économiques ; enfin, cette intervention croissante du législateur communautaire et les difficultés de suivre, pour les ordres juridiques internes, une certaine tendance à un protectionnisme latent en période de difficulté économique et une amélioration des moyens de contrôle dont dispose la Commission, ainsi que la volonté de sa part de voir poursuivre tous les manquements des Etats membres, ont provoqué une progression spectaculaire du nombre de recours en manquement introduits par la Commission.

Alors que pour l'ensemble de la période 1953-1980, ce nombre s'était élevé à 116, il s'est établi à environ 50 pour chacune des années 1980, 1981, 1982, 1983 et 1984, pour s'élever subitement à 110 en 1985.

Les recours en manquement représentent aujourd'hui le quart des affaires soumises à la Cour.

— Les conséquences de ce phénomène ne laissent pas d'inquiéter : l'encombrement du prétoire de la Cour de justice est évident. Il se traduit aussi bien par un allongement de la durée des procédures que par un alourdissement du stock des affaires à juger. Face à une telle situation, il est permis de penser que la « capacité maximale de rendement » de la Cour est déjà atteinte.

Or, les perspectives à cet égard ne manquent pas d'inquiéter : les problèmes auxquels se trouve déjà confrontée la Cour seront certainement encore plus aigus lorsque de nouvelles compétences lui seront attribuées, notamment en matière de droit des brevets, de droit des marques ou encore de droit applicable aux obligations contractuelles.

En outre, on assiste à un développement rapide de contentieux qui nécessitent un examen complet d'éléments de fait d'une haute technicité. Il n'est que d'évoquer, à cet égard, le contentieux de la concurrence, des aides, des droits anti-dumping et l'ensemble du contentieux provoqué par les décisions des institutions communautaires en matière de production sidérurgique.

La Cour a bien perçu la menace qui se dessinait ainsi notamment en ce qui concerne l'unité d'interprétation de droit communautaire, si le délai de réponse aux questions préjudicielles posées par les juridictions nationales ne pouvait rapidement être amené à une durée raisonnable, c'est-à-dire inférieure à un an.

C'est la raison pour laquelle elle a saisi l'occasion d'une révision des traités pour proposer la mise en œuvre de mesures de nature à lui permettre de faire face à ses missions à moyen terme.



En ce sens, elle a suggéré que par la voie d'une habilitation conférée au Conseil, d'une part, puisse être instituée une juridiction chargée de connaître de certains recours directs en première instance et, d'autre part, que soit instaurée une procédure simplifiée des conditions de révision de certaines dispositions du statut de la Cour.

La mise en œuvre de ces propositions sera seule de nature à permettre à la Cour de se concentrer sur la tâche essentielle qui est la sienne : assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

I. — L'ordre juridique communautaire

1. Les fondements du droit communautaire

a) Le principe de proportionnalité.

Dans son arrêt du 24 septembre 1985 (181/84), *Man Sugar*, rendu aux conclusions de l'avocat général Marcini, la Cour a rappelé avec force l'importance reconnue au principe de proportionnalité en droit communautaire.

Cette affaire préjudicielle l'a conduite, une nouvelle fois, à examiner si un régime de caution institué par un règlement communautaire, dans le cadre des échanges avec les pays tiers et aux fins de bénéficiaire de restitutions à l'exportation, était conforme avec le droit communautaire et notamment avec le principe de proportionnalité.

L'on sait que dans le cadre de l'organisation commune dans le marché du sucre, les excédents de sucre peuvent être exportés vers les pays tiers à la condition de faire l'objet d'un certificat d'exportation et en bénéficiant de restitutions qui sont financées au moyen de fonds communautaires.

La société *Man Sugar*, avait présenté plusieurs offres ou soumissions à l'organisme national d'intervention britannique compétent, après avoir constitué la caution exigée sous forme de garantie bancaire.

La plupart de ses soumissions avaient été acceptées. En application des dispositions communautaires en vigueur, *Man Sugar* était alors tenue de demander la délivrance de certificats d'exportation au plus tard, le jeudi 2 août 1983 à 12 heures. Or, l'organisme d'intervention a reçu les télex valant demandes de certificats d'exportation avec un peu moins de deux heures de retard, ce retard étant dû à un malencontreux concours de circonstances, provoqué notamment par l'absence de l'employé compétent.

C'est dans ces conditions que l'organisme d'intervention a pris une décision déclarant que la caution de plus de 1 600 000 livres sterling devait rester acquise. Cette somme représentait, en moyenne, trois fois le bénéfice annuel de la société.

La Queen's Bench Division de la High Court of Justice a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour une question relative à la validité du règlement communautaire en cause pour savoir notamment s'il n'enfreinait pas le principe de proportionnalité dans la mesure où il impliquait la perte totale de la caution dans toutes les hypothèses où, en conséquence d'une carence non intentionnelle du demandeur, une demande de certificat d'exportation n'était pas parvenue à l'organisme d'intervention compétent dans le strict délai prévu par la loi.

La Cour, dans la ligne de sa jurisprudence constante, telle qu'elle résulte des arrêts du 20 février 1979 (Buitoni, 122/78, Rec. p. 677) et du 23 février 1983 (Fromençais *cf* FORMA, 66/82, Rec. p. 395), a posé pour principe *qu'afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont appropriés et nécessaires pour atteindre le but recherché.*

A cet égard, lorsqu'une réglementation communautaire établit une distinction entre une obligation principale, dont l'accomplissement est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, et une obligation secondaire, à caractère essentiellement administratif, elle ne peut, sans méconnaître le principe de proportionnalité, sanctionner aussi sévèrement la méconnaissance et l'obligation secondaire et celle de l'obligation principale.

Après ce considérant de principe, la Cour a estimé que l'examen des différentes dispositions communautaires relatives à la procédure d'adjudication permanente en vue de l'exportation du sucre faisait ressortir que l'obligation d'exportation pesant sur les opérateurs économiques constituait bien l'obligation principale garantie par la constitution initiale d'une caution.

Par contre, l'obligation d'obtenir des certificats d'exportation, si elle présente une certaine utilité administrative pour la Commission, ne saurait avoir la même importance que l'obligation d'exporter qui reste la finalité essentielle de la réglementation communautaire en cause. La Cour en a déduit que « la sanction forfaitaire et automatique de la perte de la caution qui frappe une violation nettement moins grave que celle du non-accomplissement de l'obligation principale, que la caution elle-même est destinée à garantir, doit être qualifiée de trop rigoureuse par rapport à la fonction de bonne gestion administrative qui peut être reconnue au système des certificats d'exportation... Si, dans un souci de bonne gestion administrative, la Commission était en droit d'instituer un délai aux fins de présenter les demandes de certificats d'exportation, elle aurait dû frapper le non-respect de ce délai par une sanction sensiblement moins lourde pour les opérateurs économiques que celle prévoyant la perte totale de la caution et mieux adaptée aux effets pratiques d'une telle omission ».

C'est donc pour une méconnaissance du principe de proportionnalité que la Cour a dit pour droit que la disposition contestée dans le cadre du litige au principal était entachée d'invalidité.

On ne soulignera jamais assez l'importance que la Cour attache au respect du principe de proportionnalité, particulièrement en matière de politique agricole commune (voir en ce sens « la jurisprudence de la Cour de justice en matière agricole », 1958-1977, par M. Gérard Druésne, Cinquième Thème, « Le Principe de Proportionnalité », dans cette Revue, n° 224, p. 84 ; rapport de M. Neri sur « Le Principe de proportionnalité en Droit Communautaire agricole » dans les actes séminaires sur la jurisprudence de la Cour de justice dans le

domaine de la politique agricole commune, Bruxelles, Commission des Communautés Européennes, 1981).

C'est ainsi que le respect du principe de proportionnalité est exigé aussi bien des institutions communautaires que des Etats membres.

S'agissant des institutions communautaires, la Cour examine, chaque fois que le problème lui est soumis, si les moyens mis en œuvre par une norme communautaire pour réaliser l'objectif qu'elle vise, s'accordent avec l'importance de celui-ci et s'ils sont nécessaires pour l'atteindre. En outre, ainsi qu'elle l'a jugé dans son arrêt du 24 octobre 1973, *Balkan, Import-Export* (5/73, p. 1091), les institutions doivent veiller dans l'exercice de leurs pouvoirs à ce que les charges imposées aux opérateurs économiques ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs que l'autorité est tenue de réaliser. C'est ainsi que dans son arrêt du 5 juillet 1977 (114/76, *Bela-Muehle*, Rec. p. 1211), la Cour a estimé que l'obligation d'achat de lait écrémé en poudre imposée à des producteurs agricoles par un règlement du Conseil n'était pas nécessaire pour atteindre l'objectif visé, à savoir l'écoulement des stocks de lait écrémé en poudre.

D'une façon générale, le contrôle de la proportionnalité a été essentiellement exercé par la Cour en présence de mesures communautaires qui ont institué des mécanismes financiers comme les prélèvements ou les restitutions, ou des mécanismes monétaires comme les montants compensatoires monétaires.

Ont encore été particulièrement concernées les mesures communautaires qui avaient pour objectif de protéger ou de favoriser certaines productions agricoles ou d'accorder des facilités à certains producteurs tels que les régimes de soutien ; enfin, les mesures communautaires qui avaient pour effet de garantir le respect par les opérateurs économiques d'obligations assumées vis-à-vis des autorités publiques communautaires ou nationales, tels que des régimes de cautionnement qui viennent d'être exposés.

Mais la Cour s'est également attachée à faire respecter le principe de proportionnalité (qui, sous des appellations diverses, constitue d'ailleurs un principe général du droit commun aux ordres juridiques nationaux) par les Etats membres eux-mêmes.

C'est ainsi que dans l'arrêt *Donckerwolcke*, du 15 décembre 1976 (affaire 41/76, Rec. 76, P. 1921), où la Cour était saisie du problème de la compatibilité avec le droit communautaire de mesures nationales de surveillance commerciale comportant, à la charge de l'importateur, l'obligation d'effectuer certaines formalités sous peine d'encourir des sanctions répressives, la Cour a jugé que « le fait par l'importateur de ne pas respecter l'obligation de déclarer l'origine première d'une marchandise ne saurait donner lieu à l'application de sanctions disproportionnées, compte tenu du caractère purement administratif de l'infraction. A cet égard, serait certainement incompatible avec les dispositions du traité, puisqu'équivalant à une entrave à la libre-circulation des marchandises, la saisie de la marchandise ou toute sanction pécuniaire fixée en fonction de la valeur de celle-ci. De manière générale, toute mesure administrative ou répressive dépassant le cadre de ce qui est strictement nécessaire à l'Etat membre d'importation, en vue d'obtenir des renseignements raisonnablement

complets et exacts sur les mouvements de marchandises relevant de mesures de politique commerciale particulières doit être considéré comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative prohibée par le traité ».

En outre, selon une ligne de jurisprudence bien établie, sur la base du principe de proportionnalité, la Cour a fixé des limites à l'exercice, par les autorités nationales, de leur pouvoir pénal.

Les Etats membres ne peuvent qu'assortir de « sanctions raisonnables » l'inobservation de prescriptions nationales compatibles avec le droit communautaire et il leur est interdit de prévoir des pénalités destinées à assurer le respect de dispositions qui ne seraient pas justifiées au regard du droit communautaire. Par contre, les Etats membres doivent mettre en œuvre toutes les mesures utiles pour que les dispositions du droit communautaire, y compris les directives, puissent recevoir leur plein effet (voir à cet égard l'ensemble de la jurisprudence citée par l'auteur et Dominique Maidani, dans l'article intitulé « L'Incidence du Droit Communautaire sur le Droit Pénal des Etats membres », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1984, nos 2 et 3, p. 225 et suivantes et p. 455 et suivantes).

b) *L'absence, en droit communautaire, d'un principe général du droit censurant « l'iniquité objective ».*

La Cour a confirmé l'inexistence de ce principe en droit communautaire, dans son arrêt du 14 novembre 1985 (affaire 299/84, *Firma Karl Heiz Neumann*, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Verloren van Themaat).

Cette affaire concerne encore un régime de cautionnement et elle est parvenue à la Cour, par la voie préjudicielle, à l'occasion d'un litige entre la firme Neumann et l'organisme d'intervention allemand compétent, le BALM, à propos de la perte d'une caution que l'entreprise avait constituée à l'occasion d'une demande d'achat de viande bovine détenue par certains organismes d'intervention.

Dans le cadre de ce litige, le *Verwaltungsgericht Frankfurt-am-Main* a posé deux questions préjudicielles à la Cour, la seconde étant relative à l'existence, en droit communautaire, d'un principe général de droit dit « d'iniquité objective ». Le problème était initialement de savoir si la réglementation communautaire applicable devait être interprétée en ce sens que le Conseil avait entendu éviter qu'un acheteur qui, avant la modification des taux verts avait introduit une demande d'achat pour un produit d'intervention dont le prix avait été fixé à l'avance en Ecus, doive payer un prix plus élevé, en monnaie nationale, que ses concurrents ayant présenté leur demande après cette modification.

La Cour ayant répondu par la négative à cette première question, se posait alors le problème de savoir si le principe général de droit allemand, selon lequel, en présence « d'iniquité objective », un tribunal doit satisfaire à la volonté présumée du législateur en redressant cette iniquité, est transposable dans l'ordre juridique communautaire.

La juridiction nationale reconnaissait certes, que la Cour, dans son arrêt du 28 juin 1977 (*Balkan Import-Export*,



118/76, Rec. p. 1177), avait déjà refusé d'admettre l'existence d'un tel principe en droit communautaire. Mais elle faisait valoir qu'il s'agirait, en réalité, d'une application particulière du principe plus général de proportionnalité consacré par la jurisprudence de la Cour, de sorte que la juridiction nationale envisageait la possibilité d'une évolution du droit communautaire en cette matière.

La Cour ne l'a pas suivie. Après avoir relevé que, dans son arrêt précité, elle avait déjà jugé qu'une administration nationale n'a pas le droit d'appliquer à une demande de remise, pour des motifs d'équité, de redevances dues en vertu du droit communautaire, les prescriptions de son droit national dans la mesure où cette application affecterait l'effet des règles communautaires relatives à l'assiette, aux conditions d'imposition ou au montant de la redevance en cause, et qu'il n'existe pas de base juridique en droit communautaire permettant la remise demandée pour des motifs d'équité, elle a tenu à bien préciser le fondement de cette jurisprudence : il serait contraire à la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres « d'admettre qu'une autorité nationale ait le droit ou même le devoir de ne pas appliquer une disposition du droit communautaire dans un cas où elle estime qu'une telle application entraînerait un résultat que le législateur communautaire aurait manifestement cherché à éviter s'il avait envisagé ce cas au moment d'adopter la disposition en cause. L'acceptation d'un tel principe général serait susceptible d'empêcher les dispositions communautaires d'exercer leurs pleins effets dans les Etats membres et porterait atteinte au principe fondamental de l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble de la Communauté ».

c) Le principe de la protection du secret professionnel et du secret des affaires.

Dans une Communauté à finalité encore fortement économique et dont l'ordre juridique accorde aux institutions communautaires des pouvoirs d'enquêtes, de vérifications, de contrôles et de sanctions, il était nécessaire que les notions de secret d'affaires et de secret professionnel fussent particulièrement sauvegardées et protégées.

Ainsi, l'article 214 du traité CEE institue une obligation de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel.

De même, l'article 47, alinéa 2 du traité CECA, interdit à la Commission de divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel.

L'article 194, paragraphe 1^{er}, du traité CECA a créé une obligation de secret dont le contenu est déterminé, soit par les dispositions internes des Etats membres, soit par des normes établies au niveau communautaire. S'agissant de la sanction venant réprimer une violation de cette obligation, l'article 194 renvoie aux législations nationales applicables en matière de divulgation du secret professionnel.

Nombreuses sont, par ailleurs, les dispositions de droit communautaire dérivé qui ont été prises pour assurer concrètement le respect de ce secret des affaires : le

règlement n° 17/62, du 6 février 1962, notamment ses articles 19, 20 et 21 ; le règlement n° 99/63, relatif aux auditions, notamment ses articles 2 et 9 ; le règlement n° 1017/68, portant application des règles de la concurrence au secteur des transports, notamment ses articles 26, 27 et 28 ; la directive 77/435, relative au contrôle, par les Etats membres, des opérations faisant partie du système de financement par le FEOGA, notamment son article 8 et le règlement n° 3017/79, relatif au dumping et aux subventions de la part de pays tiers, notamment son article 8, paragraphe 5.

La Cour a eu, pour sa part, plusieurs fois à connaître des notions de secret d'affaires ou de secret professionnel. Ainsi en est-il des arrêts rendus dans les affaires 41/69 (Chemiefarma, Rec. 70, p. 661), 44/69 (Buchler, Rec. 70, p. 733), 45/69 (Boehringer, Rec. 70, p. 769), 85/76 (Hoffmann Laroche, Rec. 79, p. 461), 209 à 215 et 218/78 (Van Landewyck, Rec. 80, p. 3125), 236/81 (Celanese, Rec. 82, p. 1183) et, enfin l'arrêt de la Cour rendu le 18 mai 1982 dans l'affaire bien connue dite « protection de la confidentialité, 155/79 (AMS Europe Ltd, Rec. 82, p. 1616). Cette dernière affaire posait le problème de la confidentialité que doit revêtir la correspondance entre les avocats et leurs clients et aussi bien la société requérante que la Commission consultative des barreaux de la Communauté européenne, estimaient que le droit au secret des communications entre l'avocat et son client est reconnu en tant que droit fondamental, qu'il est protégé dans tous les Etats membres en vertu d'un principe général commun, bien que la portée de cette protection et les moyens d'y parvenir varient d'un Etat membre à l'autre. Dès lors, ce droit devrait, comme tel, être reconnu et appliqué comme faisant partie du droit communautaire.

La Cour avait largement fait droit à ces thèses en déclarant que les articles 11 et 14 du règlement n° 17/62 n'excluent pas la possibilité de reconnaître, sous certaines conditions, le caractère confidentiel de documents professionnels déterminés. « En effet, le droit communautaire issu d'une interpénétration non seulement économique, mais aussi juridique des Etats membres doit tenir compte des principes et conceptions communs aux droits de ces Etats en ce qui concerne le respect de la confidentialité à l'égard notamment de certaines communications entre les avocats et leurs clients. Cette confidentialité répond, en effet à l'exigence, dont l'importance est reconnue dans l'ensemble des Etats membres, que tout justiciable doit avoir la possibilité de s'adresser, en toute liberté, à son avocat dont la profession même comporte la tâche de donner, de façon indépendante des avis juridiques à tous ceux qui en ont besoin ». (Pour une analyse de cet arrêt en doctrine, voir notamment Gazette du Palais, 1982, n° 4, Doctrine, p. 437, par M. Damien ; « la Vie judiciaire », 1982, n° 189, p. 10, par Mme Crut ; Recueil Dalloz-Sirey 1982, n° 38, Chronique, p. 267 et suivantes, par Mme Delmas Marty ; Cahiers de Droit Européen, 1982, n° 4, p. 391 et suivantes par M. Goffin ; Journal des Tribunaux, 1983, n° 5236, p. 44, par M. Lambert).

— *Au cours du semestre écoulé, la Cour de justice a eu à connaître, à trois reprises de la notion de secret professionnel.*

c1.) Par un arrêt du 10 juillet 1985, dans l'affaire 27/74 (Eisen c/ Commission, rendu aux conclusions de l'avo-

cat général M. Darmon) elle a eu à statuer sur un recours formé par l'association des entreprises sidérurgiques allemandes qui avait pour objet d'assurer la transparence complète du régime des quotas de production d'acier tel que la Commission l'a instauré en 1981 et maintenu depuis lors en vigueur. Selon la requérante, cette transparence devait inclure la publication par la Commission de tous les chiffres concernant les productions et quantités de référence applicables à chacune des entreprises sidérurgiques, les quotas de production et de livraison, ainsi que les adaptations éventuelles de ces quotas attribués à ces mêmes entreprises.

L'objet du litige n'a cessé de se limiter, compte tenu de l'évolution de la position de la Commission qui a déclaré être disposée à rendre publique les informations demandées, à l'exception toutefois de celles relatives aux adaptations de quotas attribués aux entreprises. Pour ces dernières informations, la Commission considérait, en effet, qu'elle n'avait pas le droit de divulguer des données chiffrées relatives aux entreprises individuelles de petite ou moyenne taille, car il s'agirait d'informations, qui par leur nature, sont couvertes par le secret d'affaire. Leur divulgation, sans l'accord de l'entreprise concernée, serait dès lors, estimait la Commission, susceptible de l'exposer à des actions en dommages et intérêts.

La Cour a relevé, en premier lieu, que la divulgation des informations pertinentes aux entreprises doit permettre aussi bien l'égalité d'accès aux sources de production de tous les utilisateurs du marché commun, placés dans des conditions comparables, que la lutte contre les pratiques discriminatoires.

Se référant à une jurisprudence constante qui trouve son origine dans un arrêt ancien du 21 décembre 1954 (Commission c/ France, 1/54, Rec. I, p. 9), la Cour a relevé que cette égalité d'accès doit être assurée et les pratiques discriminatoires évitées par la divulgation des informations pertinentes aux entreprises. *Il existe ainsi un lien de finalité entre le principe de la publicité et celui de la non-discrimination.*

Toutefois, la Cour a estimé, en second lieu, que si la Commission est obligée de publier les données susceptibles d'être utiles aux entreprises et si les informations que la Commission a recueillies auprès des entreprises, éventuellement après avoir procédé aux vérifications nécessaires, relèvent de cette même obligation de publication, le traité CECA prend soin d'assurer, dans son article 47, le respect du secret des affaires qui constitue la protection des intérêts légitimes des entreprises et la contrepartie de l'obligation de livrer des informations à la Commission.

Elle en a déduit « qu'il est nécessaire de mettre en balance les exigences de l'indispensable transparence du marché commun des produits sidérurgiques avec celles de la protection du secret des affaires des entreprises individuelles ; la recherche d'un tel équilibre ne peut être effectuée que par un examen concret de la situation individuelle des entreprises concernées ».

En troisième lieu, la Cour a déduit de ce qui précède, que la Commission n'est pas, en principe, en droit de refuser aux entreprises intéressées, la communication des adaptations de quotas accordées à d'autres entreprises, au seul motif qu'une telle communication constituerait, par définition, une violation du secret des affai-

res. Mais, elle a posé une limite à cette obligation de communication pour les adaptations de quotas qui ne peuvent être octroyées qu'en cas de « difficultés exceptionnelles » de l'entreprise en cause. En effet, la Cour a relevé qu'au vu de la pratique de la Commission, qui n'accorde ces adaptations que dans les seuls cas où ces difficultés exceptionnelles sont d'ordre financier, la publication de l'identité de l'entreprise, de l'adaptation du quota dont elle bénéficie et de la base juridique de cette adaptation, pourrait être de nature à affecter gravement le fonctionnement ou même l'avenir de l'entreprise. C'est donc une annulation partielle de la décision de la Commission qu'a prononcée la Cour dans cette affaire.

c2.) La Cour de justice a eu une seconde fois à se prononcer sur la portée du secret professionnel, mais dans un cadre totalement différent.

Il s'agit de l'obligation de secret professionnel qui pèse sur les agents des autorités nationales compétentes en matière d'agrément et de surveillance des établissements de crédit.

Dans son arrêt du 11 décembre 1985 (110/84, commune de Hillegom et M. Hillenius, aux conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn), la Cour a eu en effet à interpréter les dispositions de l'article 12 de la première directive du Conseil, du 12 décembre 1977 (77/780/CEE) visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

Cette directive vise à l'élimination de tout traitement discriminatoire en matière d'établissement et de prestations de services et constitue la première étape d'harmonisation en ce sens pour le secteur très particulier des établissements de crédit. La Commune de Hillegom, aux Pays-Bas, avait déposé en 1981, une somme importante auprès d'une banque qui a été déclarée en liquidation à la fin de cette année. La Commune a demandé au Rechtsbank d'Amsterdam d'ordonner une audition d'un certain nombre de témoins parmi lesquels M. Hillenius, chef de service de la comptabilité de la banque centrale néerlandaise, qui exerce aux Pays-Bas la surveillance générale des établissements de crédit.

M. Hillenius a invoqué son droit à être dispensé de déposer. C'est dans le cadre de ce litige au principal que le Hoge Raad a posé un certain nombre de questions préjudicielles tendant à obtenir une interprétation, de la Cour de justice, de l'article 12, paragraphe 1^{er} de la directive précitée, aux termes duquel « les Etats membres prévoient que toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une activité auprès des autorités compétentes, sont tenues au secret professionnel. Ce secret implique que les informations confidentielles qu'elles reçoivent à titre professionnel ne peuvent être divulguées à quelque personne ou autorité que ce soit, qu'en vertu de dispositions législatives ».

La Cour a tout d'abord reconnu que le fonctionnement du contrôle bancaire, fondé sur une surveillance à l'intérieur d'un Etat membre et sur l'échange d'informations entre les autorités compétentes, nécessite effectivement la protection du secret professionnel. En effet, l'absence d'un tel secret serait de nature à compromettre l'échange obligatoire des informations entre autori-



tés compétentes car, dans un tel cas, l'autorité d'un Etat membre ne pourrait pas être sûre que les informations confidentielles qu'elle a confiées à une autorité d'un autre Etat membre conserveront ce caractère confidentiel.

Elle a donc répondu à la première question posée que l'obligation de garder le secret professionnel visait également les dépositions faites en qualité de témoin dans le cadre d'une procédure civile.

En second lieu, la Cour s'est penchée sur les autres questions de la juridiction nationale qui posaient le problème de savoir si les dispositions législatives nationales, auxquelles se réfère l'article 12, paragraphe 1^{er} de la directive, doivent s'entendre en ce sens qu'elles ont pour objet spécifique d'établir une dérogation à l'interdiction de divulguer le genre d'informations visées par la directive ou si, au contraire, elles peuvent également comprendre des dispositions de portée générale sur les limites que le respect du secret professionnel assigne à l'obligation de témoigner.

La Cour a relevé, à cet égard, que la référence globale aux dispositions législatives de chaque Etat membre démontre que, dans cette première étape d'harmonisation réalisée par la directive, qui n'a pour but que d'éliminer les différences les plus gênantes entre les législations nationales, « les réglementations préexistantes ou subséquentes des Etats membres peuvent faire exception à l'obligation de garder le secret professionnel ». Toutefois, la Cour a jugé utile d'ajouter que s'agissant du « conflit qui peut surgir, entre d'une part l'intérêt de la recherche de la vérité indispensable à l'administration de la justice et, d'autre part, l'intérêt consistant dans le maintien de la confidentialité de certains renseignements, il y a lieu de préciser qu'il appartient au juge de trouver l'équilibre entre ces intérêts, si le législateur national n'a pas résolu ce conflit par des dispositions législatives spécifiques. Partant, dans un cas comme celui de l'espèce, où selon l'interprétation donnée par la juridiction nationale, la réglementation nationale revêt un caractère général, il appartient à la juridiction nationale de mettre en balance lesdits intérêts avant de décider si un témoin ayant reçu des informations confidentielles peut ou non invoquer le secret auquel il est tenu. Dans ce cadre, il lui appartient en particulier d'apprécier, le cas échéant, l'importance qu'il convient d'attribuer à la circonstance que les informations en cause ont été reçues de la part des autorités compétentes d'autres Etats membres conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la directive ».

On voit donc bien que dans toutes les espèces qui mettent en cause la protection du secret professionnel, du secret des affaires et de la confidentialité de certains documents, la Cour estime toujours qu'elle se trouve confrontée entre deux intérêts légitimes et contradictoires : l'intérêt de la recherche de la vérité et de la transparence, indispensable à l'administration communautaire, à l'administration de la justice et au respect du principe de non-discrimination et, d'autre part, l'intérêt légitime qui s'attache au maintien de la confidentialité de certains renseignements.

Chaque fois qu'elle le peut, la Cour assure elle-même la conciliation délicate entre ces intérêts ; lorsqu'elle est saisie, à titre préjudiciel, dans une hypothèse comme celle qui vient d'être décrite, elle estime qu'il appartient

au juge national de procéder à une telle conciliation, tout en lui indiquant certains critères ou éléments d'interprétation qui résultent du droit communautaire et des principes fondamentaux.

c3.) Enfin, la Cour, dans son arrêt du 7 novembre 1985 (*Stanley Georges Adams c/Commission*, 145/83, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Mancini), a eu à connaître une troisième fois du problème du respect de la protection de la confidentialité dans une affaire particulièrement délicate. S'agissant d'un recours en responsabilité, cet arrêt sera analysé infra sous la rubrique II, 5.

d) Le principe de solidarité

La Cour a eu à en faire application dans son arrêt du 20 juin 1985 (*Queenborough Rolling Mill c/Commission*, 64/84, rendu aux conclusions de l'avocat général M. VerLoren van Themaat). La société requérante avait introduit un recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission lui infligeant une amende pour dépassement de ses quotas de production et de livraison pour la fin de l'année 1981.

Elle faisait notamment valoir que les mesures de crise avaient été prises essentiellement pour être appliquées aux entreprises les plus importantes et non aux petits transformateurs et mono-producteurs. En outre, elle n'aurait pu prévoir le système nouveau et complexe de quotas imposé par la décision générale 1831/81 et elle aurait été contrainte de produire un fort tonnage en septembre 1981 du fait d'engagements contractés avant la réception de la décision fixant son quota.

La Cour a relevé que l'introduction du système de quota de production a pour objectif de répartir équitablement, entre toutes les entreprises de la Communauté, les sacrifices inévitables qu'entraîne la crise sidérurgique caractérisée par une réduction de la demande et une détérioration des niveaux de prix. Les conséquences de cette crise frappent toutes les entreprises, quels que soient leur localisation géographique, leur structure, leur niveau de développement ou le taux d'exploitation de leurs capacités de production. Ces constatations se situent dans la ligne directe des précédents arrêts de la Cour en date du 12 décembre 1983 (*Metalurgiki Halyps*, 31, 138 et 204/82, Rec. p. 4193) et du 12 juillet 1984 (*Busseni c/Commission*, 81/83).

Puis, confirmant son arrêt du 16 février 1982 (*Ferriere Padana c/Commission*, 276/80, Rec. p. 517) la Cour a ajouté que « ce principe de solidarité ne permet pas à la requérante de se prévaloir des contrats de livraison ferme pour justifier un dépassement de quota. En effet, c'est ce même principe de solidarité qui imposait à la Commission, dès lors qu'elle avait décidé l'instauration d'un système général de quotas de ne pas distinguer entre les entreprises intégrées et les transformateurs et mono-producteurs, et de ne pas garantir à chaque entreprise individuelle un minimum de production en fonction de ses propres critères de rentabilité ou de ses commandes reçues ».

Le principe de la solidarité communautaire, parfois appelé également, principe de l'acceptation des sacrifices, a été énoncé pour les entreprises par l'arrêt *Valsabbia* du 18 mars 1980 (154/78, Rec. 80, p. 907), où il a été jugé que le système des quotas de production en cas de surproduction peut être imposé à toutes les entreprises

sidérurgiques, y compris celles ne connaissant aucun problème de débouchés. Comme le souligne M. Mertens de Wilmars dans un article intitulé « Les effets de la crise économique sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés Européennes » (« les Magistratures économiques et la crise », Centre de Recherche et d'information socio-politique, CRISP, sous la direction de M. Alexis Jacquemin et Bernard Remiche), le principe de solidarité s'applique également aux Etats membres, « il inclut à la fois l'obligation exprimée à l'article 5 du traité CEE, selon lequel les Etats membres prennent toutes les mesures propres à assurer l'exécution du traité et s'abstiennent des mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité et l'idée que les Etats membres et les entreprises doivent accepter les sacrifices qui sont la contrepartie des avantages qu'ils retirent de leur adhésion à la Communauté ».

Plusieurs arrêts sont venus rappeler ce devoir de coopération loyale et réciproque, notamment l'arrêt AETR du 31 mars 1971 (22/79, Rec. 71, p. 263), l'arrêt Kramer du 14 juillet 1976 (3, 4 et 6/76, Rec. 76, p. 1279), l'arrêt Sea Fisheries, du 4 octobre 1979 (141/78, Rec. 79, p. 2923) et les arrêts relatifs au siège du Parlement Européen. La Cour y fait particulièrement référence, en période de crise économique, où il s'agit de répartir aussi équitablement que possible les contraintes qui résultent de la crise et qui se traduisent par l'élaboration d'une réglementation communautaire parfois difficile à supporter par certains opérateurs économiques. Ainsi en a-t-il été notamment de la réglementation visant à réduire les excédents de la production laitière.

Dans son arrêt du 9 juillet 1985, dans l'affaire 179/84 (*Bozetti et Société Invernizzi*, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Darmon), la Cour a jugé que l'objectif du règlement n° 1079/77 du Conseil, qui a institué un prélèvement de co-responsabilité est de résoudre le problème du déséquilibre du marché laitier dans le cadre de l'organisation commune de marché « grâce à un effort de solidarité auquel doivent participer de manière égale tous les producteurs de la Communauté, quelles que soient la qualité de leurs produits et leur destination, c'est-à-dire, sans égard au point de savoir si un lait particulier est destiné à la consommation directe ou à la fabrication soit de beurre, soit de poudre de lait, soit de fromage ou d'autres produits dérivés. Peu importe également que ces produits doivent être commercialisés dans le marché commun ou être exportés ».

2. Droit communautaire et droit national

2.1. Jurisprudence de la Cour de justice.

a) Il appartient à l'ordre juridique de chaque Etat membre de régler les problèmes de compétence juridictionnelle.

C'est le principe qu'a rappelé l'arrêt du 9 juillet 1985, dans l'affaire 179/84, *Bozetti*, précitée. Dans cette affaire, la Cour était interrogée sur la validité du règlement du Conseil ayant institué un prélèvement de co-responsabilité sur le lait, mais la juridiction nationale qui l'interrogeait, à savoir le Pretore de Cremona, faisait remarquer que la solution de la question qu'il posait ainsi soulevait une question préalable de compétence dont la solution dépendait de la nature de ce prélève-

ment. En effet, en tant que juge civil, le Pretore n'a pas de compétence pour se prononcer sur des litiges d'ordre fiscal. C'est la raison pour laquelle, dans sa première question, il interrogeait la Cour sur la nature, fiscale ou non, du prélèvement de co-responsabilité.

Le Conseil estimait que le problème de compétence ainsi soulevé par le juge national devrait être résolu selon les critères du seul droit national, comme la Cour l'avait indiqué dans son arrêt du 27 mars 1980, *Salumi* (66, 127, 128/79, Rec. p. 1237). Toutefois, il relevait que, dans son arrêt du 22 février 1979, *Stolting* (138/78, Rec. p. 713), la Cour avait déjà exclu qu'un tel prélèvement ait une nature fiscale. Il lui semblait donc difficile qu'une juridiction nationale puisse qualifier autrement la nature du même prélèvement.

Pour résoudre la question qui lui était ainsi posée, la Cour s'est référée à son arrêt du 19 décembre 1978, *Salgoil* (13/78, Rec. p. 661). Elle a estimé qu'il appartient à l'ordre juridique de chaque Etat membre de désigner la juridiction compétente pour trancher les litiges qui mettent en cause des droits individuels dérivés de l'ordre juridique communautaire étant entendu cependant que les Etats membres portent la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, une protection effective de ces droits. Sous cette réserve, il n'appartient pas à la Cour d'intervenir dans la solution des problèmes de compétence que peut soulever, au plan de l'organisation judiciaire nationale, la qualification de certaines situations juridiques fondées sur le droit communautaire.

La Cour a pris soin, toutefois, de relever que lorsque cette qualification au regard du droit national est elle-même liée à la qualification au regard du droit communautaire, il convient d'indiquer au juge national, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, les éléments de droit communautaire pouvant concourir à la solution du problème de compétence auquel il est confronté. C'est dans ces conditions que la Cour a jugé que le prélèvement de co-responsabilité doit être caractérisé, du point de vue du droit communautaire, au regard de la fonction économique qu'il remplit, en tant qu'il fait partie des interventions destinées à régulariser le marché des produits laitiers. Elle a estimé qu'il appartenait à la juridiction nationale de tirer les conséquences de cette constatation aux fins de déterminer sa compétence en la matière.

Rappelons que déjà dans son arrêt *Ferweda* (265/78, Rec. 80, p. 617), la Cour avait estimé qu'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque Etat membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire. Il s'agit donc d'une jurisprudence constante, particulièrement bienvenue, puisqu'elle prouve que l'ordre juridique communautaire s'accommode fort bien des disparités qui caractérisent, en matière d'organisation judiciaire, les ordres juridiques internes des Etats membres.

b) Il n'appartient pas à la Cour de justice d'apprécier la comptabilité d'une loi nationale avec la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme. C'est cette vérité d'évidence que la Cour a rappelée dans son arrêt du 11 juillet 1985, *Cinéthèque et autres* (60 et 61/84) (commenté *infra*).

Dans cette affaire, les sociétés requérantes et intervenantes au principal avaient soulevé la question de



savoir si certaines dispositions de la loi française sur la communication audiovisuelle ne violaient pas la liberté d'expression reconnue par l'article 10 de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales et n'étaient pas, de ce fait, incompatibles avec le droit communautaire.

La Cour a répondu que s'il est vrai qu'il lui incombe d'assurer le respect des droits fondamentaux dans le domaine propre du droit communautaire, « il ne lui appartient pas pour autant d'examiner la compatibilité avec la Convention Européenne d'une loi nationale qui se situe, comme en l'occurrence, dans un domaine qui relève de l'appréciation du législateur national ».

Il est permis de se poser la question de savoir pourquoi la Cour de justice a jugé utile de se référer à la notion de « loi nationale qui se situe dans un domaine qui relève de l'appréciation du législateur national ». Quelle est la signification précise de cette notion ? De toute façon, quelle est la valeur juridique exacte que la Cour de justice attache à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme, sinon celle d'un instrument de référence en matière de droits fondamentaux ? Ainsi que l'avocat général Sir Gordon Slynn l'a déclaré dans ses conclusions sur l'affaire Cinéthèque, « il ressort clairement de l'affaire 4/73 (Nold c/ Commission, Rec. 74, p. 491) et de l'affaire 44/79 (Hauer c/ Rheinland Pfalz, Rec. 79, p. 3727), que la Convention établit des principes dont la Cour s'inspire pour fixer ses règles de droit fondamental qui font partie du droit communautaire bien que la Convention ne lie pas la Communauté, comme telle, et ne constitue pas un élément du droit communautaire » (affaire 58/75, Royer, Rec. 76, p. 497 et affaire 118/75, Watson et Belman, Rec. 76, p. 185, la Cour ayant rejeté l'argument suivant lequel la Convention faisait partie intégrante du droit communautaire) ».

2.2. La jurisprudence des juridictions nationales en matière de droit communautaire : le maintien ou le développement de « pommes de discorde ».

Compte tenu de la dimension de cette chronique, il ne pourra malheureusement être fait référence qu'aux décisions les plus importantes des juridictions nationales rendues en matière communautaire. Il est clair, en effet, que l'approche de la jurisprudence communautaire, faite à partir de la seule analyse des arrêts rendus par la Cour de justice serait incomplète. Ainsi la Cour l'a répété à maintes reprises, le juge national reste juge communautaire de droit commun et l'article 177 consacre d'ailleurs le principe de la collaboration nécessaire entre les juridictions nationales et la juridiction communautaire. Ce n'est qu'à travers l'étude de la jurisprudence des juridictions nationales que l'on peut mesurer le degré de pénétration de l'ordre juridique communautaire dans les ordres juridiques internes, la manière dont est perçue la jurisprudence de la Cour de justice, les réticences qui se font jour ici ou là, ou à l'inverse « les guerres de juges » selon l'expression consacrée, qui s'apaisent.

a) La Cour constitutionnelle italienne et la primauté du droit communautaire.

On connaît la « longue histoire d'amour orageuse » entre la Cour Constitutionnelle italienne et la Cour de

justice qui s'est développée pendant plus de vingt ans entre l'arrêt Costa Enel et l'arrêt Simmenthal (voir à cet égard, le remarquable article de M. Ami Barav, à la Revue Trimestrielle de Droit Européen, n° 1, 1985, p. 313, Cour Constitutionnelle italienne et droit communautaire : le fantôme de Simmenthal, à propos de l'arrêt Granital (170/84, rendu le 8 juin 1984)).

Dans le prolongement de cet arrêt, se situe l'arrêt 113/85, du 19 avril 1985, rendu par la Cour Constitutionnelle italienne qui avait à se prononcer sur la primauté du droit communautaire, tel qu'interprété par l'arrêt de la Cour de justice du 9 novembre 1983, San Giorgio, 19/82.

Dans un considérant liminaire, la Cour Constitutionnelle rappelle le contenu des arrêts Granital du 8 juin 1984 et Administration des Finances de l'Etat c/ Société Montovani Otello du 19 février 1985 (affaire 48/85) : « en vertu de ces décisions (arrêts n° 170/84, 47 et 48/85), il appartient précisément au juge de droit commun de vérifier que l'espèce relève des dispositions du régime institué par les organes de la Communauté Economique Européenne et qui est immédiatement applicable sur le territoire de l'Etat : dans ce cas, la règle communautaire est d'application obligatoire et immédiate, même en présence de dispositions incompatibles de la loi ordinaire de l'Etat, qu'elle soit antérieure ou postérieure. Le résultat ainsi obtenu est, en règle générale, accepté dans les ordres juridiques internes des Etats membres de la CEE ; il répond à la nécessité d'assurer des critères d'application du droit communautaire uniforme et permanent sur tout le territoire du marché commun et il est interprété en étroite liaison avec le principe fondamental qui, selon la jurisprudence de la Cour, régit les rapports entre l'ordre juridique national et celui de la Communauté : les deux systèmes sont réciproquement autonomes et en même temps, coordonnés, conformément aux dispositions du traité de Rome dont le respect fait l'objet, en vertu de l'article 11 de la Constitution d'une garantie spécifique, entière et permanente (cf. arrêt n° 170/84) ».

Après avoir analysé le contenu de l'arrêt San Giorgio de la Cour de justice, la Cour Constitutionnelle estime qu'il convient d'examiner si les principes qui y sont énoncés peuvent, en l'espèce, être directement appliqués par le juge du fond, de sorte que la question déferée à la Cour Constitutionnelle s'avérerait irrecevable. La Cour procède alors à l'analyse de l'argumentation de l'Avvocatura dello Stato, qui faisait valoir que la solution retenue dans l'arrêt 170/84 ne pourrait être transposée en l'espèce, l'applicabilité directe et obligatoire du droit communautaire étant limitée à la seule sphère du règlement communautaire et ne s'étendant pas à « un principe qui est tiré », par voie d'interprétation, de l'ordre juridique communautaire ».

La Cour Constitutionnelle rejette comme suit cette argumentation : « l'arrêt précité du juge communautaire a, au contraire, précisé comment et jusqu'à quel point la loi nationale peut avoir une incidence sur le régime de la répétition des sommes versées en violation de l'ordre juridique du marché commun. Il incombe donc au juge de droit commun de vérifier, à la lumière des critères établis par la Cour de justice qui est un interprète qualifié du traité de Rome et du droit dérivé, si un droit au remboursement est reconnu aux importateurs, sans

tenir compte des dispositions de la loi nationale qui sont en cause en l'espèce. La conclusion qui vient d'être énoncée résulte de la structure que l'arrêt n° 170, de 1984 a donnée aux rapports entre le droit communautaire et la loi nationale. La réglementation communautaire, comme l'indique cet arrêt, entre et reste en vigueur sur notre territoire sans que ses effets soient affectés par la loi ordinaire de l'Etat. C'est le cas chaque fois qu'elle satisfait à la conditions de l'applicabilité directe. *Ce principe, ainsi que nous l'avons vu ci-dessus, vaut non seulement pour le régime institué par les organes de la CEE au moyen de règlements, mais également pour les règles résultant, comme dans le cas d'espèce, des arrêts d'interprétation de la Cour de justice. La question est par conséquent, irrecevable...* »

Il est incontestable, à la lecture de cet arrêt, que le principe de primauté du droit communautaire est sans cesse mieux accepté dans l'ordre juridique italien. Il n'en demeure pas moins que l'application immédiate du droit communautaire dépend encore, dans certains cas, de l'intervention de la Cour Constitutionnelle, comme l'a fait remarquer, à juste titre, M. Barav, dans son article précité.

b) *Le Conseil d'Etat français et la jurisprudence relative à la loi nationale postérieure au traité.*

— Par une décision rendue le 7 février 1985, *Association des Centres Distributeurs Leclerc*, le Conseil d'Etat a maintenu une jurisprudence classique, mais dans un contexte difficile, compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour de justice, le 10 janvier 1985, sur le prix fixe du livre. On sait que dans cet arrêt (voir la précédente chronique dans cette revue, n° 288), la Cour de justice avait estimé non conforme au droit communautaire une partie des dispositions de la « loi Lang » et de son décret d'application. Or, précisément, le Conseil d'Etat a été saisi d'un recours présenté par l'Association des Centres Leclerc tendant à l'annulation du décret du 29 décembre 1982, relatif aux infractions à cette loi et à son décret d'application du 3 décembre 1981.

Le requérant invoquait bien sûr, parmi d'autres moyens, celui tiré de la méconnaissance du traité de Rome, tel qu'il venait d'être interprété par la Cour et elle avait demandé le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice. Le Conseil d'Etat a répondu comme suit à cette argumentation : « considérant que dès lors que le décret du 3 décembre 1981, se borne à faire application des dispositions de la loi du 10 août 1981, relative au prix du livre, le moyen sus-analysé tend nécessairement à faire apprécier par le juge administratif la conformité aux dispositions du traité en cause de la loi du 10 août 1981 ; qu'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité de cette loi aux dispositions dudit traité ; qu'ainsi, et alors même que la Cour de justice des Communautés Européennes a estimé que certaines dispositions de la loi du 10 août 1981, ne sont pas conformes au traité de Rome, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait de ce fait, privé de base légale, ne peut qu'être rejeté ; que dans ces conditions, la saisine de la Cour de justice, demandée à titre subsidiaire par l'association requérante en application de l'article 177 du traité du 25 mars 1957, n'est pas nécessaire ».

On peut certes s'étonner que le Conseil d'Etat, en simples sous-sections réunies, ait adopté une position

totale contraire à celle de la Cour de justice sur l'effet des arrêts préjudiciels. Mais il s'agit d'une jurisprudence désormais bien établie et constante depuis 1968, en vertu de laquelle, en cas de contrariété entre un traité et une loi postérieure, le Conseil d'Etat estime qu'il ne peut appliquer que la loi, sauf à s'ériger directement ou indirectement en juge de la conformité de la loi au regard de l'article 55 de la Constitution : (Section 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoule de France et d'Algérie* (RTDE 1968, p. 388, avec les conclusions de Mme Nicole Questiaux) ; Assemblée, 22 octobre 1979, *Union Démocratique du travail*, AJDA 1980, p. 40, avec les conclusions de Mme Hagelsteen et Elections des représentants à l'Assemblée des Communautés Européennes, avec les conclusions de M. Morisot à la revue de Droit public 1980, p. 541 ; Assemblée, 13 mai 1983, *Société anonyme Moline*, avec les conclusions Robineau ; Assemblée, 23 novembre 1984, M. Roujansky).

— Il convient en outre de noter que pour la première fois, à notre connaissance, par une décision du 23 janvier 1985, *SARL Time Life International Netherland* (requête n° 17897), le Conseil d'Etat a fait application de cette jurisprudence en matière fiscale (voir la Revue de Droit Fiscal, septembre 1985, n° 1530, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement, M. Bissara). Dans cette affaire relative à l'application de certaines dispositions du Code général des impôts, le Conseil d'Etat a rejeté le moyen de la société requérante selon lequel l'imposition dont elle avait fait l'objet aurait été contraire aux dispositions des articles 12 et 95 du traité. Il a fait valoir, pour motiver ce rejet, que les dispositions du Code général des impôts en cause sont issues de la loi du 6 janvier 1966 portant réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires, laquelle est postérieure à l'entrée en vigueur du traité. Cette jurisprudence, en première analyse, ne fait que transposer, en matière fiscale, la jurisprudence classique précitée qui a été fort bien exposée par M. Genevois dans un article intitulé « le Conseil d'Etat et l'ordre juridique communautaire » à la Revue Etudes et Documents 1981, p. 73 (voir aussi une note signée B.G. à l'AJDA 1980, p. 43).

Toutefois, il convient de relever que la matière fiscale est particulièrement évolutive et que, chaque année, nombreuses sont les dispositions des lois de finance qui modifient le code général des impôts. Autrement dit, il serait intéressant de savoir s'il existe de nombreuses dispositions législatives en matière fiscale qui ne sont pas postérieures à l'entrée en vigueur du traité ou du droit dérivé.

c) *Le Conseil d'Etat français et l'effet dans le temps des déclarations d'invalidité prononcées par la Cour de justice.*

On a vu dans la précédente chronique (cette revue, n° 288, juin 1985), comment la Cour de justice se reconnaît le droit de limiter l'effet dans le temps d'une déclaration d'invalidité qu'elle prononce à l'occasion d'un recours préjudiciel (27 février 1985, *Société des Produits de Maïs*, 112/83).

Il restait à savoir comment cette jurisprudence, qui a déjà suscité un certain nombre de controverses en doctrine, serait reçue dans l'ordre juridique français. Par un arrêt de section du 26 juillet 1985, *Office National Inter-*



professionnel des Céréales (ONIC), le Conseil d'Etat a tranché cette question dans un sens difficilement conciliable avec la jurisprudence de la Cour de justice. Le tribunal administratif d'Orléans, qui avait été saisi de l'affaire en première instance, avait interrogé par la voie préjudicielle la Cour de justice sur la validité des règlements communautaires relatifs au mode de calcul des montants compensatoires monétaires applicables aux produits transformés à partir du maïs. La Cour, par son arrêt Roquette du 15 octobre 1980 (Rec. p. 2863) avait, d'une part, constaté l'invalidité de ces règlements, mais d'autre part, jugé que, pour des raisons impérieuses de sécurité juridique, l'invalidité ainsi constatée ne permettait pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base de ce règlement pour la période antérieure à son arrêt. Le 15 octobre 1980, la Cour s'était d'ailleurs prononcée dans le même sens dans ses arrêts Sociétés Roquette et Providence, Agricole Champagne, rendus respectivement sur des renvois préjudiciels émanant du tribunal d'instance de Lille et du Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne. L'affaire a donc connu un double cheminement devant les juridictions de l'ordre administratif et devant celles de l'ordre judiciaire.

Le Conseil d'Etat, saisi d'un appel de l'ONIC contre le jugement du tribunal administratif d'Orléans, qui avait refusé de tenir compte de cette limitation dans le temps, a confirmé la solution retenue par les premiers juges. Il a en effet jugé que « si la Cour de justice a ajouté à la réponse qu'elle a ainsi donnée à la question dont elle était saisie, la mention que « l'invalidité » constatée ne devrait pas avoir d'effet sur la perception ou le paiement des montants compensatoires effectués par les autorités nationales pour la période antérieure à la date de l'arrêt, cette appréciation, qui n'entre pas dans les limites de la question posée par le juge du fond, ne pouvait s'imposer à celui-ci avec l'autorité de la chose jugée ».

Ce faisant, le Conseil d'Etat a jugé implicitement qu'à la différence de l'article 174, relatif aux recours directs contre les actes des institutions communautaires, l'article 177 relatif aux renvois préjudiciels, ne prévoit pas que la Cour de justice peut indiquer ceux des effets du règlement litigieux qui doivent être considérés comme définitifs.

Cette décision a été rendue contrairement aux excellentes conclusions du Commissaire du Gouvernement M. Bruno Genevois (publiées à l'AJDA du 20 novembre 1985, p. 615). Certes, le Commissaire du Gouvernement faisait valoir qu'en vertu d'une jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat, le juge de renvoi ne doit répondre à une question préjudicielle que dans la limite de la question qui lui est posée. C'est ainsi que le Conseil d'Etat avait déjà fait application de cette règle à la suite de l'arrêt de la Cour de justice du 19 octobre 1977 dans l'affaire des restitutions à la production sur les gritz de maïs (voir en ce sens la décision de Section, 9 mai 1980, ONIC, qui a suscité de vives réactions de part et d'autre en doctrine : AJDA 1980, p. 539, note Jordan ; RTDE, 1982, p. 484, Labayle, « La Cour de justice et les effets d'une déclaration d'invalidité » ; Dalloz 1980, p. 462, note Plouvin ; Mélanges Teitgen, Etude de M. Boulouis, p. 25). Le Commissaire du Gouvernement, toutefois, soulignait qu'en l'absence d'une limitation dans le temps des effets de l'invalidité constatée, un arrêt sanctionnant

des discriminations entre opérateurs économiques aurait, par son exécution, entraîné d'autres distorsions entre ces mêmes opérateurs. Mais surtout, il montrait bien que « s'il est inspiré du mécanisme français des questions préjudicielles, l'article 177 du traité de Rome n'en est pas une transposition pure et simple. Sont ici en présence, non pas deux ordres de juridictions, mais une pluralité de systèmes juridiques ; il n'existe pas non plus de juge des conflits à l'échelon communautaire. Le mécanisme préjudiciel de l'article 177 est un instrument technique destiné à remplir une fonction : assurer l'unité d'interprétation et d'application du droit communautaire dans l'ensemble des Etats membres ».

Se référant ensuite au droit public français, il démontrait que l'affirmation de la jurisprudence classique selon laquelle un acte annulé pour excès de pouvoir est réputé n'être jamais intervenu, a toujours été assortie de tempéraments inspirés par des motifs impérieux de sécurité juridique et que l'ensemble des systèmes juridiques des Etats membres des Communautés tiennent compte de telles considérations. Il en concluait que « dès l'instant que les préoccupations de chaque système juridique sont très voisines et qu'il s'agit, en définitive, de trouver un juste équilibre entre les exigences de la légalité et les impératifs de la sécurité juridique, nous estimons que vous ne devez pas récuser la démarche qu'a suivie la Cour de justice dans ses arrêts du 15 octobre 1980 ».

Le Conseil d'Etat n'a pas suivi son Commissaire.

Il est permis de le regretter, car la solution retenue porte certainement atteinte à l'uniformité d'application du droit communautaire et à l'égalité entre opérateurs économiques (voir à cet égard AJDA du 20 oct. 1985, p. 533).

Inspirée d'une référence très stricte à la conception des questions préjudicielles dans l'ordre juridique purement interne, cette décision est également difficilement conciliable avec l'autorité qui s'attache aux arrêts rendus en matière préjudicielle et semble dénier à la Cour de justice le droit de déterminer sa propre compétence. De toute façon, comment prétendre dissocier, dans l'ordre juridique communautaire, la constatation de l'invalidité ou l'annulation d'un règlement et les considérations relatives aux effets dans le temps de cette constatation ou de cette annulation.

La solution retenue laisse d'autant plus perplexe que dans son arrêt précité du 27 février 1985, Société des Produits du Maïs, la Cour de justice avait, elle-même consciente des difficultés provoquées par sa jurisprudence, particulièrement bien limité l'usage exceptionnel qui en serait fait pour l'avenir. Enfin, si dans un premier temps les juridictions de l'ordre judiciaire ont paru retenir un raisonnement comparable, ainsi que le montrent les décisions rendues dans les affaires Roquette, par le tribunal de grande instance de Lille, le 15 juillet 1981 (Dalloz, 1982, p. 9, note Boulouis), et par la Cour d'Appel de Douai, le 19 janvier 1983 (Gazette du Palais, 1^{er} juin 1983), la Cour de Cassation par un arrêt du 10 décembre 1985, a reconnu le bien-fondé de la thèse de la Cour de Justice et admis l'application par analogie des dispositions de l'article 174 du traité aux déclarations d'invalidité prononcées au titre de l'article 177.

Il s'agit donc d'une nouvelle divergence entre la jurisprudence de la Cour de justice et celle du Conseil d'Etat

d'une part et entre celle du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation, d'autre part.

d) *L'arrêt du Bundesfinanzhof du 25 avril 1985, rendu à la suite de l'arrêt de la Cour de justice du 22 février 1984 (affaire 70/83, Kloppenburg). (Cote VR 123/84) : la négation de l'effet direct des directives.*

Dans l'affaire Kloppenburg, la Cour avait confirmé son arrêt Ursula Becker, du 19 janvier 1982 (8/81, Rec. p. 70), concernant la sixième directive sur la TVA en jugeant qu'un particulier peut invoquer, à l'encontre de son droit national, les dispositions d'une directive en sa faveur, pourvu qu'elles soient claires et inconditionnelles.

Le Finanzgericht, saisi de l'affaire, a entièrement suivi ce raisonnement et c'est dans ces conditions que l'administration des finances a saisi le Bundesfinanzhof en révision.

L'arrêt ainsi intervenu mérite d'être commenté aussi bien par la contestation qu'il développe à propos de la jurisprudence de la Cour de justice relative aux directives que par certains développements qu'il consacre à la portée de l'article 177.

A cet égard, le Bundesfinanzhof constate, en premier lieu, qu'« en vertu de l'article 20, paragraphe 3, de la loi fondamentale, les pouvoirs exécutif et judiciaire sont soumis à la loi et au droit de la République fédérale d'Allemagne. Cela implique qu'ils sont soumis aux règles de droit auxquelles le droit de la République fédérale d'Allemagne renvoie. Au nombre de celles-ci figurent les règles de droit d'une institution internationale, en l'espèce la CEE, destinées à être directement applicables lorsque et pour autant que l'institution internationale s'est vue transférer... des droits de souveraineté par voie législative en vue de légiférer, avec effet direct en République fédérale d'Allemagne... Les développements du droit opérés au niveau de l'institution internationale, en l'espèce la CEE, à la suite du transfert de droits de souveraineté, ne sont couverts par la loi de ratification allemande que dans la mesure où celle-ci a déjà transféré des droits de souveraineté à cet effet également, c'est-à-dire, dans la mesure où les développements à venir sont légalement prévus de façon suffisamment déterminable... Pour la réalisation des tâches juridiques des institutions communautaires, le traité prévoit une série d'actes juridiques, entre autres le règlement et la directive (article 189 du traité) dont l'effet est soumis au respect de certaines dispositions de forme (articles 190 à 192 du traité CEE)... Les directives visent à légiférer en deux temps : une première phase du processus vise à fixer le contenu du droit à harmoniser et le délai dans lequel les Etats membres doivent procéder à la transposition en droit national. Dans la deuxième phase, il incombe aux Etats membres de transposer en droit national dans le délai fixé, les directives qui leur sont adressées. Les directives ne peuvent être adressées qu'aux Etats membres et elles lient l'Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales, la compétence quant à la forme et aux moyens (article 189, alinéa 3 du traité CEE). En conséquence, la ratification de ce mode d'harmonisation des législations en matière de taxe sur le chiffre d'affaires et de l'article 189, alinéa 3 du traité CEE ne visait pas à transférer la compétence pour conférer aux directives

(dans les domaines dans lesquels une compétence à légiférer avec effet direct n'a pas été transférée), des effets similaires à ceux des règlements, même pas dans le cadre d'un développement du droit. C'est sur cette interprétation de l'article 189 du traité CEE que les parties contractantes se sont fondées en 1957... C'est ce que confirment les éclaircissements fournis par le Gouvernement fédéral lors de l'adoption de la loi de ratification des traités de Rome... : les directives n'ont pas directement d'effet obligatoire à l'égard des particuliers ; elles ne deviennent obligatoires à l'égard de ceux-ci que par l'effet des dispositions législatives, réglementaires et administratives, adoptées par les Etats membres pour la mise en œuvre de celles-ci. Par son arrêt du 22 décembre 1978, le Conseil d'Etat a également abouti à une telle interprétation du traité CEE, en particulier de l'article 189, alinéa 3 du traité en ce qui concerne le droit français. En conséquence, en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, la Communauté Economique Européenne ne s'est pas vu transférer de droit de souveraineté pour adopter des dispositions susceptibles d'être appliquées avec primauté sur les dispositions législatives allemandes ».

C'est donc à une annulation de l'arrêt du Finanzgericht qu'aboutit le Bundesfinanzhof. Mais il a tenu à ajouter que l'arrêt rendu à titre préjudiciel par la Cour de justice, le 22 février 1984, dans l'affaire Kloppenburg, ne s'oppose pas à une telle solution. A cet égard, le Bundesfinanzhof met en valeur deux considérations : « a) l'effet contraignant des arrêts d'interprétation que la Cour de justice rend conformément à l'article 177 du traité CEE à l'égard de la procédure au principal, concerne objectivement le contenu du droit communautaire. En conséquence, la compétence de la Cour de justice pour interpréter de façon contraignante le droit communautaire, n'affecte pas la compétence de la juridiction saisie au principal pour décider du droit applicable. La Cour de justice ne prétend pas non plus pouvoir décider de la primauté du droit communautaire sur le droit national dans un cas d'espèce... b) l'article 177 du traité CEE n'est pas une disposition destinée à déterminer la compétence quant au fond de la Communauté Economique Européenne. Cette dernière ne peut pas se servir du droit de la Cour de justice des Communautés Européennes à interpréter le droit communautaire, pour accroître sa compétence à légiférer dans un domaine dans lequel elle ne peut agir que par directives. C'est pourquoi la compétence d'interprétation au titre de l'article 177 du traité CEE n'inclut pas la compétence quant au fond à créer des règles de droit applicables au niveau national, cette appréciation n'est en rien modifiée par le fait que la République fédérale d'Allemagne n'a pas respecté le délai qui lui a été imparti pour transposer la sixième directive en matière de taxe sur le chiffre d'affaires ».

Les conséquences de cet arrêt méritent certainement d'être étudiées avec soin. Si l'on devait suivre le Bundesfinanzhof, la Communauté serait figée et ses compétences auraient été fixées de façon immuable au stade de la conclusion du traité. Cette jurisprudence exclurait également tout développement des compétences communautaires par la voie jurisprudentielle et l'ensemble de la jurisprudence sur les directives communautaires s'en trouverait réduite à néant. En outre, chaque juridiction nationale serait fondée à estimer à tout moment



qu'une interprétation donnée par la Cour de justice, par la voie préjudicielle, ne serait pas « couverte » par la loi nationale de ratification du traité CEE et, par voie de conséquence, à dénier tout effet aux arrêts préjudiciels de la Cour.

De ce point de vue et malgré la référence à l'arrêt Cohn-Bendit du 22 décembre 1978 (Assemblée, Rec. p. 524), le Bundesfinanzhof va, en réalité beaucoup plus loin que le Conseil d'Etat. Ce dernier s'était en effet borné à juger qu'un moyen tiré de la violation d'une directive ne saurait, à défaut de toute contestation portant sur la légalité des mesures réglementaires prises pour se conformer à cette directive, être utilement invoqué à l'appui des conclusions dirigées contre une décision individuelle. Mais l'arrêt Cohn-Bendit n'avait nullement exclu que pût être contestée, devant le juge administratif, la légalité des mesures réglementaires d'ordre interne prises pour assurer l'application d'une directive. Le Conseil d'Etat a depuis, d'ailleurs, contrôlé la légalité de mesures réglementaires au regard des directives à l'occasion de deux décisions récentes : 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des Pays d'expression française, AJDA 1984, p. 695, avec les conclusions Jeaneney ; Conseil d'Etat, 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature (voir Chronique générale de jurisprudence administrative française, AJDA, 20 février 1985, p. 83). Dans ce dernier arrêt, le Conseil d'Etat relevait d'ailleurs par un considérant de principe, que les autorités nationales « ne peuvent légalement édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives ».

L'arrêt rapporté est ainsi particulièrement restrictif par rapport à la jurisprudence de l'ensemble des hautes juridictions des Etats membres. Toutefois, dans cette affaire, il convient de relever que la requérante a saisi la Cour Constitutionnelle d'un pourvoi en violation de la Constitution (Verfassungsbeschwerde). La recevabilité de ce pouvoir est soumise à la démonstration d'une violation d'un droit fondamental par l'arrêt en cause, en l'espèce, la violation du principe du « juge légal », la Cour de justice étant seule compétente en vertu de l'article 177 du traité. Il convient d'attendre la décision du Bundesverfassungsgericht qui a reconnu la primauté du droit communautaire par rapport au droit interne non constitutionnel.

e) *Le jugement de Court of Appeal du 29 juillet 1985, dans l'affaire Bourgoïn SA et autres, V/ Minister of Agriculture : la constatation d'un manquement commis par un Etat membre et la mise en jeu de la responsabilité extracontractuelle de cet Etat.*

Cette affaire concerne un problème dont l'importance apparaît chaque jour avec plus d'acuité dans l'ordre juridique communautaire : celui de la possibilité pour des particuliers, de demander l'engagement de la responsabilité extracontractuelle d'un Etat membre à la suite d'un arrêt de la Cour déclarant cet Etat en manquement et plus généralement, pour toute violation du droit communautaire commise par cet Etat.

On sait que le Conseil d'Etat français, par un arrêt d'Assemblée du 23 mars 1984 (Ministre du Commerce Extérieur c/ Société Alivar, Gazette du Palais, 31 mai

1984, Jurisprudence p. 17, avec les conclusions de M. Denoix-de-Saint-Marc, et AJDA 1984, p. 396, avec une note de M. Bruno Genevois) a reconnu la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat français à la suite d'un manquement commis par la France et censuré par la Cour de justice (arrêt du 16 mars 1977, Commission c/ République française, affaire 68/76, Rec. p. 515). Toutefois, dans cet arrêt qui a surpris les commentateurs les plus autorisés, le Conseil d'Etat a instauré un régime de responsabilité sans faute en la matière estimant que « l'Etat français ne saurait être tenu à réparation envers cette société que sur le fondement de la responsabilité sans faute, au cas où il serait justifié d'un préjudice anormal et spécial imputable à l'intervention de l'administration française ». Même si dans ce cas précis, l'opérateur économique a été indemnisé du préjudice par lui subi, il est clair que l'institution d'un régime de responsabilité sans faute pour un manquement au droit communautaire est, d'une part, surprenant au regard de la jurisprudence classique du Conseil d'Etat en matière de droit public économique et, d'autre part, particulièrement rigoureux à l'égard de l'opérateur économique qui devra toujours justifier qu'il est satisfait à la condition particulièrement stricte de l'existence d'un préjudice anormal et spécial.

La solution retenue par la juridiction britannique n'est guère plus satisfaisante. La Court of Appeal était saisie d'un pourvoi formé par le Ministère de l'agriculture contre une décision de la High Court du 29 février 1985 sur une question préliminaire (Preliminary issue) qui consistait à savoir si un recours en responsabilité extracontractuelle était possible en droit anglais contre des mesures de ce type contraires au droit communautaire.

La High Court avait suivi l'argumentation des requérantes, Sociétés françaises qui s'étaient vu priver de la possibilité d'exporter des dindes au Royaume-Uni en période de Noël, à la suite d'une restriction quantitative à l'importation décidée par le Royaume-Uni contrairement à l'article 30 du traité. C'est ainsi que cette juridiction avait décidé que les mesures nationales litigieuses constituaient aussi bien une « Breach of Statutory Duty » (manquement à une obligation réglementaire) et étaient entachées d'une « Misfeasance in a public office » (mauvais usage des pouvoirs conférés à la puissance publique).

La Court of Appeal a tout d'abord estimé que l'article 30 du traité produit des effets directs et qu'il appartient aux tribunaux des Etats membres, en l'absence d'une réglementation communautaire en la matière, de régler les moyens d'action en justice ouverts aux particuliers pour assurer la sauvegarde des droits conférés par l'effet direct du droit communautaire. Puis, elle s'est posée la question de savoir si, et dans quelle mesure, une action en dommages-intérêts est admissible en droit anglais à la suite d'une mesure nationale contraire au droit communautaire et ayant créé un préjudice.

S'agissant en premier lieu, de la notion de manquement à une obligation réglementaire, la Court of Appeal, dans sa majorité, a observé que lorsque la mesure nationale en cause n'est pas constitutive de mauvaise foi de la part des autorités administratives, l'opérateur économique intéressé dispose uniquement du droit d'en demander la « révision judiciaire ». Une action en dommages et intérêts est donc exclue en droit interne et elle

ne serait d'ailleurs pas imposée par le droit communautaire.

S'agissant de la notion de mauvais usage des pouvoirs conférés à la puissance publique, la position de la Court of Appeal a été apparemment plus ouverte puisqu'elle a confirmé le jugement de la High Court en relevant que dans une hypothèse où il y a un comportement fautif de l'administration, qui a fait un mauvais usage des pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi, l'intéressé dispose d'un droit d'intenter une action en dommages et intérêts, à condition toutefois que trois conditions soient réunies. Les deux premières ne posent aucun problème. Il faut, en effet que l'acte incriminé soit contraire à la loi, en l'espèce à l'article 30 du traité CEE. Il faut encore qu'il existe un lien de causalité directe entre le préjudice subi par le requérant et l'acte incriminé. *Par contre, la troisième condition semble particulièrement restrictive. Il faut, en effet, relève la Court of Appeal, que l'administration nationale ait su, au moment où elle a pris sa décision, que l'acte qu'elle édictait était illicite.*

Si l'on comprend bien la décision ainsi analysée, il faut donc que l'opérateur économique démontre qu'un détournement de pouvoir a été commis sciemment par l'administration britannique pour pouvoir obtenir l'indemnisation du préjudice qu'il a subi du fait d'un manquement au droit communautaire. La condition ainsi posée semble beaucoup plus restrictive que celle prévue par l'arrêt Alivar précité du Conseil d'Etat.

Il convient de relever qu'un pourvoi en cassation devant la House of Lords a été formé contre cet arrêt de la Court of Appeal sur la « Preliminary Question », de sorte que le renvoi à la High Court, effectué en vue que cette dernière détermine si les conditions ainsi précisées pour l'ouverture d'une action en dommages et intérêts sont effectivement réunies, est actuellement suspendu.

A travers l'examen de ces jurisprudences divergentes des hautes juridictions des Etats membres, il faut bien voir que ce sont des problèmes de droit communautaire essentiels qui se trouvent posés : l'application uniforme du droit communautaire et notamment les conditions d'harmonisation des sanctions du fait de sa violation ; le principe d'égalité des opérateurs économiques et le principe même de l'existence d'une sanction pécuniaire en cas de manquement au droit communautaire ayant causé un préjudice.

En effet, les arrêts de la Cour de justice en manquement ou en manquement sur manquement doivent être exécutés conformément à l'article 171 du traité mais ont avant tout une valeur solennelle. Il serait dommage que les Etats membres aménagent leurs ordres juridiques internes d'une façon telle que les violations du droit communautaire ayant entraîné un préjudice au détriment d'opérateurs économiques n'impliquent pas une obligation de réparation.

3. Droit communautaire institutionnel

a) *La portée juridique d'une résolution du Parlement Européen.*

Dans son arrêt Salerno et autres c/ Commission et Conseil, du 11 juillet 1985 (affaire 87, 130/77, 22/83 9 et 10/84), la Cour a jugé qu'une résolution du Parlement ne

revêt pas un caractère contraignant et ne peut pas faire naître une confiance légitime à ce que les institutions s'alignent sur celle-ci.

b) *La portée juridique du budget des Communautés Européennes.*

Par le même arrêt, il a été jugé que le budget, et encore moins son commentaire explicatif, bien que nécessaire pour procéder à une dépense, ne peuvent se substituer aux dispositions statutaires concernant le recrutement de fonctionnaires. Ils ne revêtent pas non plus un caractère contraignant pour le Conseil ou la Commission en tant qu'autorités législatives.

c) *La portée juridique des propositions initiales de réglementation formulées par la Commission.*

L'arrêt du 19 septembre 1985, Asteris et autres c/ Commission (194, 206/83) a précisé que « un requérant ne saurait se prévaloir, pour contester la légalité d'un règlement de la Commission, adopté pour la gestion d'une organisation commune de marché, d'une divergence entre les dispositions prises et les documents préparatoires reflétant les propositions dont le Comité de gestion était originairement saisi. On ne saurait, en effet, élever les indications contenues dans des documents préparatoires au rang d'une règle de droit qui permettrait de censurer la décision finalement arrêtée par la Commission dans le cadre de cette procédure.

d) *La portée d'un avis motivé de la Commission.*

Dans l'arrêt du 19 septembre 1985, Finsider c/ Commission (63 et 147/84), la Cour a eu à se prononcer sur les effets juridiques des avis motivés formulés par la Commission sur les programmes d'investissements des entreprises en vertu de l'article 54, alinéa 4 du traité CEEA. Selon la Cour, la formulation de tels avis fait partie du rôle d'orientation dont le traité a chargé la Commission.

Un avis ne saurait imposer des obligations à des destinataires et un avis favorable ne constitue nullement une autorisation qui conférerait au destinataire un droit particulier par rapport aux autres entreprises. Cette jurisprudence est applicable même lorsque les formules utilisées dans l'avis favorable et la procédure ayant abouti à son adoption ont pu créer l'impression qu'il s'agissait d'une autorisation.

e) *La modulation de l'obligation de motivation des actes des institutions communautaires.*

L'arrêt Remia c/ Commission du 11 juillet 1985 (42/84) est venu préciser qu'en matière de décisions individuelles, si l'article 190 du traité impose à la Commission, lorsqu'elle prend une décision dans le cadre de l'application des règles de la concurrence, doit mentionner les éléments de fait dont dépend la justification de la décision et les considérations juridiques qui l'ont amenée à la prendre, cette disposition n'exige pas que la Commission discute tous les points de fait et de droit qui auraient été traités au cours de la procédure administrative. La motivation d'une décision faisant grief doit per-



mettre à la Cour d'exercer son contrôle de légalité et fournir à l'intéressé les indications nécessaires pour savoir si la décision est bien fondée.

Par contre, l'arrêt du 3 juillet 1985, Abrias et autres c/ Commission (3/83) est venu préciser que la portée de l'obligation de motiver dépend de la nature de l'acte en cause. Lorsqu'il s'agit d'un règlement ou d'un acte d'application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre. Il existe ainsi une modulation de l'obligation de motivation selon que les institutions communautaires édictent des décisions individuelles ou des règlements de portée générale.

II. — Procédure, contrôle juridictionnel et contentieux

1. Recours en manquement

a) *La combinaison question préjudicielle, recours en manquement, mesures provisoires.*

Lors de la précédente chronique, sous la rubrique libre-circulation des personnes, l'arrêt préjudiciel du 13 février 1985, Demoiselle Gravier et ville de Liège (293/83), avait été longuement analysé. Cet arrêt a connu des suites, aussi bien dans l'ordre juridique interne belge que dans l'ordre juridique communautaire. Rappelons que le problème posé était celui de la légalité, au regard du droit communautaire, de l'obligation faite en Belgique, même aux ressortissants d'autres Etats membres non résidents au Royaume de Belgique, à l'exclusion des ressortissants luxembourgeois, de payer, pour l'admission aux études, une taxe dite « Minerval », qui n'est pas exigée des étudiants belges. La Cour de justice avait jugé qu'une telle obligation n'est pas compatible avec le principe de non discrimination fondé sur la nationalité. A la suite de cet arrêt, le Gouvernement belge a adopté des mesures législatives et administratives en vue de régulariser les conditions d'accès à l'éducation et, notamment, les droits d'inscription.

Pour sa part, la Commission, qui a eu son attention attirée sur cette affaire par l'ampleur des réactions suscitées en Belgique et dans les autres Etats membres à la suite de l'arrêt de la Cour, a procédé à un examen très attentif de la nouvelle législation belge et elle a estimé que cette dernière n'est toujours pas conforme au droit communautaire. C'est dans ces conditions qu'elle a introduit, en vertu de l'article 169 du traité, un recours visant à faire constater que le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 7 du traité, la loi belge du 21 juin 1985, adoptée aux fins de régler les problèmes des conditions d'accès à l'enseignement et du Minerval, ne respectant pas, selon la Commission, l'arrêt Gravier, dans toutes ses dispositions. On voit, ainsi, combien de plus en plus les affaires préjudicielles importantes peuvent aboutir à des recours en manquement, notamment du fait de la vigilance accrue de la Commission.

Mais, ce qu'il est intéressant de relever, en l'espèce, c'est que la Commission a assorti son recours en man-

quement d'une demande de mesures provisoires visant à enjoindre au Royaume de Belgique d'adopter sans délai les mesures nécessaires pour garantir, jusqu'à ce que la Cour ait statué au fond, l'accès des étudiants ressortissants des autres Etats membres à l'enseignement universitaire prodigué en Belgique, dans les mêmes conditions que les étudiants nationaux. Le Minerval en cause peut être, en effet, fortement dissuasif, puisque son montant varie entre 80 000 et 265 000 FB. Le président de la Cour a statué sur cette demande dans une ordonnance du 25 octobre 1985, et après une motivation très circonstanciée, il a ordonné ce qui suit :

« En attendant l'arrêt au principal, le Royaume de Belgique est tenu :

a. dès la notification de la présente ordonnance, de prendre sans délai toutes les mesures nécessaires pour garantir l'accès des étudiants ressortissants des autres Etats membres aux études relevant de la formation professionnelle dispensée par les institutions universitaires belges dans les mêmes conditions que les étudiants nationaux, pour autant que ceux-ci prennent l'engagement personnel, par écrit, d'acquitter le montant du Minerval si le recours au fond était rejeté par la Cour. Cet engagement personnel par écrit devrait prendre la forme d'une reconnaissance individuelle de dette.

b. d'informer dans un mois au plus tard la Commission et la Cour de justice des mesures qu'il aura prises aux fins de se conformer au point 1.a) du dispositif de cette ordonnance ».

Il importe de relever que, contrairement aux dispositions classiques des arrêts en manquement, qui ne sont que purement déclaratoires, un dispositif d'ordonnance statuant sur une demande de mesures provisoires peut édicter, à la charge de l'Etat membre concerné, des obligations de faire ou de ne pas faire et aller ainsi au delà de ce qu'il serait possible d'obtenir dans le cadre d'une procédure en manquement traditionnelle. D'où les perspectives intéressantes ouvertes pour la Commission par une telle pratique. La faculté de demander des mesures provisoires devrait certainement être réservée aux manquements les plus sensibles ou les plus graves, notamment à ce qu'il est convenu d'appeler « les manquements sur manquements », c'est-à-dire, concrètement, le non respect d'un précédent arrêt en manquement de la Cour et des dispositions de l'article 71 du traité.

b) « *Les manquements sur manquements* » : la méconnaissance de l'article 171 du traité.

Précisément, la Cour a eu à statuer à deux reprises, au cours du semestre écoulé, sur de telles hypothèses. Un premier arrêt du 15 octobre 1985, *Commission contre République italienne (affaire 281/83)* est venu constater qu'en continuant de réserver, par une loi pourtant nouvelle prise le 2 août 1982, la dénomination « aceto » (vinaigre) au seul vinaigre de vin, bien que la Cour ait jugé cette réserve incompatible avec l'article 30 du traité dans l'arrêt rendu le 9 décembre 1981 (*Commission c/ République italienne, 1983/80, Rec. p. 3019*), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 171 du traité.

Une seconde fois, par un arrêt du 6 novembre 1985 (*Commission c/ Italie, 131/84*), la Cour a sanctionné la

non exécution de l'arrêt du 8 juin 1982, rendu dans l'affaire 91/81 (Commission c/ République italienne, Rec. p. 2133). Il s'agissait, dans ce dernier cas, du non respect du délai prévu par une directive pour adopter en droit interne certaines dispositions en matière de licenciements collectifs. La République italienne soutenait que la directive en cause n'avait, jusqu'à présent, pas pu être mise intégralement en œuvre pour « des raisons objectives », car dans la conjoncture sociale et économique actuelle de l'Italie, l'activité législative devrait en premier lieu viser à assurer le maintien du niveau de l'emploi. Il serait donc inopportun d'arrêter une réglementation relative aux licenciements collectifs dans une situation d'urgence à laquelle il faut faire face pour protéger l'emploi.

La Cour a, en premier lieu, rappelé sa jurisprudence constante aux termes de laquelle un Etat membre ne saurait exciper de dispositions pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par les directives. En second lieu, surtout, la Cour a relevé que si l'article 171 du traité CEE ne précise pas le délai dans lequel l'exécution d'un arrêt doit être entamée immédiatement et qu'elle doit aboutir dans des délais les plus brefs possibles. Dans le cas d'espèce ces délais sont largement dépassés ».

c) Manquement et force majeure

Dans un arrêt du 11 juillet 1985 (Commission c/ République italienne, 101/84), la Cour est venue préciser les conditions dans lesquelles un Etat membre peut exciper de la force majeure pour tenter de justifier un manquement au droit communautaire.

Dans cette affaire, la Commission demandait que fût constaté que le Gouvernement de la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu d'une directive, du fait de l'omission de procéder au relevé statistique des transports de marchandises par routes.

Le Gouvernement italien soutenait que le manquement reproché était dû essentiellement à des « difficultés objectives » et avant tout à la force majeure résultant d'un attentat, commis à la fin de l'année 1979, qui avait provoqué la destruction de la banque de données statistiques au centre de traitement du Ministère des transports. Ceci aurait eu pour effet de bouleverser toutes les prévisions concernant les délais fixés par la directive. Le Gouvernement italien ajoutait qu'il avait fait toute diligence pour remédier à cette situation mais que d'importantes difficultés subsistaient encore.

La Cour de justice a écarté comme suit ce moyen de défense :

« S'il est vrai que cet attentat qui a eu lieu avant le 18 janvier 1979 a pu constituer un cas de force majeure et créer des difficultés insurmontables, ses effets n'ont pu durer que pendant une certaine période, à savoir pendant le temps matériellement nécessaire à une administration faisant preuve d'une diligence normale pour le remplacement de l'équipement détruit et pour la collecte et l'élaboration des données. Le Gouvernement italien ne saurait donc se prévaloir de cet événement pour justifier son omission persistante de satisfaire à ses obligations des années après ».

d) Un manquement doit être caractérisé avec précision par la Commission.

C'est ce qui ressort de l'arrêt de la Cour du 11 décembre 1985 (affaire 192/84, Commission c/ République hellénique). Le recours de la Commission avait pour objet de faire constater, d'une part, qu'en octroyant des conditions de crédits plus favorables à l'achat de machines agricoles grecques au détriment de machines de même nature importées d'autres Etats membres, la République hellénique avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité.

Sur le premier point, la Cour a relevé que par une note interne de mars 1982, le ministère de l'Industrie et de l'Energie avait demandé à la banque agricole de Grèce d'exiger, pour l'octroi de prêts à l'achat de certaines machines agricoles, une attestation du ministère précisant qu'il n'existait pas de fabrication par l'industrie nationale des machines en cause. Bien qu'une telle note ait été dépourvue de toute validité juridique, la Cour a estimé que sa seule diffusion aux services avait créé « une situation ambiguë et incertaine au détriment des machines importées ». Elle a relevé par contre que la Commission n'avait pas apporté d'autres éléments de preuve suffisants pour établir que cette note interne n'était qu'un exemple parmi d'autres d'une politique générale de la part du Gouvernement hellénique visant à accorder à l'achat de l'ensemble des machines agricoles des conditions de crédit plus favorables.

La partie de l'arrêt relative au manquement reproché sur le fondement de l'article 5 est encore plus intéressante. La Cour relève, en premier lieu, qu'en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 5 du traité, il convient de souligner que cette disposition impose aux Etats membres l'obligation de faciliter l'accomplissement de la mission que l'article 155 a confiée à la Commission, c'est-à-dire de veiller à l'application des dispositions du traité et de celles prises par les institutions en vertu de celui-ci. « Les Etats membres sont donc tenus à coopérer de bonne foi à toute enquête entreprise par la Commission en vertu de l'article 169 et de fournir à celle-ci toute information demandée à cette fin ». Toutefois, la Cour a relevé que la Commission, lorsqu'elle introduit un recours en manquement en vertu de l'article 5, doit préciser les actes ou omissions constituant à son avis une telle violation. Une telle remarque semble particulièrement sage lorsque l'on connaît le caractère imprécis des termes mêmes de l'article 5. En l'espèce, la Cour a relevé que la Commission n'avait pas précisé les éléments de fait susceptibles de constituer un manque de coopération caractérisé de la part du Gouvernement hellénique et que le recours devait être rejeté en tant qu'il était fondé sur l'article 5 du traité.

2. Recours en annulation

a) L'exception d'illégalité a un champ d'application très strict.

C'est ce qu'a jugé la Cour dans son arrêt du 20 juin 1985 (64/84 Queenborough Rolling Mill c/ Commission, précité), en précisant qu'un requérant ne peut pas, à l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre une décision individuelle, invoquer l'illégalité d'une autre décision individuelle dont il a été le destinataire et qui est devenue définitive.



b) *L'exception d'illégalité ne peut avoir qu'un caractère incident.*

C'est ce qu'a rappelé la Cour dans son arrêt du 11 juillet 1985 (*Salerno o.a. c/ Commission et Conseil, précité*), en relevant que la possibilité que donne l'article 184 du traité CEE d'invoquer l'inapplicabilité d'un règlement ne constitue pas un droit d'action autonome et ne peut être exercée que de manière incidente, la validité du règlement étant mise en cause en tant qu'il forme la base juridique des actes d'application attaqués.

3. **Recours en carence** : néant.

4. **Renvoi préjudiciel**

a) *L'hypothèse exceptionnelle où la Cour applique par analogie un règlement à une situation qui n'en relève pas normalement.*

C'est l'arrêt du 12 décembre 1985 (*Entreprise Krohn, 165/84, aux conclusions de l'avocat général M. Lenz*) qui est venu préciser en cette matière une ligne de jurisprudence déjà ancienne que constituaient les arrêts du 20 février 1975 (*Adolph Reich, 64/74, Rec. p. 261*) et du 11 juillet 1978 (*Union française des céréales, 6/78, Rec. p. 1675*).

Dans cette affaire, la Cour était saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgericht de Frankfurt-am-Main d'une question qui portait en substance sur le point de savoir si les dispositions du règlement n° 2655/82 de la Commission, du 1^{er} octobre 1982, relatif au régime d'importation en 1982, pour les produits d'une sous-position déterminée du tarif douanier commun (manioc, tapioca, etc.), originaires de pays tiers autres que la Thaïlande, peuvent être appliquées par analogie à l'importation de ces mêmes produits en provenance de Thaïlande, qui est théoriquement régie par un autre règlement de la Commission. La juridiction nationale demandait si cette application par analogie pouvait résulter de l'application de principes de rang supérieur et notamment du respect du principe de l'égalité de traitement. C'est donc une question préjudicielle d'une nature tout fait particulière qui était soumise à la Cour, qui portait non pas sur la validité d'une disposition de droit communautaire, ni même directement l'interprétation d'une telle disposition, mais sur le point de savoir si une disposition du droit communautaire peut être interprétée comme étant applicable à une situation qui, théoriquement, n'en relève pas.

La Cour a tenu, liminairement, à bien marquer le caractère exceptionnel de cette situation en précisant « qu'il convient de relever que le champ d'application d'un règlement est normalement défini par ses propres dispositions et ne peut, en principe, être étendu à des situations autres que celles qu'il a entendu viser ».

Il s'agit là d'une vérité d'évidence mais qui méritait d'être rappelée, aux fins que la sécurité juridique reste l'un des principes essentiels du droit communautaire. Ce principe de base, inhérent d'ailleurs à tout ordre juridique, méritait d'autant plus d'être rappelé qu'il souffre, dans des hypothèses exceptionnelles, certains tempéraments comme la Cour l'avait déjà jugé dans ses arrêts précités Reich et Union française des céréales. *L'un des apports non négligeables de l'arrêt Krohn est d'avoir*

mieux conceptualisé les conditions qui permettent de faire jouer de telles dérogations.

C'est ainsi que des opérateurs économiques peuvent invoquer à bon droit « l'application par analogie » d'un règlement qui ne leur est pas normalement applicable s'ils justifient que le régime juridique dont ils relèvent, d'une part, est étroitement comparable à celui dont ils demandent l'application par analogie, et d'autre part, comporte une omission qui est incompatible avec un principe général du droit communautaire et que cette application par analogie permettait de réparer.

Dans le cas d'espèce, la Cour a tout d'abord observé que le régime juridique applicable en 1982 aux importations de manioc de Thaïlande était étroitement comparable à celui régissant à la même époque les importations de manioc des autres pays tiers. Puis, elle a constaté que l'absence, dans le règlement relatif aux importations de Thaïlande, de toute disposition permettant aux détenteurs de certificats d'importation délivrés antérieurement de demander leur annulation, la libération de la caution correspondante plaçait ces opérateurs économiques dans une situation concurrentielle défavorable par rapport aux importateurs de manioc en provenance des autres pays tiers. Une telle situation était donc contraire au principe communautaire d'égalité de traitement entre opérateurs économiques placés dans des situations comparables. C'est la raison pour laquelle dans cette hypothèse, encore une fois exceptionnelle, la Cour a admis l'applicabilité par analogie du règlement en cause.

b) *La Cour a rappelé que le mécanisme de l'article 177 laisse au juge national un rôle décisif dans l'application du droit communautaire.*

— *En premier lieu, c'est à la juridiction nationale et non pas aux parties du litige au principal qu'il appartient de formuler les questions préjudicielles.* Cette règle essentielle de procédure a été rappelée par l'arrêt du 14 novembre 1985 (affaire 299/84, *Firme Neumann*). Dans cette affaire, la partie demanderesse au principal avait proposé d'élargir la question posée par le juge national à l'interprétation d'un autre règlement. La Cour a relevé que le problème ainsi soulevé concerne un autre règlement que celui dont l'interprétation a été demandée par la juridiction nationale et que, ni l'exposé des faits, ni l'argumentation juridique de l'ordonnance de renvoi, ne lui permet d'établir que la juridiction nationale estime une décision sur ce point nécessaire pour qu'elle puisse rendre son jugement. Dans ces circonstances et compte tenu de la répartition des compétences opérée par l'article 177 du traité, il appartient à la seule juridiction nationale d'apprécier la pertinence du problème soulevé par la société demanderesse à la lumière des faits de l'affaire et, le cas échéant, de saisir la Cour d'une nouvelle question préjudicielle y afférente.

— *Il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude des faits relevés par la juridiction nationale.* C'est ce qu'a rappelé un arrêt du 4 juillet 1985 (affaire 167/84, *Hauptzollamt Bremen et Drünert*). La Cour était saisie à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation de certaines dispositions du tarif douanier commun en vue du classement de « madriers de balsa ». La Commission semblait mettre en doute la pertinence de la question ainsi posée, il a été rappelé que l'article 177 du

traité, fondé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, « ne permet pas à celle-ci de connaître des faits de l'espèce ou de vérifier l'exactitude des faits qui lui sont indiqués par la juridiction nationale. Il n'appartient donc pas à la Cour d'apprécier l'exactitude des allégations de la Commission sur des points de fait mentionnés dans l'ordonnance de renvoi du Bundesfinanzhof ou dans le jugement de première instance du Finanzgericht Bremen et non mises en doute dans l'ordonnance de renvoi, mais uniquement de fournir à la juridiction de renvoi des éléments d'interprétation du droit communautaire qui lui sont nécessaires pour la solution du litige dont elle est saisie ».

— *Il appartient à la seule juridiction nationale d'apprécier l'utilité de la question préjudicielle posée.* C'est encore le sens de l'arrêt du 26 septembre 1985 (Thomasdunger, 166/84), à propos également d'une affaire de classement tarifaire au regard du tarif douanier commun. Dans cette affaire, soumise à la Cour par le Bundesfinanzhof, la question avait été soulevée de savoir quel était l'intérêt réel poursuivi par la requérante au principal et quelle serait l'utilité de l'interprétation des positions du tarif douanier commun demandée par la juridiction de renvoi.

La Cour a répondu à cette réserve en faisant remarquer que :

« sauf dans des cas exceptionnels où il est manifeste que la disposition du droit communautaire dont l'interprétation est demandée n'est pas applicable au litige au principal, la Cour s'en remet à la juridiction nationale à laquelle il appartient d'apprécier, au regard des faits de chaque affaire, la nécessité, pour décider du litige dont elle est saisie, de voir trancher la question préjudicielle posée ».

5. Recours en responsabilité

a) *La responsabilité extra-contractuelle des Communautés européennes en raison de la méconnaissance du principe de la protection du caractère confidentiel des informations reçues.*

L'arrêt de la Cour du 7 novembre 1985 (Stanley Georges Adams c/ Commission des Communautés européennes, 145/83), rendu aux conclusions de Monsieur l'avocat général Mancini, est venu mettre un terme à une affaire particulièrement douloureuse qui durait depuis plus de 12 ans et dont l'ensemble de la presse internationale s'est fait largement l'écho.

L'avocat général commence ainsi ses remarquables conclusions :

« — le 13 février 1979, lorsque vous avez rendu l'arrêt dans l'affaire 85/76, Hoffmann La Roche c/ Commission (Rec. p. 461), vous avez déclaré pour la première fois que « en interdisant l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché... l'article 86 du traité CEE vise non seulement les pratiques susceptibles de causer un préjudice indirect en portant atteinte à une structure de concurrence effective telle qu'envisagée à l'article 3 F du traité ». Vous avez ainsi reconnu que le comportement de la société multinationale suisse dans le commerce des vitamines à usage pharmaceutique et alimentaire pouvait nuire tant à la concurrence qu'aux échanges entre les Etats membres et devait donc être neutra-

lisé et sanctionné. Tout en ne possédant pas de données précises, nous sommes persuadé que cet arrêt a puissamment contribué à libérer le marché européen des vitamines — un produit fondamental pour la physiologie et l'économie de nos contemporains — de l'étreinte monopoliste dans laquelle il étouffait depuis des années et lui a permis de respirer l'air vivifiant de la liberté. Quelqu'un, par conséquent, a vu juste lorsque au début des années 1973, il a suggéré à la Commission d'entreprendre une enquête dans les coulisses cachées et presque inaccessibles d'un empire commercial... ».

Ce quelqu'un était M. Adams et, s'il avait effectivement vu juste, il l'a payé très cher. Au début de l'année 1973, M. Adams, alors cadre à la société Hoffmann-La Roche, a fourni à la Commission des Communautés européennes des preuves relatives à certaines pratiques anti-concurrentielles de cette société et ce sont ces informations qui ont amené la Commission à arrêter une décision en date du 9 juin 1976 infligeant une amende à Hoffmann-La Roche (confirmée pour l'essentiel par l'arrêt précité du 13 février 1979). A partir de là a commencé le « chemin de croix » de l'intéressé.

Le 31 décembre 1974, M. Adams a été arrêté par les autorités suisses alors que, venant d'Italie, il franchissait la frontière. Pour avoir fourni des informations à la Commission il fut inculpé, en vertu des articles 273 et 162 du Code pénal suisse qui traitent, respectivement, de la divulgation de renseignements d'affaires et de la violation de secrets d'affaires. La Cour pénale de Bâle a déclaré, par un arrêt du 1^{er} juillet 1976, le requérant coupable de violation des articles précités du Code pénal, et elle l'a condamné par contumace à 1 an de prison avec sursis et à une interdiction de séjour sur le territoire helvétique pendant 5 années. A la même date, pour des motifs étroitement liés à cette affaire, le requérant voyait sa vie familiale et personnelle brisée et il n'est pas utile, dans le cadre de la présente chronique, de relater ces circonstances largement reprises par la presse. En mai 1982, M. Adams déposait une requête contre la Suisse devant la Commission européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, celle-ci, par précision du 9 mai 1983, jugeait cette requête tardive et par suite irrecevable.

C'est dans ces conditions, qu'en juillet 1983, le requérant s'est adressé à la Cour de justice des Communautés européennes en introduisant un recours en responsabilité contre le Commission du fait, d'une part, de l'illégalité des actes ou des omissions de la Commission, ou de ses agents dans l'exercice de ses fonctions, en ce qui concerne la divulgation de renseignements en violation de l'obligation de secret, ayant entraîné son arrestation, sa détention et sa condamnation et d'autre part, du fait de ne pas l'avoir informé en violation de l'obligation lui incombant de le conseiller de façon appropriée, de la possibilité qu'il avait de saisir la Commission Européenne des Droits de l'Homme, ainsi que la Cour de justice.

La Commission a contesté avoir été liée par une obligation de secret vis-à-vis du requérant après que celui-ci eût quitté son emploi chez Laroche. Elle s'est fondée, à cet égard, sur les propos explicites tenus par M. Adams au moment où il lui avait fourni les informations et les documents ayant trait aux activités de Roche. Par ailleurs, selon la Commission, les événements ultérieurs



corroboreraient l'inexistence d'une telle obligation. En tout état de cause, et à supposer établie une telle obligation de secret vis-à-vis du requérant, la Commission a contesté l'avoir violée. Le fait que Roche ait pu identifier la source des documents en examinant les copies qui lui avaient été fournies par la Commission aurait été tout à fait imprévisible pour cette dernière. En outre, les déclarations de ses fonctionnaires n'auraient rien révélé que Roche et les autorités suisses ne connaissent déjà. Au surplus, la Commission a souligné que le requérant ne lui avait jamais demandé de ne pas dévoiler le contenu des documents fournis par lui.

S'agissant de l'existence d'une obligation de secret, la Cour a commencé par rappeler le contenu de l'article 214 du traité précité qui prévoit une obligation, pour les membres et les agents des institutions communautaires, de ne pas divulguer des informations couvertes par leur nature même par le secret professionnel. Elle a relevé que cette disposition édicte un principe général qui s'applique également à des informations fournies par des personnes physiques, si ces informations sont, par leur nature, confidentielles. Tel est surtout le cas des informations fournies à titre purement volontaire, mais assorties d'une demande de confidentialité en vue de protéger l'anonymat de l'informateur. L'institution qui accepte de recevoir ces informations est tenue de respecter une telle condition. Si, au vu des circonstances de l'espèce, la Cour a donc admis le principe même de l'obligation de secret pesant sur la Commission, elle s'est ensuite posée la question de l'existence d'une telle obligation après que le requérant eût quitté son emploi chez Roche. Là encore, au vu des circonstances de l'espèce, le requérant ayant demandé à la Commission de ne pas révéler son identité, la Cour a estimé que la Commission devait garder secrète l'identité de son informateur, même après que celui-ci eût quitté son employeur.

Finalemment, l'élément qui a semblé décisif à la Cour dans le comportement de la Commission a été la remise des photocopies des documents fournis par M. Adams au personnel des filiales de Roche. En effet, c'est cette circonstance qui a permis à Roche d'identifier M. Adams comme étant le principal suspect dans la plainte qu'elle a introduite auprès du Ministère public suisse. C'est donc cette remise de documents, a estimé la Cour, qui a provoqué l'arrestation du requérant et fourni à la police ainsi qu'aux juridictions suisses des preuves importantes contre lui. Or, poursuit la Cour, la Commission était pleinement consciente du fait qu'une remise à Roche des photocopies fournies par le requérant risquait de révéler à cette entreprise l'identité de l'informateur. C'est la raison pour laquelle les fonctionnaires de la Commission ont effectué différentes tentatives afin de masquer la source de ces documents : tentatives d'obtenir d'autres copies, préparation de nouvelles copies retouchées, tri des copies estimées les moins susceptibles de conduire à l'identification de M. Adams, souci d'effacer sur toutes les copies toutes marques de nature à pouvoir en dévoiler la source. Mais, malheureusement, la Commission ne connaissait pas les pratiques de Roche relative à la distribution des documents en cause à l'intérieur de l'entreprise et elle ne pouvait être certaine que ces précautions suffiraient à éliminer tout risque d'identification de M. Adams. La Cour a donc relevé, à ce stade du raisonnement, que la Commission

avait de toute manière commis une imprudence en remettant ces copies à Roche, sans avoir consulté le requérant à cet égard.

Par la suite, pour résumer brièvement, la Commission a su que Roche était fermement résolue à découvrir comment la Commission avait pu entrer en possession des documents en cause et que cette entreprise s'appêtait à porter plainte contre l'informateur sur le fondement des dispositions précitées du Code pénal suisse. *La Commission savait également qu'il existait une possibilité d'obtenir de Roche un engagement de ne rien entreprendre contre l'informateur si elle révélait l'identité de celui-ci, mais elle ne pouvait faire usage de cette possibilité sans le consentement du requérant.* C'est ici, certainement, que se situe le raisonnement essentiel de la Cour :

« Dans ces circonstances, la Commission ne pouvait aucunement se borner à estimer qu'il était peu probable que l'identification du requérant ait lieu, que celui-ci n'allait vraisemblablement jamais retourner en Suisse et que, de toute manière, les autorités suisses n'avaient pas l'intention d'engager une action pénale contre le requérant. Au contraire, la Commission devait prendre toutes les mesures possibles pour prévenir le requérant lui permettant ainsi de prendre ses propres dispositions à la lumière des informations données par M^e Alder et pour le consulter sur les lignes de conduite à suivre vis-à-vis des propositions de celui-ci... Or, il est constant que la Commission n'a même pas essayé de retrouver le requérant... Il convient donc de conclure qu'en omettant de faire toute diligence pour transmettre au requérant les informations dont elle disposait, à la suite de la visite de M^e Alder du 8 novembre 1974, bien qu'une telle transmission ait été susceptible de prévenir ou du moins de limiter le préjudice pouvant résulter de l'identification du requérant à travers les documents qu'elle avait remis à Roche, la Commission a engagé sa responsabilité envers le requérant à raison dudit préjudice ».

Si la Cour n'a pas hésité à engager la responsabilité de la Commission à raison de ce chef de préjudice, elle a toutefois refusé de le faire au titre d'un autre chef de préjudice relatif à un prétendu devoir de conseiller M. Adams sur les possibilités de former un recours devant la Commission européenne des Droits de l'Homme. La Cour a en effet relevé que le requérant avait lui-même engagé ses avocats pour sa défense et ne leur avait donné aucune instruction à cet égard. La Commission s'est bornée, pour sa part, à donner toutes les informations demandées, notamment sur l'accord de libre-échange conclu entre la Communauté et la Confédération suisse. La Cour en a déduit que la Commission n'avait aucune obligation supplémentaire et qu'elle n'avait commis aucune négligence en ne donnant pas d'instructions concrètes aux avocats du requérant en ce qui concerne la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme.

Ce n'est qu'à ce stade du raisonnement que la Cour a examiné le bien-fondé de l'exception de prescription opposée par la Commission. En effet, la responsabilité des Communautés étant recherchée, sur le fondement de plusieurs événements survenus à des époques différentes et dont le requérant avait pris connaissance à des moments différents, il a été estimé qu'il n'était pas possible d'apprécier la pertinence de cette exception de

prescription avant d'avoir examiné la question de savoir lequel de ces événements était susceptible d'engager la responsabilité extra-contractuelle de la Commission.

Comme on le sait, en vertu de l'article 43 du protocole sur le statut de la Cour, *les actions contre la Communauté en matière de responsabilité non-contractuelle se prescrivent par 5 ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu. La Cour a estimé qu'il convenait d'interpréter cette disposition dans un sens particulièrement souple :*

« La prescription ne saurait être opposée à la victime d'un dommage qui n'aurait pu prendre connaissance du fait générateur de ce dommage qu'à une date tardive, et n'aurait pu disposer ainsi d'un délai raisonnable pour présenter sa requête ou sa demande avant l'expiration du délai de prescription ».

En l'espèce, compte tenu de ce que le fait générateur du dommage était constitué par la circonstance que la Commission n'a pas essayé d'informer et de consulter le requérant, *la Cour a estimé que l'intéressé n'avait pu prendre connaissance de ce fait essentiel que lors de l'instruction de son recours, plus précisément dans le mémoire en défense de la Commission. Il n'a donc pas eu la possibilité de mettre en jeu de ce chef la responsabilité de la Communauté avant la date normale d'expiration du délai de prescription. C'est à partir de ce raisonnement, qui interprète extensivement les dispositions relatives à la prescription et qui utilise heureusement les éléments du dossier, que la Cour, certainement consciente de son devoir de rétablir l'équité, a pu rejeter l'exception de prescription présentée par la Commission.*

Statuant sur la réparation du préjudice, l'arrêt relève, toutefois, un certain nombre d'imprudences commises par le requérant lui-même (avoir négligé d'informer la Commission de la possibilité de déduire de seuls documents son identité en tant qu'informateur ; avoir négligé de demander à la Commission de le tenir au courant du déroulement de l'enquête contre Roche ; être rentré en Suisse sans essayer de s'informer à cet égard, malgré les risques encourus, et qui se sont malheureusement révélés exacts). Estimant dans ces conditions que le requérant avait lui-même contribué « largement » au préjudice par lui subi, la Cour n'a condamné la Commission qu'à réparer à concurrence de 50 % le préjudice subi. Elle a invité les parties à s'accorder sur le chiffre de la réparation ainsi prévue.

Cette affaire relève davantage du roman d'espionnage que du droit communautaire, mais ces faits exemplaires devaient être relatés avec une relative précision afin de *bien montrer que l'obligation du respect absolu du secret professionnel n'est pas une obligation de principe purement théorique qui pèse sur les institutions communautaires et leurs agents, mais constitue un devoir très concret qui dépasse parfois le seul silence ou un comportement purement passif. Ainsi que l'indiquait l'avocat général « protéger l'informateur en réservant l'anonymat n'est pas une fin en soi mais sert surtout à lui éviter des représailles possibles de la part de celui qui a été victime de ses confidences ».*

b) *La responsabilité de la Commission du fait de la gestion du Fonds européen de développement.*

La Cour a été saisie de plusieurs affaires mettant en

cause le rôle de la Commission dans le processus de conclusion des marchés de travaux publics passés par certains Etats ACP et bénéficiant de l'aide financière du FED. La première concernait un recours dirigé contre une décision du délégué de la Commission approuvant le choix de l'adjudicataire d'un marché, opéré par un organisme regroupant 4 Etats du Pacifique sud. Il a donné lieu à l'arrêt du 10 juillet 1984 (126/83, S.T.S. c/ Commission). Le second, présenté par l'entreprise Muratori, concernait un recours dirigé contre tout acte ou toute mesure de la Commission qui aurait eu pour effet d'évincer cette entreprise de l'attribution d'un marché passé par le Gouvernement éthiopien. Cette entreprise demandait, en outre, la condamnation de la Commission à réparer le préjudice subi par elle du fait de cette éviction. Ce recours a donné lieu à l'arrêt du 10 juillet 1985 (118/83, Muratori e.a. c/ Commission, aux conclusions de l'avocat général M. Verloren van Themaat). Enfin, l'entreprise Murri a demandé pour sa part la condamnation de la Commission à réparer le préjudice résultant pour elle d'un refus de la Commission d'accepter une modification du contrat qui la liait à la République malgache. Ce recours a donné lieu à l'arrêt du 19 septembre 1985 (33/82, Murri Frères c/Commission, aux conclusions de l'avocat général M. Verloren van Themaat).

Enfin, la Cour, au vu d'une réglementation extrêmement complexe, avait à choisir entre deux conceptions. Selon la première, les agents de la Commission seraient, en matière de gestion du FED, des « codécideurs » qui, conjointement avec les autorités nationales des Etats ACP, prendraient toutes les décisions s'intégrant dans le processus d'adjudication, d'appel d'offres, et de conclusion des marchés en cause. Dans un tel système les entreprises, mécontentes du comportement des agents de la Commission, auraient accès indifféremment à deux prétoires : celui de la Cour de justice pour diriger leurs conclusions contre la Commission ou celui des tribunaux nationaux des Etats ACP (ou encore le tribunal arbitral prévu par l'article 132 de la Convention de Lomé II) pour diriger leurs conclusions contre l'Etat ACP. Selon une seconde conception, seuls les Etats ACP disposeraient de la compétence requise pour prendre toutes les décisions qu'implique une procédure d'adjudication ou d'appel d'offres, et pour conclure les marchés en cause qui demeurent des marchés nationaux. Dans une telle optique les agents de la Commission n'apparaîtraient que comme des « représentants du bailleur de fonds », c'est-à-dire le Fonds européen de développement, et leurs décisions n'auraient alors d'autre objet et d'autre effet que d'indiquer à l'Etat ACP concerné à quelles conditions l'aide financière du FED pourra être dispensée. Les prises de position des agents de la Commission seraient ainsi adressées uniquement à l'Etat ACP, qui demeurerait juridiquement libre de passer outre, à tout le moins théoriquement.

Dans l'arrêt S.T.S. du 10 juillet 1984 (126/83, précité), la Cour semble avoir retenu la conception de la Commission « banquier », en définissant comme suit les rapports qui s'établissent, à l'occasion de la passation de marchés financés par le FED, entre d'une part, la Commission et l'Etat ACP intéressé, et d'autre part, cet Etat et les entreprises qui participent à de tels projets comme soumissionnaires ou adjudicataires :



« Les marchés bénéficiant de l'aide du FED demeurent des marchés nationaux que les autorités de chaque Etat ACP ont compétence pour préparer, négocier et conclure. Il appartient, en revanche, à la Commission de prendre, au nom de la Communauté, les décisions de financement qui constituent l'exécution des projets et programmes d'actions arrêtés en accord avec les Etats ACP. Une telle répartition des compétences implique nécessairement que s'instaure dans la procédure de passation des marchés publics bénéficiant d'un financement du FED une étroite collaboration entre la Commission et l'Etat ACP concerné, limitée selon le système de la Convention, aux deux partenaires en présence. *Les interventions des représentants de la Commission, dans cette procédure, qu'il s'agisse d'approbation ou de refus d'approbation, de visas ou de refus de visas, tendent uniquement à constater que les conditions du financement communautaire sont ou non réunies. Elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte au principe selon lequel les marchés en question demeurent des marchés nationaux, que seuls les Etats ACP ont la responsabilité de préparer, négocier et conclure.* Les entreprises soumissionnaires ou attributaires des marchés en cause demeurent, de leur côté, étrangères aux rapports exclusifs qui s'établissent en la matière entre la Commission et les Etats ACP. Elles ne peuvent ni être considérées comme destinataires des actes pris par le représentant de la Commission au cours de la procédure de passation ou d'exécution de ces marchés, ni soutenir que ces actes les concernent directement, au sens des dispositions de l'article 173, alinéa 2 du traité ».

Reprenant ce précédent, l'arrêt *Murratori* commence par rejeter comme irrecevable le recours dans la mesure où il est fondé sur les articles 173 et 175 du traité. Mais les sociétés requérantes avaient également présenté des conclusions aux fins de l'engagement de la responsabilité de la Commission tendant à la réparation du dommage causé par leur éviction du marché. La Cour a écarté, en premier lieu, l'exception d'irrecevabilité soulevée à cet égard par la Commission, en relevant que *l'on ne saurait exclure l'hypothèse d'actes ou de comportements de la Commission, de ses services, ou d'agents, à l'occasion de l'exécution de projets financés par le FED, préjudiciables à des tiers. Toute personne qui se prétend lésée par de tels actes ou comportement doit dès lors avoir la possibilité d'introduire un recours à charge d'établir que les conditions d'engagement de la responsabilité sont réunies* : l'existence d'un dommage causé par un acte ou un comportement illégal imputable à la Communauté. (Il s'agit en effet de la responsabilité du fait d'un comportement et non d'une norme communautaire, la jurisprudence Bayerische HNL ne trouve donc pas à s'appliquer.)

La Cour a ensuite relevé qu'il est du devoir de la Commission, compte tenu des responsabilités qui lui sont conférées, dans l'intérêt de la Communauté, par la deuxième Convention ACP/CEE, en vue d'assurer une gestion économique efficace des ressources du FED, de vérifier, avant de donner son accord à l'attribution d'un marché financé sur les crédits de ce Fonds, que l'offre retenue est la moins disante, qu'elle est économiquement la plus avantageuse et qu'elle ne dépasse pas les crédits affectés au marché. Au vu de ce considérant de principe et des faits de l'espèce, il a été estimé que

l'action de la Commission et de ses services ne pouvait être qualifiée d'illégal et le recours en responsabilité a donc été rejeté.

Dans son arrêt du 19 septembre 1985, *Association de fait Murri Frères (33/82, précité)*, la Cour a rappelé la jurisprudence S.T.S. précitée, en notant toutefois qu'elle ne saurait affecter les voies de recours dont toute entreprise intéressée dispose à l'encontre de la Commission, dans le cadre des procédures ouvertes par les articles 178 et 215, alinéa 2 du traité. Mais constatant qu'il ressortait du dossier que le préjudice dont se plaignait la société Murri résultait avant tout du refus qui avait été opposé en dernier ressort par l'Etat malgache à sa demande visant au réajustement des prix unitaires prévus par le contrat et que le règlement de ce différend contractuel n'avait pu être obtenu (ni par accord entre la requérante et l'Etat malgache, ni par le recours à l'arbitrage prévu par le marché), la Cour n'a pu que constater que « la société requérante se trouve dans l'incapacité d'établir que le comportement de la Commission lui aurait causé un préjudice distinct du préjudice dont il lui appartenait et dont il lui appartient toujours, si elle s'y croit fondée, de poursuivre la réparation à l'encontre de l'Etat malgache, selon les voies de droit appropriées ».

c) *La responsabilité contractuelle des Communautés européennes en vertu d'une clause compromissoire stipulée sur le fondement de l'article 181 du traité CEE.*

A cet égard, mérite d'être brièvement commenté l'arrêt de la Cour intervenu le 26 novembre 1985 (dans l'affaire 318/81, Commission c/ société CODEMI, aux conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn). Le recours de la Commission, fondé sur les articles 153 du traité Euratom et 181 du traité CEE, tendait notamment, d'une part, à ce que la Cour prononçât la résiliation judiciaire de deux marchés de travaux publics, conclus avec la société CODEMI, pour la construction de deux édifices dans l'enceinte de l'établissement d'Ispra et d'autre part à ce que cette société fût condamnée à réparer l'ensemble des préjudices subis par la Commission à raison de diverses fautes commises par la CODEMI dans l'exécution de ces marchés. Cet arrêt appelle un commentaire, non pour la contribution qu'il apporte au droit communautaire, mais pour quelques éléments particuliers qui méritent d'être relevés :

— c'est sans doute la première fois que la Cour statue de façon aussi précise dans un litige de travaux publics ;

— de façon assez curieuse, la Cour a été amenée à faire application du droit belge des marchés de travaux publics, en vertu des stipulations contractuelles relatives au droit applicable aux contrats ;

— la Cour a été conduite à ordonner une expertise très précise et minutieuse, aux fins de déterminer les responsabilités et de pouvoir procéder à une évaluation des dommages ;

— l'arrêt est assez complexe du fait de la pluralité des chefs de préjudice allégués, des nombreux calculs à effectuer et de la nécessité d'actualiser les sommes en cause.

6. Règles générales de procédure : néant

RÉGLEMENTATIONS NATIONALES DE PRIX ET DROIT COMMUNAUTAIRE

II. JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (suite)

A. Prix de produits agricoles (suite)

Lazar FOCSANEANU

*Docteur en droit, docteur ès sciences économiques,
Diplômé de l'Académie de droit international
de La Haye*

Le présent article constitue une continuation de l'étude sur la Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière de réglementations nationales de prix, parue dans la RMC de février 1986.

14. *L'arrêt du 29 juin 1978, Procureur du Roi contre P. Dechman, affaire 154/77, Recueil 1978, p. 1573.*

a) *Faits et procédure.* L'arrêté ministériel belge du 27 mars 1975 a déterminé le prix de vente au consommateur de viandes bovines et porcines. Ledit arrêté, adopté en vertu de la loi belge du 30 juillet 1971 sur la réglementation économique des prix, prévoit à l'article 2 que le prix de vente au consommateur des viandes porcines pratiqués par les détaillants en viande, ne peuvent dépasser les montants qui résultent du prix d'achat moyen pondéré, majoré d'une marge commerciale maximale de 22 francs belges.

L'article 3 de l'arrêté du 27 mars 1975 définit, au paragraphe 2, la marge commerciale comme étant la moyenne pondérée des différences établies, par type d'achat, entre le prix de vente moyen pondéré et le prix d'achat moyen pondéré. Le même article précise au paragraphe 4, que le prix d'achat moyen pondéré est calculé en divisant le total des factures par type d'achat, taxe sur la valeur ajoutée non comprise, pendant les quatre semaines précédentes, par le nombre de kilos correspondant, moins 2,5 %.

M. Pierre Dechmann, débitant de viande de boucherie et de charcuterie à Bouillon, a été poursuivi devant la Chambre correctionnelle du Tribunal de première instance de Neufchâteau pour avoir contrevenu à la réglementation précitée. La poursuite était fondée sur un double grief :

— d'une part, le prévenu aurait omis d'effectuer les inscriptions prescrites par la loi sur le carnet de contrôle réglementaire ;

— d'autre part, il n'aurait pas respecté la limite légale de la marge bénéficiaire, mais aurait dépassé cette marge de 6,28 francs belges pour la période du 25 juillet au 21 août 1975, et de 6,60 francs belges, pour la période du 22 août au 18 septembre 1975.

Le prévenu a soulevé, devant le Tribunal de Neufchâteau une exception d'illégalité de l'arrêté ministériel du 27 mars 1975, en faisant valoir que celui-ci était incompatible avec la réglementation communautaire qui a institué les organisations communes des marchés dans le secteur de la viande bovine (Règlement du Conseil n° 805/68 du 27 juin 1968) et dans le secteur de la viande porcine (Règlement du Conseil n° 121/67 du 13 juin 1967).

Par jugement du 17 novembre 1977, le Tribunal a décidé de surseoir à statuer pour poser à la Cour de justice une question préjudicielle.

La question préjudicielle a été formulée de la manière suivante :

« L'arrêté ministériel du 27 mars 1975 déterminant le prix de vente au consommateur des viandes porcines a-t-il contenu une violation du Règlement n° 121/67 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, et plus particulièrement des articles 3, 4 et 5 des règlements ayant établi le prix de base de la viande porcine ? »



b) *Les motifs de l'arrêt du 29 juin 1978.* Les motifs développés par la Cour dans l'arrêt du 29 juin 1978 sont les suivants :

1° Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177 du Traité, sur la compatibilité de normes de droit interne avec des dispositions de droit communautaire (Motif 8).

2° La Cour est, par contre, compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation, relevant du droit communautaire, permettant à cette juridiction de juger de la compatibilité de ces normes avec la règle communautaire évoquée (Motif 9).

3° De ce fait, il y a lieu de considérer la question posée comme tendant à savoir si, et dans quelle mesure, le Règlement n° 121/67 du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, laisse subsister un pouvoir pour les Etats membres de réglementer, par voie de normes internes, les prix de vente au consommateur dans le secteur précité (Motif 10).

4° Le Règlement 121/67 relatif à la viande de porc, pris dans le cadre de la politique agricole commune, modifié en dernier lieu, à l'époque des faits sous-jacents au litige principal, par le Règlement n° 1861/74 du Conseil, du 15 juillet 1974 (JO, n° L 197, p. 3), a pour objet d'instituer une organisation commune de marché au sens de l'article 40 du Traité CEE (Motif 11).

5° Cette organisation commune de marché, ainsi qu'il est souligné par le préambule du Règlement, a pour objet la réalisation d'un marché unique de la viande porcine pour la Communauté, soumis à une gestion commune (Motif 12).

6° En vue d'aboutir à cette unité de marché, le Règlement a institué un système comportant un ensemble de règles matérielles et de pouvoirs, y compris un cadre d'organisation permettant de faire face à toute situation prévisible (Motif 13).

7° Une place centrale dans ce système revient au régime des prix prévu par les articles 4 et 5 du Règlement applicable, en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, au stade de l'abattoir, à savoir au stade de la production et du commerce de gros (Motif 14).

8° En vue de garantir la liberté des échanges intérieurs, le Règlement n° 121/67 comporte en outre un ensemble de dispositions destinées à éliminer, dans les conditions définies à l'article 19, tous les obstacles à la libre circulation, ainsi que toutes les distorsions dans le commerce intracommunautaire dues à des interventions des Etats membres sur le marché (Motif 15).

9° Ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'arrêt du 23 janvier 1975 (Galli 31/74 (Recueil p. 47) et dans ses arrêts du 26 février 1976 (Tasca 65/75 et SADAM 88 à 90/75, Recueil p. 291 et 323), dans des domaines couverts par une organisation de marché, à plus forte raison lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun de prix, les Etats membres ne peuvent plus intervenir par des dispositions nationales, prises unilatéralement, dans le mécanisme de formation des prix, tel qu'il résulte de l'organisation commune (Motif 16).

10° Les mêmes arrêts ont précisé que les dispositions d'un règlement agricole communautaire compor-

tant un régime de prix s'appliquant aux stades de la production et du commerce de gros laissent intact le pouvoir des Etats membres — sans préjudice des autres dispositions du traité — de prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs et le fonctionnement de l'organisation commune de marché en question (Motif 17).

11° La fixation d'une marge commerciale à prélever par le détaillant dans la vente au consommateur final n'est pas de nature, en principe, à mettre en danger les objectifs et le fonctionnement d'une telle organisation, dès lors que la marge est pour l'essentiel calculée à partir des prix d'achat, tels qu'ils sont pratiqués aux stades de la production et du commerce de gros (Motif 18).

12° Tel est particulièrement le cas lorsque la marge commerciale tient suffisamment compte des frais de commercialisation et d'importation auxquels le détaillant est exposé tant au stade de l'approvisionnement qu'à celui de la vente aux consommateurs, et qu'elle est fixée à un niveau propre à assurer au détaillant une rémunération équitable de son activité (Motif 19).

13° Une marge commerciale ne répondant pas à ces conditions pourrait en revanche comporter un blocage de prix maximaux à la vente au détail, qui serait de nature à affecter le mécanisme des prix aux stades antérieurs de commercialisation, tel qu'il résulte de l'organisation commune de marché, ou à affecter les échanges intracommunautaires par une diminution appréciable des importations (Motif 20).

14° Un Etat membre ne saurait se fonder pour justifier la fixation d'une telle marge, sur la nécessité de faire face à une tendance indésirable constatée dans l'évolution des prix dans le marché, telle qu'une hausse des prix à la consommation, en se prévalant des dispositions de l'article 103 du Traité, relatives à la politique de conjoncture (Motif 21).

En effet, l'article 103, qui vise la politique de conjoncture des Etats membres, ne concerne pas les domaines déjà devenus communs, comme l'organisation des marchés agricoles (Motif 22).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 29 juin 1978.* Dans le dispositif de l'arrêt la Cour a répondu comme suit à la question préjudicielle du Tribunal de première instance de Neuchâteau :

« Le Règlement n° 121/67 doit être interprété comme ne s'opposant pas à la fixation unilatérale par un Etat membre d'une marge commerciale maximale pour la vente au détail des viandes porcines, calculée essentiellement à partir des prix d'achat, tels que pratiqués aux stades antérieurs de commercialisation, et variant en fonction de l'évolution de ces prix, pourvu que la marge soit fixée à un niveau qui n'entrave pas les échanges intracommunautaires. »

d) *Observations sur l'arrêt du 29 juin 1978.* Il convient de faire observer que la question préjudicielle des juges du renvoi concernait exclusivement « le prix de vente au consommateur des viandes porcines ». Dans le dispositif de sa réponse, la Cour s'est référée, en conséquence, uniquement à la « marge commerciale maximale pour la vente au détail des viandes porcines ».

Il est rappelé que dans l'arrêt Galli, du 23 janvier 1975, la Cour a déjà statué que des règlements agricoles qui s'appliquent exclusivement au stade de la production et du commerce de gros « laissent intact le pouvoir des Etats membres de prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation de marché en question » (Motif 34).

Un motif identique a été formulé par la Cour dans l'arrêt Tasca, du 26 février 1976 (Motif 5).

Dans l'arrêt Dechmann, du 29 juin 1978, la Cour a réitéré sa jurisprudence antérieure en ce qui concerne les ventes au détail et au consommateur.

Elle est allée plus loin, en déclarant qu'une marge commerciale maximale à prélever par le détaillant dans la vente au consommateur n'est pas de nature, en principe, à mettre en danger les objectifs et le fonctionnement de l'organisation de marché concernée (Motif 18).

La Cour a cependant entouré cette déclaration d'une réserve justifiée, en statuant que la marge doit être fixée à un niveau propre à assurer au détaillant une rémunération équitable de son activité (Motif 19).

Une marge commerciale ne répondant pas à cette exigence pourrait constituer un blocage des prix maximaux à la vente au détail, qui serait de nature à affecter le mécanisme des prix aux stades antérieurs de commercialisation, tel qu'il résulte de l'organisation commune de marché ou à affecter les échanges intracommunautaires, par une diminution des importations (Motif 20).

Nous estimons que l'interprétation de la Cour doit être pleinement approuvée.

15. *L'arrêt du 12 juillet 1979, Procédure pénale contre Adriano Grosoli, affaire 223/78, Recueil 1979, p. 2621.*

a) *Faits et procédure.* Afin de contribuer à une certaine stabilisation des prix, le Règlement du Conseil n° 2453, du 5 octobre 1976, a prévu le transfert à l'organisme d'intervention italien de 40 tonnes de viande bovine congelée, détenue par les organismes d'intervention des autres Etats membres, afin qu'elles soient mises sur le marché italien avant le 1^{er} avril 1977 (date prorogée ensuite au 31 décembre 1978).

Le 5 novembre 1976, la Commission adoptait le Règlement d'exécution n° 2697, lequel prévoyait que la vente de la viande congelée, transférée à l'organisme d'intervention italien devait être effectuée « aux prix fixés forfaitairement à l'avance, moyennant des dispositions ad hoc.

Le Règlement de la Commission n° 2793, du 18 novembre 1976 fixait les prix et les conditions de vente pour la première fraction des 40 tonnes de viande mise à la disposition de l'organisme d'intervention italien.

La vente de la viande en question était réservée aux seuls détaillants.

La commercialisation des autres quantités de viande a été fixée ultérieurement, par d'autres règlements de la Commission.

Le 26 juillet 1977, le Comité interministériel des prix italien, compétent pour la détermination des prix des marchandises et services a fixé les prix maximaux à la

consommation des viandes congelées de bovins adultes. Ces prix devaient entrer en vigueur le 29 juillet 1977. L'arrêt du CIP, du 26 juillet 1977, a été interprété dans ce sens que les prix maximaux fixés ne concernaient pas seulement les 40 tonnes de viande, mises à la disposition par la Communauté, mais toute la viande bovine congelée commercialisée en Italie.

En conséquence, le Pretore de Padoue a engagé des poursuites pénales contre Adriano Grosoli, administrateur de la société de même nom, pour avoir vendu de la viande de veau à des prix supérieurs aux prix maximaux fixés par le CIP.

Une inspection effectuée par la police judiciaire italienne auprès de détaillants vendant des viandes congelées dans la région d'Udine a permis d'établir — en remontant des détaillants aux grossistes — que la société Grosoli, ayant son siège à Cadoneghe (province de Padoue) avait vendu à des détaillants de la viande congelée à des prix supérieurs aux prix fixés par le CIP.

La question préjudicielle. Dans le cours de l'instance, le Pretore de Padoue a demandé à la Cour de justice de se prononcer, à titre préjudiciel,

« sur la compatibilité d'un régime de prix fixés autoritairement, limité au seul secteur du commerce de détail, avec la réglementation communautaire, étant donné que dans ce cas la légalité constitutionnelle des mesures législatives de l'Etat italien en matière de prix, au regard de l'article 3 de la Constitution de la République italienne, ne serait pas dénuée de fondement ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 12 juillet 1979.* Dans son arrêt la Cour a formulé les motifs suivants.

1° S'il n'appartenait pas à la Cour, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177 du Traité, de se prononcer sur la compatibilité de normes de droit interne avec des dispositions de droit communautaire, la Cour est, par contre, compétente pour fournir à la juridiction nationale tous éléments d'interprétation, relevant du droit communautaire, permettant à cette juridiction de statuer sur la compatibilité de ces normes avec la réglementation communautaire (Motif 3).

2° L'arrêté n° 35/1977 du CIP renvoie dans son troisième visa au Règlement du Conseil n° 2453/76, du 5 octobre 1976 relatif au transfert à l'organisme d'intervention italienne de viande bovine congelée détenue par les organismes d'intervention d'autres Etats membres (JO n° L 279, p. 3). Aux termes du deuxième considérant de ce Règlement, la mesure de transfert était motivée par la situation économique de l'Italie à l'époque, notamment par le taux d'inflation très élevé. Elle était destinée à contribuer à une certaine stabilisation des prix à la consommation. La vente des viandes transférées à l'organisme d'intervention italien était effectuée à des prix fixés forfaitairement à l'avance par la Commission, et seuls les détaillants ou les commissionnaires-mandataires de ceux-ci étaient admis à présenter des demandes d'achat (articles 3 et 8 du Règlement de la Commission n° 2793/76 du 18 novembre 1976 relatif aux modalités d'application du Règlement du Conseil n° 2453/76 (Motif 4).



3° Si les prix des ventes à la consommation n'étaient pas fixés par la réglementation communautaire, celle-ci doit néanmoins être interprétée, eu égard à son but anti-inflationniste, comme autorisant le Gouvernement italien à fixer ces prix au moyen de dispositions nationales, pourvu que la marge bénéficiaire concédée aux détaillants ne soit pas faible au point d'entraver l'écoulement des produits en question (Motif 5).

4° Dans l'hypothèse où l'arrêté italien n° 35/1977 du CIP doit être interprété comme applicable non seulement aux viandes transférées en Italie en vertu du Règlement n° 2453/76, mais à toute viande congelée au stade de la vente à la consommation, la question posée par le Pretore de Padoue soulève le problème plus général des pouvoirs des Etats membres en matière de prix applicable aux produits agricoles couverts par une organisation commune de marché (Motif 6).

5° La Cour a établi, par une jurisprudence constante, que, dans des domaines couverts par une organisation commune de marché, à plus forte raison lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun de prix, les Etats membres ne peuvent plus intervenir par des dispositions nationales, prises unilatéralement, dans le mécanisme de formation des prix, tel qu'il résulte de l'organisation commune. En ce sens les arrêts du 23 janvier 1975 (Galli, affaire 31/74, Recueil p. 47), du 26 février 1976 (Tasca, affaire 65/75 et SADAM, affaires 88 à 90/75, Recueil pp. 291 et 323) et du 29 juin 1978 (Dechmann, affaire 154/77, Recueil p. 1573). Par cette jurisprudence, il a été précisé que les dispositions d'un règlement agricole communautaire comportant un régime de prix s'appliquant aux stades de la production et du commerce de gros laissent intact le pouvoir des Etats membres de prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs et le fonctionnement de l'organisation commune de marché en question et sans préjudice d'autres dispositions du Traité (Motif 7).

6° Par la même jurisprudence, la Cour a affirmé qu'il appartient, dans chaque cas d'espèce, à la juridiction nationale de décider si les prix maximaux dont elle est appelée à connaître produisent ou non des effets les rendant incompatibles avec les dispositions communautaires en la matière. A cet égard, il convient de prendre en considération le caractère spécifique de l'organisation de marché dans le secteur en cause (Motif 8).

7° En ce qui concerne les caractéristiques de l'organisation commune dans le secteur de la viande bovine, il y a lieu de rappeler que celle-ci comporte un régime des prix et un régime des échanges. Le régime des prix est axé sur un prix d'orientation, fixé annuellement par le Conseil, pour les gros bovins. Des mesures d'intervention sont prévues pour l'éventualité où les prix du marché descendraient à un certain niveau inférieur au prix d'orientation. La viande fraîche ou réfrigérée achetée en application des mesures d'intervention est congelée et stockée par les organismes acquéreurs. La vente de la viande ainsi stockée doit être décidée au niveau communautaire et doit s'effectuer à des prix établis par adjudication ou fixés forfaitairement à l'avance par la Commission. Le régime des échanges avec les pays tiers comporte notamment des prélèvements et des restitutions. Le prélèvement de base est déterminé chaque

mois séparément pour les gros bovins et pour les viandes congelées. Des coefficients forfaitaires applicables aux prélèvements sur les gros bovins sont utilisés pour calculer le prélèvement pour les viandes fraîches ou réfrigérées. En vertu de divers accords internationaux, certaines dérogations ont été apportées (Motif 9).

8° Il ressort des observations et des données statistiques présentées devant la Cour que les viandes congelées, d'une part, et les viandes fraîches ou réfrigérées, d'autre part, ne sont pas parfaitement concurrentielles entre elles sur les marchés communautaires. Les préférences des consommateurs peuvent, dans une certaine mesure, avoir pour effet, d'éliminer un automatisme rigoureux dans les rapports entre les prix des deux catégories de viande. Les disparités entre les prix pour les différentes découpes, avec ou sans os, peuvent constituer une autre source d'incertitude. Ces particularités de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine sont parmi celles qu'il serait loisible à la juridiction nationale de prendre en considération, avec les autres éléments de cette organisation, pour décider si une mesure nationale met en danger ses objectifs ou son fonctionnement (Motif 10).

9° Dans l'ordonnance de renvoi, le Pretore de Padoue a exprimé des hésitations à suivre la jurisprudence de la Cour pour autant qu'elle confie à la juridiction nationale la tâche de décider, dans chaque cas d'espèce, si les prix maximaux imposés par les autorités nationales produisent des effets de nature à les rendre incompatibles avec les dispositions communautaires. D'après le Pretore, cette manière de procéder ne serait pas acceptable en matière pénale, puisqu'en permettant formellement le maintien du régime de prix, elle laisserait incertaine son application, créant ainsi une inégalité entre les opérateurs qui décident de s'y conformer et ceux qui estiment ne pas y être soumis (Motif 11).

10° Cette objection ne peut pas être considérée comme décisive. La tâche qui appartient au juge national dans le cadre de la répartition des fonctions entre la Cour et les juridictions nationales n'est pas essentiellement différente des évaluations des facteurs économiques qui reviennent souvent au juge national dans l'application de son droit interne. En ce qui concerne, d'autre part, la prétendue inégalité entre les opérateurs, celle-ci ne peut être présumée subsister dès lors que le système juridictionnel national offre aux particuliers les recours nécessaires à assurer l'uniformité de l'application des normes juridiques (Motif 12).

c) Le dispositif de l'arrêt du 12 juillet 1979. Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour a formulé le dispositif suivant :

« 1) Le Règlement n° 2453 du Conseil du 5 octobre 1976 relatif au transfert à l'organisme d'intervention italien de viande bovine congelée détenue par les organismes d'intervention d'autres Etats membres, conjointement avec les dispositions réglementaires prises pour sa mise en œuvre doit être interprété en ce sens que le gouvernement italien est autorisé à fixer, par des dispositions nationales, le prix de vente à la consommation de ces viandes, pourvu que la marge bénéficiaire concédée aux détaillants ne soit pas faible au point d'entraver l'écoulement des produits en question. »

« 2) En dehors du domaine d'application de ce Règlement, la fixation unilatérale par un Etat membre de prix

maximaux pour la vente aux consommateurs n'est incompatible avec l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine que pour autant qu'elle met en danger les objectifs et le fonctionnement de cette organisation. »

d) *Observations sur l'arrêt du 12 juillet 1979.* Comme la question préjudicielle posée par le Pretore de Padoue concernait la fixation unilatérale des prix limitée au seul secteur du commerce de détail, il convient de rappeler que, dans le motif 34 de l'arrêt Galli, du 23 janvier 1975 (affaire 31/74, Recueil 1975, 17, voir *supra* n° 11, b, 20°), la Cour a précisé que le régime de prix instauré par les Règlements 120/67 et 136/66 s'appliquait exclusivement au stade de la *production* et du *commerce de gros* et laissait intact le pouvoir des Etats membres de prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix aux *stades du commerce de détail et de la consommation*, « à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation de marché en question ».

Les mêmes précisions ont été réitérées par la Cour dans le motif 5 de l'arrêt Tasca, du 26 février 1976 (affaire 65/75, Recueil 1976, 291, voir *supra* n° 12, b, 3°).

Dans le motif 11 dudit arrêt la Cour a statué qu'il appartenait, en chaque cas d'espèce, à la juridiction nationale de décider si les prix maximaux dont elle est appelée à connaître, produisent ou non des effets les rendant incompatibles avec les dispositions communautaires.

Dans le motif 6 de l'arrêt SADAM, du 26 février 1976 (affaires jointes 88 à 90/75, Recueil 1976, 323, voir *supra* n° 13, b, 1°), la Cour a reproduit textuellement le motif 5 susvisé de l'arrêt Tasca.

Le motif 12 de l'arrêt SADAM, analogue au motif 11 de l'arrêt Tasca réaffirme qu'il appartient à la juridiction nationale de décider, dans chaque cas d'espèce, si les prix maximaux dont elle est appelée à connaître produisent ou non des effets les rendant incompatibles avec les dispositions communautaires.

Il est regrettable que les précisions formulées par la Cour dans les motifs 34 de l'arrêt Galli, 5 de l'arrêt Tasca et 6 de l'arrêt SADAM n'ont pas été repris dans les dispositifs de ces arrêts.

Il convient encore de rappeler que, dans le motif 17 de l'arrêt Dechmann, du 29 juin 1978 (affaire 154/77, Recueil 1978, 1573, voir *supra* n° 14, b, 10°), la Cour a réaffirmé que les dispositions d'un règlement communautaire comportant un régime de prix s'appliquant aux stades de la production et du commerce de gros laissent intact le pouvoir des Etats membres de prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, « à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs et le fonctionnement de l'organisation commune du marché en question ».

Dans l'arrêt Grosoli, du 12 juillet 1979, la Cour a appliqué sa doctrine antérieure concernant le pouvoir des Etats membres de fixer des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation. Elle a toutefois inséré dans le dispositif la condition, qui figurait dans les motifs des arrêts antérieurs, que la fixation unilatérale de ces prix ne doit pas mettre en danger les objec-

tifs et le fonctionnement de l'organisation de marché concernée.

Il résulte des motifs 11 et 12 de l'arrêt et des conclusions de l'avocat général, M. Francesco Capotorti, présentées le 27 juin 1979, que, dans l'ordonnance de renvoi de l'affaire Grosoli, le Pretore de Padoue a exprimé ses hésitations à suivre la jurisprudence de la Cour lorsqu'elle confiait au juge national la tâche de décider, dans chaque cas d'espèce, si les prix maximaux imposés par les normes internes produisent ou non des effets susceptibles de rendre ces normes incompatibles avec le droit communautaire. La jurisprudence de la Cour laisse dans l'incertitude l'incidence effective de la compétence reconnue aux Etats membres de régler en matière de prix au détail et à la consommation. Comment les opérateurs économiques pourront-ils savoir s'ils doivent se conformer ou non à une norme interne en matière de prix, lorsque le maintien en vigueur de la norme dépend de l'appréciation qui en sera faite, cas par cas, par le juge ? D'après le Pretore, la doctrine de la Cour ne serait pas acceptable en matière pénale puisqu'elle créait une inégalité entre les opérateurs qui décidaient de se conformer à la norme interne et ceux qui estimaient ne pas y être soumis.

La Cour a répondu aux critiques du Pretore que la tâche qui appartient au juge national dans le cadre de la répartition des fonctions entre la Cour et les juridictions nationales n'était pas essentiellement différente des évaluations des facteurs économiques qui reviennent souvent au juge national dans l'application de son droit interne.

En terminant les observations sur l'arrêt Grosoli, il convient de signaler une incohérence entre la question préjudicielle et les débats devant la Cour, d'une part, et les faits de l'affaire, d'autre part.

Tout le long de la procédure préjudicielle, il était question de prix maximaux pour les ventes aux consommateurs. Or, dans l'affaire pénale contre le sieur Grosoli, portée devant le Pretore de Padoue, il ne s'agissait nullement de ventes aux consommateurs, mais de ventes faites par un grossiste à des détaillants. Toutefois, les prix de gros pratiqués par Grosoli étaient déjà, eux-mêmes, supérieurs aux prix maximaux pour les ventes aux consommateurs, fixés par le CIP.

16. *L'arrêt du 18 octobre 1979, Procureur général contre Hans Buys, Han Pesch, Yves Dullieux et Denkavit France Sarl, affaire 5/79, Recueil 1979, p. 3203.*

a) *Faits et procédure.* L'arrêté ministériel n° 76-86 P du 22 septembre 1976, relatif aux prix à la production et aux différents stades de la distribution de tous les produits, a procédé au *blocage général des prix en France*, jusqu'au 31 décembre de la même année, le niveau des prix ne pouvant pas dépasser celui atteint le 15 septembre 1976.

Aux termes de l'article 2 de l'arrêté, les mesures de blocage ne s'appliquaient pas « aux produits frais de l'agriculture et de la pêche ».

Deux communiqués, publiés au Bulletin des services des prix respectivement le 23 septembre 1976 et le 1^{er} octobre 1976 ont précisé le champ d'application de l'arrêté ministériel du 22 septembre 1976 (Motif 4).



Le premier communiqué précise que ne sont pas soumis au « gel » les prix à la production « des produits frais provenant de l'agriculture et de la pêche et des autres produits agricoles dont le prix à la production est régi par des décisions prises dans le cadre de la politique agricole de la Communauté économique européenne » (Motif 5).

Ne doivent être considérés comme produits agricoles et de la pêche que ceux qui n'ont pas été transformés. Si ces produits ne gardent pas leur individualité d'origine ou font l'objet d'une transformation sortant des usages normaux ou habituels de l'agriculture ou intervenant à un stade quelconque de l'industrie ou du commerce, ils perdent de ce fait leur caractère initial (Motif 5).

En ce qui concerne plus particulièrement les produits laitiers, on admettra cependant par tolérance que les beurres, la crème et les fromages dont les prix à la production pouvaient être librement déterminés à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, conservent leur caractère de produits agricoles, même après transformation ou affinage. Au contraire, des produits tels que les poudres de lait, les laits concentrés, les crèmes glacées présentent un caractère industriel ainsi que les fabrications telles que les yaourts, fromages frais, fromages fondus (Motif 5).

Le deuxième communiqué précise plus spécialement les conditions d'application du régime des prix précités au stade de la distribution, en distinguant entre les « produits frais de l'agriculture et de la pêche », d'une part, et les « autres produits agricoles sous règlement communautaire de marché », d'autre part, tels que définis à la liste II de son annexe, où figurent les « céréales (à l'exception des résidus de décortilage) » et la « poudre de lait en vrac ». Pour les produits portés sur cette liste, il est précisé qu'ils « sont, en application des règlements communautaires, exclus du champ d'application de l'arrêté ministériel n° 76-86 P tant à la production qu'au stade de gros », alors qu'aux autres stades de la distribution ils restent soumis au régime de « gel » instauré par ledit arrêté (Motif 6).

La Sarl Denkavit France, producteur d'aliments pour animaux, a mis en vente, de septembre à octobre 1976, six produits d'allaitement pour veaux ayant une teneur élevée en produits laitiers, notamment en poudre de lait.

Ces produits ayant été mis en vente à des prix prohibés par l'arrêté du 22 septembre 1976, une procédure pénale a été engagée contre les dirigeants de la société, MM. Hans Buys, Hans Pesch et Yves Dullieux, devant le Tribunal de grande instance de Rouen.

Par jugement du 12 mai 1978, le Tribunal a relevé les trois prévenus du chef d'accusation soulevé à leur encontre.

Le procureur général près la Cour d'appel de Rouen a interjeté appel contre le jugement du Tribunal.

Par arrêté du 13 décembre 1978, la Cour d'appel a décidé de surseoir à statuer pour soumettre à la Cour de justice deux questions préjudicielles.

Les questions préjudicielles étaient libellées comme suit :

« 1) Des produits d'allaitement pour veaux, de la nature et de la composition ci-dessus indiquée, doivent-ils être, pour la fixation des prix au stade de la produc-

tion ou du commerce de gros, comptés dans les produits soumis aux règles de l'organisation commune des marchés agricoles ? En particulier, entrent-ils soit dans la définition des produits laitiers (article 1 du Règlement n° 804/68 du 27 juin 1968) soit dans celles des aliments pour bétail (article 4 du Règlement n° 990/72, modifié par le Règlement n° 804/76 du 7 avril 1976), soit dans toute autre catégorie de produits agricoles soumis à la législation communautaire en vertu de l'article 38 du Traité de Rome. »

« 2) De tels aliments sont-ils assujettis aux montants compensatoires prévus par le Règlement n° 974/71 du 12 mai 1971 et, dans l'affirmation, ce seul fait entraîne-t-il par lui-même leur soumission à l'organisation commune des marchés, en vertu de l'article 1, paragraphe 1, dudit règlement ? »

S'il résulte des questions 1 et 2 que les produits litigieux sont soumis à la législation communautaire, il est demandé à la Cour de justice de répondre aux questions suivantes :

« 3) L'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, prévue par le Règlement n° 804/68 du 27 juin 1968 seule ou en combinaison avec l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine prévue par le Règlement n° 805/68 s'oppose-t-elle à l'application par un Etat membre, d'une réglementation nationale de blocage des prix aux produits d'allaitement pour bovins définis ci-dessus ? »

« 4) Les règles de la libre circulation des marchandises, énoncées aux articles 30-34 du Traité de Rome, et plus spécialement à l'article 22 du Règlement 804/68 pour les produits laitiers, s'opposent-elles, à l'application, auxdits produits, d'une réglementation nationale de blocage des prix qui exclut la répercussion dans les prix de vente, de la hausse des prix d'achat des matières premières ou des produits finis ? »

« 5) L'organisation commune du marché des produits laitiers (Règlement n° 804/68) s'oppose-t-elle, pour un Etat membre, à l'application d'une réglementation nationale de blocage de prix, qui ne prévoit pas de dispositions particulières à l'égard des produits agricoles régis par les décisions de la CEE ? »

« 6) Les dispositions combinées des articles 5 et 85 du Traité de Rome s'opposent-elles à l'application par un Etat membre d'une réglementation nationale de blocage des prix des produits soumis à la législation communautaire ? ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 18 octobre 1979.* Il ressort du dossier que le 20 septembre 1976 la société Denkavit a augmenté les prix de six produits d'allaitement pour animaux et qu'elle a maintenu cette augmentation aux ventes effectuées pendant les mois de septembre et octobre 1976, après l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel 76/86 P. Les intimés au principal ont affirmé, au cours de la procédure litigieuse — sans que leur affirmation ait été contestée — que la société Denkavit livre les aliments pour animaux qu'elle produit, exclusivement pour le commerce de gros, qui les revend aux fermiers. En outre, il ressort des indications fournies par l'arrêt quant à la composition de ces produits, compte tenu aussi des précisions fournies pour les intimés au principal eux-mêmes et par le Gouvernement français

devant la Cour que *les produits en question ont une teneur élevée en produits laitiers*, notamment en poudre de lait : 60 % selon l'arrêt de renvoi, 60-65 % selon les intimés au principal et 60 % selon de Gouvernement français, qui indique toutefois une teneur de 45 % en lait écrémé en poudre pour les seuls produits « Denkavit élevage ». *Pour le reste, les produits en question contiennent d'autres produits agricoles*, repris à l'annexe II du Traité CEE, ainsi que des quantités infimes d'additifs divers (Motif 7).

Les intimés au principal ont fait valoir que chaque composant — les additifs exclus — desdits produits relève d'une organisation commune de marchés agricoles, notamment celle établie dans le secteur du lait et des produits laitiers par le Règlement n° 804/68. Dans ces conditions, des mesures de « gel » des prix, telles que celles prévues par l'arrêté ministériel n° 78-86 P du 22 septembre 1976 ne sauraient s'appliquer à de tels produits sans enfreindre la réglementation communautaire dont ils relèvent et, en même temps, les règles du Traité relatives à la libre circulation des marchandises et au régime de la concurrence dans le marché commun (Motif 8).

Le ministère public a par contre soutenu que les produits d'allaitement pour veaux n'ont jamais été considérés comme entrant dans la catégorie des produits dont les prix sont régis par des dispositions communautaires, que les régimes nationaux des prix sont licites dans la mesure où ils ne perturbent pas la formation des prix des matières premières entrant dans la production des produits en cause, et que les produits d'allaitement pour veaux doivent être considérés comme de seconde transformation (Motif 8).

Sur le champ d'application du Règlement n° 804/68 la Cour d'appel de Rouen a demandé à la Cour de dire tout d'abord si des produits d'allaitement pour veaux, de la nature et de la composition des produits litigieux sont, « pour la fixation des prix au stade de la production ou du commerce de gros, soumis aux règles de l'organisation commune de marchés agricoles » et, plus particulièrement, s'ils entrent « soit dans la définition des produits laitiers (article 1 du Règlement n° 804/68 du 27 juin 1968), soit de celle des aliments pour bétail (article 4 du Règlement n° 990/72, modifié par le Règlement 804/76 du 7 avril 1976), soit dans toute autre catégorie de produits agricoles soumis à législation communautaire en vertu de l'article 38 du Traité de Rome » (Motif 9).

L'article 1 du Règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 (JO 1968, n° L 148, p. 13) prévoit, à la lettre b), que l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers régit des produits tels que « lait et crème de lait, conservés, concentrés ou sucrés », de la position 0402 du Tarif douanier commun, englobant, dans les sous-positions All et Bl, « lait et crème de lait en poudre ». En outre, *cette même disposition étend, à la lettre g), le champ d'application de ladite organisation commune des marchés aux « aliments préparés pour animaux » contenant les produits précités* » (Motif 10).

Ainsi qu'il a été constaté, les produits litigieux sont des « aliments préparés pour animaux » ayant une teneur élevée de poudre de lait et qui, pour le reste, contiennent d'autres produits agricoles dont la plupart relèvent du Règlement n° 804/68. Il s'ensuit, dans ces condi-

tions, que, compte tenu de leur composition et eu égard aux dispositions de l'article 1, b) et g), du Règlement 804/68, *ces aliments rentrent dans le champ d'application dudit Règlement et sont de ce fait assujettis à l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers* » (Motif 11).

Sur l'application du Règlement n° 990/72.

L'assujettissement des produits à l'organisation commune de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers n'exclut pas nécessairement l'application à leur égard du Règlement n° 990/72 de la Commission du 15 mai 1972 (JO 1972, n° L 115, p. 1). Ce règlement n'est en effet qu'une mesure d'application du Règlement n° 986/68 du Conseil du 15 juillet 1968 (JO 1968, n° L 169, p. 4). Comme ce dernier règlement « établissant les règles générales relatives l'octroi des aides pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre destinées à l'alimentation pour animaux » se situe, ainsi qu'il ressort de son préambule, dans le cadre du Règlement n° 804/68 et règle un mécanisme particulier de l'organisation commune de marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, il s'ensuit que le Règlement n° 990/72, s'inscrit lui aussi parmi les règles de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers. Son application à des produits laitiers n'exclut pas celle du Règlement n° 804/68 établissant ladite organisation commune, mais suppose au contraire que ces mêmes produits soient assujettis à ce dernier règlement (Motif 12).

Sur l'application du Règlement n° 974/71.

La juridiction nationale demande à la Cour de dire si des aliments tels que les produits litigieux sont assujettis aux montants compensatoires prévus par le Règlement n° 974/71 du Conseil du 12 mai (JO 1971, n° L 106, p. 1) et, dans l'affirmative, si ce seul fait entraîne par lui-même leur soumission à l'organisation commune des marchés en vertu de l'article 1, paragraphe 1 dudit Règlement (Motif 14).

L'article 1 du Règlement n° 974/71 établit, dans son paragraphe 2, a) et b) que le mécanisme des montants compensatoires monétaires, prévu au paragraphe 1 s'applique, entre autres,

« a) aux produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles ;

b) aux produits dont le prix est dépendant de celui des produits visés sous a) et qui relèvent de l'organisation commune des marchés... » (Motif 15).

Il ressort de cette disposition que l'assujettissement des produits agricoles à l'organisation commune des marchés n'est pas une conséquence de l'application à leur égard du mécanisme des montants compensatoires monétaires institué par le Règlement 974/71, mais au contraire constitue, en principe, une des conditions préalables pour l'application de ce même mécanisme. Puisque des aliments pour animaux de la nature de ceux litigieux sont régis par l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers établie par le Règlement n° 804/68, il s'ensuit donc de la même disposition que le système des montants compensatoires monétaires institué par le Règlement n° 974/71 est applicable auxdits produits (Motif 15).



Pour la campagne de commercialisation 1976-1977 — au cours de laquelle est intervenu l'arrêté ministériel 76-86 P du 22 septembre 1976 — les montants compensatoires applicables à de tels produits étaient établis par le Règlement n° 572/76 de la Commission du 15 mars 1976 (JO 1976, n° L 68, p. 5) — complété en ce qui concerne la France, par le Règlement n° 652/76 de la Commission du 24 mars 1976 (JO 1976, n° L 79, p. 4) (Motif 15).

Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que les produits d'allaitement en cause étaient assujettis, à l'époque de l'application des mesures nationales de blocage des prix, au mécanisme des montants compensatoires monétaires institué par le Règlement 974/71 (Motif 16).

Sur la portée du Règlement n° 804/68 à l'égard des mesures nationales de contrôle des prix.

Par sa troisième question, la juridiction nationale demande à la Cour de dire si l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers prévue par le Règlement n° 804/68 du 27 juin 1968, seule ou en combinaison avec l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine prévue par le Règlement n° 805/68, s'oppose à l'application, par un Etat membre, d'une réglementation nationale de blocage des prix aux produits d'allaitement pour bovins dont il s'agit. La juridiction nationale demande, en outre, par sa cinquième question, si l'organisation commune des marchés ci-dessus mentionnée s'oppose, pour un Etat membre, à l'application d'une réglementation nationale de blocage des prix qui ne prévoit pas de dispositions particulières à l'égard des produits agricoles régis par des décisions prises par la Communauté (Motif 17).

Les deux questions étant connexes quant à leur contenu, il y a lieu de les examiner conjointement (Motif 17).

La Cour a établi par une jurisprudence constante — arrêt du 23 janvier 1975 (Galli 31/74, Revueil 1975, p. 47), arrêts du 26 février 1976 (Tasca 65/75 et SADAM 88 à 90/75, Recueil 1976, p. 291 et 323), arrêt du 29 juin 1978 (Dechmann 154/77, Recueil 1978, p. 1573) et arrêt du 12 juillet 1979 (Grosoli 223/78) — que, dans les domaines couverts par une organisation commune des marchés, à plus forte raison lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix, les Etats membres ne peuvent plus intervenir par des dispositions nationales, prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix, tel qu'il résulte de l'organisation commune. Par cette jurisprudence, il a été précisé que les dispositions d'un règlement agricole communautaire comportant un régime de prix s'appliquant aux stades de la production et du commerce de gros laissant intact le pouvoir des Etats membres — sans préjudice d'autres dispositions du Traité — de prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune des marchés en question (Motif 18).

Par cette même jurisprudence, la Cour a en outre affirmé qu'il appartient dans chaque cas d'espèce, à la juridiction nationale de décider si les mesures nationales prises en matière de prix, dont elle est appelée à connaître, produisent ou non des effets incompatibles avec

les dispositions communautaires en la matière. A cet égard, il convient de prendre en considération le caractère spécifique de l'organisation des marchés dans le secteur en cause (Motif 19).

En ce qui concerne les caractéristiques de l'organisation commune dans le secteur du lait et des produits laitiers, instituée par le Règlement n° 804/68, il y a lieu de relever que celle-ci comporte un régime de prix et un régime d'échanges. Le régime de prix est axé sur un « prix indicatif » pour le lait, sur un « prix de seuil » pour certains produits laitiers, y compris les préparations alimentaires de la position 23.07 B du Tarif douanier commun, et sur un « prix d'intervention » notamment pour le beurre et le lait écrémé en poudre, fixés chaque année par le Conseil pour la campagne laitière débutant l'année suivante. Des mesures d'intervention sont en outre prévues pour ladite organisation commune pour l'éventualité où les prix du marché descendraient à un niveau ne permettant pas d'atteindre le prix indicatif. Ces mesures comportent, entre autres, une aide au stockage privé et plus particulièrement l'octroi d'aides « au lait écrémé en poudre, produits dans la Communauté et utilisés dans l'alimentation des animaux si ces produits répondent à certaines conditions » (Règlement n° 804/68, article 10, alinéa 1). De telles aides sont — ainsi qu'il ressort de l'article 2bis du Règlement du Conseil n° 986/68 du 15 juillet 1968, ajouté par le Règlement du Conseil n° 666-74 du 28 mars 1974 (JO 1974, n° L 85, p. 58) — fixées chaque année, en tenant compte entre autres du prix d'intervention ainsi que de l'évolution des prix sur le marché des produits concurrents par rapport à celui du lait écrémé en poudre (Motif 20).

Le régime d'échanges, enfin, prévoit un système de prélèvements, fixés à partir du prix de seuil, s'étendant aux aliments pour animaux, et l'octroi d'aides à la restitution également pour le lait et la crème de lait conservés. En outre, ainsi qu'il a été précédemment constaté, les produits laitiers, y inclus les aliments pour animaux, sont assujettis au mécanisme de montants compensatoires monétaires (Motif 20).

Il ressort des éléments constitutifs de cette organisation commune que celle-ci est axée sur un système de prix communautaires, liés étroitement les uns aux autres. Le fonctionnement correct de l'organisation commune des marchés suppose qu'aucun de ces prix ne soit altéré dans ses conditions de formation par l'intervention de mesures prises unilatéralement par un Etat membre. Il est constant qu'à compter du 16 septembre 1976, c'est-à-dire le jour suivant celui à partir duquel a pris effet le blocage des prix établi par l'arrêté ministériel n° 76-86 P du 22 septembre 1976, le prix indicatif du lait et le prix d'intervention du lait écrémé en poudre avaient été relevés par le Règlement du Conseil n° 558/76 du 15 mars 1976 (JO 1976, n° L 67, p. 4). En outre, le Règlement du Conseil n° 560/76 du 15 mars 1976 (JO 1976, n° L 67, p. 10) avait aussi augmenté, à compter du 16 septembre 1976, le prix de seuil des aliments composés (Motif 21).

La circonstance relevée par le Gouvernement français que les produits d'allaitement pour veaux ne bénéficiaient pas, en tant que tels, d'une garantie de prix sous forme d'un prix d'intervention fixé dans le cadre de la politique agricole commune ne saurait exclure le risque d'une collision entre les mesures nationales de blocage

des prix de ces produits et la réglementation communautaire régissant l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers. En effet, s'il n'existe pas de prix d'intervention pour les produits d'allaitement pour veaux, il n'en reste pas moins que le prix d'intervention fixé pour la poudre de lait est, en raison de la composition de ces produits, un élément constitutif de leur prix. D'autre part, le fait souligné par le Gouvernement français, que la réglementation nationale de blocage des prix visée en l'espèce constitue une mesure conjoncturelle temporaire n'ayant pas une influence appréciable sur le marché considéré ne saurait exclure qu'elle puisse s'avérer incompatible avec les dispositions du droit communautaire en matière agricole, un blocage de prix, même temporaire et conjoncturel, pouvant mettre en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dont il s'agit. Enfin la distinction préconisée par le Gouvernement français entre mesures nationales visant des matières premières assujetties à l'organisation commune des marchés et mesures nationales s'appliquant aux préparations obtenues à partir de ces matières n'est pas déterminante pour exclure toute collision entre la réglementation nationale en matière de prix et les règles régissant l'organisation commune des marchés, dès lors que tant les matières premières que les produits composés contenant ces matières relèvent de l'organisation commune des marchés et qu'il y a, entre les unes et les autres, un rapport étroit en matière de prix (Motif 22).

Il serait loisible à la juridiction nationale de prendre en considération ces particularités de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, avec les autres éléments de cette organisation, pour décider si des mesures nationales, telles que celles litigieuses, de blocage des prix au stade de la distribution mettent en danger les objectifs et le fonctionnement de l'organisation (Motif 23).

Sur les articles 30 et 34 du Traité CEE.

Par la quatrième question il est demandé à la Cour si les règles de la libre circulation des marchandises exposées aux articles 30 à 34 du Traité CEE, et plus spécialement à l'article 22 du Règlement n° 804/68 pour les produits laitiers, s'opposent à l'application auxdits produits d'une réglementation nationale de blocage de prix qui exclut la répercussion, dans le prix de vente, de la hausse du prix d'achat des matières premières ou des produits finis (Motif 25).

L'article 30 du Traité CEE interdit, dans le commerce entre Etats membres, toute mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdiction reprise, en ce qui concerne le marché du lait et des produits laitiers, par l'article 22 du Règlement n° 804/68. Il suffit, à cet égard, que les mesures en question soient aptes à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres. Si un régime de blocage de prix, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, ne constitue pas en lui-même une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, il peut cependant sortir un tel effet lorsque les prix se situent à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux. Tel est notamment le cas d'un régime national qui, excluant la répercussion dans le prix de vente de

la hausse des produits importés, bloque les prix à un niveau tellement bas — compte tenu de la situation générale des produits importés comparés à celle des produits nationaux — que les opérateurs désirant importer les produits dont il s'agit dans l'Etat membre concerné ne pourrait le faire qu'à perte, ou, eu égard au niveau des prix bloqués des produits nationaux, sont amenés à accorder leur préférence à ces derniers produits (Motif 26).

Il appartient à la juridiction nationale de décider si ces conditions sont en l'espèce réunies (Motif 27).

Sur les articles 5 et 85 du Traité CEE.

La juridiction nationale demande enfin à la Cour de dire si les dispositions combinées des articles 5 et 85 du Traité CEE s'opposent à une application, par un Etat membre, d'une réglementation nationale de blocage des prix des produits soumis à la législation communautaire (Motif 29).

L'article 5, alinéa 2, du Traité CEE énonce le principe selon lequel les Etats membres s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du Traité. Quant à l'article 85 du Traité, cette disposition interdit « tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées » présentant certaines caractéristiques spécifiques au regard du régime de la concurrence voulu par le Traité. Une réglementation nationale de blocage des prix des produits soumis à la législation communautaire ne s'analysant pas en un accord entre entreprises ou en une décision d'associations d'entreprises ou en des pratiques concertées n'est pas justiciable de l'article 85 susdit. Si l'application par un Etat membre d'une telle réglementation nationale à des produits soumis à l'organisation commune des marchés contrevient au principe de l'article 5 du Traité, du fait qu'elle met en danger les objectifs ou le fonctionnement de cette organisation commune, l'appréciation de la compatibilité d'une telle réglementation avec le droit communautaire ne relève toutefois pas des dispositions de l'article 85 du Traité, mais de celles régissant ladite organisation (Motif 30).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 18 octobre 1979.* Pour les motifs longuement développés dans son arrêt, la Cour a dit pour droit.

« 1. Des produits d'allaitement de veaux de la nature et de la composition de ceux visés dans la procédure au principal sont des produits laitiers au sens de l'article 1 du Règlement n° 804/68 du 27 juin 1968 et sont de ce fait soumis à l'organisation commune des marchés instaurée par ce règlement. »

« 2. Les produits d'allaitement en cause étaient assujettis à l'époque de l'application des mesures nationales litigieuses de blocage des prix, au mécanisme des montants compensatoires monétaires institué par le Règlement n° 974/71. »

« 3. Le Règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968 doit être interprété comme s'opposant à une réglementation nationale, telle que celle visée par la juridiction nationale, de blocage des prix, au stade de la distribution, des produits d'allaitement pour veaux relevant de l'organisation commune des marchés institués par ce règlement, dès lors que l'application d'une telle régle-



mentation met en danger les objectifs ou le fonctionnement de ladite organisation en particulier de son régime de prix. »

« 4. Les règles de la libre circulation des marchandises énoncées aux articles 30 à 34 du Traité CEE s'opposent à l'application à des produits d'allaitement pour veaux relevant de l'organisation commune des marchés instituée par le Règlement n° 804/68, d'une réglementation nationale de blocage de prix qui exclut la répercussion, dans les prix de vente, de la hausse des prix d'achat des matières premières ou des produits finis importés d'un autre Etat membre, lorsque, suite au blocage, les prix se situent à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux. »

« 5. Eu égard à son champ d'application matériel, l'article 85 du Traité CEE ne vise pas une réglementation nationale de blocage des prix. »

d) *Observations sur l'arrêt du 18 octobre 1979.* Il résulte de l'examen des motifs de l'arrêt que

1° Les produits d'allaitement pour veaux rentrent dans le champ d'application de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers institué par le Règlement du Conseil n° 804/76 du 4 avril 1976 (Motif 11).

2° Le dit Règlement ne prévoit pas un *prix d'intervention* pour les produits d'allaitement pour veaux. Ces produits ne bénéficient donc pas d'une garantie communautaire de prix (Motif 22).

3° Le Règlement n° 804/76 prévoit cependant un prix d'intervention pour *la poudre de lait*, qui forme le principal composant des produits d'allaitement pour veaux (Motif 22).

4° L'organisation commune dans le secteur du lait et des produits laitiers institue un système de prix communautaires liés étroitement les uns aux autres. Le fonctionnement correct de cette organisation commune suppose qu'aucun de ces prix ne soit altéré dans ses conditions de formation par l'intervention de mesures prises unilatéralement par un Etat membre (Motif 21).

5° Il appartiendra à la juridiction nationale de prendre en considération les particularités de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, pour décider si des mesures nationales, telles que le blocage des prix au stade de la distribution mettent en danger les objectifs et le fonctionnement de cette organisation (Motif 23).

6° De toutes façons, une réglementation nationale de blocage des prix est incompatible avec les règles de la libre circulation des marchandises, énoncées aux articles 30 à 34 du Traité si elle exclut la répercussion, dans les prix de vente, de la hausse des prix d'achat des matières premières ou des produits finis importés d'un autre Etat membre, lorsque, suite au blocage, les prix se situent à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux (Motif 28).

17. *L'arrêt du 6 novembre 1979, Ministère public contre Joseph Danis et autres, affaires jointes 16 à 20/79, Recueil 1979, p. 3327.*

a) *Faits et procédure.* Dans cette affaire, les questions préjudicielles identiques posées à la Cour de justice par la Cour de cassation de Belgique, dans cinq recours identiques, ne font aucune allusion à la compatibilité d'une réglementation belge de prix avec les normes établies par une organisation communautaire de marché quelconque. Les questions portaient uniquement sur la compatibilité de la réglementation belge avec l'article 30 du Traité CEE. De même, il est surprenant de constater que, ni dans les observations écrites, ni dans les observations orales, aucune des parties n'avait évoqué la question de la compatibilité des règles internes belges avec le droit agricole communautaire. Cette question a été soulevée d'office par la Cour de justice, en vue de fournir à la juridiction du renvoi « tous éléments d'interprétation utiles ».

Les faits des affaires peuvent être résumés comme suit.

L'arrêté ministériel belge du 22 décembre 1971, tel que modifié et complété par les arrêtés des 20 avril 1971 et 1^{er} mars 1973 prévoit que les producteurs et importateurs sont tenus de faire connaître au Ministère des affaires économiques, au plus tard dans deux mois avant son application, toute hausse de prix qu'ils se proposent d'appliquer sur le marché belge à tous les produits, matières, denrées ou marchandises et à toutes les prestations.

Le Ministre des affaires économiques, après consultation de la Commission pour la régulation de prix, peut signifier à l'entreprise déclarante avant l'expiration du délai de deux mois, que la hausse déclarée ne peut être appliquée, totalement ou partiellement, pendant un délai maximum de six mois.

En vertu de l'arrêté ministériel du 20 avril 1972, l'obligation de déclaration de hausses de prix ne pèse que sur les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse un certain montant.

L'arrêté ministériel du 1^{er} mars 1973 a modifié, à titre temporaire le délai de déclaration, en le fixant à quatre, trois ou deux mois, selon la date de la déclaration.

Les infractions au régime institué par les arrêtés susmentionnés sont constatées, poursuivies et punies conformément aux dispositions de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relatives à l'approvisionnement du pays, tel que modifié et complété par la loi du 30 juillet 1971 sur la réglementation économique et les prix.

Cinq producteurs ou commerçants d'*aliments pour animaux* ont procédé, du 1^{er} septembre 1972 au 4 avril 1973 à des augmentations successives de leurs prix de vente sans en informer le Ministre des affaires économiques.

Poursuivis devant la juridiction belge pour violation des arrêtés susmentionnés, ils ont été relâchés des poursuites en vertu des jugements du 30 octobre 1975 du Tribunal de première instance de Bruges.

Le Ministère public ayant interjeté appel contre les jugements, la Cour d'appel de Gand a infirmé ces jugements.

Les intéressés se sont alors pourvus devant la Cour de cassation de Belgique, qui, par arrêts du 9 janvier 1979, a décidé de surseoir pour saisir la Cour de justice de 5 questions préjudicielles identiques.

Les questions préjudicielles de la Cour de Cassation ont la teneur suivante :

« L'article 30 du Traité doit-il être interprété dans ce sens que l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation vise aussi la réglementation contenue dans l'arrêté ministériel du 22 décembre 1971 qui impose à tout producteur ou importateur l'obligation de déclarer, au plus tard deux mois avant son application, toute hausse de prix qu'il se propose d'appliquer sur le marché belge à tous les produits, matières, denrées ou marchandises et à toutes les prestations, dans la mesure où : a) elle ne fait pas de distinction entre les produits importés et les produits non importés, b) elle confère au Ministre le pouvoir d'empêcher la répercussion immédiate des augmentations de prix des produits importés, ou du moins de la retarder en dehors de limites acceptables, c) notamment en ce qui concerne une entreprise comme celle que le demandeur dirige, qui est une fabrique d'aliments pour bétail, elle aboutit nécessairement à un pareil retard par suite des procédures administratives prescrites. »

Devant la Cour des observations écrites ont été déposées par des défendeurs au principal, par le Gouvernement belge, par le Gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés européennes.

Les défendeurs dans les affaires au principal et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales au cours de l'audience du 12 juillet 1979. L'avocat général, Monsieur Henry Mayras a présenté ses conclusions le 20 septembre 1979 et la Cour a prononcé son arrêt le 6 novembre 1979.

b) Les motifs de l'arrêt du 6 novembre 1979. Les motifs peuvent être exposés de la manière suivante :

1° L'article 30 du Traité interdit, dans le commerce entre Etats membres, toute mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. Aux fins de cette interdiction, il suffit que les mesures en question soient aptes à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges entre Etats membres (Motif 5).

2° Il ressort des indications fournies par la juridiction nationale que la question posée tend à savoir si l'interdiction de mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative concerne également une réglementation nationale qui, ne faisant pas de distinction entre produits importés et non importés, aboutit nécessairement, en raison des procédures administratives qu'elle comporte, à retarder au-delà de limites acceptables, dans le cas notamment des producteurs d'aliments pour bétail, la répercussion des augmentations des prix des produits importés. Une réglementation nationale de ce genre, même si elle se borne à prévoir l'obligation pour le producteur ou l'importateur de « déclarer », avant leur application, les hausses de prix envisagées, se traduit par une mesure de blocage de prix, les prix pratiqués par le producteur avant sa déclaration étant, en fait bloqués du moins tout au long de la période d'attente (Motif 6).

3° Si un régime de blocage de prix, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés ne constitue pas en lui-même une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, il peut cependant sortir un tel effet lorsque les prix se situent à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux. Tel est notamment le cas d'un régime national qui, excluant la répercussion dans les prix de vente de la hausse des produits importés, bloque les prix à un niveau tellement bas que — compte tenu de la situation générale des produits importés comparée à celle des produits nationaux — les opérateurs désirant importer les produits dont il s'agit dans l'Etat membre concerné ne pourraient le faire qu'à perte, ou, eu égard au niveau des prix bloqués des produits nationaux, sont amenés à accorder leur préférence à ces derniers produits (Motif 7).

4° Bien que ces considérations laissent déjà ressortir les éléments d'interprétation demandés par la juridiction nationale au regard de l'article 30 du Traité, il échet néanmoins, en vue de fournir à cette juridiction tous éléments d'interprétation utile, de préciser que l'appréciation de la compatibilité des mesures nationales de contrôle des prix, dans le cas des produits assujettis à une organisation commune des marchés agricoles, doit se faire avant tout au regard de cette même organisation (Motif 8).

5° En effet, ainsi que la Cour l'a affirmé dans sa jurisprudence — arrêt du 23 février 1975 (Galli, 31/74, Recueil, p. 47), arrêts du 26 février 1976 (Tasca, 65/75, et Sadam, 88 à 90/75, Recueil, p. 291 et p. 323), arrêt du 29 juin 1978 (Dechmann, 154/77, Recueil, p. 1573) et arrêt du 12 juillet 1979 (Grosoli, 223/78) - dans les domaines couverts par une organisation commune de marchés, à plus forte raison lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun de prix, les Etats membres ne peuvent plus intervenir par des dispositions nationales, prises unilatéralement, dans le mécanisme de formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune (Motif 8).

6° Par cette jurisprudence, il a été précisé que les dispositions d'un règlement agricole communautaire comportant un régime de prix s'appliquant aux stades de la production et du commerce de gros des produits visés par la réglementation du marché concerné laissent intact le pouvoir des Etats membres de prendre des mesures unilatérales en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs et le fonctionnement de l'organisation commune des marchés en question, notamment de son régime de prix (Motif 8).

7° En l'espèce, il ressort du dossier que les produits au sujet desquels une question d'interprétation du droit communautaire a été soulevée par la juridiction nationale sont des aliments pour bétail, ayant une teneur élevée en céréales. Eu égard à leur composition, ces produits constituent donc des « aliments pour animaux » au sens de l'article 1 d), du Règlement 120/67 du Conseil du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1967, n° 117, p. 2269) et sont de ce fait régis par cette même organisation commune (Motif 9).



8° Ainsi que la Cour l'a indiqué (arrêt du 23 janvier 1975, Galli, Recueil p. 47), l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales établie par le Règlement n° 120/67 a pour objet d'aboutir à la réalisation d'un marché unique des céréales pour la Communauté, soumis à une gestion commune, et prévoit, à ces fins, un système réglementaire et un cadre d'organisation où une place centrale revient à un « régime de prix » applicable aux stades de la production et du commerce de gros. Une réglementation nationale de contrôle de prix s'appliquant aux produits régis par une telle organisation commune des marchés et comportant un blocage des prix également aux stades de la production et du commerce de gros intervient dans un domaine couvert par cette organisation et est de ce fait incompatible avec ladite organisation dans la mesure où, s'appliquant aux prix aux stades ultérieurs de la distribution, elle met, selon l'appréciation du juge national, en danger les objectifs ou le fonctionnement de cette organisation (Motif 9).

c) Le dispositif de l'arrêt du 6 novembre 1979. Pour les motifs ci-dessus indiqués, la Cour a dit pour droit :

« Une réglementation nationale de contrôle des prix, telle que celle visée par la juridiction nationale, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article 30 du Traité CEE, dans la mesure où l'écoulement des produits importés en provenance d'un autre Etat membre devient soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux ou qu'elle a pour effet de favoriser l'écoulement des produits nationaux au détriment des produits importés. Une telle réglementation nationale est par ailleurs incompatible avec l'organisation commune des marchés instituée, dans le secteur des céréales, par le Règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967, pour autant qu'elle s'applique aux prix visés par ce Règlement, aux stades de la production et du commerce de gros. Elle est, en outre, incompatible avec ladite organisation dans la mesure où, s'appliquant aux stades ultérieurs de la distribution, elle met, selon l'appréciation du juge national, en danger les objectifs et le fonctionnement de cette même organisation. »

d) Observations sur l'arrêt du 6 novembre 1979. La première partie du dispositif de l'arrêt du 6 novembre 1979 déclare la réglementation belge de prix incompatible avec l'article 30 du Traité CEE « dans la mesure où l'écoulement des produits importés devient soit impossible soit plus difficile que celui des produits nationaux ou qu'elle a pour effet de favoriser l'écoulement des produits nationaux au détriment des produits importés ». Cette partie du dispositif est conforme à la jurisprudence constante de la Cour.

Du point de vue juridique elle est contestable, car la Cour y voit, dans l'article 30 du Traité, une disposition destinée à assurer la loyauté de la concurrence entre produits importés et produits nationaux. Or tel n'est pas le but de l'article 30. Ce texte ne vise pas la concurrence, mais la libre circulation des marchandises. Toute réglementation nationale qui empêche, entrave ou retarde l'écoulement des produits importés est incompatible avec l'article 30 du Traité, sans qu'il soit besoin de procéder à des comparaisons avec le régime des produits nationaux similaires.

Dans le cas d'espèce, il était évident que la réglementation belge entravait et retardait l'écoulement des produits importés. Elle était manifestement incompatible avec l'article 30 du Traité, quel que fût le régime des produits nationaux.

Mais la partie vraiment étonnante du dispositif est la deuxième partie, qui déclare la réglementation belge incompatible avec l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Ce problème n'avait été évoqué ni dans la question préjudicielle de la Cour de cassation de Belgique, ni dans la procédure contradictoire, orale et écrite, devant la Cour. Il a été soulevé et examiné d'office, pendant le délibéré. Cette manière de procéder est gravement irrégulière. Si la Cour avait voulu étayer sa solution sur la réglementation de l'organisation commune du marché des céréales, elle aurait dû rouvrir la procédure et soumettre le problème au débat contradictoire des parties. Il est regrettable que les juges de Luxembourg aient pu causer une si sérieuse entorse au principe du contradictoire.

Paris, le 4 avril 1986

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité du fonds social européen

Lors de sa session du 14 mars 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement hellénique, M. N. Paschos comme membre suppléant du **Comité du Fonds social européen**, en remplacement de Mme V. Stavrianopoulou, membre suppléant démissionnaire, pour la durée à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 11 décembre 1987.

Comité consultatif pour la formation professionnelle

Lors de sa session du 3 mars 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Jean Devaux comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la formation professionnelle**, en remplacement de M. A. Bruyère, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 juillet 1987.

Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants

Lors de sa session du 3 mars 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, M. C.-J. Van Den Berg comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants**, en remplacement de M. L. Voogd, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 27 novembre 1987.

Tanzanie

Le 4 mars 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Simon Michael M. Mbilinyi désigné par le Gouvernement de la République Unie de **Tanzanie** comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ernest-Abel Mulokosi.

Burundi

Le 6 mars 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Egidio Nkuriyigoma, désigné par le Gouvernement de la République du **Burundi**, comme Représentant, respectivement Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Cyprien Mbonimpa

République Centrafricaine

Le 14 mars 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Cyriaque Samba-Panza, désigné par le Gouvernement de la **République Centrafricaine**, comme Représentant, respectivement Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Psimhis.

II. — Activités communautaires

ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Au cours d'une cérémonie qui s'est tenue à Luxembourg le 17 février 1986, l'Acte européen a été ouvert à la signature des États membres de la Communauté.



Des discours ont été prononcés à l'occasion de cette signature par le Président du Conseil, M. H. van den Broek, par le Vice-Président du Parlement européen, M. Siegbert Alber, par le Vice-Président de la Commission, M. Frans H.J.J. Andriessen, ainsi que par M. Robert Goebbels, Chef de la délégation du pays hôte.

Les textes de ces discours sont repris ci-après :

Allocution de Monsieur H. van den Broek, président en exercice du Conseil de Ministres des Communautés européennes.

Nous vivons aujourd'hui, l'aboutissement du processus engagé lors du Conseil européen de Milan qui a abouti après une période de réflexion approfondie et de travaux intenses au résultat que nous sommes convenus d'appeler l'Acte européen, l'Acte Unique Européen.

Les sentiments que j'éprouve en tant que président du Conseil à cette occasion, sont partagés. Ils sont empreints d'une certaine solennité — car nous vivons un moment important de l'histoire de la Communauté ; d'une satisfaction évidente — car une tâche importante et complexe vient d'être accomplie ; et d'une tristesse tout aussi évidente — car les signataires ne sont pas au complet, comme nous l'avions espéré. Toutefois, avant d'évoquer de manière détaillée ces différents aspects, je tiens tout d'abord à rendre hommage encore une fois à la présidence luxembourgeoise. Car c'est la présidence luxembourgeoise qui a porté le poids de cette entreprise et c'est elle qui, tout au long du second semestre de 1985 a conduit sans relâche, avec détermination et intelligence les discussions, pour aboutir à l'accord de principe intervenu entre les Chefs d'Etat et de gouvernement à Luxembourg les 2 et 3 décembre 1985.

C'est en hommage aux efforts déployés alors par la présidence luxembourgeoise, et tout particulièrement par Messieurs Santer, Poos et Dondelinger, que nous avons décidé de procéder à la signature de l'Acte Unique Européen, ici, à Luxembourg dans le lieu même où les Chefs d'Etat et de gouvernement ont constaté leur accord, même si celui-ci était encore assorti de certaines réserves, réserves dont nous subissons encore maintenant les répercussions.

Je voudrais maintenant dire quelques mots sur l'Acte unique que nous allons signer. Il a déjà fait couler beaucoup d'encre et suscité beaucoup de commentaires ; aussi ne voudrais-je pas être trop long.

Beaucoup de choses ont été dites sur l'Acte unique qui, à mon avis, sont tout à fait excessives dans un sens comme dans l'autre.

Si l'on veut essayer de porter un jugement objectif, je pense que nous serons tous d'accord pour considérer aujourd'hui, alors que nous bénéficions déjà d'un certain recul et donc d'une certaine sérénité par rapport à l'événement, que, malgré ses imperfections inévitables, l'Acte unique représente à l'évidence un progrès, un pas dans la bonne direction.

Progrès qu'il est encore difficile de mesurer exactement mais qui, à l'expérience, se révélera, j'en suis sûr, plus important que ce que nous imaginons aujourd'hui.

Je ne veux pas ici entrer dans l'analyse détaillée d'un texte dont vous connaissez aussi bien que moi les forces et les faiblesses...

Je voudrais simplement rappeler les deux principaux mérites qu'il revêt à mes yeux de manière éminente et qui, à eux seuls, justifient un jugement positif.

D'abord, l'Acte Unique Européen s'adresse et tente d'apporter une réponse aux questions essentielles que se pose l'Europe aujourd'hui et qui sont décisives pour son avenir, donc aussi pour le nôtre.

C'est d'abord la réalisation rapide d'un véritable marché entièrement libre qui rendra enfin langible aux citoyens L'espace européen et qui constituera un facteur de dynamisme économique et de prospérité au bénéfice de tous les Etats membres. Pour cela il était nécessaire de renforcer la capacité de décision de la Communauté, ce qui a été fait par l'extension du vote à la majorité qualifiée. En même temps, l'impératif de solidarité entre Etats membres et les moyens dont la Communauté dispose pour le met-

tre en œuvre — c'est-à-dire les fonds structurels — ont trouvé la place qui leur revient dans le traité.

Un autre défi lancé à l'Europe d'aujourd'hui se situe sur le plan de la démocratie. De cela aussi, il a été possible, même si ce n'est que partiellement, de tenir compte dans l'acte unique en associant plus étroitement le Parlement élu au suffrage universel au processus législatif et en lui donnant une nouvelle possibilité d'exercer une influence sur le contenu des décisions.

Le troisième défi se situe sur le terrain de la science et de la technologie — que chacun considère comme crucial pour l'avenir. De ce point de vue également, l'acte unique innove en offrant un cadre juridique qui servira de plateforme à des activités futures de la Communauté. Cela vaut également pour la protection de l'environnement.

De cette manière, l'acte unique contient une réponse, un début de réponse, aux aspirations et aux besoins du moment.

Le second mérite de l'acte unique est à mon avis d'avoir su équilibrer des exigences et des aspirations contradictoires ou contrastées, ce qui permet d'assurer l'avenir.

Contrairement à ce que pensent certains esprits superficiels, le débat européen n'est pas simple et l'on ne saurait le réduire au manichéisme que certains voudraient y introduire. Même si les Etats membres ont une base commune de réflexion, leurs sensibilités, leurs intérêts et leurs aspirations divergent en ce qui concerne la construction européenne. Vouloir les nier purement et simplement, signifierait en fait que l'entreprise toute entière est vouée à l'échec. Faire l'Europe, cela signifie aussi qu'on accepte l'Europe dans toute sa diversité et avec ses contrastes. L'absence de certains à la cérémonie de cet après-midi en est un exemple.

Tout cela ne facilite certainement pas l'entreprise dans son ensemble et nous en avons parfaitement conscience.

C'est le mérite de l'acte unique d'avoir trouvé un équilibre certes précaire, comme toujours entre ce qui est possible et ce qui est souhaitable, et ce, dans un laps de temps relativement court, ce qui démontre à l'évidence à quel point nous étions tous persuadés que le moment était venu d'agir.

L'acte unique a ouvert des voies sur lesquelles nous devons maintenant nous engager de manière résolue. Il constitue avant tout un instrument au service d'une volonté politique qui, j'en suis convaincu, ne nous fera pas défaut le moment venu.

Nous savons par expérience que les meilleurs textes et mêmes les plus ambitieux peuvent rester lettre morte lorsque manque la volonté politique. Lorsqu'au contraire, celle-ci existe, des textes apparemment modestes et critiquables peuvent ouvrir la voie à des progrès décisifs.

Nous avons eu la volonté de concevoir et d'adopter l'acte unique européen. Nous devons maintenant être tous prêts à en faire le meilleur usage possible. La signification réelle de cet acte dépend de nous.

**

Je vais donc maintenant, en ma qualité de Président en exercice de la Conférence, ouvrir l'acte européen à la signature.

Ce faisant, j'ai parfaitement conscience que tous les gouvernements ne sont pas disposés, ou en mesure d'approuver aujourd'hui ce document.

Je voudrais préciser — et je parle maintenant au nom des délégations qui sont disposées à signer — qu'en signant aujourd'hui l'acte unique, nous voulons témoigner de notre ferme volonté politique de mettre en œuvre rapidement cette réforme de la Communauté.

Nous le faisons non pas pour exercer une pression sur qui que ce soit — chaque Etat membre prend sa décision en toute indépendance — mais pour exprimer notre conviction que la mise en œuvre du résultat de la Conférence est une nécessité pour la Communauté européenne. Avec l'acte s'ouvrent des perspectives de progrès. Sans lui, régression et désintégration nous menacent.

Nous espérons donc de tout cœur que d'ici peu l'acte aura été signé par tous les États membres. La signification politique qui s'y attache déjà sera alors complétée par la valeur juridique qui, aujourd'hui, lui fait encore défaut.

* *

Déclaration du représentant du Président du Parlement européen, Monsieur Siegbert Alber.

Nous sommes aujourd'hui témoins d'un événement historique. Pour les citoyens européens la signature de l'Acte européen signifie qu'une nouvelle impulsion est donnée au développement de la Communauté. Mais il ne serait pas bon de considérer que l'Acte constitue en soi déjà un pas en ce sens. Il n'en est que le moule extérieur. C'est ce qu'on en fera qui sera déterminant. Ce n'est que lorsque nous pourrons jeter un regard en arrière que nous saurons si l'événement d'aujourd'hui fut historique ou si nous avons assisté à la première représentation d'une opérette.

Si tous les États membres ne le signent pas, ce ne sera que le reflet de la déchirure intérieure de l'Europe. Pour certains, ce que l'Europe a réalisé ne va pas suffisamment loin, pour d'autres, ce n'est pas encore suffisant. Certains estiment que c'est presque trop déjà et d'autres à nouveau qu'elle a même été trop loin.

Le Parlement européen a approuvé l'Acte en assortissant son approbation d'un « mais ». Aucun d'entre nous ne se satisfait de ce qui a été atteint. Cependant, un « tiens » vaut mieux que deux « tu l'auras ». Nous savons que l'alternative à ce peu que nous avons obtenu aurait été le néant.

Il convient de porter un jugement favorable sur les intentions proclamées de réaliser le marché intérieur, de renforcer la monnaie européenne, d'europaniser la politique dans le domaine de l'environnement et de la technologie ainsi que de coopérer sur le plan politique. Seulement voilà, cela fait bien longtemps et c'est à maintes reprises déjà que l'on a manifesté la volonté de réaliser nombre de ces objectifs. Sans le marché intérieur, les quatre libertés déjà inscrites dans les traités de Rome auraient été inutiles. Lors du Sommet de Paris de 1972, l'Union politique avait déjà été annoncée pour l'année 1980.

Il est quelquefois réjouissant d'entendre dire qu'une nouvelle étape a été franchie dans la politique européenne. Mais à bien y réfléchir, on s'aperçoit rapidement que la distance à parcourir pour atteindre l'objectif poursuivi est inchangée, que l'on s'est déjà arrêté à ce carrefour et que l'on tourne en rond. Il faut espérer que, désormais, l'Acte européen fournira le bon itinéraire, que la direction sera désormais la bonne. Le jour de la signature étant proche du mercredi des Cendres, il faut cependant espérer que les principaux acteurs seront animés par la volonté du repentir. Je formule également l'espoir que l'acte ne sera pas un nouveau guide pour la visite de châteaux en Espagne et de décors en carton-pâte.

Or, force est de constater que, tout comme auparavant, les réglementations les plus importantes doivent être adoptées à l'unanimité. Nous sommes également préoccupés par les déclarations faites par de nombreux ministres selon lesquelles il ne faut pas y rechercher telle ou telle intention. Et, en effet, nombreux sont les passages formulés de telle sorte que chacun peut les interpréter comme il l'entend. La plupart des formules sont si nébuleuses qu'elles s'inscriraient mieux dans un programme de recherche climatologique que dans un traité. Les textes permettent tant des solutions raisonnables que des conflits, et des désaccords. La volonté des responsables sera donc déterminante. Les succès sont possibles mais non garantis.

De nouvelles politiques ont été inscrites dans les traités. Tant mieux. Il n'en découle cependant pas qu'elles sont déjà réalisées pour autant. En effet, même pour des politiques qui figurent déjà dans le traité, le Conseil n'a pu être contraint d'agir qu'après qu'une action ait été initiée contre lui en justice — comme par exemple dans le cas de la politique des transports.

Ce qui dérange sur le plan des principes, c'est que bien souvent les gouvernements nationaux ne font preuve d'aucun esprit

européen ou ne le manifestent que de façon rudimentaire. Personne ne s'oppose à ce que les intérêts nationaux soient défendus. Toutefois, nombreux sont les soi-disant intérêts nationaux qui, en réalité, cachent des égoïsmes provinciaux. Chacun n'est favorable à l'Europe qu'aussi longtemps qu'il peut en retirer un avantage ou aussi longtemps que cette appartenance ne lui occasionne aucun frais. La solidarité européenne fait défaut. Or, ce n'est que dans la solidarité et par la solidarité que nous créerons l'Europe des citoyens que nous appelons tous de nos vœux.

Le marché intérieur et les nouvelles technologies n'y diffusent pas. L'Europe des biens et des machines, l'Europe des marchands et des ingénieurs, ce n'est pas toute l'Europe. En dernière analyse, il importe peu au citoyen de savoir si son caleçon provient de France ou d'Italie. Il lui est indifférent de savoir si les résidus chimiques de sa salade sont d'origine hollandaise ou allemande. Il ne veut aucun résidu. Il veut l'Europe de la qualité et non pas seulement une Europe mercantile. Il veut non seulement le libre marché, mais également les meilleures normes ainsi que les indices de qualité les plus élevés. Quant à savoir si ces espérances se concrétiseront, seul l'avenir nous le dira.

L'Europe des citoyens ne peut pas être simplement synonyme d'une réduction des contrôles aux frontières ainsi que d'une augmentation modeste des quantités importées autorisées en franchise. Le citoyen veut participer à la multiplicité de l'Europe et à sa culture. Il veut participer et échanger ; et cela non seulement durant ses vacances, mais également dans le cadre de son métier, de sa formation, de son service militaire et ailleurs.

Récemment, un ministre a estimé que le marché intérieur était plus important que la libre circulation. Je ne partage pas cette opinion. Tant l'un que l'autre sont indispensables et tous deux relèvent de la même nécessité. Nous sommes à la croisée des chemins. L'Europe des citoyens ne peut être réduite à l'Europe de l'acheteur. Nous avons besoin de l'Europe de l'Européen. Je doute quelque peu que l'Acte instille suffisamment d'élan pour que les citoyens s'identifient davantage, puissent davantage s'identifier à l'avenir à l'Europe.

Le déficit démocratique n'a pas été comblé. Tout comme auparavant, l'exécutif national demeure le législatif européen. Dans tout État membre, pareille législation serait contraire à la Constitution. Certes, la position du Parlement européen, s'en trouvera quelque peu améliorée. Au lieu d'avoir l'avant-dernier mot, il aura, à l'avenir, le pénultième. La procédure législative européenne ne correspond pas à notre conception fondamentale de la démocratie. Le droit des fonctionnaires n'est pas le droit du Parlement. Dans ses maximes, Chamfort à un jour écrit que certaines choses sont plus faciles à légaliser qu'à légitimer. Cette sentence ne justifie néanmoins pas le maintien d'une situation non démocratique. Il faut renforcer les droits du Parlement, le Conseil de ministres doit être transformé en une véritable « Chambre de Länder ». En effet, dans une « Chambre de Länder » dotée d'un nombre de sièges et de voix correspondant aux États membres, les intérêts des Länder fédéraux ou des régions seraient représentés au mieux.

Il ressort de tout ceci que les véritables tâches sont encore à venir. La signature de l'Acte ne clôture pas un chapitre ; au contraire, elle en ouvre un nouveau. La manière avec laquelle les traités seront appliqués sera décisive. Le Parlement européen apportera sa contribution à l'édifice pour que l'Europe s'accomplisse dans une Union politique car notre Europe est l'Europe de la paix et de l'avenir.

* *

Allocution du représentant de la Commission, Monsieur H.J.J. Andriessen

La Commission se félicite d'être présente, aujourd'hui, lors de l'ouverture de la signature de l'acte unique issu de la conférence intergouvernementale.

Je tiens à remercier toutes les délégations pour la contribution qu'elles ont donnée pendant la conférence ainsi que les présidences successives qui ont animé les travaux qui nous ont con-



duits à ce moment. Mes remerciements s'adressent également au comité ad hoc sur les questions institutionnelles. Enfin la commission tient à rendre un hommage particulier au Parlement européen qui, par son initiative d'un projet de traité sur l'Union européenne a contribué de façon décisive à la réunion de la conférence intergouvernementale.

Certes, ce n'est pas l'union européenne qui sera créée par l'acte unique. L'étape d'aujourd'hui est plus modeste. Il n'est reste pas moins qu'elle constitue une preuve de la vitalité de la Communauté et de sa capacité de se renouveler. Il ne faut donc pas minimiser l'importance des résultats de la conférence, qui correspondent à ce qui est possible aujourd'hui dans une Communauté de 12 États membres.

Pour la première fois un seul acte règle à la fois le développement de la Communauté par la révision du Traité de Rome et celui de la coopération politique. L'adoption de ce cadre unique a permis à la fois d'englober l'économique et le politique et d'éviter le risque de rupture de l'unité du système institutionnel.

Grâce à l'accord de Luxembourg, la Communauté pourra faire davantage pour ses citoyens. Je me réfère à la décision sur la réalisation d'ici 1992 d'un espace sans frontière. L'acte permet également de faire un progrès vers une plus grande cohésion économique et sociale, par une convergence grandissante entre les économies et un meilleur fonctionnement des fonds structurels et un développement de la politique sociale. L'objectif de l'Union économique et monétaire est maintenant inscrit dans le traité. Enfin la Communauté s'est dotée d'une nécessaire et nouvelle dimension technologique qui trouvera son appui dans la réalisation du grand marché.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, l'acte unique permet une amélioration du fonctionnement de nos institutions.

Tout d'abord, quant à leur efficacité. Le vote à la majorité est accepté dans les domaines qui doivent constituer le socle de la relance (marché intérieur, recherche et développement technologique, renforcement de la cohésion, politique sociale). Les deux tiers des décisions pour la réalisation de l'espace sans frontières pourront être prises à la majorité qualifiée. Mais il ne suffit pas d'avoir modifié les traités, le vote à la majorité doit rentrer dans les faits : il s'agit là des conditions essentielles pour décider mieux et décider en temps utile. En outre, les décisions doivent être traduites en actions : à cet égard, l'acte unique donne à la Commission le moyen d'agir plus efficacement pour l'exécution des décisions du Conseil.

L'autre volet de la réforme des institutions était la démocratisation de la Communauté. Un pas en avant a été fait en donnant au Parlement européen une amorce de pouvoir réel dans le processus législatif en lui reconnaissant un pouvoir d'amendement à travers la procédure de coopération.

L'acte unique, traduction de l'Europe du possible, reste cependant, et la Commission se doit de le rappeler à l'occasion de sa signature, en dessous de ses espoirs. La Commission aurait souhaité plus de démocratie dans la prise de décision. De même, elle aurait préféré qu'il y ait eu davantage de courage dans les engagements des États membres notamment pour l'achèvement du marché intérieur et pour le renforcement de la dimension monétaire. Enfin elle regrette l'absence de toute prise en compte du domaine de la culture.

La tâche consiste maintenant à réaliser des progrès réels à l'intérieur de ce nouveau cadre. C'est à l'épreuve des faits que seront appréciées la valeur et la portée de l'acte qui va maintenant être ouvert à la signature. La Commission est résolue pour sa part à tirer profit de toutes les potentialités de l'acte unique et à transformer comme l'a souligné le Président Delors ce compromis de progrès en compromis dynamique.

Son application doit être l'occasion d'un retour réel à la méthode communautaire qui permettra, en effet, à chaque pays de bénéficier de la dimension européenne et de poser les bases politiques et institutionnelles d'un nouveau dynamisme de la Communauté.

**

Discours de M. Robert Goebbels, Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, du Luxembourg

Mon premier propos est de vous exprimer la reconnaissance du Gouvernement luxembourgeois pour avoir convoqué dans cette ville, en ces lieux, notre réunion de ce soir. Nous l'avons acceptée, nous l'avons même désirée, afin qu'ainsi se ferme la boucle qui a conduit la Conférence des Gouvernements des États Membres de sa séance constitutive début septembre, à travers nos réunions ministérielles et surtout le Conseil Européen jusqu'à la date de ce jour et le lieu que voici.

Les orateurs qui m'ont précédé ont présenté, décrit et commenté l'Acte soumis à la signature. Mon propos ne saurait donc être de répéter ce qui a été dit par des voix plus qualifiées que celles d'un Gouvernement redevenu — sa tâche de Présidence accomplie — le dernier selon l'ordre de notre séquence protocolaire.

Ce qui a été dit successivement par les trois Présidents mérite réflexion, et devrait également pour l'avenir inspirer l'action de la Communauté et de ses États Membres.

Le contenu même de l'Acte ne mérite probablement ni les éloges, ni les critiques qui lui sont adressées.

La négociation des derniers mois nous a conduit à nous mouvoir sur le terrain ingrat des réalités. Rien, en politique, n'est plus beau qu'un programme et rien, en politique européenne, plus beau qu'un projet de Traité nouveau. Ce qui en fin de compte en résulte n'a plus l'attrait de l'idéal. Mais cette négociation conserve cependant le mérite d'avoir obligé les Gouvernements, les Institutions communautaires et tous ceux qui — à un titre ou un autre — partagent l'engagement dans la longue et difficile voie vers une Union Européenne, à clairement se situer en face des idées aussi bien que de leur concrétisation.

Au départ de l'exercice se trouvèrent un certain nombre de constats : la nécessité de réaliser endéans l'espace de quelques années un véritable marché intérieur ; l'exigence aussi d'organiser la coopération des États et le rôle de la Communauté dans le domaine capital de la technologie et de la recherche. Une nouvelle approche, découlant précisément des objectifs nouvellement définis, du processus de décision, avec une utilisation plus conséquente et plus intensive des instruments de décision et d'action que sont nos Institutions, à commencer par le Parlement Européen, à propos duquel il est juste de dire que les virtualités inhérentes dans la mobilisation périodique des citoyens pour une élection restent — et resteront aussi après la mise en œuvre de l'Acte Unique — inadéquates.

Enfin — même si cela suscite moins de discussion, parce que nourrissant heureusement moins de controverses — l'organisation sous forme de Traité de la Coopération en matière de politique étrangère est un important événement.

Des discussions qui avaient précédé la convocation d'une conférence des Gouvernements, il a paru au printemps dernier que — mis à part le domaine des Institutions — les idées quant au contenu d'une réforme étaient moins divergentes que ne l'étaient les idées relatives à la forme : fallait-il passer par une modification du Traité, ou était-il possible d'atteindre des résultats sensiblement analogues en travaillant dans le cadre des traités tels qu'ils existent.

Si, en fin de compte, les Dix — avec l'Espagne et le Portugal — empruntèrent la voie de la réforme constitutionnelle, ce fut pour une double raison :

— les traités, et surtout la manière de laquelle ces traités étaient pratiqués finissaient par céder insensiblement, mais de manière constante, à une tendance au retour à une coopération classique entre gouvernements, ponctuée par l'affaiblissement des Institutions et la désuétude des procédures proprement communautaires ;

— les domaines dits des « politiques nouvelles » risquent de manière de plus en plus évidente, à se situer en-dehors du domaine communautaire proprement dit, et donc de déboucher sur une construction européenne d'un type différent de celle qui avait été conçue au départ, et de celle que l'on visait précisément à travers l'objectif d'une Union Européenne.

Cet « aggiornamento », pour être solide et crédible, devrait — avons-nous pensé depuis le départ — prendre la forme d'une adaptation des traités, par la voie constitutionnelle, plutôt que de prendre — dans la longue série des tentatives de réformes qui émaillent l'histoire de la Communauté déjà — la forme d'un autre programme, ou d'un autre catalogue de bonnes intentions.

Cet objectif me semble aujourd'hui atteint. Certes, on épilogera longtemps quant à savoir si sur le fond des résultats sensiblement analogues n'auraient pu être atteints par le recours à l'autre voie. Ce qui — cependant — ressort clairement de l'ACTE UNIQUE, est que les objectifs répétés ou nouvellement définis doivent être atteints selon la dialectique communautaire. Ce faisant, nous affirmons par la même, la nécessité de la cohésion dans la Communauté. Si cela n'était pas fait, ou si la solennelle promesse que nous consignons dans l'ACTE n'était pas suivie d'effets, le ferment de la division s'épanouirait au point de mettre en dernier ressort en cause l'unicité et l'indivisibilité de la Communauté.

Cette dernière crainte devrait surtout faire réfléchir ceux des États parmi nous, qui se considèrent comme des moins grands ou des moyens. Quant au petit — notoirement le seul petit — il en est pour sa part pleinement conscient.

Monsieur le président,

Un certain nombre parmi nos gouvernements reconnaissent ouvertement que sur le plan de la réforme institutionnelle l'ACTE UNIQUE reste nettement en-deçà de leurs espérances. Le Gouvernement luxembourgeois est de ceux-là.

Il est vrai que l'ACTE UNIQUE ne capte pas suffisamment l'apport — qui devrait être considérable — de l'élection au suffrage universel du Parlement Européen à la consolidation et à l'épanouissement du fondement démocratique de notre Communauté. Mon Gouvernement — comme d'autres — n'avait pas attendu cette négociation pour formuler des exigences institutionnelles plus ambitieuses. Mais je dois à la vérité historique, et je tiens à le dire ici et aujourd'hui, que — quand revêtu de la charge de la Présidence nous avons sous le sceau du secret interrogé un à un les gouvernements partenaires — bien peu nous ont livré autre chose que des formes alternatives du même gabarit. Ainsi il s'est avéré assez tôt qu'une controverse institutionnelle pourrait s'avérer le point de rupture dans cette négociation. Les faits sont là pour confirmer ce diagnostic.

La Présidence, à l'époque, était clairement consciente de ce risque. Et comme cela avait été convenu, et matérialisé aussi par le choix de la procédure, la Présidence — portée par un large soutien des États Membres et de la Commission — adopta et depuis lors maintint fermement une « stratégie de l'unité » écartant toute espèce de « stratégie de division ».

C'est ainsi que cette négociation atteignit son point culminant lors du Conseil Européen, ici dans cette maison. L'on a assisté alors à un engagement personnel de tous les Chefs d'État ou de Gouvernement, des Ministres des Affaires Étrangères, dans un exercice sans précédent consistant à régler par un effort suprême les problèmes dont la solution paraissait être à portée.

Les textes qui aujourd'hui sont devant nous portent ainsi la griffe du Conseil Européen, et représentent un engagement politique dont la consolidation en termes de traité devrait être réalisée aujourd'hui, et à partir d'aujourd'hui dans un temps aussi bref que possible.

En y regardant de près, l'ACTE UNIQUE est cependant moins dépourvu en initiatives nouvelles — également sur le plan institutionnel — que cela n'apparaît de prime abord. Le rôle du Parlement Européen est appelé à changer et à évoluer au moins dans la direction que beaucoup souhaitent.

En tout et pour tout, la Communauté disposera — nous le souhaitons — de quelques années pour entamer la réalisation des objectifs nouvellement définis et utiliser les méthodes nouvellement décrites. Il est d'ores et déjà certain que cette réforme, qui sur un certain nombre de points se matérialise par des compromis trop imparfaits à certains égards, inaugure une période d'épreuve, au bout de laquelle il faudra faire le point, et parfaire ou compléter ce qui dans l'œuvre d'aujourd'hui paraîtra à ceux,

qui alors assumeront les responsabilités qui sont présentement les nôtres, comme un acquit précieux servant de base à des nouveaux progrès dans la voie d'une Union Européenne.

Je remercie la Présidence de m'avoir donné l'occasion d'ajouter, en toute modestie, ces quelques réflexions complémentaires, tout en regrettant que mon ami Jaques Poos, auquel je souhaite un prompt rétablissement, n'ai pas pu le faire à ma place, comme il le méritait, vous en conviendrez certainement.

PROGRAMME D'ACTION POUR L'ANNÉE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT (MARS 1987 - MARS 1988)

Lors de sa session du 6/7 mars 1986, le Conseil a adopté la résolution suivante approuvant un programme d'action pour l'année européenne de l'environnement (mars 1987 - mars 1988) et a entendu une communication orale de la Commission sur l'état de préparation du programme d'action.

Cette résolution se lit comme suit :

I. Objectifs

L'année européenne de l'environnement a pour objectif :

- de sensibiliser l'ensemble des citoyens de la Communauté à l'importance de la protection de l'environnement et de réaliser, dans ce but, des actions concrètes et exemplaires de protection de l'environnement ;

- de favoriser une meilleure prise en compte et intégration de la politique de protection de l'environnement dans les différentes politiques menées par la Communauté et ses États membres, en particulier dans les politiques économique, industrielle, agricole et sociale ;

- de faire valoir la dimension européenne de la politique de l'environnement ;

- de montrer les progrès déjà accomplis et les acquis réalisés par la politique communautaire de l'environnement depuis sa création.

II. Actions à engager

Dans une perspective communautaire, et en vue d'atteindre les objectifs visés à la partie I, les actions suivantes seront engagées, en liaison avec les comités nationaux des États membres :

1) actions générales de sensibilisation

La Communauté engagera des actions de sensibilisation axées de préférence sur un nombre limité de thèmes centraux et destinées aux différents secteurs de la société, notamment les milieux scolaires, scientifiques et industriels et aux instances nationales, régionales et locales.

Ces actions comprendront, entre autres, des campagnes d'information dans les différents médias (TV, radio, films, presse écrite) et dans d'autres réseaux (écoles et maisons de la culture, par exemple), des conférences et des distributions de prix et de matériel publicitaire ;

2) projets-pilotes exemplaires de protection de l'environnement

La Communauté soutiendra la réalisation dans les États membres de projets concrets ayant valeur d'exemple et susceptibles de servir de modèle en matière de protection de l'environnement, de gestion rationnelle des ressources naturelles et de développement de nouvelles technologies ;

3) projets-pilotes destinés à améliorer la surveillance de la qualité de l'environnement

La Communauté soutiendra des projets exemplaires destinés à améliorer la surveillance de la qualité de l'environnement dans les États membres et à déterminer si les objectifs de la politique communautaire de l'environnement sont en voie d'être atteints. Ces actions porteront en particulier sur la formation et l'équipement du personnel.

III. Organisation

L'année européenne de l'environnement sera organisée avec l'aide des comités suivants :



1) comité d'honneur

Ce comité réunira des personnalités éminentes connues dans les États membres pour leur engagement en matière de protection de l'environnement ;

2) comité directeur consultatif

Ce comité, présidé par la Commission, réunira les présidents des comités nationaux ainsi que des personnalités représentatives des milieux intéressés.

Le comité directeur assurera la coordination générale du programme et veillera à la cohérence de l'ensemble des différentes actions à mener, visées à la partie II ;

3) comités nationaux

Un comité sera institué dans chaque État membre et sera composé de membres représentatifs des différents milieux concernés par la protection de l'environnement. Il aura pour tâche principale de susciter, de soutenir et de réaliser les actions nationales organisées pour l'année européenne de l'environnement sur le territoire national.

Il pourra également recueillir et gérer les fonds d'origine privée ou publique mis à sa disposition par différents milieux et organismes.

Il sera en particulier appelé à identifier les actions visées à la partie II, susceptibles de faire l'objet d'un financement communautaire et à proposer toute manifestation, événement ou activité appropriés dans le cadre de l'année européenne de l'environnement.

IV. Financement

Le programme d'action, qui se terminera en mars 1988, sera financé au niveau communautaire par des crédits du budget général des Communautés européennes.

A cet effet, il sera fait appel :

— pour les actions visées à la partie II point 1, aux crédits prévus à l'article 666 du budget des Communautés européennes ;

— pour les projets-pilotes visés à la partie II points 2 et 3, aux différents Fonds dont dispose déjà la Communauté (par exemple, Fonds européen de développement régional, Fonds social européen et Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation ») ; l'utilisation des crédits relevant de ces fonds se fera conformément aux règles régissant ces fonds.

SERVICE EUROPÉEN D'ESSAI DE CONFORMITÉ DANS LE DOMAINE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Avec la convergence de l'informatique, des télécommunications et les techniques audiovisuelles, la technologie de l'information passe du rôle d'équipement autonome à celui de services intégrés permettant de relier un grand nombre de terminaux par le biais de réseaux publics ou privés.

Tant pour les utilisateurs que pour les fabricants, cette nouvelle situation crée de nouvelles exigences en matière d'échange de données et d'interaction des systèmes qui ne peuvent être satisfaites que sur la base d'une application harmonisée des normes internationales, telles que les normes OSI, CEI ou les recommandations techniques du CCITT.

Il est pratiquement impossible d'assurer une application harmonisée de normes d'une extrême complexité, comme dans le cas des normes fonctionnelles, de l'OSI, si l'on ne dispose pas de services d'essai chargés de vérifier la conformité des produits à ces normes. En outre, des services d'essai de conformité sont indispensables pour assurer la crédibilité des normes pour le consommateur final.

La Commission, à l'initiative du Vice-Président Narjes, vient de faire un pas décisif (février 1986) vers la création de services européens d'essai de conformité (CTS) dans ce domaine. Cette initiative favorisera la mise en œuvre de normes pour les produits (par exemple, les protocoles OSI pour les composantes de

réseaux) en assurant la création d'installations harmonisées d'essai de conformité à divers endroits dans la Communauté.

A la suite d'un appel de proposition en 1985 et après évaluation et négociation, des contrats ont été signés avec un certain nombre de centres d'essai en vue de la mise au point d'installations et de procédures communes de vérification de conformité aux normes internationales d'équipements de TI. L'équipement soumis avec succès aux essais convenus permettrait de procéder à un échange de données dans l'ensemble de la Communauté et bénéficierait des propositions actuelles de reconnaissance mutuelle en matière de réception des systèmes de TI et de télécommunications.

La création de services d'essai de conformité des technologies de l'information nécessitera au départ de nouveaux investissements pour les centres dont 50 % en moyenne seront fournis par la Communauté (contribution totale de la Communauté : près de 10 millions d'Ecus). Après cette période de démarrage grâce à un cofinancement, les centres devraient pouvoir continuer à fonctionner sur une base commerciale.

Les centres d'essai européens participant à ces projets se spécialiseront dans différents domaines techniques (langages OSI, applications graphiques — graphical kernel system, etc.) et devraient être en mesure d'assurer un service de base dans un délai de 6 à 18 mois en fonction de la complexité et de la stabilité des normes dans chaque domaine. D'autres améliorations seront apportées progressivement et, à un stade ultérieur, lorsque cela sera praticable, un accès à distance aux centres d'essai permettra de contrôler les terminaux à distance.

Des services d'essai de conformité mutuellement agréés font partie intégrante d'une stratégie européenne plus vaste visant à mettre pleinement en valeur le potentiel du marché communautaire des technologies de l'information et des télécommunications. La normalisation joue un rôle essentiel dans cette stratégie.

Une étroite coordination s'est instaurée entre la CFPT et les organismes européens de normalisation CEN/CENELEC en vue d'accélérer les travaux d'harmonisation sur la base d'un calendrier de priorités convenu avec la Commission. Lorsque ces essais seront reconnus dans tous les États Membres, les acheteurs dans l'ensemble de la Communauté pourront acheter du matériel avec la garantie qu'il répondra aux dernières spécifications en matière de conformité technique tout en assurant une interaction sur la base d'une harmonisation européenne ou internationale.

RACE : UN DÉMARRAGE FULGURANT (1)

La phase de définition du programme RACE a pris un départ prometteur en décembre 1985 lorsque le comité de gestion de RACE, représentant les administrations des États membres, a approuvé le lancement de 31 projets estimés à 40 millions d'ECUS, qui permettront de jeter les bases de l'Europe des télécommunications au 21^e siècle. Tous les contrats ont maintenant été négociés par la Commission des Communautés Européennes et ils sont pour la plupart d'ores et déjà signés et en cours d'exécution. Près de 50 % du financement total sera assuré par la Communauté.

A peine plus de deux mois après que les États membres aient adopté une décision formelle à ce sujet, la phase de définition du programme RACE (2) est en cours. Comme le Vice-président Narjes, Commissaire responsable de la recherche et de la science, l'a souligné à diverses occasions, elle permettra de définir les objectifs et le modus operandi de l'effort technologique nécessaire pour créer d'ici 1985 un réseau paneuropéen opérationnel avancé de télécommunications de technologie avancée à large bande. La Commission européenne a conclu cette série de contrats de recherche en un temps record ; les résultats de ces travaux constitueront la pierre angulaire des télécommunications européennes au 21^e siècle.

1) Information à la presse de la Commission du 25 février 1986.

(2) Research in Advanced Communications for Europe (Recherche européenne sur les technologies de pointe dans le domaine des télécommunications).

La phase de définition du programme RACE doit permettre de tracer les grandes lignes du futur réseau paneuropéen avancé à large bande et de définir les technologies à mettre en œuvre pour qu'il devienne réalité en 1995. Elle implique une approche pluridisciplinaire, combinant l'expérience des administrations de télécommunications, des fabricants, des spécialistes de l'audio-visuel et des chercheurs des universités. Ils collaboreront tous avec la Commission et des associations telles que ECTEL, l'organisation des fabricants, et le CEPT pour les administrations des télécommunications.

Après le début des opérations en septembre 1985, 171 organisations ont répondu à l'appel de propositions avec 80 idées de projet couvrant l'ensemble de la gamme des télécommunications. Des experts de premier plan ont ramené le nombre des propositions à 31 et celui des organisations à 109 durant une semaine très mouvementée de réunions d'évaluation. Les propositions ont été transformées en projets qui, réunis, constituent un programme cohérent. Les travaux ont débuté avant le nouvel-an sur certains projets, dès que les contrats ont pu être signés. Tous les contrats ont maintenant été négociés et la plupart d'entre eux sont signés et en cours d'exécution.

La phase de définition du RACE durera 18 mois et d'ici là, les conditions technologiques pour la mise en place de l'infrastructure paneuropéenne de télécommunications avancées auront été créées. Les résultats seront de deux ordres : la spécification des réseaux intégrés de technologie avancée sera définie par les administrations de télécommunications, tandis que les fabricants développeront les terminaux complexes nécessaires pour fournir les services avancés tels que la vidéoconférence pour les hommes d'affaires et une télévision à écran plat de très grande qualité destinée aux consommateurs.

Les résultats de la phase de définition du programme RACE serviront au Conseil des Ministres pour l'adoption de futures décisions stratégiques vers la fin 1986.

Généralités

La phase de définition du programme RACE est la première partie d'un vaste programme visant à créer, d'ici 1995, un réseau paneuropéen de télécommunications avancées à large bande. Ce réseau constituera les artères de l'économie de l'information de demain. Les réseaux en place à l'heure actuelle n'ont été conçus que pour la téléphonie analogique ; le futur réseau européen devra intégrer la transmission d'informations sous de nombreuses formes différentes — voix, textes, graphiques et vidéo. La technologie numérique permet de se contenter d'un seul réseau et les impératifs de rentabilité économique en font la seule solution viable. Disposer de réseaux distincts pour chaque fonction rendrait les nouveaux services inaccessibles ; maintenir la situation actuelle, où le réseau de chaque État membre répond à des normes différentes, serait également ruineux et laisserait présenter des doubles emplois.

Le programme RACE permettra tant aux utilisateurs industriels qu'aux particuliers de profiter pleinement des avantages de télécommunications avancées à un coût favorable, grâce aux économies d'échelle liées à une production au niveau de la Communauté, tout en permettant une approche décentralisée des prestataires de services.

Les développements technologiques nécessaires pour RACE supposent des progrès considérables dans des domaines tels que l'optoélectronique, les semi-conducteurs avancés et le logiciel nécessaire pour orienter cet effort et intégrer les perspectives de groupes d'intérêt différents dans les télécommunications européennes, de sorte qu'elles relèvent le défi technologique et utilisent les possibilités offertes par le marché.

La Commission est parfaitement consciente de l'importance que les technologies de l'information revêtent dans les résultats économiques globaux. Les télécommunications sont particulièrement importantes parce que les sociétés européennes ont obtenu de bons résultats ; seule une approche coordonnée permettra de réussir face à une concurrence internationale qui prend, d'ores

et déjà, des mesures pour s'assurer la suprématie. Il ne faut pas que l'Europe se laisse devancer par les États-Unis et le Japon.

RACE est le second projet d'importance majeure lancé par la Task Force et il est tout à fait complémentaire avec ESPRIT, qui couvre des domaines tels que l'informatique de pointe, la microélectronique, les systèmes de logiciel et de fabrication.

Une liste des contrats est donnée séparément.

ACTION DE RECONSTITUTION ET DE RECONVERSION DES OLIVERAIES

Les conditions climatiques de l'hiver 84/85 ont été sévères : des gels d'une durée et d'une intensité exceptionnelles ont détruit ou occasionné de graves dégâts aux oliviers dans certaines zones de la Communauté, en particulier dans les zones de collines et de montagnes.

Il est à noter que pour ces dernières zones, la culture de l'olive n'est pas susceptible d'être remplacée par d'autres cultures, raison pour laquelle il faut encourager la RECONSTITUTION des oliveraies affectées pour permettre la poursuite de cet activité agricole et en même temps pour éviter les risques d'érosion et les désordres hydrauliques des régions en question.

Concernant les autres zones endommagées par le gel et qui se prêtent à d'autres cultures, il y a lieu d'encourager la RECONVERSION des surfaces affectées vers d'autres cultures mieux adaptées aux exigences du marché, en incitant les producteurs à cette reconversion par un régime analogue à celui prévu pour la reconstitution des oliveraies.

C'est dans cette optique que la Commission a proposé (février 1986) au Conseil un règlement portant sur une action commune visant, sous forme d'aide aux investissements et d'aides complémentaires, à faciliter avec le concours financier du FEOGA-orientation :

— la reconstitution des oliveraies dans les zones où cette culture joue un rôle prépondérant dans la protection de l'environnement (érosion du sol, régime hydraulique) et maintien du paysage ;

— la reconversion des oliveraies vers d'autres cultures de préférence pluriannuelles ne posant pas de problèmes d'écoulement et ayant un rôle équivalent dans la protection de l'environnement.

L'action commune sera limitée aux zones où l'oliviculture est une composante essentielle à la fois de l'agriculture et de l'écosystème de la région et concentrée dans les zones où la disparition totale ou partielle des oliviers dépasse 50 % des superficies affectées à cette culture. L'action maintenant décidée est mise en œuvre dans les zones où l'oliviculture représente une production agricole très importante et où au moins 50 % des oliviers ont été gravement endommagés par le gel.

Les dépenses à charge du FEOGA Orientation et qui s'élèveront à un chiffre prévisionnel global de 60 Mécus, peuvent s'étaier, compte tenu de la nature de l'action commune, sur un certain nombre d'années à partir de 1987. A cette fin, le schéma d'étalement des dépenses se compose comme suit : 21,7 en 1987, 21,2 en 1988, 8,2 en 1989 et 8,9 en 1990-1991.

Il est à noter que l'intervention financière de la part de la Communauté vise à couvrir 30 % des dépenses occasionnées par l'État membre appliquant l'action envisagée pour autant qu'il s'agit de mesures de reconstitution des oliveraies et de couvrir 60 % des dépenses occasionnées par l'État membre quand il s'agit des mesures de reconversion.

ENTRÉE EN VIGUEUR DES FRANCHISES VOYAGEURS POUR L'ESPAGNE ET LE PORTUGAL

A partir du 1^{er} mars 1986, l'Espagne et le Portugal appliquent, selon les étapes d'adaptation aux réglementations communautaires, les franchises des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international de voyageurs.

Il s'agit des franchises fiscales



1) dans le trafic de voyageurs :

Des marchandises sans caractère commercial, contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance d'États membres de la Communauté, peuvent être importées et acquises aux conditions du marché dans un État membre pour une contre-valeur max. de 350 ECUS. Cette franchise peut être réduite jusqu'à 90 ECUS pour les voyageurs de moins de 15 ans.

La quantité d'importation de certains produits admis en franchises est limitée comme suit :

Produits de tabac : cigarettes ou cigarillos (cigares d'un poids maximum de 3 grammes par pièce) ou cigares ou tabac à fumer	300 pièces 150 pièces 75 pièces 400 grammes
Alcools et boissons alcooliques : boissons distillées et boissons spiritueuses d'un degré alcoolique supérieur à 22 % vol. ; alcool éthylique non dénaturé de 80 % vol. et plus au total ou boissons distillées et boissons spiritueuses apéritifs à base de vin ou d'alcool, tafia, saké ou boissons similaires d'un degré alcoolique égal ou inférieur à 22 % vol. ; vins mousseux, vins de liqueur au total vins tranquilles au total	1,5 litre 3 litres 5 litres
Parfums et eaux de toilette	75 grammes 3/8 litre
Café ou extraits et essences de café	1 000 grammes 400 grammes
Thé ou extraits et essences de thé	200 grammes 80 grammes

Les voyageurs de moins de 17 ans sont exclus des franchises pour les tabacs et boissons alcoolisées ; pour les voyageurs de moins de 15 ans, il n'y a pas de franchise non plus sur le café.

2) à l'importation des marchandises « petits envois » entre particuliers tout en facilitant les contacts personnels et familiaux.

Ces petits envois ne peuvent contenir que des marchandises à l'usage du destinataire. Le contenu ne peut, ni par sa nature, ni par sa quantité, représenter un caractère commercial. La valeur globale ne peut être supérieure à 100 ECUS.

Les îles Canaries et Ceuta et Melilla ne font pas partie du territoire douanier communautaire ; ces franchises fiscales ne s'appliquent pas pour des voyageurs venant de ces régions. Cependant, ils continueront à bénéficier des facilités accordées habituellement dans le trafic international.

EUROSTAT : STATISTIQUES DE BASE DE LA COMMUNAUTÉ

Eurostat a publié (mars 1986) les « Statistiques de base de la Communauté » édition 1985 avec des données allant jusqu'à l'année 1984 incluse. Cette publication, en livre de poche, consiste en deux parties :

1. La première partie comprend 20 pages de graphiques qui permettent au lecteur de visualiser d'une façon simple et directe un certain nombre d'informations telles que :

- la superficie et la population
- l'évolution du PIB
- l'évolution de l'emploi et du chômage
- l'évolution du nombre de postes de télévision, de téléphones et de voitures particulières
- l'évolution du nombre de médecins et pharmaciens ainsi que les lits d'hôpitaux

- les besoins de la Communauté en énergie importée
- la production d'acier
- la production agricole (végétale et animale) ainsi que l'évolution de la consommation de certains produits agricoles, transformés ou pas, et
- le commerce extérieur.

Ces données concernent l'ensemble de la Communauté à Dix ainsi que chaque pays de la Communauté séparément en comparaison avec certains autres pays tels que les deux nouveaux États membres (Espagne et Portugal), les USA et le Japon, l'Union Soviétique et le Canada et autres.

2. La deuxième partie comprend des tableaux statistiques. Elle est divisée en cinq thèmes :

- Comptes nationaux, finances et balances des paiements
- Population et conditions sociales
- Industrie et services
- Agriculture, forêts et pêche
- Commerce extérieur.

Les « Statistiques de base de la Communauté » est un ouvrage qui par sa forme et son contenu est accessible très facilement, ce qui explique probablement sa popularité auprès des lycéens et des étudiants ainsi qu'auprès des entreprises, de la presse et du « citoyen ordinaire ». Cette brochure est publiée en 9 versions linguistiques (DA, DE, EN, FR, GR, IT, NL, ES, PT).

L'ouvrage est disponible auprès de l'Office des Publications des Communautés européennes — 5, rue du Commerce — L 2985 LUXEMBOURG, et auprès des bureaux de vente des publications officielles de la Communauté dans tous les pays où ceux-ci existent.

III. — Relations extérieures

RELATIONS CEE/JAPON : CONCLUSIONS DU CONSEIL

1. Lors de ses réunions du 18 février et du 10 mars 1986, le Conseil a procédé à un examen approfondi des relations de la Communauté avec le Japon, sur la base de la communication de la Commission en date du 7 février 1986.

2. Le Conseil a pris acte des efforts récemment entrepris par les autorités japonaises sur les marchés des changes pour mettre en œuvre les recommandations du Groupe des cinq du 22 septembre 1985 ainsi que des mesures visant à stimuler la demande interne que le Gouvernement japonais avait annoncées en octobre et décembre 1985. Il apprécie les déclarations du Premier Ministre et des membres du Gouvernement japonais qui reflètent l'intention de ce gouvernement de promouvoir l'ouverture des marchés, de renforcer la valeur du yen et de susciter des modifications dans la structure de l'économie afin d'accroître la propension à importer, de stimuler la demande interne et d'assurer un meilleur équilibre entre l'épargne et l'investissement. Il reconnaît la part active prise par les autorités japonaises dans le nouvel élan donné à la coopération monétaire internationale en matière de change depuis la réunion du Groupe des cinq à New York en septembre.

3. Le Conseil souligne cependant la nécessité d'obtenir des résultats concrets dans un délai rapide afin d'atténuer les tensions de plus en plus fortes que l'excédent global de la balance des paiements du Japon fait peser sur le système multilatéral des échanges et des paiements. L'excédent de la balance courante du Japon s'est en effet élevé à près de 50 milliards de dollars en 1985 et devrait encore s'accroître, même indépendamment de l'évolution des prix du pétrole.

4. Dans ce contexte, le Conseil confirme ses conclusions du 22 octobre 1985, en particulier en ce qui concerne la nécessité pour le Gouvernement japonais d'insérer dans ses objectifs de politique économique un objectif d'importation quantifié accom-

pagné d'un calendrier prévoyant un accroissement significatif de ses importations de produits manufacturés et de produits agricoles transformés, en complément de son programme d'action. Par conséquent, le Conseil estime capital que le Japon :

- indique quand, dans quelle mesure et par quels moyens un accroissement significatif des importations de produits manufacturés et de produits agricoles transformés au Japon peut être envisagé ; une telle indication serait de nature à accroître la crédibilité du Japon vis-à-vis de ses partenaires commerciaux ;

- prenne, à bref délai, de nouvelles mesures en vue de stimuler effectivement sa demande interne ;

- évite de prendre des mesures qui risqueraient d'atténuer les effets, sur le déséquilibre de la balance commerciale, des efforts accomplis récemment pour renforcer le yen et stimuler la demande interne ;

- accélère la libéralisation des marchés financiers japonais ;
- et introduise les réformes nécessaires sur le plan des structures économiques pour que l'économie japonaise puisse mieux s'intégrer à celle de ses partenaires.

5. Le Conseil appuie fermement les intentions de la Commission :

- d'organiser avec le Gouvernement japonais un contrôle régulier et détaillé de la mise en œuvre du programme d'action japonais et d'autres mesures d'ouverture du marché ;

- de maintenir la pression exercée sur le Japon en vue d'obtenir une libéralisation plus grande et plus effective, dans des délais fixes, des marchés japonais (obstacles visibles, mesures non-tarifaires, normes et procédures de certification, conditions d'investissement au Japon), notamment dans certains secteurs spécifiques tels que celui des vins et alcools ;

- de ne jamais perdre de vue les correctifs dont la Communauté dispose dans le cadre du GATT pour combattre les pratiques commerciales déloyales, y compris les mesures anti-dumping, et d'étudier à fond les modalités pratiques de recours aux dispositions de l'article XXIII.2 du GATT ;
- d'insister auprès du Gouvernement japonais pour qu'il atténue les effets du déséquilibre des échanges en accroissant les aides multilatérales non-liées.

6. Le Conseil affirme la nécessité de rétablir un équilibre réel des avantages entre le Japon et la Communauté, objectif déjà repris dans ses conclusions du 19 mars 1985.

En particulier, le Conseil :

- dans le contexte de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, et plus particulièrement dans celui du nouveau cycle de négociations multilatérales et de la préparation de celui-ci, a constaté que le problème du déséquilibre actuel des avantages réels entre le Japon et les partenaires de ce dernier devra être traité. Pour pouvoir bénéficier, de la part de la Communauté, de nouvelles concessions qui soient nettement en sa faveur, le Japon devra modifier fondamentalement sa propension à importer des produits manufacturés et des produits agricoles transformés ;

- note que la Présidence prendra les dispositions appropriées pour que des discussions soient entamées à bref délai entre les États membres et la Commission, compte tenu des travaux du Conseil ECO/FIN, sur les difficultés rencontrées par les institutions financières de la Communauté sur le marché japonais, notamment pour fournir une gamme complète de services financiers aux entreprises européennes afin d'identifier des intérêts communs ;

- a également noté que la Présidence ferait le nécessaire pour qu'un échange de vues ait lieu au niveau de la Communauté au sujet des investissements japonais en Europe.

7. Le Conseil est conscient du fait que, dans l'intérêt du Japon et de la Communauté et pour améliorer l'équilibre du système économique mondial, il est nécessaire de renforcer, d'étendre et d'intensifier les relations entre le Japon et la Communauté dans tous les domaines possibles. Le Conseil a pris acte des proposi-

tions de la Commission visant à renforcer le dialogue dans un certain nombre de domaines (science et technologie, coopération industrielle, politique économique et financière, questions monétaires et problèmes Nord-Sud, y compris le problème de l'endettement) et de l'intention de la Commission de présenter d'autres propositions à examiner dans les enceintes appropriées de la Communauté.

8. De manière générale, le Conseil a accueilli favorablement les recommandations de la Commission visant à intensifier les efforts de la Communauté pour accroître sa part du marché japonais et à mobiliser les ressources nécessaires à cet effet.

AIDE FINANCIÈRE ET TECHNIQUE EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT D'AMÉRIQUE LATINE ET D'ASIE

Lors de sa session des 10/11 mars 1986, le Conseil a arrêté la décision déterminant les orientations générales pour 1986 en matière d'aide financière et technique en faveur des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie dont le montant inscrit au budget 1986 est de 280 MECU.

Cette décision confirme que les besoins des pays les moins favorisés et des couches de populations les plus nécessiteuses doivent être à la base de l'action communautaire. La priorité est donnée au secteur rural et notamment aux actions visant l'amélioration de la situation alimentaire en vue de contribuer à la lutte contre la faim dans le monde.

La répartition géographique des crédits répond à un double souci : maintenir, voire accroître, les flux financiers au titre de cette aide existant à l'égard de chacune des deux régions géographiques concernées et, en même temps, assurer la mise en œuvre de l'engagement pris par la Communauté à l'égard de l'Amérique centrale dans l'accord de coopération signé à Luxembourg le 12 novembre 1985. La répartition retenue est donc 75 % pour l'Asie et 25 % pour l'Amérique latine. Une réserve de 5 % a également été constituée dont une partie importante est destinée à être utilisée en faveur de l'Amérique centrale.

Il est rappelé que l'Angola et le Mozambique sont désormais membres de la Convention de Lomé III et bénéficieront des financements au titre du FED.

COORDINATION EUROPÉENNE POUR REMETTRE SUR PIED LES ÉCONOMIES DES PAYS AFRICAINS LES PLUS TOUCHÉS PAR LA SÉCHERESSE

Les États membres de la Communauté et la Commission se sont rencontrés pour la deuxième fois à Bruxelles, le 24 février 1986, pour confronter les mesures qui sont décidées de part et d'autre en faveur des pays dont l'économie a été en partie détruite par les récentes sécheresses. Cette rencontre se place dans le cadre du « Plan de réhabilitation et de relance », pour lequel les ministres du développement de la Communauté ont marqué leur accord lors du Conseil du 4 novembre 1985.

Le problème : prévenir le retour de la famine en Afrique

En dépit des conditions climatiques meilleures, la situation reste préoccupante dans certaines régions des pays qui ont été particulièrement touchés l'année dernière par la sécheresse. En effet, en raison du dénuement total des populations, qui ont souvent tout quitté, qui ont consommé leur semence, et qui ne disposent plus d'outils ne de bêtes de trait, il n'est pas possible d'assurer dans ces régions la prochaine campagne agricole.

Le problème dans son ensemble est de savoir ce que l'Europe peut faire pour contribuer au retour à la vie normale et à une situation alimentaire adéquate pour la majorité des populations de ces pays.

Résultats de la coordination européenne sur la mise en œuvre du Plan de réhabilitation et de relance en faveur de l'Afrique

1. La mise en œuvre se poursuit de manière satisfaisante. A cet égard, la coordination entre les représentants de la Commission et des États membres de la Communauté dans les pays bénéficiaires joue un rôle important.



2. Les actions de la Communauté et des États membres ont été examinées en détail pour chaque pays bénéficiaire. Ceci a permis de constater une concordance sur l'analyse de la situation dans les pays, et notamment sur les problèmes auxquels il faudrait faire face. Dans cette optique, une attention particulière sera accordée aux impacts que pourrait produire l'aide européenne sur les marchés locaux. Une réunion avec les principaux donateurs (y compris non européen) est prévue le 13 mars prochain pour parler des problèmes des marchés locaux de céréales, afin d'éviter la spéculation ou l'effondrement des prix de céréales.

3. Outre l'aide européenne proprement dite, les États membres de la Communauté européenne se sont aussi engagés dans des programmes de réhabilitation dans le cadre de leur aide bilatérale ; en partie en y rajoutant des ressources additionnelles, en partie, en réorientant leur aide.

A noter en particulier :

— l'annonce du Danemark de décider prochainement d'une aide additionnelle en faveur des pays concernés,

— une aide additionnelle française importante, concentrée sur les pays du Sahel, mais aussi sur le Mozambique,

— la poursuite de l'expansion de l'aide irlandaise en faveur du Soudan qui a déjà doublé en 1985,

— une enveloppe financière d'environ 400 millions d'ÉCUS consacrée par l'aide italienne (F.A.I.) aux huit pays bénéficiaires, à laquelle il faut rajouter 13 millions d'ÉCUS pour des actions à mener en étroite liaison avec l'aide européenne proprement dite en Angola, en Éthiopie et au Mozambique.

— l'annonce par les Pays-Bas d'une aide additionnelle d'environ 20 millions d'ÉCUS destinée à la réhabilitation en Afrique.

40 % de ce montant, soit 8 millions d'ÉCUS, seront destinés aux 8 pays concernés par le Plan européen,

— un effort important de l'aide allemande pour concevoir ses projets dans la ligne des orientations du Plan de réhabilitation,

— une aide supplémentaire du Royaume-Uni d'environ 25 millions d'ÉCUS en faveur du Soudan, de l'Éthiopie et du Mozambique.

Rappel sur cette action européenne de réhabilitation

— 8 pays sont bénéficiaires du Plan de réhabilitation : Angola, Éthiopie, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Soudan, Tchad.

— l'enveloppe financière est de 108 millions d'ÉCUS, 100 millions d'aide non remboursable provenant des réserves non allouées des 4^e et 5^e FED, et 8 millions d'aide d'urgence prélevés sur le Budget CEE.

— le délai d'exécution est d'environ un an.

— principales caractéristiques de l'intervention de la Communauté européenne (cf. note d'information de janvier 1986) :

- concentration de l'effort sur des régions affectées,
- concentration des moyens financiers sur des besoins immédiats ayant trait aux problèmes alimentaires, vivriers,
- rapidité et flexibilité de mise en œuvre,
- coordination étroite au niveau des États membres et de la Commission,
- additionnalité par rapport au programme d'aide normale.

— le Plan de réhabilitation et de relance se place dans la ligne politique définie par le Conseil Européen de Milan des 28/29 juin 1985 et fait suite à l'aide d'urgence décidée en faveur de ces pays, lors du Conseil Européen de Dublin, en décembre 1984.

BIBLIOGRAPHIE

□ D^r Bodo BÖRNER, **Studien zum Deutschen und Europäischen Wirtschaftrecht** (Etudes sur le droit économique européen et allemand). Vierter Band, Kölner Schriften zum Europarecht, Band 33, Köln-Bonn-Berlin-München, Carl Heymanns Verlag, 1985, 603 pages.

Les publications de droit européen, éditées par l'Institut du droit des Communautés européennes de l'Université de Cologne vient de s'enrichir d'un 33^e volume, constitué par le 4^e tome des études sur le droit économique européen et allemand, du prof. Börner. Cet ouvrage est constitué d'essais aussi nombreux que variés dont surtout les sept premiers intéresseront les lecteurs de la présente revue, le restant de ces travaux étant consacré au droit allemand — ce qui est d'ailleurs loin d'être inintéressant, à preuve les textes relatifs à divers aspects des abus de puissance économique.

A l'occasion d'une causerie rotarienne, « Europe quo vadis ? » l'auteur pose d'abord quelques questions graves, notamment celle de la remise en question dans un grand État de la Communauté, des pouvoirs de la Cour de justice de la Communauté. Un article est consacré à la compétence des institutions communautaires en matière de responsabilité pour la production d'une marchandise. Un autre traité de la fameuse théorie des « implied powers », appliquée à l'art. 58 CECA, un autre encore — un peu dépassé — de l'avenir du marché agricole européen. Une étude plus volumineuse a pour titre : la non-applicabilité provisoire de l'art. 85 CEE sur les assurances. On trouvera aussi un texte assez explosif sur la politique de subventions et un autre qui l'est tout autant et qui constitue un plaidoyer pour une application plus rigoureuse du droit de la CECA. Soulignons avec plaisir, sur le plan du fond, la démarche de l'auteur, consistant à aller systématiquement du général au particulier, et sur le plan de la forme, l'usage qu'il fait de citations originales, mise en exergue.

R.P.

□ NGUYEN PHU DUC, **La fiscalité internationale des entreprises**, collection Le nouvel ordre économique, avec une préface d'Alban Timbart, Paris-New York-Barcelone-Milan-Mexico-Sao Paulo, Masson, 1985, 432 pages.

Le bonheur des uns faisant la malheur des autres, la fiscalité s'étend toujours et devant la demande croissante de fiscalistes tant sur le front des demandeurs (l'administration des Finances) que sur celui des défendeurs (les conseillers fiscaux), l'enseignement spécialisé se développe et aussi, grâce au ciel, les publications spécialisées. Si le droit fiscal international n'est pas une matière neuve, tant s'en faut, les études sur le sujet ne sont pas aussi nombreuses qu'on aurait pu le croire ; pourtant, les dangers de cumul d'impositions comme ceux d'évasion fiscale sont réels. L'ouvrage sous revue ne contient pas seulement un intéressant historique du droit fiscal international mais une série de *capita selecta* de cette branche du droit : la détermination des rattachements fiscaux, notamment par le biais de critères nationaux et internationaux — voir la notion de l'établissement stable — ; les problèmes de la double imposition ; les aspects fiscaux de la fusion des entreprises et des prises de participation (ventilation des revenus imposables, rectification des résultats comptables et leurs conséquences) ; les évasions fiscales internationales, leurs modalités et les mesures de lutte ; les aspects fiscaux de la problématique Nord-Sud. Les principaux thèmes du droit fiscal international se trouvent ainsi couverts. Ne nous appesantissons pas sur quelques petits défauts de finition, surprenants sous la plume d'un juriste aussi



éminent (exemple : Communauté au lieu de Commission, page 23), ni sur la méthode consistant à imprimer toutes les citations, quelles qu'elles soient, sur un fond plus foncé, chose dont l'utilité n'apparaît pas à première vue.

R.P.

□ Giovanni CORDINI, **Gli inquinamenti industriali ed agricoli** (La pollution industrielle et agricole), Padova, Cedam, 1985, 192 pages.

La bibliographie sur la protection de l'environnement a acquis des dimensions assez imposantes, mais sur le terrain, il reste beaucoup à faire, vu la dichotomie entre les belles résolutions prises sur le plan international et les carences normatives sur le plan national. On peut avec l'auteur du présent ouvrage, parler légitimement de « perplexité » et même de « sentiment de désorientation » chez les opérateurs économiques, qui ne savent plus guère ce qui est contraignant et ce qui n'est que le souhait pieux.

L'ouvrage commence donc par l'examen de l'efficacité et de l'application uniforme du droit communautaire de l'environnement (où il conclut que de nombreuses difficultés nous attendent à l'avenir), pour se poursuivre par un chapitre sur les principes et la direction de la politique écologique communautaire, et l'évaluation préventive de l'impact de l'environnement. Des chapitres plus détaillés sont consacrés aux divers types de pollution qui ont leur

origine dans l'activité industrielle et agricole. Une copieuse annexe contient les actes et programmes de la CEE en matière d'environnement.

R.P.

□ Francis LÉONARD, **Exporter vers les marchés industriels**, Collection Diriger l'entreprise avec une préface de Monsieur Fred-Henri Firmenich, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes, 1985, 178 pages.

« L'objectif du livre », nous dit son auteur « est de décrire les principales décisions en gestion des exportations, les conditions de marché et d'environnement dans quelques pays et les modalités d'organisation de la fonction exportation », pour voir comment améliorer les résultats par une approche plus professionnelle. Pour ce faire, il étudie successivement la nature du marketing industriel et de la gestion des exportations, les décisions à prendre, les conditions de marché et d'environnement (notamment aux U.S.A., au Japon et en Chine), les structures d'organisation et les hommes. Le livre démontre que le marketing international diffère du national et indique les « faiblesses » d'approche que les exportateurs commettent trop souvent, à savoir se centrer sur la vente, négliger le marketing et ne pas disposer d'une structure d'organisation adéquate pour l'exportation.

R.P.

DROIT SOCIAL

Direction : Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

Les alternatives aux licenciements

N° 9-10 SEPTEMBRE-OCTOBRE 1985

Raymond SOUBIE : Quelques observations sur les accords
« donnant-donnant ».

*
* *

Jean-Marc BERAUD : La procédure de la réduction d'horaire.

Jean-Marc SPORTOUCH : Le contenu de la décision de réduction de temps du
travail.

Laurent BALART : Les réformes du chômage partiel (1984-1985).

Henry BLAISE : Les droits individuels des salariés face à une réduction de
temps de travail.

*
* *

Gérard COUTURIER : Le plan social : aspects juridiques.

Jean-Yves HOCQUET : Les conventions du fonds national de l'emploi.

Antoine LYON-CAEN : Analyse juridique des congés de conversion.

Rose-Marie VAN LERBERGHE : Le nouveau dispositif des congés de conversion.

Marie-Hélène DEBART et Gérard MOREAU : Le retour et la réinsertion des
travailleurs étrangers aux pays d'origine.

*
* *

Jean SAVATIER : La résiliation amiable du contrat de travail.

*
* *

Alain BANCAUD : L'idéal juridique réalisé : les colloques de la revue *Droit
social*.

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot
75005 Paris
(1) 46.34.10.30

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial
n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées