

REVUE DU

CK
BS

MARCHÉ COMMUN



Marché intérieur : une nouvelle impulsion grâce à l'acte unique ?, V. HIRSCH. — Association CEE-Turquie : à la recherche d'une nouvelle dynamique, D. AKAGÜL. — Conventions régionales contre la pollution marine : contenu et problèmes, participation de la Communauté, J. AUSSANT. — Application des règles de concurrence du Traité de Rome à l'autorité publique, D. WAELBROECK. — L'évolution la plus récente de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de liberté de prestations de services dans le secteur des assurances. Les arrêts "assurance-coassurance" du 4 décembre 1986, J. BIANCARELLI.

Ce numéro contient les tables annuelles 1986

N° 303 JANVIER 1987

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).

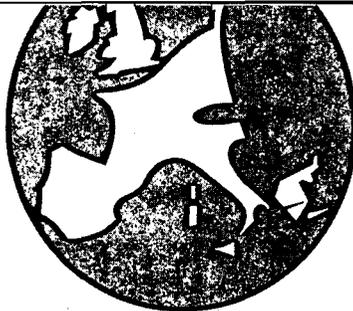
Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

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**

- 1 Marché intérieur : une nouvelle impulsion grâce à l'acte unique ? par Valérie HIRSCH

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

- 3 Association CEE-Turquie : à la recherche d'une nouvelle dynamique, par Deniz AKAGÜL, chercheur au CREI (Centre de recherches européennes et internationales) de l'Université de Lille
- 14 Conventions régionales contre la pollution marine : contenu et problèmes, participation de la Communauté, par Jill AUSSANT, conseiller juridique au secrétariat du Conseil des Communautés européennes

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 25 Application des règles de concurrence du Traité de Rome à l'autorité publique, par D. WAELBROECK, assistant de recherche à l'Institut d'Etudes européennes, avocat
- 35 L'évolution la plus récente de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de liberté de prestations de services dans le secteur des assurances. Les arrêts "assurance-coassurance" du 4 décembre 1986, par Jacques BIANCARELLI, maître des Requêtes au Conseil d'État, référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes

**actualités
et documents**

- 50 Communautés européennes

© 1987 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 MAILLET

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 : 552,88 + TVA 4 % 22,12 = 575 F (*)
 Étranger : 640 F franco

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 1.05.1986.

MARCHÉ INTÉRIEUR : UNE NOUVELLE IMPULSION GRÂCE À L'ACTE UNIQUE ?

Valérie HIRSCH

En adoptant 9 propositions sur les 13 en discussion, le Conseil « marché intérieur » du 1^{er} décembre est venu fort heureusement, à la veille du Sommet de Londres, redorer un bilan qui s'annonçait fort décevant. Sur les 106 mesures qu'il était prévu de décider en 1986 pour abolir les entraves à la libre circulation des personnes, des biens et des services dans la Communauté, seulement 20 décisions sont intervenues au cours du premier semestre et 27, au cours du second. Depuis l'adoption, en juin 1985, du « Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur », un cinquième des directives prévues ont cependant été adoptées et le retard (qui est aussi le fait de la Commission et du Parlement) ne paraît pas inquiétant. « Rien ne prouve aujourd'hui que l'échéance de 1992 ne pourra pas être respectée. A part sur le dossier de la fiscalité, il n'existe pas d'obstacles politiques majeurs mais, devant une telle entreprise, il faut un certain temps pour « lancer le train » note un expert de la Commission.

L'Acte Unique et la cohésion

Il est vrai que ce n'est pas tellement la volonté politique qui manque. Depuis le Sommet de Milan, les chefs d'État et de gouvernement n'ont cessé de réaffirmer la priorité absolue donnée à la réalisation du grand marché, indispensable pour relancer la construction européenne. Les présidences ont travaillé étroitement ensemble pour définir une stratégie. Dans beaucoup de domaines, les obstacles sont plutôt liés à la complexité technique des dossiers. Souvent, les ministres délégués à Bruxelles pour les Conseils « marché intérieur » n'ont ni la compétence, ni l'expérience de leurs collègues des autres Conseils. C'est pourquoi la présidence britannique a mis l'accent sur une meilleure préparation des Conseils en amont, dans les États membres, en renforçant la coordination entre les différents ministères concernés.

Cependant, c'est surtout de la mise en œuvre de l'Acte Unique en 1987 qu'une nouvelle impulsion est attendue tant il est vrai que les États membres privilégient encore trop souvent leurs soucis de clocher. Plusieurs directives sont bloquées depuis parfois 10 ans en raison de l'opposition de deux, voire d'un seul gouvernement. Ainsi, la proposition relative à la reconnaissance des diplômes d'architectes a été bloquée pendant 17 ans par la RFA et c'est seulement suite à la demande de la Commission de procéder à un vote, qu'elle a été adoptée l'année dernière. Désormais, avec l'Acte Unique, toutes les décisions pourront être prises à la majorité qualifiée, à l'exception du domaine de la fiscalité, de la libre circulation des personnes et ce qui concerne les droits des travailleurs. Mais il reste à voir quelle interprétation sera donnée aux nouvelles dérogations qui permettent à un pays invoquant la protection de l'environnement ou celle du climat social, de ne pas appliquer la directive (en plus des dérogations d'ordre public déjà inscrites dans l'article 36 du Traité). Ce sera à la Cour de Justice de trancher, si la Commission décide que ces dérogations ne sont pas justifiées. Cette dernière s'appuie d'ailleurs plus que jamais sur la Cour pour débloquer certains dossiers du Livre blanc. C'est ainsi qu'après l'arrêt « Nouvelles Frontières » confirmant l'application des règles de libre prestation des services aux transports aériens, Bruxelles a décidé, en juillet dernier, d'attaquer les compagnies aériennes des États



membres. L'arrêt récent de la Cour sur la co assurance, condamnant quatre États membres, dont la France, pour infraction aux règles du Traité, devrait aussi relancer les débats au Conseil sur la libre prestation des assurances-dommages, qui traînent depuis 10 ans.

Une source de blocage pourrait toutefois intervenir en 1987 si rien n'est fait pour renforcer la cohésion sociale et économique de la CEE. Les pays du sud de l'Europe, qui, avec l'arrivée de l'Espagne et du Portugal, commencent à représenter un réel poids politique, estiment, comme la Commission, que ce renforcement doit aller de pair avec la mise en œuvre du Livre blanc. La Grèce a ainsi demandé, dans une déclaration au Conseil du 1^{er} décembre, que la politique de cohésion fasse l'objet « d'un programme d'action intégré aussi clair et détaillé que le programme contenu dans le Livre blanc ». La Commission présentera, prochainement, des propositions pour accroître l'efficacité des Fonds structurels et, en particulier, de la politique régionale mais l'augmentation de leur dotation dépend de celle des ressources propres de la CEE. La balle est donc dans le camp de la RFA et de la Grande-Bretagne qui ne cachent pas leur réticence envers la politique structurelle, souvent qualifiée de saupoudrage inefficace, et qui estiment que cette cohésion découlera naturellement d'une plus grande intégration du marché commun. De même, ces pays n'apparaissent pas convaincus de la nécessité du « dialogue social », entamé cette année par la Commission, pour accompagner l'unification économique. Enfin, le renforcement de la convergence des politiques monétaires apparaît également comme une condition pour poursuivre la mise en œuvre du Livre blanc dont les priorités en 1987 porteront notamment sur la libéralisation des mouvements de capitaux et l'harmonisation des fiscalités indirectes.

Les services financiers

La libéralisation des services financiers constitue à la fois un des domaines les plus prometteurs pour les entreprises européennes et l'un des plus sensibles pour les États membres. Ceux-ci ont adopté, le 17 novembre, la première phase (crédits commerciaux à long terme, obligations et actions) du plan de libéralisation des capitaux. En fait, ce domaine était déjà libéralisé en RFA, France, Grande-Bretagne, Danemark et au Bénélux ; les autres États membres ayant obtenu une période de transition. C'est avec la deuxième phase (libéralisation des mouvements courants), qui fera l'objet de propositions de la Commission au printemps prochain, que l'affaire se corse. Elle implique en effet la suppression de tout contrôle des changes (qui existe encore en France et en Belgique), une plus grande autonomie des banques centrales, une harmonisation de la fiscalité sur les titres et des réglementations bancaires et surtout, un renforcement de la coopération monétaire en particulier en matière de taux d'intérêts. Ceux-ci deviendront en effet le principal instrument pour stabiliser les changes. En présentant la directive sur les mouvements de capitaux, Jacques Delors a indiqué qu'il « attendait un signe » sur le front monétaire, bien entendu de la part des Allemands. Mais il ne semble pas y croire pour le moment...

L'harmonisation des taxes indirectes (TVA et droits d'accise) ne pose pas moins de difficultés. Nécessaire pour supprimer les contrôles aux frontières (la TVA serait direc-

tement remboursée par le pays exportateur au pays importateur mais pour éviter des fraudes, il ne faudrait pas que la différence entre les taux soit supérieure à 5 %), elle exige que les gouvernements soient prêts à abandonner un de leurs instruments de politique économique et... une source importante de revenus. C'est surtout le cas du Danemark et de l'Irlande où la fiscalité indirecte est très élevée (16-17 % du PNB contre 10 % en moyenne dans les autres pays), mais la dispersion des taux dans la CEE selon les produits ne va pas moins soulever de difficiles arbitrages. En attendant les propositions de la Commission, prévues pour le début de l'année 1987, le Conseil n'a même pas encore adopté le « standstill » sur les taxes actuelles, suggéré en 1985 par Bruxelles, afin que les écarts n'augmentent plus. La Commission a d'ailleurs marqué indirectement son mécontentement, en retirant récemment une proposition visant à communautariser le régime de franchise fiscale pour les voyageurs.

La libre circulation de ces derniers dans la CEE fait aussi l'objet de débats bien difficiles et la proposition de janvier 1985 de la Commission visant à assouplir les contrôles aux frontières est toujours en souffrance comme celle concernant le droit de séjour des étrangers. Le regain des actions terroristes en Europe a donné cependant une nouvelle impulsion aux discussions dans le cadre du groupe TREVI (hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur).

Harmonisation et marchés publics

Ces deux thèmes seront également prioritaires en 1987. La nouvelle approche en matière d'harmonisation inscrite dans le Livre blanc devrait accélérer les travaux : au lieu d'établir des normes très détaillées, la CEE se bornera à fixer le cadre minimum en matière de protection de la santé et de l'environnement. Les normes nationales feront donc désormais l'objet d'une reconnaissance mutuelle. Cette approche promet d'être plus rapide (il a fallu en moyenne 10 ans pour adopter les 15 dernières directives), plus efficace (elles étaient souvent dépassées par le progrès technologique avant même d'être mises en vigueur) et plus adaptée (les normes communautaires étaient surtout respectées par les filiales de firmes américaines ou japonaises !). La première directive suivant cette nouvelle direction, qui porte sur les appareils à pression, est toujours en discussion au Conseil.

L'ouverture des marchés publics est une autre priorité de la Commission. Les directives de 1971 et 1977 sur le décloisonnement des fournitures pour les travaux publics n'ont jamais été respectées. Par exemple, les gouvernements ont eu recours aux procédures d'appels d'offres restreints pour échapper à leur application. Les Douze viennent donc d'adopter une directive plus sévère et, l'année prochaine, ils discuteront de son extension aux secteurs qui en sont pour le moment exclus (télécommunications, énergie, transports, eau et équipements militaires). Selon l'exécutif bruxellois, les pouvoirs publics, dont les commandes représentent près de 9 % du PIB de la Communauté, devraient montrer l'exemple aux milieux d'affaires, en généralisant l'adjudication communautaire et en respectant les normes européennes. Mais sont-ils prêts à jouer le jeu ? Les deux prochaines années feront sans doute figure de test. Il en va de la crédibilité de l'engagement des gouvernements à créer d'ici 1992 un espace sans frontières intérieures.

ASSOCIATION CEE-TURQUIE : À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

Deniz AKAGÜL

*Chercheur au CREI (Centre de recherches
européennes et internationales) de l'Université
de Lille*

Après avoir traversé une période difficile, les rapports turco-communautaires viennent de connaître un tournant important et portent les signes précurseurs d'un avenir mouvementé. En effet, à l'issue du Conseil d'Association réuni le 16 septembre dernier à Bruxelles, pour la première fois depuis l'intervention des militaires au pouvoir survenue le 12 septembre 1980 en Turquie, les ministres de la Communauté — à l'exception de la Grèce (1) — et leur homologue turc, confirmant le climat d'apaisement politique observé depuis un an (2), déclaraient leur intention de normaliser les rapports entre les parties. De ce fait, les problèmes économiques de l'association ne vont pas tarder à occuper le centre des débats. Par conséquent, à la veille des négociations où les parties prenantes s'appêtent à discuter les termes d'un compromis en vue de remédier au blocage de l'association et de préparer l'éventuelle adhésion de la Turquie (3), la réflexion économique présente un intérêt particulier.

I. — Historique

Au sein des relations extérieures de la Communauté, l'association avec la Turquie constitue l'une des premières expériences. En effet, ce n'est qu'un an et demi après l'entrée en vigueur du Traité de Rome et à peine quinze jours après la demande grecque, que la Turquie formula officiellement, le 31 juillet 1959, son souhait de s'associer à la CEE. Les négociations, entamées dès l'automne de cette même année, aboutirent, le 12 septembre 1963, à la signature de l'Accord d'Ankara créant une association entre la CEE et la Turquie. Ensuite, le 23 novembre 1970, la signature du Protocole Additionnel, précisant les conditions, modalités et rythmes de réalisation de l'union douanière et de la libre circulation des personnes et des capitaux, confirma la volonté des deux parties d'établir des rapports étroits et durables.

Ces traités sont d'autant plus significatifs pour la Turquie qu'ils constituent l'aboutissement d'un long processus historique qui illustre son attachement à l'Europe. En effet, situé à la jonction de l'Europe et de l'Asie, avec une superficie de 781 km², peuplé de 51 millions d'habitants, bastion avancé de l'OTAN dans le Moyen-Orient, ce pays, en devenant un jour membre à part entière de la CEE, veut ainsi achever son intégration à l'Europe (4).

(1) En raison des contentieux politiques, spécifiques aux rapports gréco-turcs, le ministre grec n'a pas adopté la décision de ce Conseil d'Association.

(2) Le 9 septembre 1985, cinq pays européens (Danemark, France, Norvège, Pays-Bas, et la Suède) avaient retiré leur plainte déposée contre la Turquie devant la Commission des droits de l'homme du Conseil d'Europe. En contrepartie, la Turquie s'était engagée à fournir pendant l'année 1986, trois rapports sur les progrès accomplis vers un retour à la démocratie et les efforts faits pour supprimer la torture. A ce propos, le Monde du 20 février 1986 indiquait que « l'argument selon lequel il ne faut pas risquer d'isoler la Turquie en se montrant trop exigeant quant au respect de la démocratie paraît donc prévaloir désormais en Europe ».

(3) Dans une interview accordée au journal *Le Monde* (13 décembre 1986), le Premier Ministre turc déclarait que son gouvernement à l'intention de déposer la candidature turque au cours de l'année 1987.

(4) A ce propos, les résultats du sondage, effectué par SIAR-Milliyet au mois de juin 1986 en Turquie, sont révélateurs : 51,5 % des personnes interrogées sont favorables à l'adhésion de la Turquie à la CEE, contre 10 % d'avis défavorable — avec 14,5 % d'indifférents et 24 % de sans opinions — (Pour les détails, voir le quotidien turc Milliyet du 27 juin 1986).



Tableau 1. — Les phases de l'Association CEE-Turquie

Phases	Traités	Dates d'entrée en vigueur	Objectifs
1) Préparatoire	<ul style="list-style-type: none"> • Accord d'association • Accord intérimaire 	01.12.64	— Le renforcement des relations commerciales
2) Transitoire	<ul style="list-style-type: none"> • Protocole additionnel 	01.01.73	<ul style="list-style-type: none"> — Libre circulation des marchandises — Libre circulation des personnes — Libre circulation des services — Rapprochement des politiques économiques
3) Définitive		01.01.85	<ul style="list-style-type: none"> — Union douanière — Coordination des politiques économiques — Adhésion éventuelle de la Turquie

Bien qu'au départ, les motivations d'ordre politique aient présidé au choix des parties prenantes, les mobiles économiques n'ont pas été pour autant absents dans leur esprit. En s'associant à la CEE, les dirigeants turcs espéraient profiter de l'aide financière de la Communauté pour améliorer les infrastructures et intensifier l'industrialisation du pays. Ensuite, le maintien des débouchés des produits agricoles turcs en Europe, menacés par la Grèce qui avait effectué une démarche analogue, constituait l'une des préoccupations économiques du côté turc. Enfin, bien que leur importance n'ait pu être perçue que vers la fin des années soixante, les possibilités d'embauche du surplus de main-d'œuvre turque dans les pays de la CEE, apaisant les tensions exercées à la fois sur le marché d'emploi et sur la balance des paiements extérieurs, sont à considérer parmi les avantages économiques attendus par la Turquie de son association à la CEE. Du côté de la Communauté, une fois les enjeux politiques soulignés — à savoir, d'une part ne pas mécontenter un pays allié situé dans une région instable de la planète où le nombre de pays hostiles à l'égard du monde occidental va s'accroissant et d'autre part, marquer des points dans la lutte d'influence menée face aux Etats-Unis dans cette partie du monde —, les motivations économiques, malgré leur apparence secondaire due au fait que l'économie turque occupe une place relativement peu importante au sein de l'économie mondiale, semblent avoir un certain poids en raison des perspectives prometteuses.

Bien que les événements politiques survenus en Turquie aient conditionné les rapports turco-communautaires durant les six dernières années, force est de constater que *les problèmes économiques* de l'association sont *antérieurs aux difficultés politiques* et n'en demeurent pas moins importants. En effet, c'est bien avant l'intervention des militaires en Turquie le 12 septembre 1980, que le gouvernement d'Ankara demandait à Bruxelles le gel de ses obligations commerciales (mai 1978) et que le Conseil d'Association se réunissait le 30 juin 1980, pour relancer l'association. Ensuite, il est à noter que chacune des interventions militaires (5) qui ont détérioré

les rapports turco-communautaires, ont été précédées par des crises, plus ou moins aiguës, de la balance des paiements turque ; par conséquent, il ne serait pas excessif d'affirmer l'existence d'un lien entre les difficultés de l'économie turque et les problèmes politiques de l'association, dans la mesure où la stabilité politique dépend de celle de l'économie dans un pays en voie de développement tel que la Turquie. Enfin, il ne faut pas perdre de vue le fait que la Turquie est un pays en voie de développement associé à une communauté dominée par des pays industriels hautement développés. En effet, le revenu par tête fait de la Turquie le pays le plus pauvre de l'OCDE ; 1 041 \$ en 1984, soit la moitié de celui du Portugal et le dixième de celui de la France. Et, une telle différence constitue un obstacle non négligeable au processus d'intégration de l'économie turque à la Communauté. A ce propos, les parties prenantes soulignaient déjà en 1963 « la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc » (6). Telles sont les raisons essentielles qui attribuent à la dimension économique une importance particulière au sein des rapports turco-communautaires. Si bien que, malgré les vœux exprimés de part et d'autre, l'accomplissement de l'intégration économique s'avère relativement plus difficile que celle réalisée dans le domaine politique et le climat optimiste qui régnait au début des années soixante-dix a vite cédé la place à un climat pessimiste, de telle sorte qu'en 1980 « la relance de l'association » était à l'ordre du jour du Conseil d'Association.

En effet, bien que la phase préparatoire (1964-1972) consacrée au développement des échanges commerciaux ait atteint son but, les résultats de la phase transitoire (1973-1984) ne sont guère satisfaisants. Alors que la phase définitive (1985-1995), destinée à l'achèvement de l'union douanière et à l'ouverture des négociations sur l'adhésion éventuelle de la Turquie à la CEE, est théoriquement entamée, non seulement aucun des objectifs de la phase transitoire n'est atteint, mais aussi les progrès réalisés durant la phase préparatoire sont remis

(5) Depuis 1946, date de la transition à la démocratie parlementaire pluraliste, la vie politique en Turquie a été interrompue à trois reprises par des interventions militaires. La première a eu lieu le 27 mai 1960 et les militaires ont quitté le pouvoir en 1961. La pronouncement du 12 mars 1971 contraignant le gouvernement en place à démissionner constitue la deuxième intervention, cependant le parlement élu au suffrage universel n'a pas été dissous comme en 1960 et jusqu'aux élections législatives de

1973, les gouvernements successifs ont demandé la confiance de ce parlement. La troisième et la dernière intervention a eu lieu le 12 septembre 1980 ; le parlement a été dissous et les partis politiques interdits. Le retour à la démocratie, entamé progressivement avec les élections législatives de novembre 1983, marque davantage la vie politique depuis les législatives partielles de septembre 1986.

(6) Article 2, alinéa 1 de l'Accord d'Association.

Tableau 2. — Quelques données comparatives entre la CEE et la Turquie

	CEE	Turquie
Production		
PIB aux prix du marché 1983 (en milliard d'Ecus)	2 592,0	55,9
Répartition sectorielle du PIB 1983 (en %)		
— Agriculture	3,8	19,5
— Industrie	39,1	32,6
— Services	57,1	47,9
Emploi		
Répartition sectorielle de l'emploi 1984 (en %)		
— Agriculture	7,4	58,9
— Industrie	34,6	16,7
— Services	58,0	24,3
Taux de chômage (1983)	10,1	16,1
Commerce extérieur (1983)		
Ecu par habitant :		
— Importations	2,5	0,2
— Exportations	2,4	0,1
En % du PIB :		
— Importations	25,7	18,8
— Exportations	24,9	11,6

Sources : Eurostat et OCDE.

en cause. Concernant la libre circulation des marchandises, la Turquie pour sa part n'a pas procédé aux réductions des droits de douanes prévues par le Protocole Additionnel à l'exception des deux premières, la CEE pour sa part a introduit de nouvelles restrictions quantitatives aux produits turcs. Loin de réaliser la libre circulation des personnes, plusieurs pays de la CEE ont rendu obliga-

toire pour les ressortissants turcs l'obtention d'un visa d'entrée depuis l'automne 1980. Il est facile d'allonger la liste de ces observations négatives : finalement on aboutit à un bilan qui est loin d'être satisfaisant.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, d'une part l'évolution des échanges commerciaux et d'autre part l'émergence des divergences, révèlent l'existence d'un *processus paradoxal*. Alors que le cadre institutionnel de l'association n'imposait pas d'obligations rigides pour la phase préparatoire, les échanges commerciaux se sont développés ; en effet, la part des Six dans le volume du commerce extérieur turc qui accusait une tendance à la baisse avant l'Accord d'Association, passant de 30,8 à 40,5 % a crû considérablement. En revanche, lors de la phase préparatoire, malgré les dispositions du Protocole Additionnel visant l'union douanière qui auraient dû favoriser le développement des échanges, un *phénomène de stagnation est apparu*. La part des Neuf dans le commerce extérieur turc, passant de 51,7 à 31,9 % s'établissait presque au même niveau que celle des Six en 1965 ; le développement de la phase préparatoire n'a donc pas pu être consolidé lors de la phase suivante (voir tableau n° 3).

L'évolution des mouvements de main-d'œuvre est presque identique à celle observée dans le domaine commercial. Si bien que, le nombre de travailleurs turcs dans la Communauté, négligeable au début des années soixante, atteignait 656 000 en 1974 ; ce qui correspond à 14 % de la main-d'œuvre étrangère employée dans la Communauté et à 90 % des travailleurs turcs à l'étranger. Depuis cette année, où la quasi-totalité des pays européens décidaient l'arrêt de l'immigration, les effectifs semblent être stables : en 1980, le nombre de travail-

Tableau 3. — Evolution des échanges commerciaux turco-communautaires

Années	Importations turques (1)			Exportations turques (1)			Balance commerciale (3)
	En millions de \$	En % des import. turques	En % des export. (2) de la CEE	En millions de \$	En % des export. turques	En % des import. (2) de la CEE	En millions de \$
1965	162	28	0,5	157	34	0,4	-5
1966	239	33	0,6	169	35	0,4	-70
1967	240	35	0,6	177	34	0,4	-63
1968	285	37	0,7	164	33	0,4	-121
1969	273	36	0,6	215	40	0,4	-58
1970	305	34	0,6	239	41	0,4	-66
1971	430	40	0,7	267	39	0,4	-163
1972	623	41	0,9	347	39	0,5	-276
1973	1 155	55	1,2	611	46	0,7	-544
1974	1 674	45	1,2	719	47	0,5	-955
1975	2 239	49	1,5	620	44	0,5	-1 619
1976	2 243	45	1,4	944	49	0,6	-1 299
1977	2 391	42	1,3	863	50	0,5	-1 528
1978	1 749	40	1,0	1 084	48	0,5	-710
1979	1 803	36	0,8	1 215	49	0,4	-588
1980	2 199	28	0,8	1 206	44	0,4	-993
1981	2 465	28	0,8	1 465	31	0,5	-1 000
1982	2 441	27	0,9	1 635	28	0,6	-806
1983	2 584	28	1,0	1 950	34	0,7	-634
1984	3 290	30	1,2	2 774	39	0,8	-516
1985	3 547	31	1,4	3 133	39	0,9	-678

(1) 1965-1972 les Six, 1973-1980 les Neuf, 1981-1984 les Dix et 1985 les Douze.

(2) Extra-communautaires.

(3) Exportations turques - Importations turques.

Source : OCDE.



leurs turcs dans la Communauté s'établissait à environ 700 000. Parallèlement, la préoccupation centrale qui fut, au départ, l'organisation du flux migratoire turc vers les pays de la Communauté, céda la place à la recherche des mesures d'incitations au retour. A cet effet, perçue comme un phénomène conjoncturel au début des années soixante, devenue cependant structurelle, l'*immigration turque* dans la Communauté constitue, à l'heure actuelle, l'un des problèmes majeurs de l'association.

Quant aux mouvements de capitaux, malgré les difficultés statistiques qui rendent difficile l'observation de leur évolution, on peut dire que la phase préparatoire est marquée par une nette progression des pays européens au sein des créanciers de la Turquie. Cependant, étant donné que les prêts de la BEI représentent une partie relativement peu importante de l'ensemble (en 1982, 4,3 % de la dette extérieure turque et environ 12 % de la dette turque envers les pays de la Communauté) et que le reste émane des gouvernements et du marché financier européens, il n'est pas aisé d'attribuer cette évolution à l'association. En effet, si l'on se réfère uniquement aux prêts consentis dans le cadre des quatre Protocoles Financiers, depuis la signature de l'Accord d'Association, la Turquie a reçu de la BEI 752 millions d'unité de compte (7) : ce qui est, certes, une somme non négligeable, mais peu importante dans le cas de l'économie turque. En effet, les dirigeants turcs sont d'avis que, sur le plan financier, la Turquie n'a pas trouvé ce qu'elle espérait de l'association.

En ce qui concerne l'évolution des investissements directs européens en Turquie, il apparaît que les firmes européennes ont perdu du terrain durant la phase transitoire : alors qu'en 1974, 73 des 159 firmes étrangères installées en Turquie étaient d'origine européenne, en 1982, leur nombre s'établissait à 66 sur un total de 170. Sur ce plan, jusqu'en 1980, les pays de la Communauté ont réclamé des assouplissements dans le cadre juridique régissant les investissements directs étrangers. Cependant, bien que les pouvoirs publics turcs aient assoupli ces textes, il n'y a pas eu de changements notables dans les flux d'investissements directs en provenance des pays européens.

Toutes les observations convergent sur le fait que les relations économiques ont connu une stagnation, voire même une régression durant la phase transitoire. Et, étant donné que les divergences ont surgi lors de cette phase, on peut penser que cette évolution est due à une incompatibilité entre les clauses du cadre institutionnel et les intérêts économiques des parties prenantes. Cependant, bien que cette approche ait une part de vérité, elle se révèle restrictive, dans la mesure où elle adopte une démarche statique, en évacuant toutes références à la dynamique et à l'environnement extérieur de l'association. Car, d'une part, depuis la signature de l'Accord d'Association les économies des parties prenantes ont évolué en fonction de leur dynamique propre et, d'autre part, si les échanges turco-communautaires se sont développés au sein d'un environnement extérieur stable durant la phase préparatoire, celui-ci s'est profondément

modifié lors de la phase transitoire. A cet effet, il est intéressant de discerner d'abord l'impact de l'environnement extérieur, avant de découvrir les forces internes qui ont remis en cause la dynamique de la phase préparatoire.

II. — L'association et son environnement

En situant la CEE par rapport aux autres partenaires commerciaux de la Turquie, il apparaît que pendant la phase préparatoire les échanges turco-communautaires se sont développés aux dépens des autres pays de l'OCDE, en particulier des Etats-Unis, tandis que durant la phase transitoire, la CEE a vu sa part diminuer au profit des pays de l'OPEP (Cf. graphique n° 1).

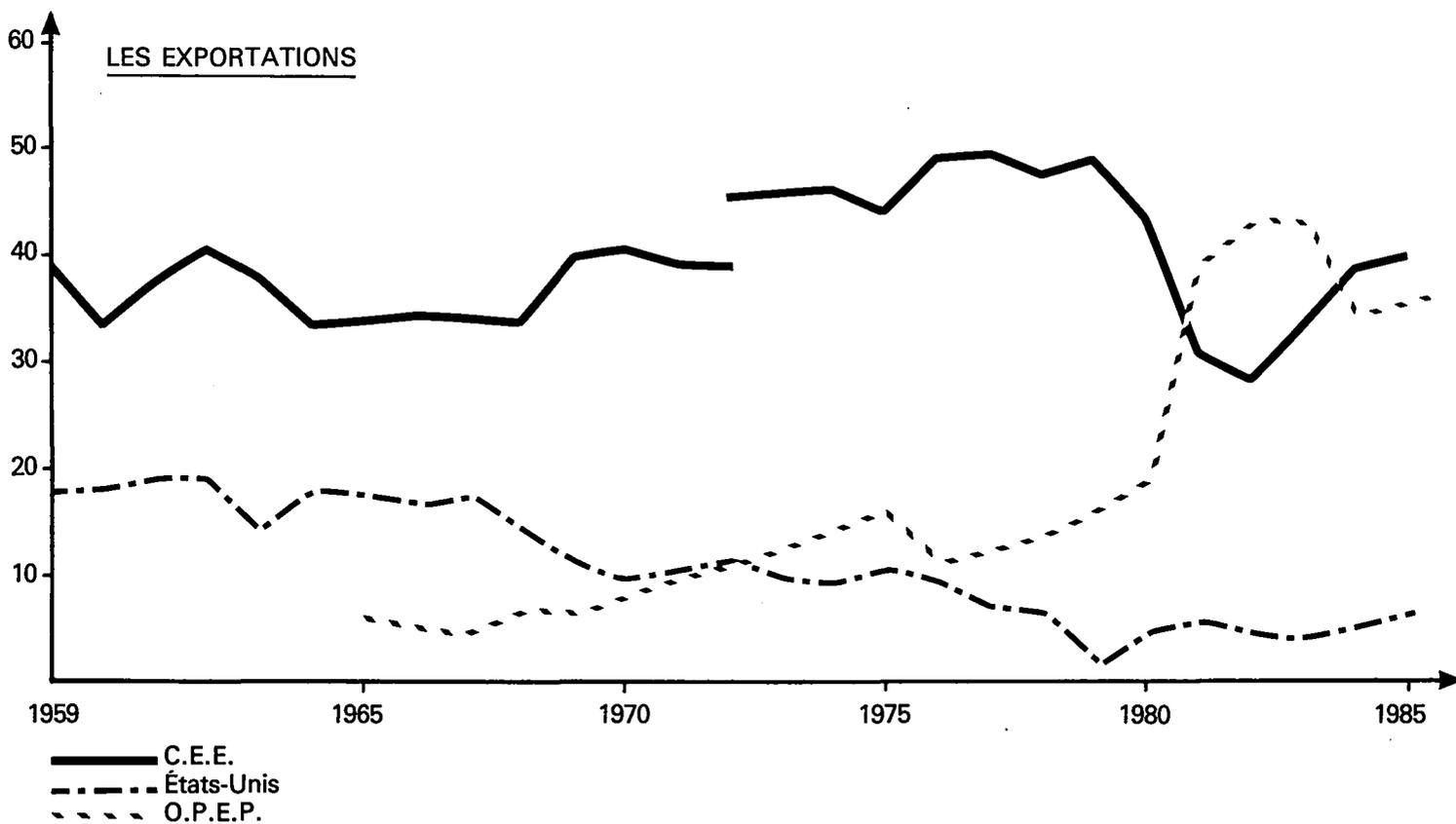
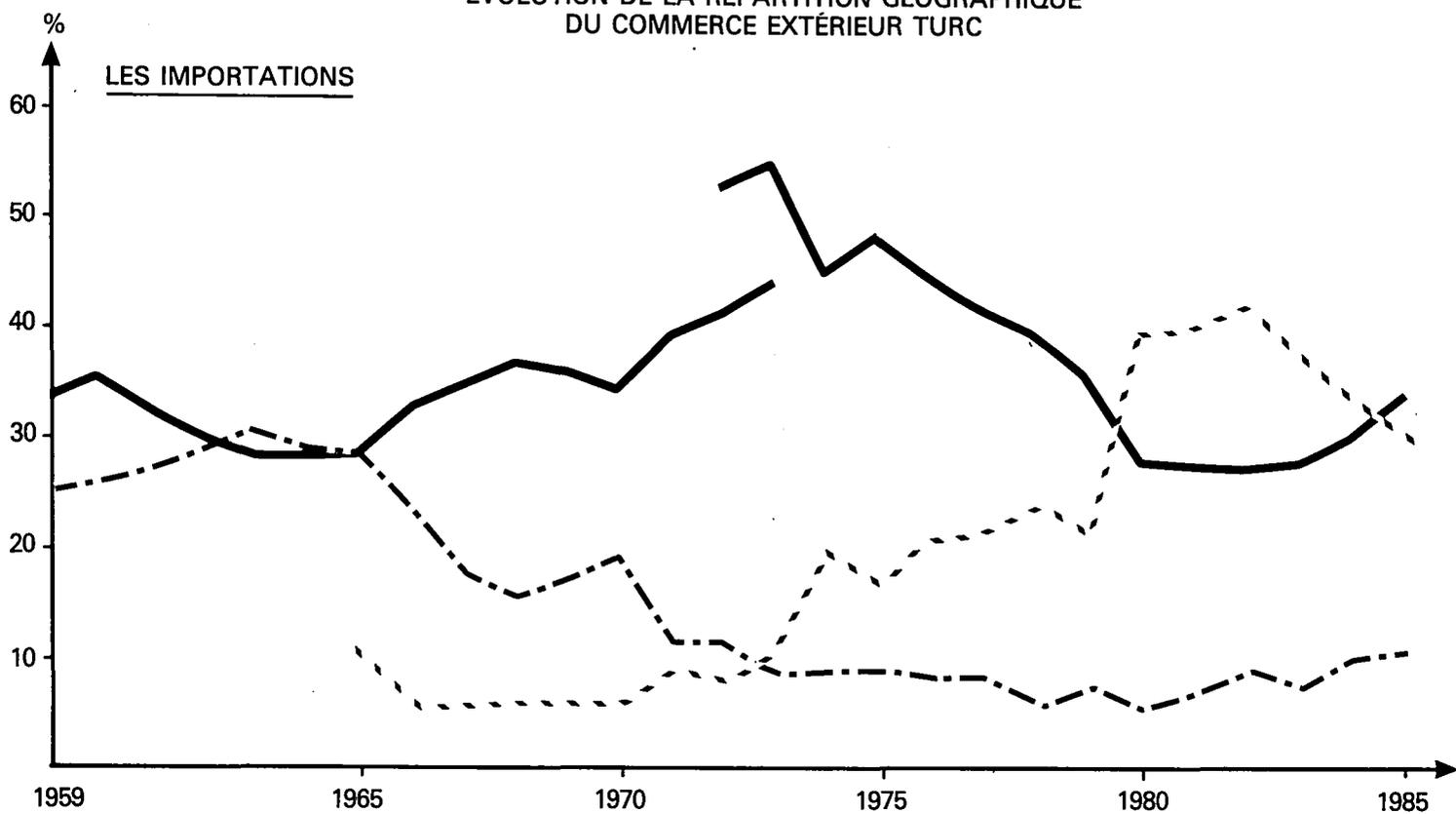
L'évolution de la phase préparatoire peut être interprétée comme une reconquête, par les pays de la CEE, de la place qu'ils occupaient dans le commerce extérieur turc avant la Deuxième Guerre Mondiale, dans la mesure où la fin de cette guerre marque le début d'une période où apparaissent, pour la Turquie, des relations alternatives à celles avec l'Europe. En effet, les Etats-Unis, en devenant le principal créancier de la Turquie à partir de la seconde moitié des années quarante, avaient pris la place des pays européens dans le commerce extérieur turc. Entre 1946 et 1962, le montant des fonds mis à la disposition de la Turquie s'élève à 1 582 millions de \$; ce qui correspond à 76 % des aides financières reçues par la Turquie durant cette période. En outre, étant donné l'importance des dons qui représentent 63 % de ces fonds, il n'est pas surprenant que les Etats-Unis soient devenus le premier partenaire commercial de la Turquie. C'est pourquoi, bien que les échanges entre l'Europe et la Turquie aient connu une certaine reprise après la période de reconstruction de l'Europe, ils n'arrivèrent plus à atteindre leur niveau d'avant guerre et accusèrent un certain essoufflement vers la fin des années cinquante.

Mais à partir des années soixante, les Etats-Unis, au lieu d'aider directement la Turquie ont préféré lui procurer des fonds dans le cadre des organismes internationaux (comme l'OCDE, la Banque Mondiale, etc.) ; leur but était de transférer à l'Europe la charge de leur aide et d'alléger de cette façon la charge de l'économie américaine. Comparée à la période 1946-1962, la décennie soixante est marquée par une nette progression des aides financières européennes face à celles des Etats-Unis ; en 1967, la dette turque envers le gouvernement américain représentait 36,3 % du total. C'est donc, dans une période où les relations turco-américaines tendaient à s'affaiblir qu'est survenue la signature de l'Accord d'Association CEE-Turquie.

En ce qui concerne la phase transitoire, les chocs pétroliers constituent les principaux facteurs externes qui expliquent l'évolution des échanges turco-communautaires. D'une part, la ponction exercée par les importations de pétrole sur les importations turques de produits manufacturés en provenance de la CEE et d'autre part, l'émergence d'un pouvoir d'achat dans une région proche de la Turquie, ont contribué à la baisse de la part de la CEE dans le commerce extérieur turc.

(7) 1^{er} Protocole (1964-1969) 175 millions d'unité de compte.
2^e Protocole (1973-1976) 220 millions d'unité de compte.
Protocole Additionnel (1973-1976) 47 millions d'unité de compte.
3^e Protocole (1977-1981) 310 millions d'unité de compte.
Le 4^e Protocole d'un montant de 600 millions d'u.c. n'a pas été signé en raison de la détérioration des rapports politiques après l'intervention des militaires en Turquie.

GRAPHIQUE N° 1 :
ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE
DU COMMERCE EXTÉRIEUR TURC



Source : Calculs personnels à partir des données de l'O.C.D.E.

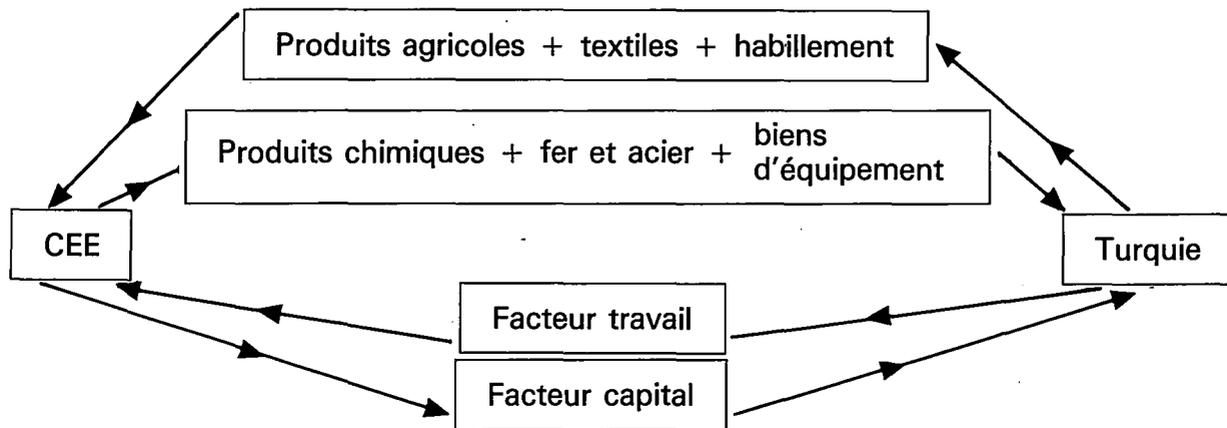


Il convient donc de remarquer que *les facteurs* qui ont influencé l'évolution des échanges commerciaux turco-communautaires *diffèrent selon les phases de l'association*. Car, s'il est légitime d'évoquer les Etats-Unis en tant que pôle alternatif à la CEE, il n'en va pas de même pour les pays de l'OPEP qui se présentent plutôt en tant que pôle complémentaire, en raison de la différence de structure par produit des flux commerciaux. A cet effet, bien que les facteurs externes à l'association cités ci-dessus aient influencé de façon substantielle l'évolution des échanges, il serait abusif de conclure à leur prédominance en tant que variables explicatives. Il existe, en effet, des raisons qui conduisent à adopter une attitude prudente dans l'interprétation de l'impact des chocs pétroliers sur les échanges CEE-Turquie. D'abord, il est intéressant de constater que si la part de la CEE aussi bien dans les importations que dans les exportations turques a diminué durant la phase transitoire, les années où l'on assiste au renversement de tendance sont différentes selon les flux : alors que la part de la CEE dans les importations turques tend à diminuer à partir de 1973 et se stabilise en 1980, celle dans les exportations croît légèrement jusqu'en 1980 et chute brusquement en 1981. Il apparaît dès lors que l'évolution de la part de la CEE dans les exportations turques n'est pas entièrement imputable aux chocs pétroliers, puisqu'il existe un décalage d'au moins sept ans entre la croissance de la demande des pays de l'OPEP et la hausse de la part de ces pays dans les exportations turques, qui s'explique plutôt par la stagnation de l'offre turque. Ensuite, bien qu'une relation inverse entre les parts relatives de la

CEE et du pétrole dans les importations turques existe, la diminution de la part de la CEE n'est pas entièrement imputable à la hausse du prix du pétrole, puisque l'évolution des prix relatifs s'avère insuffisante pour expliquer la hausse de la part du pétrole (8). En revanche, l'explication fondamentale réside dans la diminution de la capacité d'importation de l'économie turque (9) qui fait intervenir d'autres variables que les termes de l'échange. En somme, il semble que *les chocs pétroliers n'ont fait qu'avancer l'échéance des difficultés qui allaient se poser*. Par conséquent, il convient de chercher d'autres explications que les chocs pétroliers pour éclairer l'évolution de la phase transitoire. Au sein de cette perspective, une approche puisant dans la dynamique en fonction de laquelle les échanges commerciaux se sont développés durant la phase préparatoire, s'avère particulièrement fructueuse.

III. — La dynamique de la phase préparatoire et sa remise en cause

Le schéma ci-dessous visualisant la structure des relations économiques turco-communautaires montre la nécessité de considérer l'ensemble des mouvements de marchandises et de facteurs de production pour expliquer l'évolution des échanges commerciaux.



(8) L'ajustement effectué sur la période 1968-1983, entre le prix relatif du pétrole et sa part dans les importations turques montre que le lien entre ces deux variables n'est pas aussi important que l'on pourrait s'y attendre.
 $\hat{m}_p = 9,213 P_p / P_g - 1,81$ $R^2 = 0,829$
 (8,263) $DW = 0,733$

\hat{m}_p = la part du pétrole dans les importations.
 P_p = indice de prix du pétrole.
 P_g = indice de prix des importations turques.

Source : Deniz AKAGÜL, « L'analyse des relations économiques entre l'Europe et la Turquie : le cas de l'Association CEE-Turquie », Thèse, Lille 1986.

(9) Evolution de l'indice de la capacité d'importation de la Turquie (1).

Base 100 = 1968							
1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
100	110	150	170	190	250	180	160

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
180	180	160	130	150	170	190	170

$$(1) \text{ Capacité d'importation} = \frac{X + K - R}{P_m}$$

X = recettes d'exportations + les envois de fonds des travailleurs émigrés.
 K = apport de capitaux à long terme.
 R = versements au titre de l'amortissement de la dette et des bénéfices.
 P_m = valeur unitaire des importations.

Source : Deniz AKAGÜL, « L'analyse des relations économiques entre l'Europe et la Turquie : le cas de l'Association CEE-Turquie », Thèse, Lille 1986.

Etant donné l'écart de développement entre les deux pôles, le schéma obtenu n'a rien de surprenant. Cependant, en raison des interdépendances entre les flux monétaires engendrés par les mouvements de marchandises et de facteurs de production, il a le mérite de faire apparaître l'équilibre financier relatif issu de la structure de ces différents mouvements. D'une manière générale, la Turquie comble son déficit commercial vis-à-vis de la CEE avec un excédent dans les mouvements de facteurs de production.

Les politiques économiques expansionnistes suivies en Turquie, pendant la majeure partie des années soixante et soixante-dix, en stimulant la croissance de la demande de biens d'équipement et de biens intermédiaires, ont favorisé le développement des importations en provenance de la CEE. Cependant, étant donné que ces mêmes politiques ont entravé la croissance des exportations, elles n'ont pu être suivies que dans la mesure où les moyens de financement du déficit commercial se sont développés. Dans ce contexte, la croissance rapide des envois de fonds des travailleurs émigrés d'une part, et les aides financières de plus en plus croissantes des pays de la CEE d'autre part, ont constitué les principaux moyens de financement ayant permis le surcroît du déficit commercial turc vis-à-vis de la CEE. Pendant la phase préparatoire, les échanges commerciaux ont connu un développement basé sur cette dynamique.

A partir des premières années de la phase transitoire, l'évolution des moyens de financement du déficit commercial turc n'ayant pas suivi la détérioration de la balance commerciale, cette dynamique a été remise en cause. Bien que le recours de la Turquie à un endettement massif auprès du marché financier international ait camouflé les conséquences de cette remise en cause durant la période 1974-1977, lorsqu'en 1978 les crédits à court terme dont l'expansion avait été rapide n'ont pu être renouvelés, la Turquie plongeait dans une crise des paiements extérieurs dont elle n'a pu sortir en 1980 que grâce à un réaménagement de 3 milliards de \$ de sa dette extérieure. En effet, au moment où les Turcs demandaient, au cours du 21^e Conseil d'Association (mai 1978), le gel de leurs obligations commerciales et l'accroissement de l'aide financière de la Communauté, la Turquie avait accumulé une dette extérieure de 14 milliards de \$ dont 7,5 milliards à court terme. La même année, la charge de la dette représentait 41 % des exportations turques, alors qu'en 1973 la dette s'établissant à 3,3 milliards de \$, cette charge correspondait à 10 % des exportations.

(10) La structure des échanges commerciaux turco-communautaires.

Produits (sections de la C.T.C.I. Rév. 1)	CEE		Turquie	
	Turquie 1966	1983	CEE 1966	1983
(0 + 1) Prod. alimentaires, boissons, tabacs	0,4	0,6	45,9	22,2
(2 + 4) Matières brutes	2,1	6,0	43,2	12,4
(3) Combustibles	0,5	1,4	0,2	10,4
(5) Produits chimiques	25,9	22,0	0,9	1,0
(6) Produits manufacturés (1)	19,4	15,3	9,6	23,3
(7) Machines et matériels de transport	47,8	51,3	+	2,1
(8) Autres produits manufacturés (2)	4,0	3,4	0,2	28,4
Total	100	100	100	100

(1) CEE → Turquie Fer et acier
 Turquie → CEE Textiles

(2) Turquie → CEE Habillement

Source : OCDE « Echanges par produits ».

Bien que la coïncidence chronologique laisse croire à la prédominance du rôle joué par le premier choc pétrolier dans cette crise, plusieurs études, tout en attribuant une part de responsabilité non négligeable à la détérioration des termes de l'échange, montrent qu'il existe d'autres causes plus importantes à l'origine du déséquilibre de la balance des paiements turque (11). En effet, selon l'une de ces études, réalisée par Dervis et Robinson, le poids de la hausse du prix du pétrole dans la crise de la balance des paiements turque est de 12 %, en revanche, 32 % revient à la surévaluation de la livre turque, 21 % à la stagnation des envois de fonds des travailleurs émigrés, 5 % à la croissance des investissements et 30 % aux autres causes (la stagnation de la demande étrangère, etc.). Ces résultats sont d'autant plus significatifs qu'en dévoilant l'ampleur des causes liées aux politiques économiques suivies en Turquie et à l'évolution économique dans les pays de la CEE, ils montrent qu'il faut chercher les origines de la remise en cause de la dynamique de la phase préparatoire au sein même de l'association.

IV. — Le rôle des facteurs internes dans la remise en cause de la dynamique de la phase préparatoire

1) Les politiques économiques suivies en Turquie depuis la phase transitoire

Dans le climat optimiste du début des années soixante-dix, les pouvoirs publics turcs ont arrêté un plan de développement ambitieux. En effet, la deuxième stratégie d'industrialisation qui s'est substituée en 1973 à la première avant que celle-ci aboutisse à son terme (1977), prenant 1995 comme horizon, définissait les principales orientations de la période recouvrant les phases transitoire et définitive de l'association et visait à porter progressivement le taux de croissance du PNB de 7 à 8,9 % par an sur l'ensemble de la période. A l'égard de l'association, l'objectif principal de cette stratégie est symbolique ; puisqu'en visant à porter le PNB par habitant à 1 500 \$ en 1995, il signifie implicitement que le PNB par habitant qui était inférieur à 400 \$ en 1972 allait atteindre en fin de période le niveau auquel se situait celui de l'Italie à l'époque.

Mais, face à la crise de la balance des paiements, cette tentative d'accélération du rythme de la croissance a dû être abandonnée. Et, les pouvoirs publics turcs n'ont eu d'autres solutions que de recourir à des politiques déflationnistes strictes en 1978 et de mettre en œuvre un *programme d'ajustement* en janvier 1980 suivi jusqu'à nos jours. A cet effet, la crise de 1978 constitue un tournant, dans la mesure où les politiques suivies depuis donnent moins de poids au remplacement des importations en tant que principe directeur d'une straté-

(11) — The Foreign Exchange Gap, Growth and Industrial Strategy in Turkey : 1973-1983, Dervis Kemal et SHERMAN Robinson, World Bank Staff Working Paper n° 306, Washington 1978.

— Adjustment experience and Growth prospects of the semi industrial economies, Jaspersen Frederick, World Bank Staff Working Paper n° 477, Washington 1981.

— La Stratégie de Croissance Alternative (publié en turc), AKAT Asaf Savas, Iletisim Yayinlari, Istanbul 1983.



gie d'industrialisation et marquent la volonté de supprimer le principal obstacle au développement, c'est-à-dire le déséquilibre de la balance des paiements, en donnant la priorité aux exportations. Ce changement de cap est d'autant plus intéressant à remarquer qu'il révèle la part de responsabilité des politiques économiques dans la crise, par conséquent dans la remise en cause de la dynamique de la phase préparatoire. A ce propos, il convient d'étudier, en particulier, les trois aspects suivants de ces politiques :

- la surévaluation de la livre turque durant la décennie soixante-dix,
- la pérennisation du protectionnisme,
- l'élargissement sectoriel du protectionnisme.

Bien qu'en règle générale une dévaluation améliore les résultats de la balance des paiements, malgré la détérioration de cette dernière la livre turque a été surévaluée durant la majeure partie de la décennie soixante-dix. En effet, à l'exception de 1971 et de 1973, les dévaluations successives ne reflètent pas l'écart entre le taux d'inflation turc et celui des principaux partenaires commerciaux industrialisés de la Turquie ; ce n'est qu'à partir de 1980 que l'indice du taux de change nominal a pu dépasser celui des prix relatifs (12). Si les limitations quantitatives des importations ont atténué, dans une certaine mesure, l'impact négatif de la surévaluation, l'évolution du taux de change effectif réel pour les exportations, en restant durablement en dessous de son niveau de 1970 durant toute la décennie, montre que les mesures d'incitation n'ont pas été suffisantes pour enrayer l'effet négatif sur la balance commerciale [13]. Il apparaît donc que les politiques suivies jusqu'en 1980, en matière du taux de change, en décourageant les exportations, ont constitué un facteur de déséquilibre : les exportations turques ont accusé une stagnation pendant la seconde moitié de la décennie soixante-dix où la livre turque a été largement surévaluée, alors qu'à partir de 1980 elles ont connu une croissance rapide.

Au sein de la stratégie de remplacement des importations par les productions nationales, si le *protectionnisme* s'est révélé un moyen efficace pour la Turquie dans ses efforts d'industrialisation, sa *pérennisation*, en décourageant les exportations et en augmentant à terme ses besoins d'importations, a constitué un *facteur de déséquilibre structurel*. En effet, une grande partie de l'industrie turque incitée par les profits élevés du marché national protégé par les limitations quantitatives et des interdictions d'importations s'est orientée davantage vers l'intérieur, et les marchés extérieurs ont perdu leur attrait.

(12) Evolution du taux de change effectif réel (1).
Base 100 = 1973

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
92,7	111	98,1	100	95,3	95,3	90,5	85,8	88,1	74,6	106	125	154

(1) Par rapport aux pays suivants : les Etats-Unis, la RFA, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse.
Source : GÖNENSAY Emre, in « Country Experience with Restructuring Incentives: The Case of Turkey », Kiel Conference Economic Incentives, 18-22 June 1984.

(13) Evolution du taux de change effectif réel pour les exportations.
Base 100 = 1973

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
125	107	100	89,6	—	97,2	91,2	81,7	66,7	96,7	117	140

Source : CILLER Tansu, in « les politiques et les problèmes du taux de change dans le monde et en Turquie » (publié en turc), Publication de la Chambre d'Industrie d'Istanbul, n° 13, Istanbul 1983.

C'est pourquoi, dans la plupart des mesures de stabilisation, les mesures d'incitation des exportations sont accompagnées par d'autres qui réduisent la demande intérieure non seulement pour freiner les importations mais aussi pour contraindre l'industrie turque à exporter. Par ailleurs, étant donné que le développement de l'industrie turque a été lié à la demande intérieure, la forte croissance de cette dernière incitant la demande de biens intermédiaires d'origine étrangère en raison de l'absence de productions nationales en amont, a contribué à terme au déséquilibre de la balance commerciale. En effet, si la substitution des importations a été l'une des sources de la croissance du PIB durant la période 1963-1968, à partir de la fin des années soixante, elle a contribué à la croissance des importations au lieu de les diminuer (14).

Face à cela, pour réduire les pressions exercées par les importations de biens intermédiaires sur la balance des paiements, les pouvoirs publics turcs ont *élargi le protectionnisme* aux secteurs de biens intermédiaires. Mais, cet élargissement, en augmentant les coûts de production des industries de biens de consommation, a *réduit* substantiellement la *compétitivité* de ces dernières sur les marchés extérieurs. En effet, les mesures d'incitations des exportations se sont avérées insuffisantes pour annuler le coût supplémentaire dû aux droits de douanes élevés frappant les inputs importés et aux situations de concurrence imparfaite apparues dans la quasi-totalité du secteur de biens intermédiaires (15). Conjugée à la pérennisation du protectionnisme, cette situation a éloigné la structure prix-capacité de l'industrie turque des normes mondiales.

Bien que les effets négatifs de la surévaluation de la livre turque aient pu être écartés rapidement depuis 1980 grâce à des ajustements successifs du taux de change, l'élimination de ceux dus à la pérennisation et à l'élargissement sectoriel du protectionnisme s'avère relativement lente malgré l'abandon des limitations quantitatives depuis la fin de 1983 et nécessite d'autres mesures, en raison de leur caractère structurel. A cet effet, les politiques économiques suivies en Turquie durant la décennie soixante-dix ont une part de responsabilité non négligeable dans la crise de la balance des paiements et, par conséquent dans la remise en cause de la dynamique de la phase préparatoire.

Toutefois, il serait abusif de leur attribuer plus de rôle qu'elles en méritent dans cette remise en cause. Car il ne faut pas perdre de vue que si les exportations, et plus spécialement celles de produits industriels, ont crû rapidement après les mesures de stabilisation de janvier 1980, c'est aussi grâce à la structure industrielle mise en place durant les périodes précédentes. Par ailleurs, le fait d'attribuer l'origine de cette remise en cause uniquement aux politiques économiques suivies en Turquie laisse en suspens les raisons du *rééquilibrage* des échanges turco-communautaires à la *baisse* et de la *stagnation des moyens de financement du déficit commercial turc*.

En effet, la période qui a suivi la crise de la balance des paiements turque, est marquée par une tentative de *rééquilibrage des échanges turco-communautaires* basée davantage sur les efforts de limitation des impor-

(14) Selon l'étude réalisée par la Banque Mondiale, la contribution de la substitution des importations à la croissance du PIB est de +8,3 % pour la période 1963-1968 et de -1,4 pour la période 1968-1973.

(15) Voir « Les positions dominantes dans l'industrie turque » (publié en turc), BAGRIACIK Atila, Dünya Yayinlari, Istanbul 1983.

tations turques en provenance de la CEE que sur ceux d'accroissement des exportations turques vers la CEE. Or, depuis 1980 les politiques suivies en Turquie ne constituent plus un obstacle au développement des exportations. Par conséquent, il convient de s'intéresser davantage à l'impact de la demande de la CEE, pour expliquer l'évolution des exportations turques vers la CEE.

D'un autre côté, la remise en cause de la dynamique de la phase préparatoire est aussi due à la stagnation des moyens de financement du déficit commercial. Etant donné que les pouvoirs publics turcs ont fait usage de l'endettement extérieur jusqu'à la limite admise par les créanciers et que les flux occasionnés par les investissements directs européens demeurent à un niveau relativement bas, reste la croissance des envois de fonds des travailleurs émigrés turcs qui pourrait financer le surcroît du déficit commercial turc pendant les années soixante-dix ; or, depuis la phase transitoire, ces envois connaissent une stagnation accompagnée de fluctuations importantes. C'est pourquoi, il est nécessaire de tenir compte de ce phénomène de stagnation dans l'explication de la remise en cause de la dynamique de la phase préparatoire.

2) Les restrictions appliquées par la CEE aux importations en provenance de la Turquie

Selon les dispositions du Protocole Additionnel, les importations de certains produits turcs (agricoles et certains textiles) sont soumises à des limitations quantitatives. Et, depuis 1978, suite à l'Accord Multifibres la gamme de produits concernés par des limitations s'est élargie (16). L'impact de ces limitations est d'autant plus important qu'elles concernent environ 90 % des exportations turques vers la CEE et en particulier les catégories de produits les plus dynamiques, comme les textiles et habillement, qui avaient contribué à la croissance des exportations turques (17).

Par ailleurs, depuis 1977, les Etats membres de la Communauté faisant part de leurs difficultés dans le secteur textile-habillement, à la suite de la croissance des importations en provenance de la Turquie, due en particulier aux livraisons turques effectuées à des prix plus bas que ceux constatés sur le marché communautaire, demandent à la Turquie de relever ses prix (18). La Communauté a arrêté en effet, à plusieurs reprises, ses importations de textiles et d'habillement en provenance de la Turquie, laquelle a dû relever ses prix. Etant donné que le prix est un facteur de compétitivité, les exportations turques vers la CEE ont vraisemblablement subi l'effet négatif de ces mesures.

Bien que la croissance rapide de la part des produits turcs sur le marché communautaire de textiles et d'habil-

(16) 74 230 tonnes pour les filés de coton, 600 tonnes pour les tissus de coton, 8 400 000 pièces pour les T-shirts et 2 300 000 pièces pour les blouses, en 1980.

(17) La part des textiles qui ne représentait que 6 % des exportations turques vers la CEE en 1966, connaissant une forte croissance, s'établissait à 20 % en 1983. Quant à l'habillement, sa part passant de 0,2 à 28 % entre 1966 et 1983, a connu un développement spectaculaire comme les textiles.

(18) Voir le point 523 du 11^e Rapport Général CE.

lement depuis 1980 (19) fasse apparaître la prépondérance du rôle joué par les politiques économiques suivies en Turquie dans l'évolution des exportations turques vers la CEE, cela ne doit pas conduire à sous-estimer l'impact des limitations quantitatives appliquées par la CEE. Car, les années où les importations de textiles et habillement en provenance de la Turquie furent arrêtées par la CEE, en raison du dépassement des quotas accordés dès les premiers mois, ne sont pas rares. A cet effet, ces restrictions quantitatives, en limitant non seulement les exportations turques mais aussi la capacité d'importation de l'économie turque, constituent à l'heure actuelle l'une des raisons importantes du ralentissement des échanges commerciaux turco-communautaires.

3) La stagnation des envois de fonds des travailleurs émigrés turcs

Connaissant une forte croissance à partir de la seconde moitié de la décennie soixante, les envois de fonds des travailleurs turcs immigrés dans la Communauté sont devenus l'un des éléments fondamentaux de l'équilibre de la balance des paiements courants turque. En contribuant à l'augmentation de la capacité d'importation de l'économie turque, ces envois ont favorisé le développement des échanges commerciaux durant la phase préparatoire. En revanche, lors de la phase transitoire, leur contribution s'est très sensiblement réduite. En effet, la baisse brutale des envois de fonds lors de la période 1974-1978 au cours de laquelle la balance commerciale s'est fortement détériorée, constitue l'une des causes essentielles de la crise de la balance des paiements turque et par conséquent de la remise en cause de la dynamique de la phase préparatoire (cf. tableau n° 4).

Bien que les pouvoirs publics turcs aient pris un certain nombre de mesures pour inciter les envois de fonds (comme le taux de change préférentiel (20), le taux d'intérêt offert aux comptes convertibles et l'appui technico-financier lors des créations des « coopératives de développement de village » et des « entreprises d'ouvrier »), ces mesures n'ont pas produit les effets escomptés. Il semble, en effet, que la confiance en la sûreté et la liquidité des actifs tenus par les émigrés et la santé de l'économie turque en général, se sont avérées plus importantes que les incitations. A ce propos, le fait qu'en 1979, 59 % de l'épargne des travailleurs émigrés turcs se trouvaient dans les pays d'accueil, est assez révélateur (21). En somme, à l'exception des dévaluations dont l'effet consiste à contrecarrer les baisses à court terme, l'action

(19) La part de la Turquie dans les importations de textiles et d'habillement de la Communauté (en %).

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Textiles (1)</i>							
Total	0,39	0,81	1,15	1,60	1,86	2,08	2,13
Extra	1,55	2,51	2,99	4,43	5,16	5,76	5,89

Habillement (2)

Total	0,05	0,84	0,51	0,76	1,40	2,14	3,02
Extra	0,18	1,76	0,93	1,44	2,68	4,10	5,66

(1) Divisions 65 de la CTCI (2) Division 84 de la CTCI.

Source : Calculs personnels à partir des données de l'OCDE « Echanges par produit série B et microfiches ».

(20) Cette mesure a été pratiquée pendant les périodes 1966-1970 et 1974-1980.

(21) Voir l'article de CHANDAVARKAR « Utilisation des envois de fonds des travailleurs migrants dans les pays exportateurs de main-d'œuvre » paru dans Finance et Développement, juin 1980.



Tableau 4. — Evolution du flux migratoire et des envois de fonds

Années	Départs vers la CEE (1)	Envois de fonds (2)	Contribution à l'équilibre extérieur		
			Envois		Envois
			Exportations	Importations	
1965		70	0,15	0,12	0,59
1966	33 788	115	0,23	0,16	0,49
1967	7 247	93	0,18	0,13	0,55
1968	42 284	107	0,21	0,14	0,40
1969	101 737	141	0,26	0,18	0,53
1970	111 246	273	0,46	0,29	0,76
1971	79 017	471	0,70	0,40	0,95
1972	77 342	740	0,84	0,47	1,09
1973	123 712	1 183	0,90	0,56	1,51
1974	13 976	1 426	0,93	0,38	0,63
1975	756	1 312	0,94	0,28	0,39
1976	2 304	982	0,50	0,19	0,31
1977	710	982	0,56	0,17	0,24
1978	1 506	983	0,43	0,21	0,42
1979	1 076	1 694	0,75	0,33	0,60
1980	852	2 071	0,88	0,37	0,65
1981		2 490	0,53	0,28	0,59
1982		2 187	0,38	0,25	0,71
1983		1 554	0,27	0,17	0,44
1984		1 807	0,24	0,18	0,61

(1) Les départs vers la CEE ont constitué l'essentiel de l'émigration turque ; en effet, 4 travailleurs émigrés turcs sur cinq se trouvaient en 1980 dans les pays de la Communauté.

(2) En millions de \$ E.U.

(3) Déficit commercial.

Source : Agence pour l'emploi, Ministère des Finances et calculs personnels.

des pouvoirs publics turcs n'a pas eu d'effets positifs significativement importants.

En revanche, l'évolution économique des pays de la CEE, à travers la croissance et les besoins de main-d'œuvre étrangère, paraît être le facteur principal qui détermine l'évolution des envois de fonds. En effet, les études de Swamy (22) montrent que l'évolution du PIB du pays d'accueil et le nombre d'émigrés sont les deux seules variables explicatives significativement importantes de l'évolution des envois de fonds. Sur la période 1962-1979, l'élasticité des envois de fonds des travailleurs turcs par rapport à la croissance du PIB en RFA est de 1,67 ; comparée à celle de l'ensemble des travailleurs étrangers en RFA (1,49) cette élasticité est supérieure de 12 % : ce qui reflète la différence d'offre de main-d'œuvre entre la Turquie et les autres pays exportateurs de main-d'œuvre. Il ressort donc que l'évolution des envois de fonds des travailleurs émigrés turcs est davantage liée à celle du flux migratoire. En effet, sur la même période chaque travailleur turc supplémentaire en RFA a entraîné en moyenne une augmentation des envois de fonds de 822 à 932 \$. Dès lors, l'arrêt de l'immigration par les pays de la CEE depuis 1974 devient la cause principale de la stagnation des envois de fonds et par conséquent de la remise en cause de la dynamique de la phase préparatoire.

La réflexion effectuée à propos des facteurs qui ont remis en cause la dynamique de la phase préparatoire, met au jour la fragilité de la structure grâce à laquelle les échanges commerciaux entre les parties se sont déve-

loppés. En effet, cette structure suppose d'une part, une émigration continue de la main-d'œuvre turque vers la CEE qui engendre la croissance des envois de fonds et d'autre part, des transferts de capitaux de plus en plus importants vers la Turquie. Or, depuis 1974, suite à l'arrêt de l'immigration par les pays de la CEE, les envois de fonds stagnent et accusent des fluctuations importantes. Quant aux transferts de capitaux, leur flux est limité à partir de 1978 en raison du niveau élevé de la dette turque. Par conséquent, à partir de la seconde moitié des années soixante-dix, le développement des échanges a été conditionné davantage par l'équilibre commercial que par l'équilibre entre les soldes des mouvements de marchandises et de facteurs de production. A cet effet, si les politiques économiques suivies en Turquie jusqu'en 1980, en entravant la croissance des exportations, ont influencé négativement l'équilibre commercial, les restrictions quantitatives imposées par la CEE aux importations de textiles et d'habillement en provenance de la Turquie constituent, à l'heure actuelle, le principal obstacle au développement des échanges commerciaux turco-communautaires.

En guise de conclusion

Les différentes observations montrent que la remise en cause de la dynamique des années soixante est due principalement aux facteurs internes à l'association. Il apparaît clairement que les objectifs fixés par le cadre institutionnel n'ont pas été atteints : ce cadre avait été

(22) « International Workers' Remittances : Issue and Prospects », World Bank Staff Working Paper n° 481, Washington 1981.

conçu en fonction de la dynamique qui prévalait pendant la phase préparatoire et cette dynamique a été remise en cause dès le début de la phase transitoire. En effet, l'Accord d'Association et le Protocole Additionnel ont prévu la libération des mouvements de marchandises, en admettant que l'émigration turque vers la CEE engendrerait des envois de fonds d'une part et l'aide financière de la CEE d'autre part, allaient compenser le déséquilibre qui en résulterait. Or, la situation actuelle, éliminant l'éventualité d'une émigration massive de la main-d'œuvre turque vers la CEE et limitant les flux de capitaux vers la Turquie, supprime toute possibilité de rééquilibrage dans le cas de la réalisation de l'union douanière : des pièces manquent donc pour que le cadre institutionnel de l'association puisse être appliqué. En effet, le rapport, établi par le groupe mixte d'experts turcs et communautaires, constatait déjà en 1976 que « sur le plan commercial, les relations d'échanges entre un pays en développement et un ensemble de pays fortement industrialisés sont par nature déséquilibrées » et reconnaissait que « l'évolution vers une union douanière entre deux entités économiques de niveau de développement inégal, peut, sans mécanisme de compensation, jouer contre les intérêts de l'entité économique moins développée » (23).

D'un autre côté, vue sous l'angle de l'intégration économique de la Turquie à la CEE, en maintenant l'écart de développement entre les parties, la situation actuelle des relations pose de sérieux problèmes. En effet, dans le cas de la réalisation de l'objectif de l'union douanière, cette situation implique la spécialisation de la Turquie dans les productions agricoles, de textiles et habillement et, quelques autres produits de faible valeur ajoutée (24). A ce niveau, le débat sur les avantages et les in-

convénients que cette situation entraîne pour le développement économique de la Turquie restant ouvert, il est important de voir si les échéances de l'union douanière et des plans de développement appliqués en Turquie sont compatibles. A ce propos, bien que le Protocole Additionnel prévoit une période de 22 ans pour la réalisation de l'union douanière concernant les secteurs dont le développement est inscrit dans les plans, sur les moyens de financement des investissements nécessaires en temps opportun, il reste quelque peu flou. En effet, si une période de 22 ans paraît largement suffisante pour qu'une industrie naissante devienne viable, encore faut-il que les investissements soient réalisés à des dates suffisamment loin de la fin de cette période de 22 ans. Dès lors, l'évolution des moyens de financement de ces investissements revêt une importance primordiale. A cet égard, l'abandon en 1978, de la Seconde Stratégie de Développement turque (1973-1995) élaborée sous la contrainte d'intégration, est significatif. Car, cet abandon témoigne l'absence d'une dynamique qui permettrait à la Turquie de s'intégrer à la Communauté, tout en assurant son développement économique dont la nécessité est soulignée par l'Accord d'Association.

Face à une telle situation, afin de préserver le consensus politique, les parties prenantes seront amenées à définir les termes d'un *modus vivendi* sur le plan économique ; ce qui implique l'adoption d'une nouvelle dynamique sur laquelle peut se baser le développement futur des relations économiques turco-communautaires. Au sein d'une telle perspective, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de réviser le calendrier de réalisation des objectifs fixés par l'Accord d'Ankara (1963) et d'éviter d'accorder un rôle excessif aux phénomènes conjoncturels (comme le cas d'un afflux régulier de migrants). Dans cet esprit, l'assouplissement des restrictions quantitatives appliquées par la Communauté, de même que l'accroissement de son aide financière, pourraient se révéler, dans un premier temps, de puissants facteurs d'accroissement des échanges, jusqu'à ce que l'écart de développement entre les parties s'établisse à un niveau qui rende l'adhésion économiquement acceptable par chacun des intéressés.

(23) Rapport du groupe mixte d'experts, Balance Commerciale Turque, 30 mars 1976, Bruxelles.

(24) Voir « Some economic aspects of Turkey's accession to the EC : resource shifts, comparative advantage, and static gains », BAYSAN Tercan, in *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIII, n° 1 septembre 1984, pp. 15-34.



CONVENTIONS RÉGIONALES CONTRE LA POLLUTION MARINE : CONTENU ET PROBLÈMES, PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ

Jill AUSSANT

Conseiller juridique au Secrétariat du Conseil des Communautés européennes

I. — Introduction

Notre petite planète est de plus en plus polluée. Cette constatation a eu comme conséquence que la pollution, provenant de sources et de substances diverses, a fait l'objet d'une préoccupation croissante ces quinze dernières années. La conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en 1972, a donné une grande impulsion aux efforts déjà déployés dans le domaine international pour assurer une meilleure protection de l'environnement ainsi menacé.

La communauté internationale, confrontée aux nouvelles exigences posées par ce problème, a constaté qu'il fallait trouver des réponses adéquates et a commencé à examiner quels instruments seraient appropriés à cette fin. Il s'agit là manifestement d'une action internationale, l'action nationale, quoique ayant toujours sa place, étant nettement insuffisante. L'évolution du droit coutumier international se révélant trop lente pour répondre d'une manière satisfaisante aux problèmes nouveaux et urgents, on a naturellement eu recours à la convention, instrument classique de droit international. Au moyen de cet instrument, l'action a été entreprise aux niveaux global, régional et sub-régional, en fonction de la nature des problèmes à résoudre et de leurs divers aspects.

II. — Nature et rôle des conventions régionales

1. NATURE

Il convient de faire la distinction entre un instrument de droit international qui est d'application globale, même s'il contient quelques dispositions spécifiques qui ne s'appliquent qu'à certaines régions déterminées (1), et un instrument de droit international qui est d'application uniquement au niveau régional. Le présent article ne vise que les instruments de la deuxième catégorie, tout en tenant compte des liens qui existent entre les deux (2).

L'élaboration d'une convention régionale ne dépend pas en premier lieu de facteurs physiques (géographiques et géologiques) mais plutôt de l'acceptation, par un certain nombre d'États, de leur responsabilité d'agir face à une pollution spécifique qu'ils se doivent de traiter dans l'intérêt de tous. Le préambule de la convention d'Oslo (3) pré-

(*) Le présent article représente les vues personnelles de l'auteur et pas nécessairement celles de l'institution dont elle dépend.

(1) A titre d'exemple : la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires conclue à Londres le 2 novembre 1973 (Marpol). Cette convention a reconnu que certaines régions, telles que la Méditerranée, la Baltique et la région des Golfs exigent un traitement particulier face à certains types de pollution, lesquels varient selon les régions en question. Les règles qui sont d'application dans ces zones sont établies par la convention (cf. annexe I, règle 10).

(2) Voir § II. 2, Rôle, plus loin.

(3) Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, conclue à Oslo le 15 février 1972, visant à protéger l'Atlantique du Nord-Est.

cise que : « Considérant que les États riverains de l'Atlantique du Nord-Est sont particulièrement responsables de la protection des eaux de cette région ». On retrouve l'idée de l'intérêt général dans la convention de Paris (4) où on lit dans le préambule : « Considérant que les intérêts communs des États concernés d'une même zone marine doivent les conduire à coopérer au niveau régional ou sub-régional ».

Les caractéristiques de la pollution dont il s'agit et la nature de l'action à entreprendre déterminent dans une large mesure le champ d'application de la convention régionale, c'est-à-dire « la région » à laquelle elle s'applique. Bien souvent il s'agit de la pollution d'une région physique bien déterminée, telle que par exemple les bassins océaniques, les mers fermées ou semi-fermées et les bassins fluviaux. Dans ces cas-là, les principaux intéressés sont les États riverains de la région en question. Il est possible qu'une partie seulement de ces États soit intéressée ou, au contraire, que le nombre des intéressés soit plus large, si certains États non riverains s'estiment potentiellement affectés par l'action qui pourrait être entreprise et, donc, concernés par la conclusion d'une convention. C'est notamment le cas pour les actions visant la haute mer, où les navires immatriculés dans tous les pays jouissent d'un droit de passage.

Lorsque la région visée ne correspond pas à une région physique bien définie, la proximité géographique joue un rôle moins important dans la détermination des intéressés, par contre la nature de la situation et de l'action a une importance accrue. La perception des intéressés du problème à résoudre et des solutions qu'il convient d'y apporter doit être aussi exacte que possible afin que ce soit la région véritablement concernée qui devienne finalement l'objet de la convention (5).

Il faut également tenir compte de l'action des organisations intergouvernementales régionales, qui peuvent y associer des États qui n'appartiennent pas à la région physique visée par une convention.

Cette situation s'est notamment présentée lorsque la Communauté économique européenne était concernée. Depuis son premier plan d'action, adopté par le Conseil le 22 novembre 1973 (6), la Communauté a développé un ensemble non négligeable de règles en vue de la protection de l'environnement. Cette réglementation interne a été accompagnée, pour des motifs tant politiques que juridiques, d'une participation communautaire croissante à l'action internationale ; il en résulte que la Communauté

est à présent partie contractante à un certain nombre de conventions internationales dans ce domaine, y compris quatre conventions anti-pollution régionales (7).

Ces conventions entrent, dans l'optique du droit communautaire, dans la catégorie des « accords mixtes ». Cela signifie que la Communauté est devenue partie à ces accords en même temps que ceux de ses États membres qui appartiennent géographiquement à la région concernée ou pour lesquels elle présente un intérêt particulier pour des motifs politiques. Cette participation commune de la Communauté et de certains de ses États membres n'a pas été sans poser de problèmes, auxquels il sera fait référence un peu plus loin.

2. RÔLE

On a déjà mentionné (8) les liens qui existent entre les conventions régionales et les conventions globales ou universelles. Parmi ces dernières, certaines ont indiqué quel pourrait être le rôle de l'action régionale dans la lutte contre la pollution.

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer (9) prévoit à son article 197 que « les États coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et de procédures recommandées de caractère international compatible avec la convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales ». Ladite convention prévoit parfois expressément, pour un secteur déterminé, l'élaboration de certains instruments au plan régional (10).

La convention de Londres de 1972 (11) prévoit, à son article 8 qu'« afin de promouvoir les objectifs de la présente convention, les parties contractantes ayant des intérêts communs à protéger dans le milieu marin d'une zone géographique donnée s'efforceront, compte tenu des caractéristiques régionales, de conclure des accords régionaux compatibles avec la présente convention en vue de prévenir la pollution, particulièrement celle due à l'immersion. Les parties à la présente convention s'efforceront d'agir en accord avec les objectifs et les dispositions de ces accords régionaux qui leur seront communiqués par l'Organisation ».

Les conventions régionales peuvent ainsi compléter les conventions globales en tenant compte des particularités régionales, ce qui n'est pas toujours possible dans le cadre

(4) Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, conclue à Paris le 4 juin 1974.

(5) Pour une certaine classification des régions, voir Alexander, *Regional Arrangements in the Oceans*, in 71 *American Journal of International Law*, 84 (1977).

(6) Voir *JOCE* n° C 112 du 20.12.1973.

(7) Il s'agit des :
— Convention de Paris sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique dans l'Atlantique du Nord-Est (voir *JOCE* n° L 194 du 25.7.1975) ;
— Convention de Barcelone pour la prévention de la pollution marine en Méditerranée (voir *JOCE* n° L 240 du 19.9.1977) — la Communauté est également partie aux quatre protocoles à cette convention-cadre ;
— Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (voir *JOCE* n° L 171 du 27.6.1981) ;

— Convention pour la protection du Rhin contre la pollution chimique (voir *JOCE* n° L 240 du 19.9.1977).

(8) Voir §II. 1, *Nature des conventions*, supra.

(9) Conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982.

(10) Un exemple est fourni par l'article 210 paragraphe 4 qui prévoit, au sujet de la pollution par immersion, que « les États, agissant en particulier par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes ou d'une conférence diplomatique, s'efforcent d'adopter aux plans mondial et régional des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, pour prévenir, réduire et maîtriser cette pollution ».

(11) Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, conclue à Londres le 29 décembre 1972.



mondial. Pour cette raison, la réglementation régionale est souvent plus sévère que celle adoptée au niveau global.

Dans le préambule de la convention de Barcelone de 1976 (12), les parties contractantes notent que : « malgré les progrès réalisés, les conventions internationales existant en la matière ne s'appliquent pas à tous les aspects et à toutes les sources de la pollution du milieu marin et ne répondent pas entièrement aux besoins spécifiques de la zone de la mer Méditerranée ».

Cette constatation était provoquée non seulement par les insuffisances des conventions universelles mais aussi par l'absence d'une telle convention pour combattre certains types de pollution. Dans les deux cas, l'action régionale peut non seulement assurer la protection de la région concernée, mais elle peut en outre contribuer à la protection de l'environnement d'une façon plus générale, soit en donnant une impulsion à l'entrée en vigueur d'une convention mondiale déjà conclue, soit en conduisant à la rédaction d'une telle convention (13).

Les conventions régionales peuvent donc préciser, compléter et suppléer aux dispositions adoptées au niveau global, à la lumière des besoins et des priorités spécifiques d'une région. L'action régionale, dans ce cadre, convient particulièrement à la solution de certains problèmes, mais elle est moins bien adaptée pour résoudre certains autres.

Les domaines dans lesquels l'action régionale peut apporter une contribution très positive sont les suivants :

- la détermination du niveau et du degré de pollution dans la région concernée ;
- l'établissement de plans pour prévenir des accidents qui pourraient constituer une source de pollution et la détermination des mesures à prendre pour contenir les effets de tels accidents ;
- la lutte contre certaines pollutions telles que la pollution tellurique des milieux marins, pour lesquelles les États de la région concernée sont les mieux placés pour agir, les origines de ces pollutions se trouvant en majeure partie dans leur territoire et, partant, sous leur juridiction.

A cet égard, les dispositions de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer concernant la zone économique exclusive (partie V) sont importantes. L'article 56 prévoit que dans cette zone l'État côtier a juridiction, conformément aux dispositions de ladite convention, en ce qui concerne, *inter alia*, la protection et la préservation du milieu marin. Comme l'article 57 prévoit que cette zone peut s'étendre jusqu'à 200 miles marins, les responsabilités des États côtiers en la matière pourront, dans certains cas, être difficiles à supporter sans une bonne coopération avec les États côtiers des zones contiguës :

- la coopération et la consultation, d'une façon générale. Ces activités sont plus faciles à entreprendre et à réussir dans le cadre relativement restreint d'une région, où les problèmes et les intérêts géographiques et politi-

ques sont plus homogènes qu'au niveau mondial et où les petits États et les moins riches et les moins développés sont plus en mesure d'apporter une contribution ;

- les mesures harmonisées pour l'application et le respect des normes convenues au niveau international, par exemple dans le secteur maritime, l'action des États d'une région vis-à-vis des navires de tous les pays, qui entrent dans leurs ports. La nécessité d'une action renforcée de ce genre a été largement reconnue ces dernières années.

Par contre, il y a certains secteurs, telle la sécurité de la navigation, impliquant l'établissement de normes à respecter dans la construction des navires, où l'action régionale serait plutôt inappropriée, car elle créerait des difficultés considérables pour la navigation mondiale.

La participation de la Communauté européenne à une convention régionale est particulièrement appropriée, ainsi qu'il ressort de la liste précédente des secteurs adaptés à une action régionale. En ce qui concerne les parties de la convention pour lesquelles la Communauté prend des responsabilités, il existera normalement une réglementation interne au niveau communautaire. Cela signifie qu'une certaine perception du problème, résultant d'informations générales et comprenant une évaluation des besoins et des possibilités d'une action, sera déjà commune à un certain nombre de parties intéressées.

Il convient cependant de noter que cette approche commune aura souvent été réalisée au moyen d'un processus de compromis, tenant compte non seulement de considérations purement écologiques, et qu'elle se traduira par des normes contraignantes distinctes de la structure plus souple d'une convention. Cela signifie que la Communauté ne disposera peut-être pas d'une grande marge de manœuvre sur le plan international, ce fait pouvant soulever des difficultés pour ses partenaires de négociation, qui pourraient estimer que sa position ne constitue pas la meilleure solution dans le cadre de la politique de l'environnement.

Dans tous les cas, la coopération entre États membres fait partie de la vie communautaire et il existe des procédures communautaires qui doivent être suivies avant que la Communauté et les États membres n'arrivent au stade des négociations. L'application de ces procédures devrait mener à une approche réfléchie des questions à débattre au cours des négociations, même s'il n'est pas possible, en l'absence d'une réglementation, de déterminer la position communautaire avant le début des discussions avec les États tiers, sur les avis desquels la Communauté doit prendre position.

La participation communautaire devrait également assurer, pour ceux des aspects de la convention qu'elle couvre, une mise en œuvre uniforme et échelonnée qui pourrait — lorsqu'une action entreprise dans un cas particulier a une dimension communautaire — s'étendre au-delà du champ d'application territorial de la convention, afin que d'autres régions puissent, indirectement, en bénéficier.

Le rôle de la Communauté en matière de protection de

(12) Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, conclue à Barcelone le 16 février 1976.

(13) Par exemple, c'était une initiative régionale, la convention d'Oslo, déjà citée (voir page 2 footnote 3), qui a servi de modèle à la convention universelle adoptée à Londres en 1972, portant sur le même objet.

l'environnement va inévitablement changer et devrait se développer à partir des amendements qu'apporte l'Acte unique, lequel crée une base spécifique pour cette activité, en ajoutant un titre VII « L'environnement » à la troisième partie du traité de Rome. Dans le cadre de la présente analyse, il est intéressant de noter que l'article 130 R paragraphe 3 prévoit que, dans l'élaboration de son action en matière d'environnement, la Communauté tiendra compte d'un certain nombre d'éléments, parmi lesquels se trouvent les « conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté ».

III. — Contenu

Ce qui a déjà été dit au sujet de la nature et du rôle des conventions régionales et qui révèle en partie leur objet, indique, dans une certaine mesure, quel doit et peut être leur contenu. Comme celui-ci varie, notamment en fonction des différents milieux qui composent l'environnement général, il convient de l'examiner secteur par secteur.

Dans les différents secteurs, il faut tenir compte des divers types de pollution qu'il s'agit de prévenir, de contrôler ou d'éliminer.

1. MILIEUX MARINS

Il apparaît, à partir des exemples susmentionnés, qu'au niveau régional l'action s'est portée particulièrement sur la pollution des milieux marins. Ceci s'explique en partie par l'établissement du programme « mers régionales », division du programme « océans » dans le cadre général du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Une deuxième raison, moins heureuse, réside dans le fait que certains incidents en mer ont révélé l'existence de risques de pollution qui prennent des allures de catastrophe. En outre, il ne faut pas oublier que la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a passé en revue cette branche du droit international dans son entièreté. Tout est donc en mouvement dans ce secteur. La partie XII de la convention qui s'intitule : « Protection et préservation du milieu marin » a été l'une des moins controversées et l'article 192 prévoit que « les États

ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ».

Déjà en 1967 le Conseil de l'organisation maritime internationale (OMI) avait placé la coopération régionale parmi les questions devant être étudiées d'urgence.

Les origines de la pollution que les conventions régionales existantes (14) visent principalement à combattre sont les suivantes :

- l'immersion de déchets ;
- les rejets provenant soit de la terre, soit des rivages, soit des cours d'eau, soit de l'atmosphère ;
- le déversement d'hydrocarbures par les navires, soit en cours d'opération, soit à la suite d'un accident en mer.

C'est à cette dernière source de pollution que la communauté internationale a consacré le plus d'attention.

En tenant compte des diverses sources de pollution on examinera le contenu des principales conventions, d'abord quant à leurs buts et ensuite quant aux moyens qui sont proposés pour atteindre ces buts (15).

a) Buts des conventions : l'action contre la pollution de certaines régions

Les questions concernant la délimitation de la zone à couvrir par la convention et la détermination des États éventuellement intéressés par sa conclusion ont déjà été abordées (16). Ces questions trouvent leurs réponses dans les conventions et il suffit de noter que celles qui visent une même zone n'ont pas toujours le même champ d'application géographique. Par exemple, la convention de Paris couvre les eaux côtières internes, jusqu'à la limite des eaux douces, tandis que la convention d'Oslo ne s'applique pas au-delà de la limite des eaux territoriales. La délimitation de la Méditerranée établie par la convention de Barcelone ne coïncide pas avec la limite établie par les deux conventions sus-mentionnées entre cette mer et l'Atlantique. Ces divergences soulignent le fait qu'il n'est pas possible de parler uniquement en termes de région « géographique ».

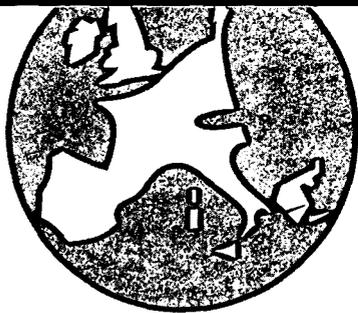
(14) Les principales conventions conclues en Europe sont :
— la convention d'Oslo (voir note 3 *supra*) entrée en vigueur le 7 avril 1974 ;
— la convention de Paris (voir note 4 *supra*) entrée en vigueur le 6 mai 1978.
Ces deux conventions s'appliquent à l'Atlantique du Nord-Est ;
— la Convention pour la protection du milieu marin de la zone de la mer Baltique conclue à Helsinki le 22 mars 1974, entrée en vigueur le 3 mai 1980.
Cette convention, qui vise la pollution émanant de toutes les sources, est jusqu'à présent la plus complète ;
— la convention pour la protection de la Méditerranée contre la pollution conclue à Barcelone le 16 février 1976, avec deux protocoles de la même date que la convention :
• relatif à la prévention de la pollution de la Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ;
• relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique entrée en vigueur le 2 février 1978 ;
— et deux autres protocoles :
• relatif à la pollution d'origine tellurique conclu à Athènes le 17 mai 1980, entré en vigueur le 17 juin 1983 ;
• relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée conclu à Genève le 3 avril 1982, pas encore entré en vigueur.

Cette convention est une convention-cadre, destinée à être exécutée à travers ses protocoles. Elle prévoit expressément (à son article 3) la conclusion d'accords régionaux ou sub-régionaux, compatibles avec ses dispositions et conformes au droit international. Dans cette optique, tout État souhaitant devenir partie contractante à la convention doit aussi le devenir à l'un des protocoles.

Étant la première du genre conclue dans le cadre du PNUE, cette convention servira probablement de modèle à d'autres conventions dans le même cadre, comme le programme des Nations Unies a rencontré beaucoup de succès. Ont déjà été conclues les conventions de : Koweït 1978 (golfe arabo-persique) ; Abidjan 1981 (Afrique de l'Ouest et du Centre) ; Lima 1981 (Pacifique Sud) ; Jeddah 1982 (mer Rouge et golfe d'Aden) et Nairobi 1985 (Afrique orientale).

(15) Les parties contractantes s'engagent, en prenant les mesures requises par leurs obligations, de n'augmenter ni la pollution ayant d'autres origines dans la zone maritime en question (Paris) ni la pollution dans les mers situées en dehors de cette zone (Paris, Oslo, Helsinki — cette dernière convention prévoyant toutefois que les parties s'efforcent d'éviter une telle augmentation).

(16) Voir *supra* II, 1.



Les principaux engagements contenus dans les conventions dépendent du type de pollution visée. Ceci soulève également le problème du champ d'application, considéré autrement que sous un angle purement géographique.

En ce qui concerne la pollution par l'immersion de déchets, il existe des engagements visant à la prévenir (Oslo) et à la réduire en même temps (Barcelone). Helsinki va jusqu'à l'interdiction de principe, ce qui s'explique par l'état très critique de la Baltique à l'époque où la convention a été conclue et par l'importance traditionnellement accordée par les États nordiques à la protection de l'environnement. Les navires et aéronefs sont visés, y compris les plates-formes mais à l'exclusion des navires de guerre, sauf dans le cas d'Oslo. Les navires, aéronefs et plates-formes visés sont ceux qui sont enregistrés sur le territoire d'une partie contractante ou qui battent son pavillon (Oslo ne contient pas de référence au pavillon), qui chargent sur son territoire des matières qui doivent être immergées ou qui sont présumés effectuer des opérations d'immersion dans certaines zones. Ces dernières zones sont, dans les cas d'Oslo et Helsinki, les limites de la mer territoriale, tandis que Barcelone se réfère aux zones relevant de la juridiction de la partie contractante.

Le contrôle des immersions repose sur une technique souvent exposée dans les actes visant à protéger l'environnement ; des dispositions plus ou moins sévères selon que les substances concernées figurent sur une liste dite « noire » (les plus nocives), « grise » (les moins nocives) ou « blanches » (celles qui ne figurent pas sur la « noire » ou la « grise »). L'immersion des premières est interdite, sauf en ce qui concerne quelques exceptions précises, Paris prévoyant toutefois l'élimination de la pollution par ces substances, plutôt qu'une interdiction d'immersion en tant que telle. L'immersion des autres substances requiert des autorisations, soit *ad hoc* pour l'opération concernée (permis spécial) soit de nature plus générale, lesquelles doivent être délivrées sur base de certains critères. La liste varie d'une convention à l'autre, notamment en ce qui concerne les déchets radioactifs, mais il existe cependant une concordance substantielle. Les exceptions sont prévues en cas de force majeure et (dans Oslo et Barcelone) en cas de situation critique empêchant l'élimination à terre sans risques ou préjudices inacceptables.

La pollution d'origine tellurique

Cette pollution en provenance des rivages ou des cours d'eau, constitue la source la plus importante de la pollution des mers. Les conventions de Paris, d'Helsinki et de Barcelone (protocole) visent respectivement à la combattre, la contrôler et la réduire au minimum et à la prévenir, la réduire, la combattre et la maîtriser. Ceci s'applique également, dans les cas de Paris et de Barcelone (protocole), à la pollution causée par les structures artificielles placées sous la juridiction d'une partie et pour Barcelone, Helsinki et Paris (amendement introduit par un protocole récent) à celle transmise par l'atmosphère. Un protocole de 1983 à la convention d'Oslo règle l'incinération en mer. Ici aussi, on trouve deux régimes, selon la nocivité des substances

en question. Il s'agit soit de l'élimination de la pollution, éventuellement par étapes, soit de sa réduction. A ces fins, les conventions prévoient l'adoption de programmes et de mesures spécifiques, comportant dans le cas de Barcelone (protocole) des normes d'émission.

La pollution par les navires

Il faut distinguer entre la pollution qui résulte de l'opération normale d'un navire et celle qui résulte d'un accident en mer. Dans les deux cas, la pollution par les hydrocarbures est la plus à craindre.

En ce qui concerne le premier type de pollution, la nature globale du trafic a conduit surtout à l'action sur le plan international, laquelle a parfois prévu des dispositions spéciales pour des régions précises. Helsinki a repris, pour l'essentiel, les dispositions de la convention de Londres (17), et Barcelone renvoie aux dispositions internationales en vigueur.

Par contre, les déversements accidentels en mer nécessitent, par leur nature, l'action dans la région dans laquelle ils se produisent. La pollution (les « marées noires ») provoquée par, entre autres, le « Torrey Canyon » (1967) et l'« Amoco Cadiz » (1978) a donné une grande impulsion à l'action régionale dans ce domaine. Helsinki et Barcelone (avec le protocole) prévoient que les parties échangent entre elles des informations en cas de situation critique, prennent des mesures et coopèrent pour faire face aux cas d'urgence, afin de réduire ou d'éliminer la pollution qui pourrait en résulter.

Cette coopération implique des mesures préventives, ainsi que celles destinées à contrôler une situation critique. Les premières consistent en l'échange d'informations concernant les autorités compétentes en la matière, les programmes de recherche y afférents ainsi que les méthodes et procédés nouveaux pour combattre la pollution. Des instructions doivent être données aux capitaines des navires et aux pilotes des aéronefs pour qu'ils signalent les accidents causant ou pouvant causer une pollution par hydrocarbures ou par d'autres substances nuisibles, ou l'existence de nappes de ces substances, présentant une menace de pollution. Des systèmes de surveillance sont aussi prévus.

Les mesures visant à contrôler une situation critique reposent sur le maintien de plans d'urgence et de moyens de lutte tels que les équipements, les navires et le personnel nécessaires. Quand une telle situation se présente, les parties doivent l'évaluer, prendre toutes les mesures susceptibles d'éliminer ou de réduire les effets résultant de la pollution, en informer les autres parties et continuer à observer la situation. Toute partie ayant besoin d'assistance peut demander le concours d'autres parties et ces dernières font tous les efforts possibles pour l'apporter. Le genre d'assistance est prévu par Barcelone et Koweït (par exemple, conseil d'experts, fourniture de produits et d'équipements).

Helsinki prévoit le contact et la coopération des autorités compétentes des parties aux fins des opérations à

(17) Déjà mentionnée au § 2 du II.

(18) Suite à une décision des parties contractantes à la convention de Bar-

celone, un centre régional pour la lutte contre la pollution par les hydrocarbures a été établi à Malte.

entreprendre. Barcelone et Koweït établissent des centres régionaux pour renforcer les capacités des parties et pour promouvoir leur coopération face à la pollution par hydrocarbures (et, dans le cas de Koweït, par d'autres substances nuisibles), surtout en cas de situation critique (18).

b) Moyens retenus par les conventions

Ceci nous amène à l'examen des moyens retenus pour assurer la mise en œuvre des conventions.

Oslo et Paris établissent des commissions *ad hoc* composées de représentants de chaque partie pour administrer les conventions. Elles ont entre autres pour tâches d'examiner l'état des mers concernées, l'efficacité des mesures adoptées et la nécessité de mesures complémentaires ou différentes. Elles peuvent recommander les modifications aux annexes. Celle de Paris peut adopter certaines modifications et peut élaborer des programmes et des mesures d'élimination ou de réduction de la pollution. Les deux commissions partagent le même secrétariat.

Helsinki a établi une commission semblable, dotée des tâches du même genre, tandis que Barcelone a prévu que les tâches nécessaires seraient accomplies par le secrétariat du PNUE et les réunions des parties contractantes. Les parties examinent les inventaires et rapports sur l'état de la pollution marine et sur ses effets dans la zone de la Méditerranée et modifient les annexes, alors que le secrétariat fait un travail plutôt administratif. Koweït, dont Jeddah a suivi l'exemple, a établi une organisation régionale, comprenant un conseil, un secrétariat et une commission pour le règlement de différends. En ce qui concerne ce dernier point, Paris, Helsinki et Barcelone prévoient en dernier lieu le recours à l'arbitrage, tandis qu'Oslo n'a pas de dispositions particulières. La saisine unilatérale prévue par Paris est rare et les deux autres conventions requièrent un commun accord. Les décisions des commissions sont prises à l'unanimité, mis à part quelques cas d'exception. Les réunions des parties contractantes, prévues par Barcelone, décident à la majorité des trois quarts.

Les amendements aux articles et aux annexes pour lesquels aucune procédure spéciale n'est prévue, sont décidés par une conférence diplomatique sauf dans le cadre d'Helsinki, où il existe une procédure de communication aux parties, suivie d'une acceptation ou d'un rejet, d'un amendement proposé par une partie contractante. Toutefois, une conférence diplomatique peut être convoquée avec l'accord des parties contractantes ou à la demande de la commission, en vue d'amender ou de réviser la convention.

(19) Voir aussi *supra* la footnote 18.

(20) L'action a même été entreprise en l'absence de telles dispositions. Un exemple est fourni par la commission du Danube, établi par le traité de Belgrade en 1948 pour s'occuper de la navigation sur le Danube et qui a pris des mesures préventives contre la pollution par les hydrocarbures. Voir les protocoles de la commission du Danube, t. 22, XXII^e session, 1964, p. 33.

(21) Ont été retenus aux fins de cette étude les accords européens suivants :
— protocole portant création d'une commission tripartite permanente des eaux polluées, conclu à Bruxelles le 8 avril 1950 (Belgique, France et Luxembourg) ;
— traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République française

Les parties contractantes conviennent de coopérer en ce qui concerne l'application des conventions. Helsinki consacre son annexe VI aux modalités de cette coopération, dont les détails sont souvent bien précisés lorsqu'il s'agit d'une situation critique (19). Dans ce cas, la coopération prend une forme très concrète. Dans d'autres cas, elle prend une forme plus générale et un aspect plus purement scientifique et technique. Elle comprend alors des programmes de recherche, les échanges d'informations et les programmes de surveillance et de contrôle. La convention de Paris prévoit la négociation d'accords de coopération lorsque la pollution d'origine tellurique qui provient du territoire d'une partie contractante est susceptible de mettre en cause les intérêts d'une ou de plusieurs autres parties. Barcelone prévoit la conclusion, par les parties, des accords bi ou multilatéraux, y compris régionaux ou sub-régionaux.

Les conventions de Paris et d'Helsinki prévoient la coopération en vue de l'établissement de procédures concernant les responsabilités et la réparation des dommages résultant des violations de leurs dispositions. De telles clauses apportent une contribution importante à l'efficacité des instruments, dans la mesure où une suite satisfaisante leur est donnée.

2. PROTECTION DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX CONTRE LA POLLUTION

Le droit international n'a pas beaucoup contribué au niveau mondial au contrôle de la pollution des eaux douces. Sa contribution au niveau régional a été jusqu'à présent moins importante qu'on ne l'aurait pu espérer. La pollution de ces eaux paraît être l'objet tout à fait approprié pour l'action au niveau régional, laquelle devrait pouvoir prendre pour base le bassin hydrographique, région déjà bien délimitée. Ce qui a été réalisé est plutôt de nature fragmentaire. Des accords destinés à régler des questions de pêche et de navigation contiennent parfois des dispositions concernant la pollution et certaines actions ont été entreprises dans leur cadre (20). Si l'on tient compte des accords de ce genre, on peut constater la conclusion d'une quarantaine d'accords qui visent, directement ou indirectement, le contrôle de la pollution des eaux douces. En septembre 1968, un accord européen sur la limitation de l'emploi de certains détergents dans les produits de lavage et de nettoyage a été conclu en vue de la protection de ces eaux en général. Les autres accords (21) concernant soit un fleuve ou un ou plusieurs lacs particuliers, soit une partie d'un fleuve, faisant frontière entre deux États. Ces accords sont souvent bilatéraux et on se pose alors la question de savoir s'ils peuvent vraiment être considérés comme des accords « régionaux », au sens de

sur le règlement de la question sarroise, conclu à Luxembourg le 26 octobre 1956 (annexe 8, article 8) ;

— convention entre la République fédérale d'Allemagne, la République française et le Grand-Duché de Luxembourg au sujet de la canalisation de la Moselle, conclue à Luxembourg le 27 octobre 1956 (article 55) ;

— les protocoles qui arrêtent les modalités d'application des dispositions visées aux deuxième et troisième tirets, conclus à Paris le 20 décembre 1961 ;

— convention concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution, conclue à Paris le 16 novembre 1962 (France et Suisse) ;

— convention concernant la protection des eaux italo-suisse contre la pollution, conclue à Rome le 20 avril 1972 (Italie et Suisse) ;

— convention sur la protection du lac de Constance contre la pollution, conclue à Steckborn le 27 octobre 1960.

En ce qui concerne le Rhin :
— traité entre le royaume des Pays-Bas et la République fédérale d'Allema-



la présente étude. Dans la mesure où le lac ou l'ensemble de lacs importants, dont ces accords traitent, constituent une région naturelle ou géographique, la dénomination peut paraître justifiée. Quand il s'agit uniquement d'un fleuve ou d'une partie d'un fleuve, la réponse est moins évidente. Mais l'inclusion des accords de ce dernier type peut trouver sa justification dans le fait que chaque fleuve a des caractéristiques spécifiques auxquelles les mesures de protection doivent être bien adaptées et que les accords bilatéraux peuvent être un premier pas vers une protection plus complète qui pourrait éventuellement comprendre le bassin hydrographique.

Les dispositions de ces accords sont de nature moins homogène que celles des conventions concernant les milieux marins. La disposition la plus fréquente concerne l'établissement d'une commission dotée de tâches variables, parfois limitées à la réception d'un rapport technique sur les mesures à recommander (accord tripartite de 1950). Les protocoles instituant les commissions internationales en vue d'assurer la protection de la Saar et de la Moselle contre la pollution les habilitent à faire effectuer des recherches sur les pollutions et à proposer des mesures de protection appropriées. Les conventions concernant le lac de Constance, le lac Léman (avec le Rhône jusqu'à sa sortie du territoire suisse) et les eaux italo-suissees contiennent des dispositions, à peu près les mêmes dans chaque cas, qui sont un peu plus détaillées que celles concernant la Sarre et la Moselle. En vue d'une collaboration pour protéger les eaux visées contre la pollution, lesdites conventions confient à des commissions des tâches de recherche et de recommandation en ce qui concerne les mesures pour remédier à la pollution actuelle et prévenir toute pollution future. Chaque commission est habilitée à préparer une réglementation internationale destinée à assurer la salubrité des eaux. Les recommandations de chaque commission doivent être examinées par les parties, qui décident des conditions dans lesquelles les mesures d'exécution nécessaires peuvent être prises. Sur ce dernier point, la convention concernant le lac de Constance est plus spécifique, puisqu'elle prévoit (à son article 6) que les États riverains s'emploient « de leur mieux à faire appliquer ces mesures (recommandées) dans les limites de leur législation interne ».

Le même article prévoit qu'un État riverain concerné par une recommandation peut la reconnaître comme obligatoire en ce qui le concerne.

Cette convention prévoit aussi (à son article 1^{er}) que les parties appliquent aux eaux concernées le niveau de protection établi pour les eaux nationales et qu'elles se communiquent les projets d'utilisation d'eau susceptibles de porter atteinte aux intérêts d'un autre État riverain, en

vue d'une discussion en commun au sein de la commission.

Toutes les conventions prévoient une coopération avec les organismes internationaux compétents en la matière, à l'exception de celle concernant le lac de Constance, qui prévoit cependant une collaboration avec organismes internationaux compétents en matière de navigation et de pêche. Cette dernière disposition est reprise par les conventions concernant le lac Léman et les eaux italo-suissees, qui ajoutent les organismes compétents en matière de réglementation de l'écoulement des eaux.

Comme le Rhin occupe une place d'importance géographique particulière dans le réseau fluvial européen, il convient de le traiter à part. En 1960, un traité a été conclu entre la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas, concernant, parmi d'autres questions frontalières, les eaux frontalières. Une commission a été créée pour empêcher *inter alia* la pollution qui pourrait porter une atteinte importante à l'usage coutumier de l'eau par l'État voisin. Une procédure d'objection est prévue contre tout acte ou omission conduisant, ou susceptible de conduire, à un dommage notable. La responsabilité était attribuée dans certaines circonstances.

En vue de la protection du Rhin en général, une commission a été établie en 1950 et a fait l'objet d'un accord international en 1963. Elle a essentiellement les mêmes tâches que celles examinées ci-dessus et doit collaborer avec celles de la Sarre, de la Moselle et du lac de Constance, ainsi qu'avec la commission centrale de la navigation sur le Rhin (instituée en 1815 et ayant déjà agi au sujet de la pollution par les hydrocarbures). Au sein de la commission a été élaborée la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique, de 1976. Cet accord, qui s'applique aux eaux de surface du bassin du Rhin, vise à éliminer la pollution par les substances les plus nocives et à réduire celle par les substances qui le sont moins, selon les procédures semblables à celles déjà rencontrées dans le cadre des accords concernant les milieux marins. En outre, les parties font effectuer un inventaire national des rejets qui peuvent contenir les substances les plus nocives et en communiquent les éléments à la commission internationale.

A cette convention, qui peut être considérée comme une vraie « convention régionale », a été jointe la convention concernant la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures, conclue le même jour. Cette dernière prévoit une collaboration particulière en vue de lutter contre ladite pollution qui a conduit à la salinité croissante des eaux du fleuve et a posé beaucoup de problèmes pour certains États riverains. Cette convention est entrée en vigueur avec un certain retard par rapport à ce qui avait été espéré et elle n'a pas encore conduit à une action concrète.

Le fait que la Communauté économique européenne soit partie à la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique et à l'accord concernant la commission internationale a une importance considérable, étant donné que toutes les autres parties contractantes, à l'exception de la Suisse, sont également membres de la Communauté. La politique générale de cette dernière en matière de lutte contre la pollution de l'eau douce dans la Communauté, à laquelle tous les États membres contribuent au sein du Conseil, est, par conséquent, abso-

gne concernant les questions frontalières, conclu à La Haye le 8 avril 1960 ;
— accord concernant la commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution, conclu à Berne le 29 avril 1963 (République fédérale d'Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Communauté économique européenne) ;

— convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique, conclue à Bonn le 3 décembre 1976 (mêmes parties que pour la convention citée en dernier lieu).

Une convention relative à la protection du Rhin contre la pollution thermique est en voie d'élaboration.

Il convient de noter également que la signature d'une convention de coopération austro-allemande concernant la gestion des eaux du bassin du Danube est prévue avant la fin de 1986, avec participation de la Communauté économique européenne.

lument déterminante pour l'action entreprise dans le cadre de la convention contre la pollution du Rhin. Cette action ne peut, cependant, être menée qu'avec la participation de la Suisse.

Lorsque la Communauté a une réglementation interne, elle dispose, en règle générale, selon les normes du droit communautaire, d'un pouvoir unique pour négocier avec des pays tiers au sujet des problèmes susceptibles d'affecter ladite réglementation. Cela signifie que, dans certains cas, c'est effectivement la Communauté qui, dans le respect de ses procédures internes pour établir sa position, auxquelles tous les États membres prennent part, est appelée à coopérer avec la Suisse dans la mise en application de la convention. Bien que ces procédures internes puissent parfois donner lieu à des difficultés (22), leur existence et, c'est à souhaiter, la solution heureuse des difficultés contribuent au bon fonctionnement de la convention. Le processus est à double sens ; la politique suisse dans ce domaine est donc un facteur que la Communauté et ses États membres doivent prendre soigneusement en compte.

Des événements récents touchant ce fleuve ont démontré la nécessité absolue d'une bonne coopération entre toutes les parties concernées.

3. L'ATMOSPHÈRE

La pollution atmosphérique ignore absolument l'existence des frontières. Pour lutter efficacement contre cette pollution une coopération multi-latérale s'avère indispensable. La première convention en la matière, et jusqu'à présent la seule convention élaborée uniquement dans ce but, s'est faite au niveau régional. Il s'agit de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, conclue à Genève le 13 novembre 1979 et entrée en vigueur le 16 mars 1983.

Cette convention se distingue de celles concernant les milieux marins et les eaux douces par le fait qu'elle a été conclue dans le cadre d'une organisation régionale existante, c'est-à-dire la commission économique pour l'Europe.

Les parties contractantes (23) s'engagent à s'efforcer de limiter, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique, y compris celle à longue distance (article 2). Elles s'engagent, dans cette optique, à élaborer des politiques et stratégies qui leur serviront pour combattre les rejets de polluants atmosphériques (article 3). Des échanges d'informations, des consultations et des activités de recherche et de surveillance sont prévues à cette fin.

Un organe exécutif est prévu (article 10) pour passer en revue la mise en œuvre de la convention et étudier des questions qui y sont liées, en assurant la préparation des études nécessaires et l'élaboration des recommandations. Il doit exercer toutes autres fonctions qui pourraient être nécessaires. Il examine tout amendement proposé. Les

amendements sont adoptés par consensus des représentants des parties. Au lieu de créer un organe spécial, les parties ont confié les tâches du secrétariat au secrétariat exécutif de la commission économique pour l'Europe. La disposition (article 13) concernant le règlement de différends prévoit seulement la négociation ou toute autre méthode acceptable aux parties. Une note en bas de page (*ad* article 8) précise que la convention ne contient pas de disposition concernant la responsabilité des États en matière de dommages.

L'organe exécutif a tenu sa première session au mois de juin 1983. Il a pris une décision en matière de réduction de la pollution atmosphérique par les composés sulfureux et a adopté un programme de travail pour l'application de la convention. Lors de sa deuxième session au mois de septembre 1984, l'organe exécutif a institué un groupe de travail destiné à préparer un projet d'accord spécifique concernant la réduction d'émissions de dioxyde de soufre ; il a adopté une décision concernant la réduction d'émissions de dioxyde d'azote et il a adopté un protocole sur le financement du programme de coopération pour la surveillance continue et l'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe.

Lors de sa troisième session au mois de juillet 1985, il a adopté un protocole visant la réduction des émissions des composés soufrés jusqu'en 1992. Un protocole concernant le dioxyde d'azote est aussi prévu.

Lors de sa quatrième session au mois de novembre 1986 l'organe exécutif a passé en revue le fonctionnement de la Convention et a conclu à la contribution positive de celle-ci, tout en soulignant la nécessité de prévoir des réductions plus importantes des émissions.

IV. — Problèmes

Les conventions régionales rencontrent des problèmes de deux genres. Il y a ceux qui sont liés à leur élaboration et ceux qui concernent leur exécution/efficacité. Ils seront étudiés séparément, mais compte tenu des rapports entre les deux.

1. PROBLÈMES D'ÉLABORATION

• Le premier problème, déjà évoqué (24), se situe au niveau de la détermination de l'action à entreprendre. Les États ou organismes potentiellement intéressés et/ou concernés par cette action rencontrent souvent des difficultés d'ordre technique pour arriver à une bonne perception de ce qui est requis. En l'absence de connaissances adéquates du degré de pollution existant et de l'ampleur de la pollution qui menace, les dangers ne sont pas clairement perçus et l'action décidée risque de ne pas viser le véritable objectif. Des divergences de perception se reflètent dans l'action déjà entreprise au niveau purement national.

(22) Voir ci-après, sous IV, lettre a, l'analyse détaillée de ces difficultés.

(23) Parmi les parties contractantes figurent l'URSS, d'autres pays de l'Est et la Communauté économique européenne.

(24) Voir *supra* II, § 1.



• Si ce problème technique, qui joue dans la détermination du champ d'application d'une convention, peut entraîner une action inadéquate, il en va de même pour le problème, technique mais aussi de nature très politique, du cadre dans lequel l'action envisagée sera effectuée. Faut-il agir dans le cadre d'une organisation régionale existante ou indépendamment ? Si cette dernière voie est choisie où les participants ne sont pas déterminés d'avance, il faut réunir tous ceux dont une contribution à l'action est nécessaire pour que cette action soit efficace. Dans ce cas également une bonne perception de la nature et de l'origine de la pollution existante ou potentielle est indispensable. Sinon, existe le risque d'exclure ceux qui devraient participer et qui, nous l'avons déjà vu (25), ne se limitent pas forcément à ceux qui se trouvent le plus près du site concerné. C'est notamment le cas en ce qui concerne la pollution atmosphérique. Mais le fait de faire participer d'autres États que ceux qui sont à proximité peut aussi être à l'origine des difficultés. Ceci est illustré par les problèmes parfois soulevés par une demande de participation de la part de la Communauté économique européenne.

L'un de ces problèmes réside dans le fait qu'une telle participation implique celle des États qui ne sont pas concernés par la pollution de la région en question, telle que définie aux fins de l'accord envisagé. La nature de cette participation doit être déterminée.

Une demande de la Communauté de participer à une convention particulière peut soulever des difficultés tant internes qu'externes. Il n'est pas possible, dans le cadre de la présente analyse, d'examiner à fond ces difficultés, qui ne sont pas limitées aux conventions régionales, mais un aperçu de celles-ci servira à illustrer les questions qui peuvent se poser au sujet de la participation — même indirecte — à un accord régional d'États qui n'appartiennent pas à la région concernée.

Lorsque la Communauté participe à un accord régional, elle le fait habituellement en parallèle avec ceux des États membres qui font partie géographiquement de la région concernée ou qui, pour des raisons politiques, ont un intérêt particulier dans celle-ci (26). Cela signifie que la Communauté doit prendre une décision en conformité avec sa propre législation et ses propres procédures quant à la part de responsabilité qu'elle assumera en relation avec les droits devant être assurés dans le cadre de ladite convention. Tous les États membres seront nécessairement engagés dans le processus aboutissant à la prise de décision initiale, laquelle sera susceptible de changer en fonction de l'évolution de la législation interne de la Communauté.

Cette décision n'est pas toujours facile à arrêter sur le plan interne, étant donné que des considérations de principe, de même que des raisons purement techniques, jouent un rôle important. Récemment, le processus s'est encore davantage compliqué sous la pression externe des pays tiers désireux de connaître, dès le départ, les rôles

respectifs de la Communauté et des États membres concernés. La Communauté est donc obligée de définir, à un stade précoce, sa position en la matière, sans pouvoir attendre, comme par le passé, de résoudre le problème postérieurement à la conclusion de la convention.

Pour cette raison, il peut sembler, au stade des négociations, que la Communauté n'a pas l'intention de garantir tous les droits résultant d'une convention. Cela a amené certains partenaires de négociation à demander des garanties pour que l'ensemble de ces droits soient respectés et que la participation communautaire ne se traduise pas par la jouissance des droits par quelques pays, notamment ceux extérieurs à la région concernée, sans qu'ils soient tenus de respecter les droits correspondants des pays tiers.

La convention de Carthage relative aux Caraïbes permet, aux fins de la présente analyse, d'illustrer ce type d'approche. L'article 25 de ladite convention dispose qu'une organisation d'intégration économique régionale peut seulement devenir signataire si au moins un de ses États membres appartient à la région des Caraïbes, et les articles 26 et 27 subordonnent la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion d'une telle organisation à la condition qu'au moins un de ses États membres soit partie à la convention (27).

Lesdits articles prévoient également que les organisations concernées indiquent l'étendue de leurs pouvoirs dans les secteurs couverts par la convention et le protocole auquel elles souhaitent devenir parties. Elles doivent notifier au dépositaire tout changement notoire dans l'étendue de ces pouvoirs. Il faut garder à l'esprit que ces dispositions s'appliquent aux organisations d'intégration économique régionale, en général, et pas uniquement à la Communauté (28).

La question peut se poser de savoir si c'est la façon la plus appropriée pour assurer les garanties recherchées. Il n'est, toutefois, pas possible dans le cadre de la présente analyse de commenter les solutions atteintes pour résoudre les problèmes externes soulevés par la présence de la Communauté comme partie contractante à une convention régionale. Sur le plan interne, il reste, après ce stade, la garantie par la Communauté des droits qu'elle s'est engagée à respecter. Tous les États membres de la Communauté seront également impliqués dans l'adoption des mesures nécessaires et pour décider si celles-ci doivent ou non être appliquées uniquement dans les régions de la Communauté qui sont comprises dans le champ d'application territorial de la convention ou dans l'ensemble de la Communauté.

• La détermination du contenu d'un accord rencontre beaucoup de difficultés qui sont accrues en raison des diversités éventuelles existant entre les participants en ce qui concerne la nature de leur système politico/économique et le niveau de leur développement industriel.

(25) Même endroit qu'indiqué note précédente.

(26) C'est le cas pour les conventions de Paris et de Barcelone ainsi que pour celle relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique. Dans le cas de la convention sur la pollution transfrontière de l'air, tous les États membres de la Communauté sont également parties contractantes.

(27) Tous les États membres de la Communauté concernés par la convention l'ont en fait signée.

(28) Il convient de noter que l'article 24 de la convention de Barcelone dispose que des groupements économiques régionaux semblables à la Communauté peuvent devenir signataires si au moins un de leurs membres est un État riverain de la Méditerranée.

Pour ce qui relève des divergences entre les systèmes politico/économiques, il faut tenir compte non seulement des différences fondamentales entre les pays de l'Ouest et ceux de l'Est mais aussi de celles, très importantes dans le cadre d'une convention régionale, qui apparaissent au niveau de l'organisation administrative. Il peut être difficile pour un organe administratif régional d'un côté d'une frontière d'identifier son homologue de l'autre côté. Une fois l'identification faite, l'organe du deuxième État est souvent doté d'une composition et de pouvoirs qui ont très peu de similitudes avec ceux de l'organe du premier. La coopération éventuelle avec un organe beaucoup plus centralisé, dont le personnel est éloigné et n'a pas la même connaissance du problème que celui qui se trouve à proximité, nécessite un effort particulier.

Pour bien faire, il faudrait arriver à reconcilier tous les intérêts en présence, afin de gérer l'environnement en le préservant. Mais les mesures anti-pollution, dont l'efficacité fait souvent l'objet de contestations sur le plan scientifique, coûtent chères, surtout à l'industrie.

Ces coûts doivent être répartis de façon équilibrée dans le cadre de tout accord, ce qui n'est pas facile à réaliser. Les États dont l'industrie est la moins développée acceptent difficilement de supporter des frais d'une lutte contre la pollution provoquée essentiellement par les pays plus industrialisés, et le principe du « pollueur-payeur » qui a beaucoup d'adhérents, plaide en effet en leur faveur. Il arrive que certains États soient favorisés par des facteurs naturels, tels qu'une qualité des eaux de réception propice à la dispersion rapide des polluants, qui rendent leur tâche moins onéreuse. Dans d'autres cas, les ressources financières disponibles peuvent s'avérer insuffisantes au regard de l'action qui s'impose.

Des États qui souhaitent pousser beaucoup plus loin leur développement industriel hésitent parfois même à s'engager à moins polluer, sachant que l'accroissement de leurs industries, même dans le cadre d'une législation nationale visant à contrôler la pollution, n'est guère compatible avec un tel engagement.

• Un problème peut aussi être provoqué par l'existence, pour la région concernée, d'autres réglementations internationales ou régionales. Il faut en principe éviter le double emploi et les divergences, mais comment les éviter lorsque les réglementations diverses prolifèrent en l'absence d'une conception d'ensemble. Il peut arriver que les délimitations des régions et les définitions d'un même type de pollution ne correspondent pas autant qu'il serait souhaitable.

2. PROBLÈMES D'EXÉCUTION/EFFICACITÉ

Comme les problèmes d'élaboration ne sont heureusement pas insurmontables, les conventions examinées dans la présente étude ont été conclues. Il n'est pas possible, en l'espace d'un article, de les analyser individuellement pour voir à quoi elles ont abouti et comment elles pourraient être améliorées. L'article se bornera donc à quelques considérations d'ordre général (29).

• Au niveau de l'exécution les problèmes principaux sont ceux relatifs à l'administration et à la coordination. Les premiers sont moins importants quand un organisme existant, tel le PNUE, est chargé d'administrer un accord comme celui de Barcelone. Quand tel n'est pas le cas, l'expertise nécessaire manque parfois. Les commissions régionales établies par certains accords, qui sont souvent relativement politisées et dont les membres sont nombreux, ne sont pas forcément les organes les mieux adaptés à l'accomplissement des tâches prévues. Les procédures de prise de décision et de modification, qui se font en général à l'unanimité selon l'usage du droit international, sont assez lourdes, les modifications impliquant le plus souvent la réunion d'une conférence diplomatique.

• Le manque de coordination se fait souvent sentir. Nous avons noté ce qui a été entrepris dans le cadre du programme des Nations Unies, qui a réussi à provoquer des actions concrètes. Mais toute réglementation nouvelle risque de créer des difficultés, d'autant plus que le double emploi n'est pas toujours évité. Il en résulte des conflits lorsque plus d'un instrument est d'application dans un même endroit. Oslo et l'un des protocoles de Barcelone, qui s'appliquent tous deux aux mêmes eaux, pour une petite partie d'entre elles, contiennent des dispositions divergentes, par exemple en ce qui concerne les déchets radioactifs. Il arrive que les définitions des régions ne coïncident pas entre les conventions (30). Des divergences entre les textes peuvent conduire à des difficultés d'interprétation, surtout face à des dispositions imprécises, ambiguës ou compliquées qui figurent parfois dans les textes. Un vrai besoin de coordination et de consultation existe du fait que, en dehors du PNUE, l'action est entreprise en ordre dispersé et sans consultation, à la suite, dans certains cas, d'un incident malheureux, comme nous l'avons vu.

• Il faut insister sur l'existence d'un tel besoin lorsque sont examinés les problèmes concernant l'efficacité des conventions, problèmes qui semblent plutôt liés au phénomène de la pollution environnementale et à la nature particulière du système de droit international qu'à la forme et substance des conventions régionales en tant que telles. La pollution est envahissante, ses sources sont très diverses et elle ignore les frontières naturelles et politiques. La pollution marine est en majeure partie d'origine tellurique, d'où l'importance fondamentale de la lutte contre les polluants charriés par les rivières, polluants qui sont traités de façon inégale par les conventions, ainsi que la lutte contre la pollution des cours d'eau et des eaux douces en général. Comme nous l'avons vu, cette dernière lutte est encore livrée de façon très fragmentaire et laisse subsister beaucoup de lacunes. L'action est néanmoins primordiale pour l'ensemble de la lutte. Il faut admettre que cette action n'est pas facile à réaliser, car elle affecte beaucoup d'activités, toutes plus ou moins polluantes, et qui outre de l'industrie comprennent l'agriculture et le tourisme, pour ne citer que deux exemples.

• Cette action est du ressort des parties, car elle tombe sous leur juridiction. La pollution qui a son origine dans

(29) Pour une évaluation de l'efficacité de quelques-uns des accords concernant la pollution maritime évoqués dans le présent article, voir « Marine Pollution control in Europe — Regional Approaches 1972-80 » by Sonia

Boehmer-Christiansen in *Marine Policy*, January 1984.

(30) Voir ci-dessus au III, § 1, lettre a.



un État qui n'est pas partie à une convention régionale (on pense à l'Albanie pour la convention de Jeddah, ou l'État peut être tout à fait extérieur à la région concernée) y produit ses effets mais échappe totalement aux parties à la convention (31). La notion de juridiction revêt donc une certaine importance, parce qu'elle permet aux États contractants d'agir au maximum de leurs possibilités. Barcelone, qui reprend cette idée, va plus loin sur ce point qu'Oslo et Helsinki, qui imposent leur respect dans les eaux territoriales. Il faut également tenir compte de ce que les conventions, actes de droit international, ne s'appliquent pas aux eaux internes (32).

• Le problème du respect des conventions est fondamental. Il incombe aux États contractants de l'assurer au moyen de leur législation nationale, ce qui leur pose des difficultés d'ordres technique et juridique. Ils doivent disposer de moyens de contrôle techniquement adéquats et des facilités (par exemple, pour les navires dans leurs ports) nécessaires. Les possibilités techniques sont parfois limitées comme, par exemple, dans le cas du mesurage de la pollution de l'air où les connaissances sont moins avancées qu'en cas de pollution de l'eau, et varient d'un État à l'autre en fonction de leur coût et du niveau de développement de l'État.

Les problèmes d'ordre juridique, entraînés par la nécessité pour les États de faire respecter les conventions, découlent du caractère juridique spécifique du droit international qui ne dispose pas de système contraignant, avec sanctions et procédures obligatoires pour régler les différends. Les violations éventuelles des conventions doivent en conséquence être détectées et sanctionnées par les États, de sorte que tout dépend de leur capacité et de leur bonne volonté à entreprendre cette tâche. En ce qui concerne certains types de pollution et notamment celle en provenance des navires, les États ne disposent pas de pouvoirs suffisants au niveau régional. Ils n'ont pas de juridiction sur les actes commis en haute mer, sauf à bord des navires qui battent leur pavillon. Par conséquent, on compte en général sur l'État du pavillon pour faire respecter une réglementation applicable au-delà des eaux territoriales, mais les États qui ne sont pas parties à la convention régionale ne sont pas liés par ses dispositions et peuvent ne pas se sentir vraiment concernés par ce qui

se passe loin de leur territoire. C'est donc dans le cadre d'un instrument global qu'il faut régler cette question. Une possibilité régionale intéressante consiste en l'exploitation des compétences de l'État du port, telle qu'elle a été envisagée par huit États de la mer du Nord dans l'accord administratif connu sous le nom du « mémorandum de la Haye ».

Les procédures de détermination des reponsabilités en cas de violation provoquant des dommages se révèlent insatisfaisantes ou sont tout simplement inexistantes, comme il est spécifiquement noté dans la convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière.

V. — Conclusion

En dépit de toutes les difficultés rencontrées, les conventions régionales fournissent des bases de départ pour mener la lutte contre la pollution. Le niveau de protection qu'elles offrent est très variable selon l'élément pollué et le type de pollution visé. Le plus souvent, elles ne répondent à aucune conception d'ensemble, et laissent persister des lacunes dans le système de protection, telles la pollution causée par l'exploitation des fonds marins ou la pollution transmise par l'atmosphère. Il serait en conséquence hasardeux de tenter une appréciation unique de leur contenu. On peut néanmoins estimer que, si elles étaient bien appliquées, elles apporteraient une contribution pour le moins utile sinon importante à la lutte contre la pollution. Le problème principal se trouve au niveau de leur application et découle essentiellement du système de droit international dont elles relèvent. Heureusement, on peut constater que l'accroissement de la pollution, à laquelle il a été fait référence au début de cette étude, a conduit à une prise de conscience accrue de son ampleur laquelle s'est manifestée, dans beaucoup de pays, par un souhait réel de prévenir à l'avenir la pollution et de réduire, dans la mesure du possible, celle engendrée dans le passé par des activités diverses. Il est à porter au crédit des rédacteurs des conventions d'avoir osé viser cet objectif, qui demeure des plus valables.

(31) Ceci explique, du moins en partie, le fait que la pollution atmosphérique a été le dernier type de pollution traité au niveau régional, la convention ayant dû abandonner toute notion relative à la source ou à l'origine de cette pollution.

(32) Paris, néanmoins, inclut dans la notion de « pollution tellurique » la pollution maritime par les cours d'eau.

APPLICATION DES RÈGLES DE CONCURRENCE DU TRAITÉ DE ROME À L'AUTORITÉ PUBLIQUE

D. WAELBROECK*

Assistant de recherche
à l'Institut d'Etudes européennes,
Avocat

* L'auteur remercie Michel Waelbroeck des conseils précieux qu'il lui a prodigués en vue de la rédaction de cet article.

1. Plus que jamais, on assiste actuellement à une multiplication des interventions étatiques dans tous les secteurs de l'économie. Face à cette évolution, le juriste est confronté quotidiennement à diverses mesures adoptées par les Etats au bénéfice de certaines entreprises et qui portent atteinte au principe d'une concurrence libre et non faussée.

Le Traité de Rome s'est à juste titre préoccupé d'empêcher toute mesure de cette nature qui mettrait en cause le processus d'intégration communautaire en créant des distorsions artificielles de concurrence entre Etats membres. C'est — *indirectement* du moins — l'un des objectifs poursuivis par les dispositions relatives au libre commerce (articles 9 à 36), à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services (articles 52 à 66), au contrôle des aides étatiques (articles 92 à 94), à l'aménagement des monopoles d'Etat (article 37), et au droit de la concurrence en ce qui concerne le secteur public (articles 85 à 90).

2. En revanche, le Traité de Rome ne contient aucune disposition prohibant *directement* des législations ayant exclusivement pour objet de soustraire certaines entreprises aux règles de concurrence du Traité. Les articles 85 et 86 ne permettent en effet pas d'appréhender l'activité du législateur en tant que tel mais uniquement celle des entreprises.

Aussi a-t-on suggéré de s'attaquer à ce type de législations indirectement, sur base d'autres dispositions du Traité et plus particulièrement des dispositions sur la libre circulation des marchandises, dans la mesure où ces législations ont généralement également un effet sur le commerce entre Etats membres (1). Dès lors que toute mesure affectant le régime de concurrence établi par les articles 85 et 86 du Traité doit par nature être « susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres », elle sera en effet normalement également contraire à l'article 30 du Traité.

La Cour a d'autant facilité cette approche qu'elle a interprété l'article 30 du Traité de façon extensive en prohibant toute mesure susceptible d'affecter directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce entre Etats membres (2).

3. Divers auteurs se sont cependant demandé s'il était très heureux d'appréhender sur la seule base des règles du libre échange des normes étatiques qui visent en fait à *soustraire* des entreprises nationales, voire parfois tout un secteur économique national, à l'application normale des règles de concurrence (3). En particulier, il n'apparaît pas satisfaisant de s'attaquer aux effets secondaires et purement fortuits d'une mesure litigieuse alors que son but principal, son objet véritable, met en question un tout autre objectif du Traité, en l'occurrence, celui de la libre concurrence.

Les critères juridiques d'appréciation diffèrent en effet fondamentalement selon le régime appliqué. Ainsi, une mesure restrictive de la concurrence ne peut se justifier que par les motifs énoncés à l'article 85 par. 3 du Traité

(1) Cf. par exemple VerLoren van Themaat, *Zum Verhältnis zwischen Artikel 30 und Artikel 85 EWG-Vertrag, Wettbewerb im Wandel (Festschrift für Günther)*, 1976, p. 378-381.

(2) C.J. 11 juillet 1974, *Dassonville*, 8/74, Rec. 1974, p. 837.

(3) Cf. par exemple M. Waelbroeck, *Les réglementations nationales de prix et le droit communautaire*, PUB, 1975 ; A. Vandecasteele, « Libre concurrence et intervention des Etats dans la vie économique », *CDE* 1979, p. 541.



alors qu'une mesure restrictive des échanges doit être appréciée au regard des motifs énoncés à l'article 36 du Traité, voire de certaines autres exigences impératives supérieures telles que la loyauté des transactions commerciales et la protection des consommateurs.

En outre, une législation ne serait contraire à l'article 30 du Traité que dans la mesure où elle affecte les importations. L'approche fondée sur l'article 85 du Traité est par contre plus large puisqu'il suffit qu'une telle législation affecte la structure de la concurrence (4).

C'est pourquoi, il est apparu impérieux d'appréhender de telles mesures par rapport à leur effet véritable.

4. De prime abord, il est manifeste ainsi qu'une norme nationale soustrayant les entreprises d'un Etat membre aux règles communautaires de la concurrence prive ces dernières de leur *effet utile* : comment en effet réaliser une concurrence saine et harmonieuse dans la Communauté dès lors qu'il suffit à un Etat membre de rayer d'un coup de plume l'application des articles 85 et 86 à ses entreprises nationales.

Une telle intervention d'un Etat dans le régime de concurrence communautaire pose en outre un problème sérieux d'ordre *constitutionnel* dans la mesure où elle porte atteinte à la suprématie de l'ordre juridique communautaire.

5. C'est sur cet arrière-fond qu'il convient de lire notamment les arrêts *Leclerc-livres* (5), *Leclerc-pétrole* (6), *Clair* (7), *SSI* et *NSO* (8), ici commentés.

Le problème a deux faces : il s'agit non seulement d'examiner si l'Etat peut permettre à une entreprise d'échapper aux contraintes du droit de la concurrence, mais aussi si de telles mesures étatiques peuvent être, dans le chef des entreprises, une cause de justification évasive de responsabilité au regard de l'application du droit de la concurrence communautaire. Les affaires précitées ont permis à la Cour de répondre à ces deux préoccupations en réaffirmant avec force le principe de la primauté du droit communautaire tout en reconnaissant aux entreprises le droit d'invoquer la contrainte étatique comme une cause de justification du comportement qui leur est reproché.

Une étude comparée avec le droit américain démontrera que la Cour a ainsi rejoint dans ses grandes lignes la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis.

(4) C.J. 6 mars 1974, *Commercial Solvents/Commission*, 6 et 7-73, Rec. 1974, p. 223.

(5) C.J. 10 janvier 1985, *Leclerc*, 229/83, non encore publié.

(6) C.J. 29 janvier 1985, *Leclerc*, 231/83, non encore publié ; voir sur les deux arrêts « *Leclerc* » entre autres J. Galmot et J. Biancarelli, « Les Réglementations nationales en matière de prix au regard du droit communautaire », *RTDE* 1985, p. 269.

(7) C.J. 30 janvier 1985, *Clair*, 123/83, non encore publié.

(8) C.J. 10 décembre 1985, *SSI*, 240, 241, 242, 261, 262, 268 et 269/82, non encore publié ; C.J., 10 décembre 1985, *NSO*, 260/82, non encore publié.

A. — Application du droit de la concurrence à l'autorité publique

I. Jurisprudence antérieure de la Cour de Justice des Communautés européennes

6. Une première brèche en faveur de l'application des règles de concurrence aux autorités publiques des Etats membres avait été effectuée dans l'affaire *GB-Inno-BM/ATAB* (9). Pour mieux comprendre l'arrêt fondamental rendu à l'époque par la Cour, il ne paraît pas inutile de rappeler brièvement les faits qui étaient à la base de cette affaire (10). Celle-ci mettait en cause une disposition du Code belge de la TVA, imposant aux détaillants de cigarettes le respect du prix figurant sur la bandelette fiscale.

Cette disposition avait rendu inutiles divers cartels antérieurs par lesquels producteurs et grossistes de cigarettes tentaient d'imposer aux détaillants le respect du prix figurant sur les bandelettes fiscales. En vertu de ces cartels, producteurs et grossistes avaient décidé de « boycotter » les grandes surfaces qui vendaient à un prix inférieur au prix convenu.

Ces cartels n'étaient toutefois pas entièrement efficaces. C'est alors que le Parlement belge approuva, lors du vote du nouveau Code de la TVA, une disposition imposant aux détaillants le respect du prix figurant sur la bandelette (11). La norme légale se substituait donc au cartel antérieur et devenait de ce fait contraignante pour tous.

7. C'est dans ces circonstances que la Cour de Justice fut saisie d'une question préjudicielle posée dans le cadre d'un action en cessation introduite par l'Association des détaillants de tabac (ATAB) contre une grande surface belge pour non-respect du prix imposé.

Face à une législation aussi manifestement contraire aux objectifs des articles 85 et 86 du Traité, la Cour n'hésita pas à envisager d'abord le problème sous l'angle du droit de la concurrence et ceci malgré le fait que le litige mettait en cause une norme publique et non privée. Elle souligna à cet égard que même si les articles 85 et 86 ne visent que le comportement des entreprises, « les Etats membres ne sauraient édicter des mesures permettant aux entreprises privées de se soustraire aux contraintes imposées par les articles 85 à 94 du Traité ». En effet, « le Traité impose aux Etats membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures susceptibles d'éliminer l'effet utile de (ces dispositions) ». La Cour se réfère à ce propos à l'article 5, alinéa 2, du Traité en vertu duquel les Etats membres s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du Traité.

(9) C.J. 16 novembre 1977, *GB-Inno-BM/ATAB* 13/77, Rec. 1977, p. 2115.

(10) Voir à ce sujet : M. Waelbroeck, « The Extent to which Government Interference can constitute a Justification under Articles 85 or 86 of the Treaty of Rome », *International Business Lawyer* 1980, vol. 8 (iv) p. 43.

(11) Précisons que cette disposition trouvait son origine dans un amendement proposé par un membre du Parlement qui était simultanément secrétaire de l'Association des grossistes de tabac.

8. La Cour ne tire de ces observations toutefois aucune conséquence précise quant à l'affaire en cause. En effet, après avoir énoncé ces principes de base, elle rappelle qu'une telle mesure sera « de toute manière normalement incompatible avec les articles 30 et 34 qui interdisent les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, ainsi que toute mesure d'effet équivalent », tout en ajoutant qu'un « régime de prix, librement choisi par le fabricant ou, selon le cas, par l'importateur qui est devenu, en vertu d'une mesure législative nationale, un régime de prix imposés au consommateur, et qui ne fait aucune distinction entre les produits nationaux et les produits importés, a normalement des effets exclusivement internes ».

La Cour exprime ainsi ses doutes quant au point de savoir si la législation en cause était effectivement contraire à l'article 30 du Traité. Dans ces circonstances, il était toutefois quelque peu paradoxal de prétendre qu'une législation qui porte atteinte à l'effet utile de l'article 85 du Traité sera « de toute manière » incompatible avec l'article 30 du Traité. Il résulte au contraire de cet arrêt qu'une mesure qui est contraire à l'effet utile de l'article 85 peut fort bien ne pas être contraire à l'article 30 du Traité.

9. L'arrêt *GB-Inno-BM/ATAB* resta longtemps isolé. Dans de multiples affaires postérieures, la Cour affirma en effet le principe inverse selon lequel « les articles 85 et 86 du Traité font partie des règles de concurrence applicables aux entreprises et qu'ils n'entrent dès lors pas en ligne de compte pour l'appréciation de la conformité avec le droit communautaire d'une législation » (12).

10. Il est symptomatique que la Cour ait adopté cette approche restrictive même dans une affaire strictement identique à l'affaire *GB-Inno-BM/ATAB*, mettant en cause cette fois la loi néerlandaise sur les accises (13). Cette législation interdisait en effet la vente au public de tabacs manufacturés à des prix inférieurs à ceux figurant sur la bandelette fiscale. La Cour, bien que saisie d'une question préjudicielle portant spécifiquement sur les règles de concurrence du Traité, réitéra sa jurisprudence constante en vertu de laquelle les dispositions de concurrence ne sont applicables qu'aux entreprises et non aux Etats membres. Elle déclare en effet :

« S'il est vrai que les Etats membres ne sauraient édicter des mesures permettant aux entreprises privées de se soustraire aux contraintes imposées par l'article 85 du Traité, les dispositions de cet article font toutefois partie des règles de concurrence « applicables aux entreprises » et visent donc à régir le comportement d'entreprises privées sur le marché commun. Elles n'entrent dès lors pas en ligne de compte pour l'appréciation de la conformité avec le droit communautaire d'une législation du type de celle faisant l'objet des procédures au principal ».

(12) C.J. 8 juin 1971, *Deutsche Grammophon*, 78/70, *Rec.* 1971, p. 487 ; C.J. 29 novembre 1983, *Roussel*, 181/82, *Rec.* 1983, P. 3849 ; C.J. 7 février 1984, *Duphar*, 238/82, *Rec.* 1984, p. 523 ; C.J. 18 octobre 1979, *Buys*, 5/79, *Red.* 1979, p. 3203 ; C.J. 18 juin 1975, *IGAV*, 94/74, attendu 33, *Rec.* 1975, p. 699, voir cependant pour une brève référence au « principe de liberté concurrentielle » qui s'impose aux Etats membres dans les limites définies par le Traité l'arrêt du 30 novembre 1982, *Trinon*, 12/82, *Rec.* 1982, p. 4089.

(13) C.J. 5 avril 1984, *Kaveka/van den Haar* 177 et 178/82, *Rec.* 1984, p. 1797.

11. La même approche fut adoptée par la Commission. Dans l'affaire *Kaveka*, celle-ci affirma en effet que s'il est « par définition interdit aux Etats membres d'édicter des mesures permettant aux entreprises privées de se soustraire aux contraintes imposées par les articles 85 à 94 du Traité », cette règle ne s'appliquerait toutefois « que lorsqu'il s'agit effectivement des accords visés par cet article ». La Commission souligna dès lors que « le simple fait pour un Etat membre de provoquer sur le marché une situation qui, dans ses effets économiques, est équivalente à celle qui résulterait d'un système particulier de prix imposés, mais sans qu'il existe d'accords au sens de l'article 85, ne relèverait donc pas de cette disposition ».

Cet arrière-fond jurisprudentiel permet d'autant mieux d'apprécier l'importance qu'il convient d'accorder aux arrêts récents rendus par la Cour dans les deux affaires « *Leclerc* », l'une en ce qui concerne le prix du livre, et l'autre en ce qui concerne le prix du pétrole.

II. L'arrêt « *Leclerc-Livres* »

12. Dans l'affaire « *Leclerc-Livres* », les questions posées par la juridiction nationale se référaient explicitement à la compatibilité de la législation française sur le prix des livres avec les règles de concurrence du Traité. En effet, les importations n'étaient pas en cause dans ces affaires (14) et le juge national avait donc consciemment et à juste titre placé le problème au regard du seul droit de la concurrence. La Cour ne pouvait donc plus éluder le débat crucial en se rabattant sur une application traditionnelle des règles de libre commerce.

13. Rappelons que dans l'affaire du livre, la Cour devait apprécier la compatibilité avec les règles de concurrence du Traité d'une législation due à l'initiative du Ministre français de la culture, exigeant des détaillants le respect du prix fixé par l'éditeur ou l'importateur (« *Loi Lang* »).

Divers libraires avaient introduit en France des recours contre les grandes surfaces « *Leclerc* » qui ne respectaient pas le prix qui leur était imposé par les éditeurs en vertu de ladite loi.

Or, la société *Leclerc* soutenait pour sa défense que la loi *Lang* n'avait pas introduit un véritable système de prix imposés mais bien des règles destinées à permettre aux éditeurs et importateurs de restreindre la concurrence de prix en imposant des prix déterminés par eux aux détaillants. De l'avis de la société *Leclerc*, la loi créait en fait un système collectif de prix imposés contraire au système de concurrence non faussée prôné par l'article 3 (f) du Traité.

14. La Commission de son côté défendait l'approche « traditionaliste » qui semblait s'imposer à la lecture de la jurisprudence et orienta en conséquence ses réponses sur l'article 30 du Traité.

C'est à l'initiative de la Cour que des questions furent posées en l'espèce aux parties, et plus particulièrement à la Commission, en vue de ramener la discussion sur le terrain de l'article 85 du Traité. En réponse à ces questions, la Commission partit de la prémisse qu'indubitablement les articles 3 (f) et 5 ne peuvent pas être interprétés comme privant les Etats membres de tout pouvoir dans

(14) Le problème des importations était posé dans d'autres affaires dont la Cour n'était pas saisie.



le domaine économique en leur interdisant de réglementer la concurrence. Dans la mesure où l'article 85 concerne uniquement des comportements d'entreprises et non des mesures étatiques, ce ne serait que dans des circonstances exceptionnelles que l'adoption de telles mesures pourrait constituer une violation des articles 5 et 3 (f) du Traité.

La Commission retint en l'occurrence trois hypothèses dans lesquelles l'application du droit de la concurrence pourrait à son avis être envisagée. Selon elle, ce ne serait que dans le cas « où un Etat membre impose ou facilite la conclusion d'ententes prohibées ou en renforce les effets en les étendant à des tiers ou encore poursuit le but spécifique de permettre à des entreprises de se soustraire aux règles communautaires de concurrence » que l'adoption de telles mesures étatiques pourrait constituer un manquement aux obligations découlant de l'article 5, alinéa 2, du Traité. La compatibilité d'une législation du type de celle litigieuse avec le Traité serait donc à examiner dans le seul cadre des règles sur le libre commerce, dès lors que les prix sont fixés *unilatéralement* par l'importateur ou l'éditeur, et non en vertu d'une entente.

15. L'Avocat général Darmon reconnut en revanche d'emblée la nécessité d'une approche des régimes de prix élargie au principe de la libre concurrence. Ainsi, selon lui, le droit de la concurrence serait applicable aux régimes de prix imposés dès lors que l'Etat laisse une certaine marge discrétionnaire aux entreprises. En d'autres termes, si les prix sont directement fixés par l'autorité publique, il faudrait uniquement rechercher si leur niveau est tel qu'il constitue une entrave aux échanges intracommunautaires. Si, en revanche, les prix sont fixés par une catégorie d'*opérateurs économiques* et légalement rendus obligatoires pour une autre, l'incompatibilité pourrait non seulement résulter de l'application de la règle précédente, mais encore de la constatation que la mesure nationale favorise tel ou tel comportement anti-concurrentiel. Dans ce dernier cas, il faudrait donc faire application des principes posés par le droit de la concurrence. C'est cette dernière solution qui est prônée par l'Avocat général pour l'appréciation de la loi « Lang ».

16. En l'espèce, il souligne cependant que la restriction de concurrence doit être considérée « comme le tribut d'une certaine conception du livre dont la spécificité économique et culturelle appellerait des règles de marché elles aussi spécifiques ». Or, en pareille matière, qui « relève de la compétence des Etats membres en l'absence d'une politique européenne du livre, seul un risque économique compromettant substantiellement l'application des règles communautaires serait de nature à justifier la mise en œuvre des dispositions des articles 3 (f) et 5, alinéa 2, en liaison avec les articles 85 et 86 du traité, à l'égard d'une mesure nationale restrictive de la concurrence dans le marché commun ».

En insistant sur la « spécificité culturelle » du livre, l'Avocat général opte donc pour un système comparable à celui développé par la Cour à propos de l'article 30 dans l'affaire *Cassis de Dijon*. Une mesure restrictive de concurrence peut en d'autres termes être justifiée si elle répond à une exigence impérative tenant entre autres à une politique culturelle dans le secteur du livre.

L'Avocat général indique enfin clairement qu'il ne s'agit là nullement d'une prise de position définitive puisqu'il suggère à la Commission, si une atteinte grave à la

concurrence venait à se révéler dans ce secteur, d'introduire un recours en manquement permettant un examen « *in concreto* » et non un « contrôle d'abstraite conformité », tel qu'il résulte de la procédure préjudicielle.

17. Tels étaient, très brièvement résumés, les termes du débat dont la Cour avait à connaître. Celle-ci, à la différence de son Avocat général, indique d'emblée son intention d'aborder le problème simultanément sous l'angle de l'article 30 et de l'article 85 (15). Sur le plan des règles de concurrence, la Cour affirme de façon non équivoque que « s'il est vrai que ces règles concernent le comportement des entreprises et non pas des mesures législatives ou réglementaires des Etats membres, ceux-ci sont néanmoins tenus en vertu de l'article 5, alinéa 2, du traité, de ne pas porter préjudice par leur législation nationale à l'application pleine et uniforme du droit communautaire et à l'effet des actes d'exécution de celui-ci, et de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises ». Elle se réfère à ce sujet à ses arrêts *Walt Wilhelm* et *ATAB* (16).

La Cour désavoue également catégoriquement la théorie de la Commission selon laquelle le Traité prohibe seulement les législations qui visent à imposer la conclusion d'accords contraires à l'article 85 (et non celle qui comme en l'espèce imposent une fixation *unilatérale* de prix). De l'avis de la Cour, le traité s'applique dans les deux cas dès lors qu'il s'agit de législations qui rendent « inutiles des comportements d'entreprises du type interdit par l'article 85, paragraphe 1^{er} ». Distinguer l'un de l'autre paraissait en effet par trop artificiel.

18. Cette prise de position fondamentale de la Cour était d'autant plus inéluctable que toute autre solution aurait mis les entreprises dans une situation délicate : doivent-elles respecter le Traité de Rome (au prix de sanctions nationales) ou leur législation nationale (au prix d'amendes communautaires) ? Le principe de la primauté réaffirmé avec force par la Cour — était le seul moyen de résoudre cette question. Il permet en effet aux entreprises en toute occasion de se soustraire impunément à une norme nationale contraire au Traité.

19. Ce principe une fois affirmé, surgissait la question difficile de son application au cas concret. On ne pouvait en effet contester qu'il y avait en l'occurrence restriction de concurrence par le biais d'un régime collectif de prix imposés supprimant toute concurrence des prix au niveau des librairies. De même, il était indubitable que le commerce entre Etats membres était affecté (ainsi qu'il résulte d'ailleurs des observations de la Cour sur l'article 30).

D'emblée, il apparaissait dès lors que tout le débat porterait sur la justification éventuelle de la mesure. En effet, de même que certains accords qui enfreignent l'article 85 paragraphe 1 doivent pouvoir être exemptés s'ils

(15) Cette approche traduit les hésitations qui semblent avoir été ressenties par la Cour. En effet, les importations n'étaient pas — comme il a été dit — en cause en l'espèce et la question portait sur la seule application des règles de concurrence. C'est toutefois par le biais de l'article 30 que la Cour portera un coup fatal à l'efficacité du système de la loi Lang. Cette question sort cependant du cadre du présent article.

(16) Arrêts du 13 février 1969, *Walt Wilhelm et autres*, 14/68, Rec. p. 1, et du 16 novembre 1977, *INNO c/ATAB*, 13/77, Rec. p. 2115.

remplissent les conditions de l'article 85 paragraphe 3, les Etats membres doivent pouvoir intervenir dans le régime normal de la concurrence à certaines conditions. A défaut, toute intervention étatique dans le domaine économique qui altère d'une manière ou d'une autre le jeu normal de la concurrence deviendrait impossible.

Trois attitudes nous semblent concevables pour délimiter les pouvoirs d'action des Etats membres dans le domaine de la concurrence :

20. a) La Cour pouvait estimer que le seul fait de dispenser les entreprises de se soumettre aux règles de *procédure* normales qui sont prévues pour l'octroi d'une exemption individuelle est illicite. La rigueur de ce raisonnement est séduisante, mais peut paraître excessive puisqu'elle aboutit en définitive à se baser sur le seul critère de l'article 85 paragraphe 1.

Les paragraphes 1 et 3 de l'article 85 forment en effet un tout indissociable. S'il est concevable qu'un accord puisse faire l'objet d'une exemption, peut-on interdire aux Etats membres d'imposer aux entreprises de conclure de tels accords ? En l'espèce, l'argumentation du gouvernement français selon laquelle la « spécificité culturelle » du livre devait permettre aux Etats membres de prévoir un régime spécial dans ce secteur, dans le souci de maintenir un réseau satisfaisant de petit libraires, relevait manifestement d'une appréciation au regard de l'article 85 paragraphe 3. Il n'est nullement téméraire à cet égard de considérer que, dans certains secteurs, un régime de prix imposés verticalement puisse être exempté, comme la Cour l'a indiqué notamment à propos de la distribution de journaux (17). Ceci d'autant plus que pratiquement dans tous les Etats membres des régimes restrictifs de la concurrence existent pour les livres. Dans ces conditions, il aurait pu paraître opportun d'examiner la loi Lang dans la même manière qu'un accord entre entreprises en vue de déterminer concrètement si elle pouvait bénéficier d'une application par analogie de l'article 85 paragraphe 3. Ceci nous amène à la seconde solution qui s'offrait à la Cour et qui s'inspirait de celle suivie par son Avocat général.

21. b) La Cour aurait pu appliquer une sorte de « rule of reason » en vue d'apprécier le caractère raisonnable ou non de la législation en cause. Cette solution qui aurait eu le mérite de placer les Etats et les entreprises sur un même pied présente cependant également des difficultés juridiques et pratiques. En effet, la Cour est mal armée pour effectuer ce genre d'appréciation. De plus, en vertu de l'article 9, paragraphe 1 du Règlement n° 17 du Conseil (18), « la Commission a compétence exclusive pour déclarer les dispositions de l'article 85, paragraphe 1, inapplicables conformément à l'article 85, paragraphe 3, du Traité ».

Ainsi, la Cour a toujours reconnu qu'en matière d'exemption, l'« exercice des pouvoirs de la Commission comporte nécessairement des appréciations complexes en matière économique » et que « le contrôle juridictionnel de ces appréciations doit respecter ce caractère en se limitant à l'examen de la matérialité des faits et des

qualifications juridiques que la Commission en déduit » (19).

La Cour était enfin limitée par le cadre du litige tel qu'il était défini par les observations des parties et pouvait difficilement *motu proprio* aller plus loin (20). Or, les observations des parties portaient plus sur la problématique même de l'applicabilité du droit de la concurrence à l'autorité publique que sur la justification de la mesure.

C'est ce qui amena à notre avis la Cour à opter pour une troisième solution :

22. c) La troisième solution, choisie par la Cour en l'espèce, s'inspire de la notion d'*abus de droit*. La Cour devait en effet statuer non dans le cadre de l'article 85, mais bien de l'article 5, qui contient une obligation de bonne foi plus diffuse que celle qui est imposée aux entreprises dans le cadre de l'article 85 du Traité (ne pas mettre en péril la réalisation des buts du Traité). La Cour cite à ce propos son arrêt *Walt Wilhelm* (21) selon lequel l'application de la législation nationale « ne saurait être admise que pour autant qu'elle ne *porte pas préjudice à l'application uniforme*, dans tout le marché commun, des règles communautaires en matière d'entente et du plein effet des actes pris en application de ces règles ».

L'article 5 peut en effet être considéré comme une disposition évolutive qui est destinée à prendre une importance croissante au fur et à mesure du développement du droit communautaire (22). Ainsi, dans l'arrêt *Schlüter* (23), la Cour, après avoir cité l'article 3 (g) du Traité qui prévoit l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres, constate « que, cependant, aussi longtemps que n'auront pas été établies les procédures prévues par cette disposition », l'article 5 ne saurait empêcher les Etats membres de pratiquer la politique de taux de change qu'ils estiment raisonnables.

23. De même, dans l'arrêt *Leclerc*, la Cour — après avoir affirmé avec netteté les principes de base — se refuse à condamner une législation du type de celle en cause dans la mesure où des systèmes similaires existent dans la quasi-totalité des Etats membres, sans avoir jamais fait l'objet d'une contestation quelconque de la part des autorités communautaires (24).

L'arrêt contient donc une invitation discrète à la Commission d'appliquer à l'avenir les compétences qui

(19) C.J. 13 juillet 1966, *Consten/Grundig*, 56 et 58/64, *Rec.* 1966, p. 501.

(20) Ainsi que le souligne à juste titre l'Avocat général Darmon, la Cour était saisie en l'espèce d'une simple question préjudicielle qui n'entraîne qu'un dépôt unique d'observations par les parties et donc une discussion nettement moins approfondie que celle qui a lieu dans le cadre d'un recours en manquement d'Etat, et *a fortiori* moins approfondie que celle qui aboutit à l'octroi ou au refus d'une exemption par la Commission à l'octroi ou au refus d'une exemption par la Commission en ce qui concerne des accords individuels.

(21) C.J. 13 février 1969, *Walt Wilhelm*, 14/68, *Rec.* 1969, p. 1.

(22) Cet article intervient en général dans la jurisprudence de la Cour lorsque les buts du traité ont été concrétisés par des mesures communes (Groeben-Boeckh-Thiesing-Ehlermann, *EWG-Vertrag-Kommentar*, 3^e éd. p. 118, et nombreuses références).

(23) C.J. 24 octobre 1973, *Schlüter*, 9/73, *Rec.* 1973, p. 1161.

(24) Sauf à l'égard des accords transnationaux ; M. VerLoren van Themaat explique d'ailleurs très clairement dans ses conclusions *VBBB-VBVB* pourquoi il n'estime pas vraisemblable que la Commission s'attaque, dans un proche avenir, aux régimes *nationaux* de prix imposés.

(17) C.J. 3 juillet 1985, *Binon*, 243/83, attendus 45 et 46, non encore publiés.

(18) J.O. n° 13 du 21 février 1962, p. 204.



sont les siennes en matière de concurrence dans le secteur des livres (25).

En d'autres termes, l'arrêt *Leclerc*, tout comme l'arrêt *Schlüter*, se borne à constater l'absence de violation caractérisée d'une règle de droit *suffisamment concrétisée* (26).

A l'avenir, il est peu probable que la Cour puisse appliquer fréquemment une telle exception. En effet, la politique de concurrence a reçu actuellement une application dans la quasi-totalité des secteurs économiques. L'exception soulevée *in concreto* par la Cour ne peut donc à notre avis que rester ponctuelle. Elle ne saurait en tous cas priver l'arrêt *Leclerc* de son importance en ce qui concerne le principe même de l'application du droit de la concurrence à l'autorité publique, principe qui devrait recevoir au fur et à mesure de l'évolution du droit communautaire une application plus stricte.

III. L'affaire « Leclerc-pétrole »

24. Cette affaire concernait la compatibilité avec les règles de concurrence du Traité de la législation française imposant un prix minimum pour les carburants. Dans cette affaire, contrairement à celle des livres, le niveau des prix n'était pas fixé par les producteurs eux-mêmes et ensuite rendu obligatoire par l'Etat, mais était fixé par la loi sur base de différents critères. C'est pourquoi la Cour a estimé qu'une telle législation avait le caractère d'une mesure étatique et n'était pas de nature à priver le droit de la concurrence de son efficacité.

25. En effet, la Cour reconnaît qu'une législation du type de celle en cause « ne vise pas à imposer la conclusion d'accords entre fournisseurs et détaillants ou d'autres comportements tels que prévu à l'article 85, paragraphe 1^{er}, du Traité. Elle confie, au contraire, la responsabilité de fixer les prix aux autorités publiques qui se basent à cet effet sur une série d'éléments de différente nature ». La Cour précise cependant que « le seul fait que parmi ces éléments pris en considération pour la fixation du prix de vente au détail figurent les prix de reprise fixés par les fournisseurs, lesquels sont d'ailleurs limités vers le haut par le prix plafond fixé par les autorités compétentes, ne prive pas une réglementation comme celle litigieuse en l'espèce de son caractère étatique et n'est pas susceptible d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises ». En ce faisant, la Cour indique clairement qu'elle n'a pas l'intention de se montrer excessivement rigoureuse en ce qui concerne le degré d'intervention de l'autorité publique. Comme il sera dit au chapitre suivant, elle se rapproche ainsi de la jurisprudence américaine.

(25) C'est ainsi qu'il a été également compris par la Commission ; cf. Communication de la Commission au Conseil du 22 mai 1985 concernant l'établissement d'un système communautaire d'encadrement du prix des livres, Doc. COM (85) 258 final ; cf. aussi 15^e Rapport sur la politique de concurrence, p. 103. Il semblerait toutefois que la Commission ait été quelque peu découragée depuis dans la poursuite de cette initiative.

(26) Une théorie similaire a été proposée entre autres par G. Marengo, *Public sector and Community Law*, *CML Rev.* 1983, p. 495. Cette solution permet à la Cour d'appliquer un critère de démarcation entre compétence nationale et compétence communautaire dans le domaine du droit de la concurrence qui s'apparente au critère classique de « préemption » (voir la jurisprudence en matière de relations extérieures et d'agriculture). Cf. M. Waelbroeck, *The Emergent Doctrine of Community Preemption consent and redelegation in : Courts and Free Markets*, vol. 1, 1982, p. 548.

IV. Perspectives de développement à l'avenir - Comparaison avec le droit américain (27)

26. Aux Etats-Unis, les cours et tribunaux ont été, beaucoup plus tôt qu'en Europe, confrontés à des législations nationales qui dérogeaient aux règles de la concurrence, telles que stipulées plus particulièrement dans le Sherman Act.

Les principes ont été dégagés essentiellement par la Cour Suprême, dans une longue série d'arrêts, dont le plus connu est sans nul doute l'arrêt *Brown v. Parker* (28).

Cette affaire mettait en cause une loi agricole californienne, qui, afin d'augmenter les prix du raisin et d'éviter un « gaspillage économique », avait institué une commission de contrôle pouvant imposer des quotas de commercialisation du raisin.

27. La Cour, saisie de la question de la compatibilité de cette législation avec le Sherman Act, reconnaît tout comme la Cour de Luxembourg que le droit de la concurrence s'applique en principe aux entreprises, et non aux Etats et que des actes législatifs ou réglementaires ne sont pas des accords ou pratiques concertées au sens du Sherman Act.

La Cour Suprême n'arrête cependant pas son raisonnement à cette considération et examine dans quelle mesure une législation d'un Etat fédéré qui écarte l'application du Sherman Act n'affecte pas la primauté du droit fédéral. Selon la Cour Suprême :

« In a dual system of government in which, under the Constitution, the States are sovereign, save only as Congress may constitutionally substract from their authority, an unexpressed purpose to nullify a State's control over its officers and agents is not lightly to be attributed to Congress ».

Ainsi, de même que la Cour de Luxembourg a affirmé le principe selon lequel il faut une atteinte caractérisée du droit de la concurrence existant, la Cour Suprême indique que ce n'est que lorsque le congrès manifeste clairement son intention d'écartier une compétence nationale que l'Etat fédéral perd son pouvoir d'intervenir.

28. La Cour Suprême fera cependant un pas de plus. En effet, après avoir reconnu que la loi californienne entravait l'application du Sherman Act, elle soumet la reconnaissance de son inconstitutionnalité à une double condition :

(i) Un Etat fédéré ne peut écartier l'application du droit de la concurrence que s'il le remplace par une politique différente, *activement supervisée* (« actively supervised ») par lui.

(ii) La restriction de concurrence introduite par la législation en cause doit répondre à une volonté claire de l'Etat fédéré d'écartier le droit de la concurrence.

(27) Cf. sur ce point Areeda et Turner, *Antitrust Law*, vol. 1, p. 35 et suivantes, Boston, 1978 ; cf. également la conférence tenue par M. le juge Joliet à l'American Chamber of Commerce à Bruxelles, le 1^{er} octobre 1984 sur le thème *Competition Law and State Involvement*.

(28) *Brown V. Parker*, 39 F. Supp. 895, S.D. Cal. 1941.

a) *Supervision active par l'Etat*

29. Dans l'affaire *Brown v. Parker*, il ne s'agissait pas comme dans l'affaire *Leclerc-Livres*, de simplement autoriser une mesure formellement contraire au droit fédéral, mais bien comme dans l'affaire *Leclerc-Pétrole*, de substituer une réglementation différente au droit anti-trust. En effet, l'Etat de Californie n'avait pas « écarté » ou « abrogé » le droit anti-trust fédéral en laissant aux parties privées une marge de manœuvre absolue, mais donnait au contraire à une autorité publique compétence de prendre la décision finale.

Cette différence fondamentale sera en l'espèce déterminante pour l'issue du litige. La Cour Suprême, en autorisant ce type de mesure, part en effet de la prémisse qu'un Etat fédéré a toujours le droit de considérer que, dans un secteur donné, une politique autre que celle de la libre concurrence est justifiée. Selon elle, un Etat ne pourrait cependant dans ce cas purement et simplement « écarté » le droit anti-trust. En revanche, il peut substituer aux règles normales de concurrence un régime différent dont il assure personnellement le contrôle.

En ce faisant, la Cour a tenu plus particulièrement à maintenir la fonction constitutionnelle spécifique des Etats fédérés. Les Etats ont en effet le droit de réglementer le commerce tant qu'ils ne portent atteinte ni à une loi fédérale ni à la Constitution (29). Un tel pouvoir est jugé indispensable pour réglementer notamment des questions d'intérêt local qui peuvent différer d'Etat à Etat. Si la Cour avait rendu le Sherman Act applicable tel quel aux Etats, elle les aurait privé du pouvoir de créer notamment les traditionnels monopoles locaux dans le secteur des transports ou de prendre d'autres dispositions ponctuelles et purement locales en faveur du public.

30. Cette jurisprudence sera confirmée dans de nombreuses affaires ultérieures, et notamment dans des affaires semblables à l'affaire *Leclerc-Livres*, qui mettaient en cause des réglementations instituant un système de prix verticaux imposés [30]. Selon la Cour, un système qui permet aux producteurs de fixer des prix imposés de revente et qui n'est pas supervisé de façon active par l'Etat, est anti-constitutionnel dès lors que les prix ne sont ni établis par l'Etat, ni contrôlés par celui-ci quant à leur caractère raisonnable ou non. Sont pour les mêmes raisons inconstitutionnelles une législation permettant aux ordres d'avocats de fixer des tarifs minima d'honoraires (31), ainsi qu'une mesure confiant à une commission composée de parties privées le soin d'élaborer des règles sur les pratiques du commerce (32).

31. En revanche, la Cour suprême ne soulève pas d'objections à l'encontre des législations qui prévoient une supervision ou un contrôle adéquat dès lors que le dernier mot appartient à l'autorité publique (33). La Cour Suprême n'examine dans ces circonstances ni le degré

de sévérité du contrôle, ce qui ne serait d'ailleurs guère praticable, ni la question de savoir qui a eu l'initiative de la mesure.

b) *Intention évidente de l'Etat d'écarté le droit de la concurrence*

32. Il va de soi que si l'Etat n'a pas l'intention d'écarté le droit de la concurrence celui-ci s'applique. Tel est le cas aussi si l'autorité nationale qui a écarté le droit de la concurrence n'avait pas compétence pour le faire.

c) *Comparaison avec la jurisprudence européenne*

33. En conclusion, il apparaît que tant pour la Cour Suprême des Etats-Unis que pour la Cour de Justice, l'intervention de l'autorité publique peut constituer à certaines conditions une atteinte au droit de la concurrence. Une telle intervention ne serait légale, dit la Cour Suprême, que si la pratique anticoncurrentielle est « supervisée activement », par l'Etat lui-même. La Cour de Justice des Communautés européennes est arrivée à la même conclusion dans l'affaire « *Leclerc-Pétrole* ». En effet, la législation française n'a été admise par la Cour que parce que la responsabilité de fixer les prix était confiée à l'autorité publique et non aux opérateurs économiques. On constate donc que sur ce point essentiel, les deux Cours Suprêmes sont arrivées indépendamment l'une de l'autre au même résultat.

V. *Critique de l'approche précédente - La théorie de la « Rule of Reason »*

34. La jurisprudence américaine qui distingue entre les mesures « supervisées » par l'autorité et celles qui laissent une liberté entière aux entreprises a parfois été critiquée. On a suggéré une approche alternative fondée sur la notion de « Rule of Reason » (34). D'après cette approche, une restriction imposée par l'Etat (même si elle fait l'objet d'un contrôle actif) devrait être soumise à une analyse économique sérieuse en vue de déterminer si ses bénéfices potentiels excèdent ses inconvénients. La même approche a été suggérée devant la Cour dans l'affaire « *Leclerc-Livres* » par l'Avocat général Darmon. Cette approche n'a été suivie ni par la Cour Suprême des Etats-Unis, ni par la Cour de Justice.

Elle a en effet le désavantage, non seulement d'être d'application difficile (voir les observations ci-dessus au paragraphe 22 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 aux Etats membres), mais en outre d'être contraire à l'idée « fédéraliste » qui implique pour les Etats membres une certaine autonomie dans le régime économique qu'ils souhaitent voir appliquer dans un secteur donné. Il n'appartient pas en effet à une Cour fédérale de s'immiscer dans les décisions qui relèvent de l'appréciation économique et législative des Etats fédérés (voir ci-dessus le paragraphe 29).

(29) *Huron Portland Cement Co. v. City of Detroit*, 362 U.S. 440 (1960).

(30) *Schwegmann Bros. v. Calvert Distillers Corp.*, 341 U.S. 384, 1951; *California Retail Liquor Ass'n v. Midcal Aluminium* 445 U.S. 97, 1980.

(31) *Goldfarb v. Virginia State Bar*, 421 U.S. 773, 791, 1975.

(32) *Asheville Tobacco Bd of Trade, FTL*, 263 F. 2d 502, 509, 4th cir. 1959; *Gibson v. Berryhill*, 411 U.S. 564, 1973.

(33) *Bates v. State Bar of Arizona*, 97 U.S. 2691, 1977.

(34) Voir à ce propos les références citées dans Areeda and Turner, *Antitrust Law*, I, 1978, n° 215 c; une critique identique à l'encontre de la jurisprudence européenne a été formulée par H. Papaconstantinou, *Are Member States bound by the principle of undistorted competition of the EEC Treaty and to what extent?* Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles, Faculté de Droit, février 1986.



B. — Dans quelle mesure les entreprises peuvent-elles invoquer l'intervention du législateur comme une cause de justification en cas d'infraction au droit de la concurrence ?

I. L'arrêt Clair

35. Les arrêts commentés précédemment concernaient tous le problème de la compatibilité de législations nationales avec le droit de la concurrence. Dans l'arrêt *Clair* — prononcé le lendemain de l'arrêt *Leclerc-Pétrole* — la Cour était saisie de l'autre face de la médaille. Il s'agissait, du moins indirectement, de déterminer si une entreprise peut être sanctionnée lorsqu'elle s'est pliée à une législation nationale contraire au droit communautaire ou si au contraire elle peut invoquer l'intervention du législateur comme cause de justification de son comportement contraire au droit de la concurrence.

Fondamentalement, il s'agissait donc de savoir s'il est plus logique d'agir dans ce cas contre les entreprises (sur base de l'article 85 du Traité) ou contre les Etats membres (sur base de l'article 5 du Traité). La première solution est certes politiquement plus facile. La Commission pouvait espérer ainsi encourager les entreprises à résister aux pressions gouvernementales qui les inciteraient à violer le droit de la concurrence. Une telle approche n'est cependant manifestement pas sans injustice pour les entreprises, et nuit au concept de concurrence saine qui est à la base de toute la Communauté, en soumettant les entreprises à des règles plus rigoureuses que les Etats. Pour ces motifs, la seconde approche nous paraît en tous cas préférable (35).

36. Comme les affaires *Leclerc*, l'affaire *Clair* est venue à la Cour par la voie préjudicielle. Elle mettait en cause le « Bureau National Interprofessionnel du Cognac » (BNIC), organisme regroupant les producteurs français de Cognac, qui s'est vu confier certains pouvoirs de réglementation publique. Selon le règlement intérieur du BNIC, ses membres sont regroupés en « familles », celle du négoce et celle de la viticulture, qui choisissent chacune un représentant. La désignation officielle de ces représentants est toutefois effectuée par le Ministre de l'agriculture. Ce Bureau s'est déjà vu imposer des amendes par une décision de la Commission de 1982 en raison d'un accord interprofessionnel sur le prix minimum de vente du Cognac (36). Cet accord avait été rendu obligatoire par décret du gouvernement. Ladite décision n'avait toutefois pas fait l'objet d'un recours.

Dans l'affaire *Clair*, la Cour était saisie d'un problème similaire, concernant la fixation des prix du vin utilisé pour la production du Cognac. Une loi française permet aux producteurs et aux négociants de vins de se concerter au sein du BNIC sur des prix minima de ventes afin de s'assurer un revenu suffisant et ces prix peuvent

alors être rendus obligatoires par arrêté ministériel. Cette extension a pour effet de rendre les mesures prévues par l'accord obligatoires pour tous les membres de la profession. M. Clair, poursuivi pour avoir vendu de l'alcool à un prix moindre, souleva devant le Tribunal le moyen de l'incompatibilité de l'accord avec l'article 85 du Traité. En réponse, le Bureau soutenait que ce qui était en cause n'était pas un accord mais bien une mesure étatique qui échappait à l'application de l'article 85.

La Commission — contredisant la position qu'elle avait défendue dans l'affaire *Leclerc-Livres* — défendit devant la Cour le point de vue que l'accord était visé par l'article 85, nonobstant l'extension par arrêté ministériel (37).

37. La Cour, devait donc prendre position sur un problème d'importance considérable.

Selon la Cour, « l'intervention d'un acte de l'autorité publique, destiné à conférer un effet obligatoire à cet accord vis-à-vis de l'ensemble des opérateurs économiques concernés, même s'ils n'ont pas été partie à l'accord » ne saurait « avoir pour effet de soustraire celui-ci à l'application de l'article 85 paragraphe 1^{er} » (cf. attendu 23) (38). La Cour ajoute deux autres précisions qui sont importantes :

a) A l'argument selon lequel cet accord était conclu dans le cadre d'un organisme de droit public, la Cour répond que « le cadre juridique dans lequel s'effectue la conclusion de tels accords et sont prises de telles décisions, ainsi que la qualification juridique donnée à ce cadre par les différents ordres juridiques nationaux sans incidence sur l'applicabilité des règles communautaires de la concurrence et notamment de l'article 85 du traité » (cf. attendu 17).

b) A l'argument selon lequel cet accord a été signé et conclu par des personnes nommées par une autorité publique, la Cour répond qu'en fait, ces personnes représentaient les organisations professionnelles lors de la négociation et de la conclusion de l'accord (cf. attendu 19).

38. En indiquant ainsi que l'accord a été conclu par des personnes représentant les organisations professionnelles et non par les autorités publiques, la Cour souligne clairement qu'à son avis, elle n'avait pas affaire à une politique de l'Etat, mais que la législation dissimulait en fait un cartel entre entreprises privées. Ceci explique sans doute l'application par la Cour de l'article 85 et non de l'article 5 du Traité.

On peut cependant avoir des doutes sur l'opportunité de la solution choisie, dès lors qu'elle entraîne implicitement la possibilité d'amendes pour des entreprises, même si leur accord a été traduit dans une législation (39). Cette solution peut paraître en effet étrange dès lors que le comportement incriminé émane formellement du législateur. On voit en outre mal comment un décret

(35) Voir sur cette problématique V. Korah, « SSI, a critical commentary », *CMLR* (1982) 185.

(36) *UGAL c/BNIC*, J.O. n° L 379 du 31.12.1982, p. 7.

(37) Voir *Supra*, paragraphe 14 sur la position prise par la Commission dans l'affaire *Leclerc-Livres*. La Commission indiquait en effet dans cette affaire que lorsqu'un Etat renforce les effets d'un accord en les étendant à des tiers, il y aurait une infraction au Traité.

(38) La position exactement inverse était défendue en doctrine ; cf. Mégret et autres, *Le droit de la communauté économique européenne*, vol. IV ; *Le droit de la concurrence*, p. 10, n° 9.

(39) Cf. la décision de la Commission dans *UGAL c/BNIC (supra)* qui imposait des amendes aux entreprises concernées.

pourrait être déclaré automatiquement nul par application de l'article 85 paragraphe 2.

39. On peut espérer néanmoins que la Cour n'ait pas entendu ainsi renoncer à sa jurisprudence constante en vertu de laquelle les entreprises ne peuvent pas être condamnées à des amendes par la Commission si le comportement qu'on leur reproche est imposé par l'autorité publique (40). En effet, en l'espèce l'initiative était bien due aux opérateurs privés dont l'accord s'est trouvé confirmé *a posteriori* par le législateur. Il n'était donc pas question de « pressions » de la part de l'autorité publique, même si l'accord tirait sa force obligatoire de celle-ci.

40. Le principe de l'immunité des entreprises en cas d'intervention de l'autorité publique a d'ailleurs été réaffirmé avec force depuis par la Cour. Dans ses arrêts *SSI* (240, 241, 242, 261, 262, 268 et 269/82) et *NSO* (260/82) du 10 décembre 1985, la Cour a clairement indiqué qu'elle était prête à examiner dans quelle mesure la responsabilité de l'accord revenait à l'autorité ou aux entreprises. La Cour vérifie en effet :

a) non seulement si un tel accord était imposé par la législation (attendu 29 de l'arrêt *SSI*) (41).

b) Mais aussi si les pouvoirs publics n'ont pas incité à sa conclusion (attendu 94 de l'arrêt *SSI*).

c) Par contre, si « les pouvoirs publics se sont bornés à faire part à l'industrie de leurs souhaits » (attendu 26 de l'arrêt *NSO*), les entreprises ne sauraient invoquer une cause de justification quelconque. Rappelons dans le même contexte, que dans l'arrêt *VBVB-VBBB* (17 janvier 1984, 43/82 et 63/81, attendu 40, Rec. 1984, p. 19), la Cour indiquait également que « des pratiques d'entreprises privées, même tolérées ou approuvées par l'autorité publique d'un Etat membres » ne sauraient « s'imposer dans l'application des règles de concurrence du Traité » (42).

(40) L'arrêt « *Sucre* » (16 décembre 1975, 40-48, 50, 54, 56, 111, 113 et 114/73, Rec. 1975, 1663) indique qu'il y a lieu de tenir compte dans l'appréciation de la gravité de l'infraction « du contexte réglementaire et économique du comportement incriminé » (voir aussi attendu 126 de l'arrêt *Fedatub* du 29 octobre 1980, 209-215 et 218/78, Rec. 1980, p. 3262). En droit français de la concurrence, l'article 51 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 précise expressément que ne sont pas visées par les dispositions du droit de la concurrence « les actions concertées, conventions ou ententes ainsi que les activités d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises occupant une position dominante lorsqu'elles résultent de l'application d'un texte législatif ou réglementaire ».

(41) Cf. déjà décision de la Commission du 23 juillet 1984, *Verre plat*, J.O. n° L 212 du 8 août 1984, p. 13.

(42) Dans le même sens, la Commission a estimé dans la décision « *Zinc* » (6 août 1984, J.O. n° L 220 du 17 août 1984, p. 27) que « le fait que des autorités des Etats membres aient connaissance d'accords de prix et qu'elles y participent ou les approuvent ne saurait soustraire ces accords à l'application des règles de concurrence du Traité CEE ». Dans sa décision « *Aluminium* » (19 décembre 1984, J.O. n° L 92 du 30 mars 1985, p. 1), la Commission souligne qu'elle n'admet pas qu'un encouragement donné par le gouvernement britannique puisse servir de justification aux actes des entreprises. Dans sa décision « *Assurance-Incendie* » (5 décembre 1984, J.O. n° L 35 du 7 février 1985, p. 20), la Commission ira un pas plus loin encore : après avoir affirmé qu'« une infraction aux règles de concurrence du Traité CEE ne disparaît pas du simple fait que les autorités nationales l'ont approuvée expressément ou tacitement », la Commission ajoute qu'elle doit certes « s'efforcer d'éviter, dans l'interprétation et l'application des règles de concurrence, le développement de situations où il serait fait échec sans motif valable aux décisions de politique économique des autorités nationales ». Elle précise toutefois que s'agissant « d'une infraction manifeste à des dispositions contraignantes et fondamentales du droit communautaire de la concurrence, tout conflit ne peut être tranché qu'en faveur des règles du droit communautaire, comme le confirme la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes ».

41. Il ressort d'une comparaison de ces jurisprudences que ce n'est que si l'Etat joue un rôle purement passif, en étendant *a posteriori* un accord de nature privée que la jurisprudence « *Clair* » peut être amenée à jouer un rôle.

42. Cette distinction entre les mesures simplement « autorisées » (ou « souhaitées ») par l'Etat et celles qui sont « imposées » (ou fortement « incitées ») par lui n'est pas à l'abri de toute critique. Il est en effet souvent très difficile de distinguer des « souhaits » du gouvernement d'« ordres » donnés par celui-ci, dès lors que toute la politique des aides, des contrats publics, etc. peut dépendre de la docilité avec laquelle les entreprises réagissent aux « souhaits » de leur gouvernement (43).

II. Jurisprudence américaine sur la question

43. L'affaire du Cognac rappelle fort l'affaire *Brown v. Parker* de la Cour Suprême des Etats-Unis dont il a été question plus haut (aux paragraphes 26 et suivants). Dans cette affaire il s'agissait en effet d'un accord entre producteurs de raisins prévoyant des quotas de commercialisation en vue de soutenir les prix du raisin. En outre, cet accord avait été rendu obligatoire par une autorité publique (44).

Dans son arrêt, la Cour Suprême s'écarte fondamentalement de l'approche de la Cour du Luxembourg, et estime qu'il s'agissait bien d'une législation et non d'un accord. En effet, un tel accord « derived its authority and efficacy from the legislative command of the state and was not intended to operate or become effective without that command (...). It is the State (...) which adopts the (act) and which enforces it with penal sanctions, in the execution of a governmental policy ».

44. Quant à la validité d'une telle intervention du législateur, la Cour Suprême réaffirme clairement son idée qu'un Etat peut écarter le droit de la concurrence s'il le remplace par une politique différente qu'il contrôle de manière active. La Cour ne prend cependant en considération dans un tel cas que la question de compatibilité avec le Sherman Act de la législation et non du *comportement des particuliers*.

45. Contrairement à la Cour de Justice de Luxembourg, la Cour Suprême n'examine dès lors en général pas si une mesure a été imposée par l'Etat ou si elle a été autorisée pour juger si le comportement des entreprises échappe au droit de la concurrence. Elle examine uniquement s'il y a une politique active et non équivoque de l'Etat ou si celle-ci cache un comportement d'entreprises privées.

Il découle en effet d'une jurisprudence constante que l'immunité dépend, non de la question de savoir si une mesure est imposée ou non, mais de l'existence d'une

(43) Cf. M. Waelbroeck, *The Extent to which Government Interference can constitute Justification under Article 85 or 86 of the Treaty of Rome*, *IBL* 1980, vol. 8 (iv), p. 113.

(44) Une affaire presque identique à l'affaire *Brown v. Parker* a été déferée à la Cour par le Tribunal de Saintes le 26 mai 1986 dans l'affaire *BNIC contre Aubert* (affaire 136-86).



supervision active dans le cadre d'un effort de l'Etat de déplacer les conditions de concurrence sur un marché donné (45).

En d'autres termes, même si une mesure est imposée par l'Etat, cette mesure peut être anticonstitutionnelle et ne bénéficie d'aucune immunité si elle ne fait l'objet d'aucune supervision étatique (affaire *Schwegmann* citée *supra* au paragraphe 30). En revanche, une mesure non contraignante de l'Etat peut conférer une immunité si l'Etat contrôle activement le comportement des opérateurs économiques.

46. Dans l'un et l'autre cas, seul l'Etat sera tenu pour responsable de la mesure. En effet, il résulte de la doctrine développée par la Cour Suprême (46) que des efforts concertés d'entreprises en vue d'obtenir l'intervention du gouvernement en leur faveur ne peuvent être considérés comme contraires au droit de la concurrence même s'il ont pour objet ou effet de restreindre la concurrence et affectent des concurrents. Le fait qu'une législation puisse être contraire au droit de la concurrence n'implique en effet pas que les entreprises ne puissent demander une intervention du gouvernement en leur faveur. Ce droit de « pétition » des entreprises est considéré comme une garantie essentielle du système démocratique.

Il n'en irait autrement qu'en cas de simulation (« sham »), c'est-à-dire lorsque les parties ont engagé le

(45) V. encore récemment : *Southern Motor Carriers Rate Conference, Inc. et al. v. United States*, n° 82-1922, 27 March 1985. Dans deux affaires, la Cour Suprême a néanmoins indiqué que le droit à l'immunité dépend de la question de savoir si une mesure est imposée par l'autorité ou non. Dans l'affaire *Goldfarb* (précitée au paragraphe 27), la Cour Suprême indique « It is not enough that... anticompetitive conduct is « prompted » by state action ; rather, anticompetitive activities must be compelled by direction of the State acting as a sovereign ». La Cour a pris la même position dans l'affaire *Cantor v. Detroit Edison Co* (428 U.S. 579, 599, 1976). Il a été toutefois suggéré que dans ces deux affaires, la Cour n'a eu recours au critère de l'ordre de l'autorité que pour démontrer l'intention de l'Etat d'écarter le droit de la concurrence. *Areeda et Turner, Antitrust Law*, I, 1978, a 213.

(46) *Eastern R.R. Pres. conf. v. Noerr Motor Freight*, 365 U.S. 127 (1961), *United Mine Workers v. Pennington*, 381 U.S. 657, 670 (1965) ; M. Handler and R. De Soto, *The Noerr Doctrine and its Sham Exception*, 6 *Cardozo L. Rev.* 1 (1984).

processus gouvernemental sans espoir de succès, uniquement dans le but de porter atteinte à la situation de leur concurrent (ex. : actions répétitives et non fondées devant les tribunaux) et non pour atteindre les résultats légitimes de celui-ci.

Pour les motifs déjà indiqués, cette approche nous paraît préférable à celle suivie jusqu'à présent par la Commission et la Cour.

C. — Conclusion

47. Les trois arrêts rendus par la Cour en janvier 1985 dans les affaires *Leclerc-Livres*, *Leclerc-pétrole* et *Clair* constituent un pas important dans l'application des règles de concurrence du Traité de Rome à l'autorité publique.

Pour la première fois, La Cour a affirmé sans ambiguïté le principe de l'application des règles de concurrence à l'activité gouvernementale. Cette prise de position fondamentale ouvre des perspectives importantes pour l'avenir et permet de combler une des lacunes les plus importantes du Traité de Rome.

La Cour a également fourni un critère précis en vue de délimiter le champ d'application des règles de concurrence du Traité à l'activité du législateur, en faisant dépendre l'applicabilité de sa nouvelle jurisprudence de l'autonomie qui est laissée par le législateur aux opérateurs économiques.

Ce faisant, la Cour rejoint le critère retenu par la Cour Suprême des Etats-Unis.

Dans l'affaire *Clair*, la Cour s'écarte cependant de la jurisprudence de la Haute Juridiction américaine en reconnaissant à un accord rendu obligatoire *erga omnes* par l'effet d'un règlement la nature d'un accord au sens de l'article 85 du Traité. Cette prise de position qui renverse les conceptions retenues habituellement dans la doctrine mérite de recevoir l'attention de tous les juristes qui pratiquent le droit de la concurrence.

L'ÉVOLUTION LA PLUS RÉCENTE DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE EN MATIÈRE DE LIBERTÉ DE PRESTATIONS DE SERVICES DANS LE SECTEUR DES ASSURANCES

Les arrêts
« assurance - coassurance »
du 4 décembre 1986 (1)

Jacques BIANCARELLI

*Maître des Requêtes au Conseil d'Etat
Référénaire à la Cour de justice
des Communautés Européennes (2)*

(1) Cet article a été établi à l'occasion de la conférence prononcée par l'auteur le 9 décembre 1986, au Forum organisé par la Société Commerciale de Réassurance sous le patronage de l'ARGUS, Journal International des Assurances, sur le thème « La liberté de prestation de services en matière d'assurance ».

(2) Les opinions exprimées par l'auteur n'engagent, bien évidemment, que lui-même et, en aucun cas, les juridictions auxquelles il appartient.

Introduction

La mise en valeur de l'importance du secteur des services est un phénomène nouveau dans toutes les organisations internationales : on l'a vu récemment au sein de l'OCDE et du GATT.

La Communauté européenne n'est pas demeurée en reste et c'est bien naturel puisque son objectif essentiel, maintes fois souligné, consiste à instituer entre les Etats membres un marché unique comparable à un véritable marché intérieur dans lequel circulent librement les personnes, les marchandises, les capitaux, les services et les entreprises.

Depuis quelques années, l'achèvement du marché intérieur est à l'ordre du jour et son terme a été fixé à 1992 par l'Acte Unique Européen récemment ratifié par la France. Dans son livre blanc relatif à l'achèvement du marché intérieur, la Commission souligne « qu'il n'est pas exagéré de considérer que l'établissement d'un marché commun des services constitue l'une des principales conditions pour assurer un retour à la prospérité économique. Dans une économie, le commerce des services est tout aussi important que celui des marchandises. La diversité des activités qui rentrent dans la catégorie des services et le fait que les prestataires ne semblent pas conscients de leurs intérêts communs expliquent en partie pourquoi le rôle et l'importance des services ont été sous estimés pendant si longtemps. En dépit des dispositions prévues aux articles 59 et 62 du Traité, les progrès en matière de libre prestation des services d'un Etat membre à l'autre ont été beaucoup plus lents que ceux réalisés en faveur de la libre circulation des marchandises. Cette situation est d'autant plus regrettable que ces dernières années, la spécialisation et le développement rapide de nouveaux types de services ont largement démontré les possibilités de croissance et de créations d'emplois du secteur des services considéré dans son ensemble... Bien que le principe de la libre prestation des services dans la Communauté soit directement applicable depuis la fin de la période transitoire, comme la Cour de justice l'a indiqué dans l'arrêt van Binsbergen, les particuliers n'ont pas encore réussi à en tirer pleinement avantage. C'est pourquoi la Commission considère qu'il faut agir rapidement afin d'ouvrir l'ensemble des marchés du service. Ceci vaut aussi bien pour les nouveaux types de services... que pour les services dits « traditionnels », bien qu'en évolution rapide comme les assurances, qui s'ils étaient judicieusement mobilisés, pourraient jouer un rôle d'appui essentiel pour l'industrie et le commerce ».

Précisément, les quatre arrêts rendus tout récemment par la Cour le 4 décembre 1986 dans les affaires Commission c/ République Fédérale d'Allemagne (205/84), Commission c/ Irlande (206/84), Commission c/ France (220/83) et Commission c/ Danemark (252/83), apportent une contribution essentielle à la réalisation de la liberté effective de prestation des services dans le secteur de l'assurance. Comment ces affaires sont-elles arrivées devant la Cour ? Les trois recours en manquement dirigés contre la France, le Danemark et l'Irlande ne concernent formellement que la mauvaise transposi-



tion en droit interne par ces Etats membres, de la directive sur la coassurance de 1978. En réalité, il convient de remarquer que ces procédures mettent en cause, indirectement, les régimes nationaux élaborés en matière de prestations de services d'assurances et si les conclusions sont très limitées, l'argumentation développée à leur soutien est à la fois plus générale et plus intéressante.

Quant au recours en manquement dirigé contre la République fédérale d'Allemagne, il a été provoqué initialement par la condamnation infligée à un courtier allemand pour avoir servi d'intermédiaire entre un preneur d'assurance allemand et un assureur établi dans un autre Etat membre. Mais les griefs formulés par la Commission à l'encontre de la loi allemande relative au contrôle des entreprises d'assurances (la *Versicherungsaufsichtsgesetz*) sont en réalité beaucoup plus larges et concernent le régime général mis en œuvre par la République fédérale qui, exige, comme d'ailleurs ceux des autres Etats défendeurs, que les entreprises d'assurances qui exercent leurs activités sur le territoire allemand y disposent d'un établissement stable et obtiennent un agrément de la part des autorités allemandes.

Finalement les trois reproches formulés à l'encontre de la République fédérale sont les suivants :

— l'obligation d'établissement et d'agrément qui pèse sur les entreprises d'assurances de la Communauté désireuses de fournir, en République fédérale, des prestations de services en matière d'assurances et l'interdiction faite aux intermédiaires d'assurances établis en République fédérale de proposer à des résidents des contrats d'assurances avec des assureurs établis dans un autre Etat membre ;

— en matière de coassurance communautaire, l'obligation faite à l'apéríteur, dans le cas de risques situés en République fédérale d'Allemagne, d'y disposer d'un établissement et d'être autorisé à y couvrir également seul les risques assurés ;

— la fixation de seuils trop élevés en matière de coassurance communautaire, dans la mesure où la coassurance, en tant que service, est exclue de ce fait en République fédérale, pour les risques situés au-dessus de ces seuils.

Dans la suite de notre propos, il conviendra essentiellement de se référer à l'arrêt « Allemagne », puisqu'il est finalement le seul à examiner dans sa quasi-totalité, le problème de la libre prestation de services dans le secteur des assurances. Il convient toutefois de noter que si cet arrêt concerne bien les assurances sur la vie, il laisse en dehors de son champ d'application les assurances en matière de transport, ainsi que les assurances obligatoires. En outre, comme on le verra infra, le problème de la libre prestation de services dans le secteur des assurances commerciales n'a pas été épuisé.

L'importance des quatre arrêts qui vont être commentés doit être soulignée dès l'abord :

— le secteur de l'assurance est un secteur économiquement essentiel et si des progrès substantiels ont été réalisés en matière de liberté d'établissement, c'est l'incertitude qui prévalait en matière de libre prestation de services. En effet, la Cour ne s'était pas encore prononcée dans ce domaine, comme elle l'avait déjà fait, par exemple, pour le secteur des professions de justice (affaire van Binsbergen de 1974), l'activité très spécifique de courtier d'assurances (l'affaire Coenen de 1975), le

placement des artistes du spectacle (affaire van Wese-mael de 1979), le secteur des entreprises de mise à disposition de main-d'œuvre (affaire Webb de 1981) ou encore des prestations de services réalisées dans le cadre de marché des travaux publics (affaire Transporoute, de 1982).

— L'approche des Etats membres, vis-à-vis de ce problème complexe, semble bien différente. Certains sont qualifiés de libéraux, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas qui sont intervenus au soutien de la Commission dans ces quatre affaires, d'autres de dirigistes, comme les quatre Etats défendeurs ainsi que la Belgique et l'Italie qui sont intervenues à leur soutien.

On voit ainsi que dans l'affaire Commission c/ Allemagne, huit Etats membres sont intervenus à la procédure, ce qui constitue certainement un record. En réalité, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité et de protection des assurés, tous les Etats membres ont tenu à régler l'exercice des activités d'assurances sur leur territoire. Mais ils l'ont fait de façon plus ou moins étroite en partant d'approches très différentes, ce qui a conduit à des différences considérables entre les règles nationales à cet égard.

— C'est précisément une telle hétérogénéité des réglementations nationales en matière d'assurances qui explique les grandes difficultés que semble éprouver le Conseil, saisi depuis plus de dix ans d'une proposition de deuxième directive concernant l'assurance directe, autre que l'assurance sur la vie qui, compte tenu des positions très éloignées des Etats membres, n'arrive pas à parvenir à un accord. Il convient d'ailleurs de remarquer que dans toutes ces affaires, le Gouvernement irlandais a soutenu que les recours de la Commission étaient irrecevables dès lors que cette dernière aurait tenté, selon lui, d'anticiper sur les procédures déjà engagées par le Conseil en vertu de l'article 57, paragraphe 2, du Traité. En quelque sorte, selon ce Gouvernement, la Commission demanderait à la Cour d'assurer la mission que le Traité a assignée au Conseil. Bien que l'argument ne soit pas dénué de pertinence, la Cour n'a pu que lui répondre que le seul fait que la proposition d'un acte législatif dont l'adoption et la transposition en droit national seraient de nature à mettre fin à l'infraction alléguée par la Commission se trouve déjà soumise au Conseil, n'exclut pas que la Commission introduise de tels recours en manquement dans le cadre de sa mission générale de surveillance de l'application des dispositions du Traité que lui confère l'article 155 du Traité CEE.

Finalement, les solutions retenues par la Cour paraissent très équilibrées et s'inscrivent parfaitement dans le cadre juridique et jurisprudentiel préexistant dans lequel la Cour devait développer son raisonnement. Ce qui a guidé la Cour, semble-t-il, c'est le souci constant de concilier le besoin de protection des assurés et le contrôle nécessaire des autorités nationales en matière d'assurances d'une part, et la réalisation véritable de la liberté de prestation de services, d'autre part.

Après un rappel du cadre juridique et jurisprudentiel au sein duquel la Cour devait développer son raisonnement (première partie), il conviendra de décomposer avec précision le raisonnement finalement retenu par la Cour (deuxième partie) et, très brièvement, de recenser au sein du secteur des assurances les domaines laissés ouverts par les arrêts de la Cour (troisième partie).

Première partie : Le cadre juridique et jurisprudentiel

A. Le cadre juridique

Il est constitué tout à la fois par les dispositions du Traité CEE, claires et d'application directe et par les dispositions de droit dérivé (les directives) qui, en matière d'assurances, ne réalisent qu'une harmonisation limitée.

1. Les dispositions du Traité CEE sont claires, d'applicabilité immédiate et, dans une certaine mesure, se suffisent à elles-mêmes.

a) *L'article 3, c/, du Traité*, qui fait partie des dispositions générales introductives, précise que l'action de la Communauté comporte « l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des services, et des capitaux ».

Quant à l'article 7, il édicte de façon très générale un principe d'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Les dispositions des articles 48 et suivants, 52 et suivants et 59 et suivants, respectivement relatives à la libre circulation des travailleurs, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services ne sont finalement que la traduction et la précision de ces principes généraux.

b) *Les articles 59 et suivants relatifs à la libre prestation de services.*

L'article 59 dispose que les restrictions à la libre prestation de services à l'intérieur de la Communauté sont progressivement supprimées au cours de la période de transition à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation. L'article 60 précise que sont considérées comme services, au sens du Traité CEE, les prestations fournies normalement, contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes. C'est ce que l'on a pu appeler *le caractère subsidiaire de la liberté de prestation de services*. Le troisième alinéa de cet article précise en outre que « sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer à titre temporaire son activité dans le pays où la prestation est fournie dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants ».

Enfin, l'article 61, paragraphe 2, stipule que la libération des services des banques et des assurances, qui sont liés à des mouvements de capitaux, doit être réalisée en harmonie avec la libération progressive de la circulation des capitaux.

Ainsi, depuis la fin de la période de transition (1^{er} janvier 1970) aucune discrimination fondée sur la nationalité ne peut subsister en matière d'établissement ou de prestation de services.

Pour parvenir à la suppression effective de ces restrictions, le Traité avait prévu, aussi bien pour la liberté d'établissement que pour la liberté de prestation de services, que le Conseil adopterait, avant la fin de la première étape de la période de transition (31 décembre

1961) deux programmes généraux, l'un pour la liberté d'établissement (article 54, paragraphe 1), l'autre pour la liberté de prestation de services (article 63, paragraphe 1).

Le programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation de services, comme son correspondant en matière d'établissement a été arrêté le 18 décembre 1961 (JO du 15 janvier 1962, p. 32). La mise en œuvre de ce programme devait, en application de l'article 63, paragraphe 2, intervenir par voie de directives du Conseil et l'article 63, paragraphe 3, précisait que ces directives devaient intervenir en général, par priorité, en ce qui concerne les services qui concernent d'une façon directe les coûts de production ou dont la libération contribue à faciliter les échanges de marchandises. A l'évidence, les assurances en faisaient partie.

Il convenait donc d'adopter pour chaque activité ou secteur professionnel, aux fins que le processus de libération soit complet, deux directives, l'une de coordination des réglementations administratives et l'autre de suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la liberté de prestation de services. Autant dire que ce mécanisme de libération des activités indépendantes était fort lourd et qu'à la fin de la période de transition, nombreux étaient les secteurs de l'activité économique pour lesquels des propositions de directives dormaient dans les tiroirs ou n'avaient même pas été élaborées. Il était donc permis de se demander si les différentes activités professionnelles n'allaient pas se trouver scindées en deux catégories, celles pour lesquelles le processus de libération avait été mené à bien et celles pour lesquelles les choses en étaient restées à la réflexion ou à la recherche d'un consensus. *La Cour de justice, par une jurisprudence très constructive a rapidement levé cette incertitude par l'arrêt Reyners du 21 juin 1974 (2/74, Rec. p. 631) en ce qui concerne le droit d'établissement et par l'arrêt van Binsbergen du 3 décembre 1974 (Rec. p. 1299) en ce qui concerne la libération des prestations de services.*

c) *Le nouveau mécanisme de libération des prestations de services dans le secteur des activités indépendantes.*

C'est donc l'arrêt *van Binsbergen*, complété notamment par la jurisprudence ultérieure précitée *van Wesselmael et Webb*, qui précise dans quelle mesure les directives de mise en œuvre sont encore nécessaires. Ces directives de l'article 63 sont, aux termes mêmes de l'arrêt *van Binsbergen* « destinées à accomplir des fonctions diverses, la première étant d'éliminer au cours de la période de transition, les restrictions à la libre prestation de services, la seconde consistant à introduire dans la législation des Etats membres un ensemble de dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de cette liberté, notamment par la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et la coordination des législations relatives à l'exercice des activités non salariées ; il appartient encore à ces directives de résoudre les problèmes spécifiques résultant de la circonstance qu'à défaut d'établissement permanent, le prestataire pourrait ne pas être pleinement soumis aux règles professionnelles en vigueur dans l'Etat où la prestation est exécutée ».

La Cour tire ensuite les conséquences du constat de la carence du législateur communautaire : « en ce qui concerne l'échelonnement dans le temps de la mise en œuvre du chapitre relatif aux services, l'article 59... traduit la volonté d'aboutir à l'élimination des restrictions à



la libre prestation des services pour la fin de la période de transition, terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues par le Traité ; les dispositions de l'article 59, dont l'application devait être préparée au moyen de directives pendant la période de transition sont ainsi devenues inconditionnelles à l'expiration de celle-ci ; elles comportent l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il se trouve établi dans un Etat membre autre que celui où la prestation doit être fournie ». Et la Cour d'ajouter « en ce qui concerne à tout le moins l'exigence spécifique de nationalité ou de résidence, les articles 59 et 60 comportent ainsi une obligation de résultat précise dont l'exécution par les Etats membres ne saurait être retardée ou compromise » par l'absence des directives qui devaient intervenir.

Ainsi, depuis 1970, les articles 52 et 59 sont directement applicables et même en l'absence de directives, ainsi que l'a précisé M. Imbert (1), « il en découlait que désormais, les Etats membres devaient prendre toute disposition utile pour « nettoyer » leur législation de toute restriction et notamment de toute disposition concernant la nationalité ou encore l'obligation de résidence pour exercer une activité quelconque sur le territoire de la Communauté. Restait bien sûr en vigueur et d'application l'article 57, paragraphe 2 qui devait servir de base aux travaux destinés à faciliter l'exercice effectif et de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services ».

2. Les dispositions de droit dérivé, notamment les directives en matière d'assurances, ne réalisent qu'une harmonisation limitée au regard de la liberté de prestation des services.

Je ne m'étendrai pas sur les directives qui n'ont pas de rapport direct avec les affaires qui étaient soumises à la Cour : tel est le cas notamment de la directive du Conseil du 25 février 1964, visant à supprimer en matière de réassurance et de rétrocession les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services (JO du 4 avril 1964, p. 878), de la directive du Conseil du 13 décembre 1976, relative à des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités d'agents et de courtiers d'assurances (JO du 31 janvier 1977, p. 14). En fait, les travaux communautaires de coordination en matière d'assurances ont été effectués selon les deux étapes prévues par le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement, conformément à un échéancier qui distinguait précisément deux catégories de branches d'assurances : l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et l'assurance sur la vie. Entre ces deux directives est venue s'intercaler la directive sur la coassurance communautaire de sorte que, finalement, les trois directives qui intéressent les affaires sur lesquelles la Cour avait à se prononcer sont les suivantes :

— la première directive du Conseil du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, régle-

mentaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et son exercice (JO L 228, p. 3), modifiée par la directive du Conseil du 29 juin 1976 (JO L 189, p. 13) ;

— la première directive du Conseil du 5 mars 1979, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie et son exercice (JO L 63, p. 1) ;

— enfin, la directive du Conseil du 30 mai 1978, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de coassurance communautaire (JO L 151, p. 25).

Ces trois directives seront par la suite désignées respectivement par les termes « directive assurance-dommages », « directive assurance-vie » et « directive coassurance ».

— Enfin, il convient de mentionner qu'une proposition de deuxième directive du Conseil, portant coordination des dispositions législatives réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services a été présentée par la Commission au Conseil le 30 décembre 1975 et figure au Journal Officiel du 12 février 1976, C 32, p. 2.

Pour un exposé complet du contenu de ces directives, l'on se reportera utilement à l'étude de M. Jean-Claude Seche, aux Cahiers de Droit Européen 1981, p. 190 « le rapprochement des législations destinées à faciliter le droit d'établissement et la libre prestation des services en matière d'assurances ».

Ne seront exposés ici que les éléments dont la Cour devait tenir compte pour mesurer le degré d'harmonisation auquel on était parvenu dans le secteur des assurances.

a) L'harmonisation dans le secteur des assurances en général : la directive assurance-dommage de 1973 et la directive assurance-vie de 1979.

Ces deux directives répondant aux mêmes objectifs et étant conçues selon le même modèle, à quelques différences techniques près, il convient de les examiner simultanément.

Selon le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement du 12 décembre 1961, précité, la suppression des restrictions à la création d'agences et de succursales était subordonnée à la réalisation de la coordination des conditions d'accès et d'exercice de cette profession. En outre, d'après le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté de prestation de services de la même date, cette libre prestation était elle-même conditionnée par la réalisation de la liberté d'établissement.

C'est ainsi que les directives dommages et vie de 1973 et 1979, concernent avant tout l'établissement. Elles ne visent que ce qu'il est convenu d'appeler l'établissement secondaire et non pas la prestation de services au sens du Traité. Ces deux directives ont pour objet de faciliter la création de succursales ou d'agences dans un Etat membre autre que celui du siège. Elles harmonisent ainsi les conditions d'application des législations des Etats membres en cause et règlent les relations entre les autorités de contrôle, d'une part de l'Etat membre du siège et, d'autre part de l'Etat membre où l'entreprise a établi des succursales ou agences. Par

(1) Douzième Congrès de la FIDE, Paris, septembre 1986 « Liberté de prestation de services et droit d'établissement, notamment en ce qui concerne les compagnies d'assurance et les banques », intervention de MM. Imbert et Fornasier, respectivement directeur à la Commission des Communautés européennes et directeur au Conseil des Communautés européennes.

contre, elles ne visent pas les activités que l'entreprise exerce sous forme de prestation de services et il est donc impossible d'appliquer les dispositions de ces directives aux relations entre l'Etat d'établissement où se trouve le siège, la succursale ou l'agence et l'Etat destinataire dans lequel la prestation de services est fournie. Ce type de relation, lié à la prestation de services, n'est réglementé que dans la proposition de deuxième directive qui sera examinée infra.

Toutefois bien que ces directives concernent avant tout la liberté d'établissement, la Cour a tenu à examiner si elles ont prévu des conditions d'exercice des activités d'assurances suffisamment équivalentes et homogènes dans toute la Communauté, ainsi que des possibilités de contrôles suffisamment efficaces, qui auraient permis de supprimer totalement ou partiellement, les restrictions imposées par les Etats destinataires aux entreprises prestataires de services.

La disposition essentielle de ces directives est contenue dans leurs articles 6, paragraphe premier, en vertu desquels « chaque Etat membre fait dépendre d'un agrément administratif l'accès aux activités visées... sur son territoire ». Les directives exigent ainsi l'agrément non seulement dans l'Etat du siège mais également dans l'Etat où se trouvent situées les succursales et les agences. D'ailleurs la proposition de deuxième directive relative à la prestation de services prévoit le maintien d'un tel régime d'agrément.

Dans chacun de ces Etats membres (du siège et de l'établissement), l'assureur doit présenter un programme de ses activités dans l'Etat en cause aux fins de préciser notamment la nature des risques garantis, les conditions générales et spéciales des polices, les tarifs envisagés et les éléments constituant le minimum de garanties. S'agissant de la situation financière des entreprises d'assurances, ces deux directives contiennent des dispositions précises sur le patrimoine libre de l'entreprise, à savoir son capital propre. Ces dispositions ont pour objet d'assurer la solvabilité de l'entreprise et il est imposé, à cet égard, à l'autorité de contrôle de l'Etat membre du siège, de vérifier l'état de solvabilité de l'entreprise pour l'ensemble de ses activités, y compris les activités exercées sous forme de prestations de services.

Il en résulte, et c'est important, que l'Etat destinataire de la prestation, n'est pas en droit de procéder lui-même à de telles vérifications, mais doit accepter les certificats de solvabilité établis par l'autorité de contrôle de l'Etat membre sur le territoire duquel est situé le siège social de l'entreprise prestataire de service. Par contre, en ce qui concerne les réserves et les provisions techniques, c'est-à-dire, les moyens financiers qui sont immobilisés pour servir de garantie aux engagements pris en vertu du contrat souscrit et qui sont distincts du capital propre de l'entreprise, il n'a pas été procédé à l'harmonisation des règles nationales, de sorte que ces dispositions essentielles restent régies selon le droit de chaque pays, ainsi d'ailleurs que la détermination de la nature et les modalités d'évaluation des actifs qui en constituent la contre-partie. Simplement, les actifs correspondant aux activités exercées dans l'Etat membre en cause doivent être localisés dans cet Etat et leur existence contrôlée par l'autorité de contrôle de ce dernier, bien que les directives prévoient l'obligation pour l'Etat du siège de veiller à ce que le bilan de l'entreprise présente des actifs congruents et équivalant aux engagements contractés dans tous les pays où elle exerce des activités.

S'agissant des conditions d'assurances, les deux directives « assurance-dommages » et « assurance-vie » ne comportent aucune harmonisation et laissent à chaque Etat membre le soin de s'assurer que les activités exercées sur son territoire respectent ses propres réglementations. Enfin, les deux directives prévoient certaines dispositions en ce qui concerne les conditions selon lesquelles les agréments peuvent ou doivent être retirés par les autorités de l'Etat du siège ou par celles des Etats où se trouvent situées les succursales ou agences.

En conclusion sur ce point, il est permis d'estimer que les deux directives en cause ont certes réalisé une harmonisation relativement poussée en ce qui concerne la marge de solvabilité et les procédures à suivre pour l'octroi et le retrait des agréments mais que pour le reste, les dispositions nationales sont toujours applicables aux activités exercées dans chaque Etat membre dans lequel l'assureur est établi.

En outre, s'agissant de la coopération entre les autorités de contrôle, les deux premières directives prévoient certes que les Etats membres vérifient en étroite collaboration la situation financière des entreprises agréées, mais leurs dispositions ne concernent que les autorités des Etats membres dans lesquels l'assureur en cause a soit son siège social, soit une succursale ou agence. Il n'existe donc aucune disposition exigeant une coopération ou même un échange d'informations entre l'Etat d'établissement et l'Etat membre dans lequel l'assureur fournit une prestation de services.

b) La « directive coassurance » de 1978.

Comme on le sait, la coassurance est une prestation de services entre des assureurs établis dans des Etats membres différents, dans laquelle un assureur, l'apéríteur, joue théoriquement un rôle essentiel. Au sens de la directive, il s'agit d'une opération dans laquelle un risque est couvert par plusieurs assureurs, sans solidarité entre eux, au moyen d'un contrat unique, assorti d'une prime globale et pour une même durée. Ne sont visées que les opérations de coassurance communautaire, c'est-à-dire celles qui portent sur un risque situé à l'intérieur de la Communauté et qui sont couvertes par des entreprises ayant leur siège dans un Etat membre. Sur la situation de l'apéríteur, le texte de la directive est tout à fait ambigu : l'apéríteur doit-il être établi ou agréé dans l'Etat membre où est situé le risque ou bien peut-il être établi dans n'importe quel autre Etat membre ?

Le Conseil ne s'est pas prononcé expressément sur ce point alors que cette ambiguïté couvrirait une divergence d'opinion entre les Etats membres. Dans ces conditions, selon une déclaration annexée, les dispositions nationales relatives à l'établissement de l'apéríteur seraient appréciées en fonction du Traité lui-même, le cas échéant, en dernier lieu, par la Cour. C'est précisément le problème qui s'est posé en l'espèce.

Les articles 6 et 8 de la directive coassurance imposent aux autorités nationales de contrôle ainsi qu'à la Commission une obligation générale de collaboration et d'échange de renseignements. Enfin, la coordination communautaire est limitée en fonction de la nature et de l'importance des opérations susceptibles d'être couvertes par la coassurance et certaines branches d'assurances ne sont pas couvertes par la coassurance.

c) Le projet de deuxième directive du Conseil.

Selon ses considérants, ce projet de directive a précisément pour objet de mettre en place un régime permettant une amélioration sensible de la situation actuelle



dans l'attente d'harmonisations ultérieures sans lesquelles l'exercice effectif de la libre prestation des services ne pourra pleinement dégager ses effets. Les articles 3 et 13 fixent les principes essentiels pour le calcul des réserves techniques et soumettent ces réserves afférentes aux contrats passés en libre prestation de services aux règles fixées par l'Etat d'agrément, c'est-à-dire, l'Etat du siège ou de la succursale ou encore de l'agence.

Les articles 4 et 6 indiquent notamment, pour les conditions générales d'assurances d'établissement des polices et d'élaboration des tarifs, les dispositions nationales qui seront d'application impérative dans l'Etat membre où le risque est situé. Ils opèrent en outre une distinction entre les risques à caractère commercial définis de manière détaillée pour lesquels la liberté contractuelle serait presque totale et les autres risques qui resteraient soumis aux dispositions impératives précitées. *Le respect de l'ensemble de ces dispositions serait contrôlé en collaboration étroite par les autorités des Etats membres concernés, le contrôle étant essentiellement du ressort des autorités de l'Etat membre de l'établissement.*

Comme on l'a dit plus haut, c'est un régime d'agrément administratif qui est prévu pour toute entreprise d'assurances souhaitant étendre ses activités par voie de libre prestation de services, cet agrément n'étant accordé qu'après consultation de l'autorité de contrôle de l'Etat membre où les prestations seront effectuées.

Enfin, une coopération très étroite entre les autorités de contrôle est instituée, aussi bien au stade de l'octroi de l'agrément qu'ultérieurement, par la transmission d'un compte d'exploitation spécial à l'autorité de contrôle de l'Etat membre du risque, cette dernière étant ainsi pleinement informée sur le développement des activités sur son territoire.

Voici donc les dispositions de droit dérivé auxquelles la Cour se trouvait confrontée dans ces quatre affaires et il lui appartenait d'apprécier si l'harmonisation réalisée par les deux directives déjà en vigueur permettait de censurer l'exigence d'établissement et d'agrément imposée par la République fédérale aux entreprises désireuses d'effectuer des prestations de services d'assurances sur son territoire.

B. Le cadre jurisprudentiel

1. Selon une jurisprudence constante, et malgré ce que l'on a pu appeler un caractère subsidiaire, la liberté de prestation de services, comme la liberté d'établissement, est une liberté fondamentale de l'ordre juridique communautaire.

2. Il peut toutefois y être dérogé si quatre conditions sont réunies.

Il convient de préciser liminairement que les articles 59 et 60 relatifs à la liberté de prestation de services n'édictent, comme certains des gouvernements défendeurs l'ont soutenu, une règle de traitement égal entre les personnes établies et les prestataires de services. En réalité, ces articles ont pour objet de permettre au prestataire pour l'exécution de sa prestation, d'exercer, à titre temporaire, son activité dans l'Etat où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que cet Etat impose à ses propres ressortissants (arrêt van Binsbergen du 3 décembre 1974, affaire 33/74, Rec. p. 1299 : point 8).

Evidemment, la question qui se trouve le plus fréquemment posée est celle de l'exigence d'un établissement permanent ou d'une résidence dans l'Etat membre où la prestation est fournie, condition à laquelle il est satisfait par hypothèse par les ressortissants de cet Etat membre. Le problème est d'importance puisque l'exigence, pour le prestataire de services d'un établissement ou d'une résidence permanente sur le territoire de l'Etat où la prestation doit être fournie peut, selon les circonstances, constituer la négation même du principe de la liberté de prestations de services et « avoir pour conséquence d'enlever tout effet utile à l'article 59 dont l'objet est précisément d'éliminer les restrictions à la libre prestation de services de la part des personnes non établies dans l'Etat sur le territoire duquel la prestation doit être fournie » (arrêt van Binsbergen, point 11 ; arrêt Coenen du 26 novembre 1975, affaire 39/75, Rec. p. 1554, point 7 ; arrêt Transporoute du 10 février 1982, affaire 76/81, Rec. p. 425, point 14).

Bien plus, la Cour a jugé dans l'arrêt Webb du 17 décembre 1981 (179/80, Rec. p. 3320), que l'article 60, alinéa 3 (précité) « a pour but, en premier lieu, de rendre possible au prestataire l'exercice de son activité dans l'Etat membre destinataire de la prestation sans discrimination par rapport aux ressortissants de cet Etat. Il n'implique cependant pas que toute législation nationale applicable aux ressortissants de cet Etat et visant normalement une activité permanente des entreprises établies dans celui-ci, puisse être appliquée intégralement de la même manière à des activités de caractère temporaire exercées par des entreprises établies dans d'autres Etats membres ».

En résumé, il est permis de penser que le principe de non discrimination dans le cadre de la libre prestation de services est conçu de façon plus positive et constructive que dans le cadre de la liberté de circulation des travailleurs ou de la liberté d'établissement et ne se limite pas nécessairement à la simple règle du traitement national. C'est particulièrement le cas, répétons-le, lorsque un Etat membre prétend imposer une exigence d'établissement ou de résidence permanente à un opérateur économique qui ne se livre, sur son territoire, qu'à des activités de prestation de services occasionnelles.

Quatre conditions sont donc requises pour qu'il puisse être dérogé à cette liberté et aux conséquences qu'elle implique de la part de l'Etat membre où s'effectue la prestation de services.

a) *En tant que principe fondamental du Traité, la libre prestation de services ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par l'intérêt général.*

Cette notion d'intérêt général a été admise plusieurs fois par la Cour compte tenu du caractère sensible de certaines prestations de services. C'est ainsi que dans l'affaire van Binsbergen, précitée, le respect par les autorités de justice des règles professionnelles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité, a été réputé correspondre à un impératif d'intérêt général. De même, dans l'affaire Webb précitée, a-t-il été jugé que la mise à la disposition de la main-d'œuvre constitue un domaine particulièrement sensible du point de vue professionnel et social. En effet, l'exercice d'une telle activité, notamment par la voie de la prestation de services affecte directement aussi bien les relations sur le marché de l'emploi que les intérêts légitimes des travailleurs concernés.

Ainsi, un Etat membre peut légitimement soumettre la mise à disposition de main-d'œuvre sur son territoire à un régime d'autorisation, afin de pouvoir en refuser l'octroi, dès lors qu'il a des raisons de craindre que cette activité porte préjudice aux bonnes relations sur le marché de l'emploi ou aux intérêts des travailleurs. De même dans son *arrêt van Wesemael du 18 janvier 1979*, (affaires jointes 110 et 111/78, Rec. p. 35), la Cour a-t-elle jugé que compte tenu de la nature particulière de certaines prestations de services, telles que le placement d'artistes du spectacle, on ne saurait considérer comme incompatibles avec le Traité, des exigences spécifiques imposées aux prestataires qui seraient motivées par l'application de règles professionnelles justifiées par l'intérêt général ou par la nécessité d'assurer la protection de l'artiste.

b) *Les prescriptions imposées aux prestataires de service doivent être objectivement nécessaires en vue de garantir le respect des règles justifiées par l'intérêt général.*

C'est ici une application classique du principe de proportionnalité que fait la Cour qui examine de façon très régulière s'il n'existe pas de possibilité de parvenir au même résultat par des mesures moins contraignantes en l'espèce pour le prestataire de services.

C'est ainsi que dans l'affaire *van Binsbergen* précitée, la Cour a estimé que le bon fonctionnement de la justice pouvait parfaitement être réalisé grâce à des mesures moins contraignantes que l'obligation de résidence permanente d'un mandataire de justice, parce qu'il existait des mesures moins contraignantes et toute aussi efficaces, telles que l'élection de domicile pour les besoins des communications judiciaires.

c) *Il ne faut pas que le prestataire se trouve déjà soumis à des prescriptions similaires dans l'Etat membre où il est établi.*

Là encore il s'agit d'une application différente du principe de proportionnalité qui veut que, aussi bien dans le domaine de la libre circulation des personnes, des entreprises et des marchandises les doubles contrôles inutilisés soient supprimés.

C'est ainsi que dans l'affaire *Webb* précitée, l'assujettissement des prestations de services, consistant à la mise à disposition de main-d'œuvre, à un régime d'autorisation n'a été jugé légitime « que pour autant que cette mesure ne dépasse pas le but poursuivi » ; tel serait le cas si « les exigences auxquelles la délivrance d'une autorisation se trouve subordonnée faisaient double emploi avec les justifications et garanties exigées dans l'Etat d'établissement. Le respect du principe de la libre prestation de services exige que l'Etat membre destinataire de la prestation tienne compte des justifications et garanties déjà présentées par le prestataire pour l'exercice de son activité dans l'Etat membre d'établissement ». *Même solution dans l'arrêt van Wesemael* précité, où l'obligation de placement d'artistes du spectacle par des bureaux de placement bien précis a été jugée non objectivement nécessaire lorsque le prestataire établi dans un autre Etat membre y détient une licence délivrée dans des conditions comparables à celles exigées par l'Etat où la prestation est fournie et si ces activités sont soumises, dans le premier Etat, à une surveillance appropriée.

d) *Enfin, il ne doit exister aucune discrimination entre le prestataire de services et les ressortissants de l'Etat membre destinataire de la prestation.*

Toujours dans l'affaire *Webb*, la Cour a jugé que le respect du principe de la libre prestation de services exige que l'Etat membre destinataire ne fasse, dans l'examen des demandes d'autorisation et dans l'octroi de celles-ci, aucune distinction en raison de la nationalité ou du lieu d'établissement du prestataire. Il s'agit-là encore d'un principe fondamental du droit communautaire, exprimé en termes très généraux dans l'article 7 précité, et précisé dans chacun des chapitres du Traité CEE.

Si les quatre conditions précitées sont cumulativement remplies, il peut être dérogé au principe fondamental de la liberté de prestation de services. A vrai dire et sauf erreur de ma part, un tel cas ne s'est jamais présenté devant la Cour.

Enfin, la Cour a jugé indispensable d'éviter ce que l'on pourrait appeler « l'abus ou le détournement de liberté de prestation de services ». Un tel abus pourrait consister, notamment, à utiliser de façon détournée les facilités de la libre prestation de services alors que l'on relèverait théoriquement du droit d'établissement. Dans une telle hypothèse, la Cour a estimé, dans l'*arrêt van Binsbergen* et dans l'*arrêt Coenen*, « que l'on ne saurait dénier à un Etat membre le droit de prendre des dispositions destinées à empêcher que la liberté garantie par l'article 59 soit utilisée par un prestataire dont l'activité serait entièrement ou principalement tournée vers son territoire en vue de se soustraire aux règles professionnelles qui lui seraient applicables au cas où il serait établi sur le territoire de cet Etat, une telle solution pouvant être justiciable du chapitre relatif au droit d'établissement et non celui des prestations de services ».

3. En matière d'assurances, en général, le preneur d'assurances est considéré comme la personne économiquement la plus faible et méritant protection.

La Cour a déjà expressément développé ce raisonnement dans son *arrêt du 14 juillet 1983, Gerling Konzern (201/82, Rec. p. 2503)* à propos de l'interprétation de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, aux fins d'examiner la situation d'un contrat d'assurances assorti d'une stipulation pour autrui. C'est ainsi qu'elle a jugé que « il ressort... de l'examen des dispositions de cette section (de la Convention de Bruxelles), éclairé par leurs travaux préparatoires, qu'en offrant à l'assuré une gamme de compétences plus étendue que celle qui est offerte à l'assureur et en excluant toute possibilité de clause de prorogation de compétence au profit de l'assureur, elles ont été inspirées par un souci de protection de l'assuré lequel, le plus souvent, se trouve confronté à un contrat prédéterminé dont les clauses ne sont plus négociables et constitue la personne économiquement la plus faible ».

On notera que la Cour a pris la précaution de dire que cette hypothèse n'est pas l'hypothèse générale mais seulement la plus fréquente et il est évident qu'en matière d'assurances commerciales, par exemple, le problème peut se poser en termes bien différents.

A partir de ce cadre juridique et jurisprudentiel tel qu'il vient d'être précisé, il n'était finalement pas impossible de prévoir les solutions qui seraient retenues par la Cour dans ces affaires sensibles économiquement et politiquement mais qui, du point de vue strictement juridique, s'inscrivent parfaitement dans des cadres de raisonnement déjà connus.



Deuxième partie : Le raisonnement finalement retenu par la Cour

I. LES PRÉMISSSES

A. Libération des services d'assurance et libération des capitaux

Le Gouvernement italien a présenté une argumentation selon laquelle, en vertu de l'article 61, paragraphe 2, du Traité, précité, la libération des assurances qui sont liées à des mouvements de capitaux doit être réalisée en harmonie avec la libération progressive de la circulation des capitaux.

A cet égard, la Cour n'a eu aucune peine à répondre que la première directive du Conseil, du 11 mai 1960, pour la mise en œuvre de l'article 67 du Traité (JO 1960, p. 921), a prévu expressément que les Etats membres accordent toute autorisation de change afférente aux mouvements de capitaux requise pour des transferts effectués en exécution de contrats d'assurances au fur et à mesure que ces contrats sont admis au bénéfice de la libre circulation des services en application des articles 59 et suivants. Dès lors, les dispositions relatives aux mouvements de capitaux ne sont pas de nature à restreindre la liberté de conclure des contrats d'assurances sous forme de prestations de services.

B. Plus complexe est le problème de la délimitation entre les notions de liberté d'établissement et de liberté de prestation de services en matière d'assurance.

1. Un problème délicat.

Le problème de la délimitation du champ d'application des articles relatifs à la libre prestation de services par rapport aux dispositions du Traité relatives au droit d'établissement est un problème classique, maintes fois traité, mais qui n'est pas simple. Dans le secteur des assurances, il est particulièrement difficile à résoudre, ainsi que le montre la multiplicité des approches possibles pour la Cour.

a) Un premier critère de délimitation, mais ne trouve à jouer que dans les cas faciles, s'applique à l'évidence lorsqu'une entreprise d'assurances d'un Etat membre maintient, dans un autre Etat membre où elle prétend effectuer une prestation de services, une présence permanente. Cette entreprise relèvera, comme on l'a dit plus haut, des dispositions du Traité sur le droit d'établissement « même si cette présence n'a pas pris la forme d'une succursale ou d'une agence, mais s'exerce par le moyen d'un simple bureau géré par le propre personnel de l'entreprise ou d'une personne indépendante, mais mandatée pour agir en permanence pour celle-ci comme le ferait une agence » (arrêt 205/84, point 21). Mais il ne s'agit ici, encore une fois, que des cas de figure les plus simples, de sorte que ce critère n'est certainement pas opérationnel de façon générale.

b) Certains des Gouvernement défenseurs se sont prévalus de l'article 60, paragraphe 3 du Traité, précité, pour soutenir que, par nature, les prestations d'assurances ne se font pas à « titre temporaire » et que, dès lors, les prestations d'assurances relèvent, par hypothèse, et dans tous les cas de la notion d'établissement et non

pas de la prestation de services. L'assureur devait donc être, par principe, considéré comme une personne établie dans le pays où il fournit ses services et devait, dès lors, être soumis à la réglementation de ce pays. Une telle affirmation qui reviendrait à exclure de l'ensemble du chapitre relatif à la prestation de services, le secteur des assurances, qui y est pourtant expressément visé à l'article 61, paragraphe 2, relève de la pétition de principe, car par la voie de la prestation de services, un assureur peut très bien, précisément, se livrer à des activités occasionnelles.

c) Le critère d'assimilation aux marchandises ou encore du « service produit » proposé par la Commission, ne semble pas particulièrement utile en matière d'assurances. Dans son livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, sous la rubrique « services financiers », la Commission avait déjà souligné que « l'accent est placé de plus en plus sur la libre circulation des « produits financiers » que facilitent encore les progrès de la technologie. Une comparaison peut être établie entre la démarche suivie par la Commission suite à l'arrêt rendu dans l'affaire du Cassis de Dijon à l'égard des produits industriels agricoles et l'action à mener maintenant en matière d'assurances... La Commission estime qu'il devrait être possible de faciliter l'échange de ces « produits financiers » à l'échelle de la Communauté en ayant recours à une coordination minimale de la réglementation... pour former la base d'une reconnaissance réciproque par les Etats membres de ce que chacun d'entre eux accomplit pour protéger le public ».

Poursuivant ce raisonnement devant la Cour, la Commission a cherché à démontrer un parallélisme entre la libre circulation des marchandises et la libre circulation des services, notamment par la voie de la prestation. Le service serait dès lors un produit importé et commercialisé dans l'Etat membre où il est fourni. Dès lors, de tels services seraient soumis aux règles en vigueur dans l'Etat de production et devraient pouvoir entrer librement dans l'Etat d'importation par application analogique de la jurisprudence « Cassis de Dijon ». Ce raisonnement ne semble pas avoir séduit la Cour car si la distinction entre la « production » et la « commercialisation » des services peut être éventuellement susceptible de préciser la nature de certains services qui se matérialisent par des marchandises, elle ne paraît pas transposable au secteur des assurances. En effet, il est bien difficile de qualifier de « marchandise » une police d'assurances.

d) Le critère tiré de la théorie économique n'est pas non plus opérationnel.

C'est ainsi que la notion de services au sens du Traité ne saurait être rapprochée du concept de services au sens de la théorie économique, c'est-à-dire, le secteur tertiaire. En effet, si l'on prend le cas d'un agent commercial ressortissant d'un Etat membre et exerçant son activité en permanence dans un autre Etat membre, il sera qualifié en termes économiques de prestataire de services, mais au sens du Traité, il restera soumis aux règles du droit d'établissement.

e) Finalement, il ne reste guère que le critère tiré du caractère temporaire ou occasionnel de la prestation de services grâce auquel on distingue traditionnellement la prestation de services de l'établissement.

Mais ce critère rencontre des limites dans le secteur des assurances. Il convient, en premier lieu, de distinguer trois formes de prestations de services en fonction

des modalités selon lesquelles elles interviennent : il peut s'agir de l'exercice à titre temporaire d'une activité de prestataire dans l'Etat membre où le destinataire est établi ; la prestation peut être effectuée au profit d'un destinataire qui se rend dans l'Etat membre où le prestataire est établi ; enfin, la prestation peut se réaliser sans aucun déplacement ni du prestataire ni du destinataire. S'agissant du droit allemand, qui fait l'objet des griefs de la Commission, il convient de relever que seule la première forme de prestation de services le concerne, puisqu'il ne s'intéresse qu'aux prestations de services et aux activités exercées sur son propre territoire par des représentants, mandataires, agents ou autres intermédiaires.

— *L'on peut encore se fonder sur la nature plus ou moins occasionnelle ou sur la durée du contrat d'assurances en cause, mais il faut bien remarquer qu'il existe des assurances de courte durée (risques ponctuels) et des assurances de longue durée (assurances sur la vie). Entre la souscription à titre occasionnel d'un contrat de courte durée sous forme de prestation de services et la situation de l'assureur qui dispose d'un représentant permanent dans l'Etat membre destinataire ou qui souscrit tous ses contrats par l'intermédiaire d'un courtier, c'est-à-dire, qui en réalité, relève de la notion d'établissement, il existe toute une gamme de situations qu'il est bien difficile de saisir. Serait-il, par exemple, raisonnable de qualifier d'activité occasionnelle et, par voie de conséquence, relevant de la prestation de services, la souscription d'un nombre considérable de contrats d'assurances à durée indéterminée ? Serait-il raisonnable également de qualifier d'occasionnelles les activités d'un assureur qui souscrirait plus d'assurances dans l'Etat membre destinataire que dans son Etat d'établissement ou encore d'un assureur non établi qui se serait spécialisé dans la couverture, par prestations de services, de risques particuliers localisés exclusivement sur le territoire de l'Etat membre destinataire ? On est ici très proche de la réserve indiquée plus haut consistant à exclure de la liberté de prestations de services l'activité qui est entièrement ou principalement tournée vers le territoire de l'Etat membre destinataire, mais il existe encore une incertitude.*

2. La réponse pragmatique apportée par la Cour.

Confrontée à l'ensemble de ces critères, tous plus ou moins incertains, et ne souhaitant pas se livrer à une analyse multicritère certainement aléatoire, la Cour a préféré, semble-t-il, raisonner avec souplesse et pragmatisme, aux fins de déterminer le champ d'application de son arrêt. Elle l'a fait de la façon suivante, dans le point 24 de l'arrêt 205/84 « les prestations de services qu'il faut examiner en vue de statuer sur le présent recours concernent les seuls contrats d'assurances contre des risques situés dans un Etat membre et conclus par un preneur d'assurances ou résidant dans cet Etat avec un assureur qui est établi dans un autre Etat membre et qui ne maintient aucune présence permanente dans le premier Etat n'y dirige ses activités entièrement ou principalement vers le territoire de cet Etat ».

C. Le déroulement classique du raisonnement sur l'admissibilité des dérogations au principe fondamental de liberté de prestations de services.

La Cour a fait ici une application traditionnelle de la jurisprudence van Binsbergen, Coenen, Webb, van Wesemael examinée plus haut.

1. Le caractère directement applicable des articles 59 et 60 du Traité.

La Cour a tenu à rappeler que les articles relatifs à la libre prestation de services sont devenus d'application directe à l'expiration de la période de transition, sans que leur applicabilité soit subordonnée à l'harmonisation ou à la coordination des législations des Etats membres.

2. Le rappel de la portée exacte de la liberté de prestations de services.

La Cour a tenu à apporter toutes les précisions utiles en cette matière, car il semble qu'une confusion se soit progressivement établie entre les conséquences qui découlent de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. Elle l'a fait dans les points 25 et 26 de l'arrêt. Selon la Cour, les articles 59 et 60 du Traité « exigent l'élimination non seulement de toute discrimination à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité, mais également de toute restriction à la libre prestation de services imposée en raison de la circonstance qu'il est établi dans un Etat membre autre que celui où la prestation doit être fournie ».

Quant à l'article 60, troisième alinéa, il a pour but, en premier lieu, « de rendre possible au prestataire l'exercice de son activité dans l'Etat membre destinataire sans discrimination par rapport aux ressortissants de cet Etat. Il n'implique cependant pas que toute législation nationale applicable aux ressortissants de cet Etat et visant normalement une activité permanente des entreprises établies dans celui-ci puisse être appliquée intégralement et de la même manière à des activités de caractère temporaire exercées par des entreprises établies dans d'autres Etats membres ». C'est ici une reprise très exacte de la jurisprudence Webb examinée plus haut.

3. Les possibilités de dérogation.

La Cour a tenu, semble-t-il, à insister sur le caractère tout à fait exceptionnel des possibilités de dérogation à envisager au principe fondamental de la liberté de prestation de services. En effet, après s'être référée expressément à la jurisprudence précitée van Wesemael et Webb, elle a affirmé, à deux reprises, dans les points 27 et 29 de l'arrêt que la libre prestation de services, en tant que principe fondamental du Traité, ne peut être limitée que :

— par des réglementations justifiées par l'intérêt général et s'appliquant (indistinctement) à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'Etat destinataire ;

— dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'Etat membre où il est établi ;

— enfin, si ces exigences sont objectivement nécessaires, autrement dit, à condition que le même résultat ne puisse pas être obtenu par des règles moins contraignantes.

C'est sans doute pour renforcer son raisonnement (à l'évidence, la restriction à la libre prestation de services était en principe constituée par une obligation de disposer d'un établissement stable sur le territoire de l'Etat membre destinataire), que la Cour a en outre souligné qu'une telle obligation, assortie d'un agrément, a pour effet de rendre plus onéreuses ces prestations dans



l'Etat destinataire notamment lorsque les activités de l'assureur dans cet Etat présentent un caractère purement occasionnel.

D. Les solutions concrètes retenues par la Cour à partir de ces prémisses

1. La reconnaissance de la condition tenant à l'existence d'un intérêt général : la protection de l'assuré.

La Cour n'a eu, à cet égard aucune peine à relever que le secteur de l'assurance constitue « un domaine particulièrement sensible du point de vue de la protection du consommateur en tant que preneur d'assurances et assuré ». Elle a relevé, à l'appui de cette affirmation, quatre éléments de motivation (points 30 et 31 de l'arrêt) :

— le caractère spécifique de la prestation de l'assureur qui est lié à des événements futurs dont la survenance reste incertaine à la date à laquelle le contrat est conclu ;

— la situation précaire dans laquelle se trouve l'assuré qui, après un sinistre, n'en obtient pas le dédommagement ;

— la difficulté pour le preneur d'assurances d'apprécier à leur valeur exacte, les clauses du contrat, le plus souvent imposées par l'assureur, ainsi que les perspectives d'évolution de la situation financière de ce dernier ;

— enfin, la Cour a noté que le preneur d'assurances n'est pas le seul à devoir bénéficier d'une protection, mais que compte tenu de la circonstance que l'assurance est devenue un phénomène de masse, la sauvegarde des intérêts des tiers concernés est tout aussi essentielle.

Il faut bien reconnaître, en effet, qu'il n'existe guère d'autres types de contrats qui donnent à un consommateur ordinaire aussi peu de certitudes en ce qui concerne la qualité de la prestation de l'autre partie et la possibilité d'estimer à l'avance le contenu exact de cette prestation.

La Cour a d'ailleurs relevé que ces caractéristiques propres au secteur de l'assurance ont amené tous les Etats membres, qu'ils soient réputés libéraux ou dirigistes, à édicter des réglementations soumettant les entreprises d'assurances à des règles précises concernant notamment la situation financière des assureurs, les conditions générales d'assurances, et permettant un contrôle permanent du contrôle de ces règles. D'ailleurs, pour être efficaces, ces contrôles doivent commencer, en cas de la prestation de services, avant que l'assureur souscrive son premier contrat et se poursuivre jusqu'au moment où expire son dernier contrat.

La Cour a donc retenu, en l'espèce, l'existence « de raisons impérieuses liées à l'intérêt général » qui sont de nature à justifier des restrictions à la libre prestation des services.

2. Deuxième étape du raisonnement : encore faut-il examiner si l'intérêt général n'est pas déjà assuré par les règles de l'Etat d'établissement.

La Cour a procédé à cet égard à une analyse précise des dispositions pertinentes des directives « dommages » et « assurance-vie » aux fins de savoir si l'harmonisation réalisée par ces directives était suffisante pour pouvoir être transposée purement et simplement de l'Etat membre d'établissement à l'Etat membre destina-

taire ou, au contraire, insuffisante, génératrice d'incertitude et de nature par conséquent à permettre à l'Etat membre destinataire d'appliquer ses propres règles en la matière et d'en contrôler le respect.

Je ne reviendrai pas sur cet examen détaillé du contenu des directives (voir points 35 à 40 de l'arrêt), sauf pour rappeler les éléments qui ont certainement été déterminants aux yeux de la Cour :

— Les deux directives en cause ne concernent en rien les activités exercées sous forme de prestations de services et il n'est pas possible d'appliquer leurs dispositions aux relations entre l'Etat d'établissement et l'Etat destinataire de la prestation.

— En ce qui concerne la situation financière, si une harmonisation relativement poussée a été réalisée aux fins de s'assurer de la solvabilité de l'entreprise, l'Etat destinataire n'est pas lui-même en droit de procéder à de telles vérifications. En outre, aucune harmonisation des règles nationales concernant les réserves ou provisions techniques n'a été réalisée. De ce point de vue, l'ensemble des gouvernements défendeurs et des gouvernements intervenant à leur soutien, ont démontré l'existence d'importantes différences entre les règles nationales applicables aux réserves et aux provisions techniques ainsi qu'aux actifs qui en constituent la contrepartie.

Dans ces conditions, la Cour a estimé qu'il convient d'admettre que l'Etat membre destinataire « est justifié à exiger et à contrôler le respect de ses propres règles sur les réserves et provisions techniques par rapport aux prestations de services fournies sur son territoire, dès lors que ces règles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des preneurs d'assurances et des assurés ».

S'agissant des conditions générales d'assurances, la Cour a relevé qu'aucune harmonisation n'avait été effectuée et que tant que la proposition de deuxième directive ne serait pas traduite par une véritable directive, il appartient à chaque Etat membre d'appliquer sa réglementation nationale. Or, là encore, compte tenu des différences considérables entre les réglementations nationales sur ce point, la Cour a souligné, que, sous la même réserve tenant au caractère proportionné de la mesure prise « l'Etat membre destinataire est justifié à exiger et à contrôler le respect de ses propres règles par rapport aux prestations de services fournies sur son territoire ».

Finalement, ce n'est qu'en l'état actuel du droit communautaire que la Cour s'est prononcée et compte tenu des considérations exposées plus haut sur la protection des preneurs d'assurances et des assurés. Il restait dès lors à examiner la dernière condition relative à l'application du principe de proportionnalité pour savoir si des considérations qui précèdent, il était possible de déduire que la réglementation nationale critiquée imposant des exigences d'agrément et d'établissement stable dans l'Etat destinataire de la prestation était appropriée ou excessive. A cet égard, la réponse a été bien différente en ce qui concerne l'obligation d'agrément et l'obligation de disposer d'un établissement stable.

3. Le principe de proportionnalité ne s'oppose pas, en l'espèce, à l'institution d'un régime d'agrément des entreprises qui entendent se livrer à des prestations de services en matière d'assurances.

a) Les thèses proposées à la Cour.

— La Commission a reconnu que l'Etat destinataire a

le droit d'exercer un certain contrôle sur les entreprises d'assurances qui fournissent des prestations de services sur son territoire, y compris des contrôles préalables. Toutefois, sans autre précision, elle a fait valoir que de tels contrôles pourraient se réaliser dans le cadre de régimes moins contraignants que celui d'un véritable agrément.

— L'ensemble des gouvernements défenseurs et des gouvernements intervenus à leur soutien, ont au contraire soutenu que, compte tenu de l'importance des contrôles qui restent à effectuer en raison du faible degré d'harmonisation, les vérifications nécessaires ne peuvent être exercées efficacement en dehors d'un régime d'agrément qui seul permet un examen préalable au premier exercice des activités en cause et une surveillance continue de celles-ci.

b) *La Cour a estimé justifiée, en l'espèce, l'exigence d'un agrément*

— Elle a relevé, en premier lieu, que dans tous les Etats membres, le contrôle des entreprises d'assurances est organisé au moyen de régimes d'agrément ; en outre, elle a souligné que la nécessité d'un tel système est reconnue par les deux directives « dommages » et « assurance-vie », dont les articles 6 précisent que chaque Etat membre fait dépendre l'accès à l'activité de l'assurance sur son territoire d'un agrément administratif.

— Elle s'est enfin référée, à titre superflète, à la proposition de deuxième directive qui prévoit le maintien d'un tel régime d'agrément dans le cadre, précisément, de la libre prestation de services. Même si ce projet confie l'administration du régime d'agrément à l'Etat membre d'établissement, en collaboration d'ailleurs très étroite avec l'Etat membre destinataire, il faut admettre, en l'état actuel du droit communautaire qu'il appartient à l'Etat destinataire d'accorder et de retirer lui-même cet agrément.

c) *Pour répondre à la dernière condition exposée plus haut, la Cour a tenu à souligner que l'agrément doit être accordé, sur demande, à toute entreprise qui, établie dans un autre Etat membre, y remplit les conditions prévues par la législation de l'Etat destinataire et que les conditions exigées pour l'octroi de cet agrément ne peuvent pas faire double emploi avec les conditions équivalentes auxquelles il a déjà été satisfait dans l'Etat membre d'établissement.* En outre, selon la jurisprudence traditionnelle examinée plus haut, la Cour a ajouté que l'autorité de contrôle de l'Etat destinataire doit prendre en considération l'ensemble des contrôles et vérifications déjà effectués dans l'Etat membre d'établissement (point 47 de l'arrêt). Or, le gouvernement allemand a affirmé, sans être contredit par la Commission, que son régime d'agrément était totalement conforme à l'ensemble de ces exigences. C'est finalement pour cette raison, la charge de la preuve appartenant à la Commission dans un recours en manquement, que la Cour a rejeté le grief de la Commission dirigé contre l'exigence d'un agrément.

Toutefois, il s'agit-là d'une solution d'espèce et non d'un principe général et cette solution, comme nous le verrons dans la troisième partie, ne préjuge pas certaines hypothèses qui pourraient se présenter ultérieurement.

4. Le principe de proportionnalité s'oppose, en règle générale, à l'exigence d'un établissement, qui constitue la négation même de la liberté de prestations de services.

Selon la jurisprudence Coenen et Transporoute précitée, une telle exigence d'établissement constitue en effet non plus une simple restriction, mais la véritable négation de la liberté de prestations de services. Il incombe donc aux Etats défenseurs de prouver qu'une telle exigence est absolument indispensable au respect des règles d'intérêt général qu'ils veulent faire appliquer et que l'agrément ne serait pas suffisant à cet égard.

Telle a été la position du gouvernement allemand qui faisait valoir que sans l'exigence d'un établissement stable, les autorités de contrôle allemandes seraient incapables d'exécuter leur mission de vérification complexe et délicate.

Les différents arguments invoqués à cet égard par le gouvernement allemand étaient les suivants :

— l'existence d'un établissement stable facilite le contrôle des autorités compétentes qui sont en mesure de procéder à des vérifications continues et sur place ;

— seule l'exigence d'un établissement stable ouvrirait la possibilité d'imposer les sanctions pénales à des personnes responsables plus faciles à saisir, compte tenu de leur domiciliation dans l'Etat membre destinataire ;

— en l'absence d'un établissement stable, les risques d'évasion fiscale ne seraient pas à négliger ;

— la sécurité juridique des preneurs d'assurances serait également mieux sauvegardée par l'existence d'un établissement stable, du fait de l'inconvénient pratique résultant de l'absence d'interlocuteur local et de l'incertitude quant à la compétence des juridictions à saisir.

La Cour n'a pas souhaité répondre en détail à chacun de ces arguments qui, d'ailleurs, pouvaient être facilement écartés. Elle s'est bornée (voir points 54 et 55 de l'arrêt) à rappeler sa jurisprudence constante, notamment l'arrêt du 3 février 1983, van Luipen (29/82, Rec. p. 151) en vertu de laquelle des considérations d'ordre purement administratif ne sauraient, en aucun cas, justifier une dérogation par un Etat membre aux règles du droit communautaire, a fortiori à l'exercice de l'une des libertés fondamentales garanties par le Traité.

La Cour en a donc déduit que le problème n'était pas de démontrer que l'établissement stable était de nature à faciliter l'accomplissement des contrôles, ce qui est évident, mais qu'il fallait prouver que les autorités compétentes ne pouvaient exécuter leur mission de contrôle de manière efficace dans le cadre d'un simple régime d'agrément et que, dès lors, une exigence d'établissement stable se trouvait justifiée. Or, il a été estimé qu'une telle démonstration n'a pas été faite en l'espèce. En effet, d'une part, les actifs qui correspondent aux réserves ou provisions techniques afférentes aux activités exercées en prestations de services sur le territoire de l'Etat membre destinataire sont localisés dans cet Etat et leur présence peut être vérifiée sur place, même sans établissement stable. D'autre part, toutes les autres formes de contrôle peuvent être opérées à partir de copies de bilans, de comptes, de documents commerciaux, de l'examen des conditions d'assurances et des programmes d'activité certifiés par l'Etat membre d'établissement.

La Cour a donc parfaitement admis que, dans le cadre d'un régime d'agrément, il serait possible de sou-



mettre l'entreprise prestataire de services à de telles conditions de contrôle dans l'acte d'agrément et d'en assurer le respect, le cas échéant, au moyen d'un retrait de l'agrément, ou éventuellement d'une simple suspension.

Certes, on pourrait éprouver quelques hésitations sur un tel raisonnement qui dissocie le droit reconnu à l'Etat membre destinataire de surveiller étroitement les activités de prestations d'assurances exercées sur son territoire, et la possibilité concrète et efficace de procéder à de telles vérifications. Par exemple, en droit allemand, qui est en cause en l'espèce, l'agrément est octroyé, d'une part, sur la base de la présentation d'un plan d'affaires qui définit le cadre juridique et financier du prestataire, ainsi que tous les aspects particuliers de son activité d'assureur et, d'autre part, au vu d'un examen attentif des conditions générales d'assurances et des tarifs. Toute modification ultérieure de ces documents, conditions générales ou conditions financières doit être soumise à nouveau à autorisation.

Il est dès lors permis de se demander si un contrôle véritablement efficace peut être opéré à partir de la simple transmission de documents d'Etat membre à Etat membre, sans pouvoir procéder à une quelconque vérification sur place du fait de l'absence d'établissement. Autrement dit, ne sommes-nous pas, pour une fois, dans l'hypothèse visée par le point 9 de l'arrêt Coenen précité, où il a été jugé que « l'exigence d'une résidence dans le territoire où la prestation est fournie (sans être condamnée par principe) ne saurait cependant être exceptionnellement admise que si l'Etat membre ne dispose pas d'autres mesures moins contraignantes pour assurer le respect de ces règles ».

Il était permis de douter en l'espèce, à tout le moins jusqu'à la mise en œuvre de la proposition de deuxième directive de coordination qui organise de façon extrêmement précise et efficace les modalités de coopération, aux fins de contrôle, entre les autorités compétentes des Etats membres. Mais, finalement, ce qui semble avoir été décisif dans le raisonnement tenu par la Cour, c'est encore une fois que les considérations qui viennent d'être exposées concernent les facilités administratives qui pourraient être consenties aux Etats membres destinataires, en vue de procéder à des contrôles efficaces, et qu'elles n'ont aucun rapport avec les considérations relatives à la protection du preneur d'assurances, de l'assuré ou du tiers qui restent les seules à justifier des restrictions à la libre prestation des services.

5. Sur le grief particulier tiré de ce que la Commission reproche au Danemark d'exiger une autorisation particulière des assureurs établis dans cet Etat et qui souhaitent effectuer des prestations de services dans d'autres Etats membres.

Ce grief, présenté dans le seul recours dirigé contre le Danemark comporte deux branches. D'une part, la Commission semble estimer contraire au Traité le fait que la législation danoise exige des entreprises d'assurances établies au Danemark ainsi que des succursales danoises d'entreprises d'assurances établies dans un autre Etat membre, un agrément spécial pour pouvoir effectuer des prestations de services dans d'autres Etats membres.

D'autre part, la Commission soutient que les conditions posées pour l'obtention de cet agrément sont discriminatoires au détriment des succursales danoises

d'entreprises d'assurances établies dans un autre Etat membre.

Sur la première branche du grief, on ne peut qu'être surpris puisqu'elle semble contradictoire avec la thèse défendue par la Commission elle-même. En effet, aucune disposition du droit communautaire ne s'oppose à ce qu'un Etat membre soumette à un agrément les entreprises d'assurances et leurs succursales établies sur son territoire, en ce qui concerne leurs activités exercées sur son territoire, mais encore celles effectuées sous la forme de prestations de services dans d'autres Etats membres. Au contraire, une telle exigence est parfaitement conforme aux articles 6, 7 et 8 de la directive de 1973. Elle est en outre cohérente avec l'article 8, paragraphe 1, de la proposition de deuxième directive.

S'agissant de la deuxième branche du grief, tirée d'une prétendue discrimination, il est vrai qu'en raison de la structure du code danois des assurances, deux dispositions distinctes prévoient une obligation d'agrément, en vue d'étendre des activités d'assurances en dehors du territoire danois, pour les entreprises ayant leur siège au Danemark et pour celles n'ayant qu'une succursale ou une agence dans cet Etat. Mais rien dans le dossier soumis à la Cour n'a fait apparaître une discrimination, hormis cette distinction purement formelle, et la Commission n'a pas établi la discrimination alléguée.

6. Sur la solution retenue en matière de coassurance communautaire

A cet égard, la Commission a présenté deux types de griefs à l'encontre de l'ensemble des Etats membres concernés :

— le premier est dirigé contre le maintien d'une exigence d'établissement et d'agrément dans l'Etat membre destinataire pour les apériteurs ;

— le second est relatif à l'existence de seuils déterminés par les Etats membres et en-deçà desquels la notion de coassurance ne trouve pas à s'appliquer.

a) L'exigence d'un établissement stable a été jugée contraire au droit communautaire.

En effet, la Cour, pour les mêmes raisons que celles qui viennent d'être exposées dans le cadre des assurances en général, a fait droit aux conclusions de la Commission : l'exigence d'un établissement dans l'Etat du risque est contraire au droit communautaire.

b) L'exigence d'un simple régime d'agrément a également été reconnue non conforme au droit communautaire, à la différence de la solution retenue pour le secteur des assurances en général.

Confrontée aux dispositions peu claires de la directive de 1978 sur la coassurance, la Cour a préféré se référer directement aux dispositions du Traité pour apprécier si l'obligation d'agrément de l'apériteur dans le pays du risque est conforme ou non au droit communautaire.

Elle a répondu par la négative pour trois raisons :

— en premier lieu, il n'existe pas en matière de coassurance communautaire, un impératif de protection des consommateurs qui avait été déterminant dans la solution retenue dans le secteur des assurances en général. En effet, selon l'article 1^{er} de la directive de 1978, la coassurance communautaire ne concerne que les assurances contre des risques qui, par leur nature ou par leur importance, nécessitent la participation de plusieurs assureurs pour leur garantie et ne trouvent pas à s'appliquer pour des assurances comme les assurances sur la

vie, les assurances contre les accidents et maladies, ou les assurances responsabilité civile qui, elles, exigent un besoin de protection du preneur d'assurances.

En réalité, ainsi que le souligne la Cour, « les assurances visées par la directive ne sont prises que par de grandes entreprises ou des groupes d'entreprises qui sont en mesure d'apprécier ou de négocier les polices d'assurances qui leur sont proposées ; par conséquent, les arguments tirés de la protection des consommateurs n'ont pas la même pertinence que dans le cas d'autres formes d'assurances » ;

— en second lieu, la directive sur la coassurance vise clairement l'harmonisation des dispositions nationales sur les prestations de services et ses articles 6 et 8 imposent aux autorités nationales de contrôle ainsi qu'à la Commission une obligation générale de collaboration et d'échanges d'informations. L'Etat destinataire a donc toute possibilité, sans recourir à un régime d'agrément, d'obtenir de l'Etat d'établissement tout renseignement qu'il juge utile sur l'entreprise prestataire de services de coassurance ;

— enfin, une différence de traitement entre l'apériteur et les autres coassureurs ne semble pas objectivement justifiée au regard d'une exigence d'agrément, puisque même si c'est à l'apériteur qu'il revient de négocier le contrat et d'en assurer l'exécution, dans la réalité des faits, les coassureurs ne sont pas solidairement responsables et l'apériteur couvre parfois une partie du risque bien inférieure à celle des autres coassureurs. Il n'est donc pas possible de justifier une différence de traitement de l'apériteur et notamment une exigence qui pèserait spécifiquement sur lui en matière d'agrément.

c) L'existence de seuils financiers déterminant l'applicabilité de la notion de coassurance a, par contre, été admise par la Cour.

L'article 1^{er}, paragraphe 1 de la directive précise que celle-ci ne concerne que les risques qui « de par leur nature ou leur importance nécessitent la participation de plusieurs assureurs pour la garantie ». Pour éviter, là encore, un « détournement » ou une utilisation abusive de la notion de coassurance, c'est-à-dire l'utilisation d'une telle procédure pour des risques qui ne requièrent manifestement pas la participation de plusieurs assurances, les Etats membres ont fixé des seuils en-deçà desquels le recours à la coassurance ne serait pas admis.

Finalement, dans le dernier état de ses conclusions, la Commission ne contestait d'ailleurs plus les seuils fixés par la plupart des Etats membres, à un niveau d'ailleurs voisin, mais le principe même de la fixation de ces seuils, ce grief étant toujours fondé sur la thèse générale de la Commission selon laquelle toute exigence d'agrément et d'établissement en matière de libre prestation des services dans les secteurs de l'assurance est contraire aux articles 59 et 60 du Traité.

Il était très simple, pour la Cour, de répondre à cette argumentation, compte tenu des résultats auxquels elle était déjà parvenue. Elle a, en effet, rappelé en premier lieu, que dans le secteur de la coassurance communautaire aussi bien l'exigence d'agrément que l'exigence d'établissement sont contraires au droit communautaire, alors que dans le secteur général des assurances et en l'état actuel du droit communautaire, l'exigence d'agrément ne saurait être considérée comme injustifiée.

La Cour en a déduit, très logiquement, qu'il convenait dès lors d'admettre la nécessité d'un critère de distinction précis entre la coassurance communautaire et les

autres activités d'assurances (aux fins précisément d'éviter des détournements de procédure) et elle a estimé que les seuils incriminés fixés par les Etats membres constituent précisément un tel critère tout à fait acceptable.

Le problème du montant des seuils n'a donc finalement pas été abordé, si bien que la question reste ouverte en droit communautaire : il paraît vraisemblable que si un Etat membre fixait les seuils de coassurance à un niveau particulièrement élevé, de sorte qu'il augmenterait par voie de conséquence le domaine du secteur normal de l'assurance où il y a possibilité d'exiger un agrément, se trouverait posé un sérieux problème de conformité avec le droit communautaire.

Précisément, les arrêts de la Cour sont intéressants non pas tellement par leurs dispositifs, mais surtout par les motifs qui constituent le soutien nécessaire de ces dispositifs, par les lignes de raisonnement de la Cour qu'ils laissent entrevoir et enfin, par les problèmes qui n'ont pas été expressément réglés par les arrêts de la Cour et qui restent donc en suspens.

Troisième partie : Les domaines laissés ouverts par les arrêts de la Cour

Il convient de rappeler que la Cour était saisie de recours en manquement et que, dans ces conditions, elle ne pouvait statuer que dans le cadre des conclusions qui lui étaient présentées et compte tenu des moyens et arguments développés devant elle. De ce fait, et l'on ne saurait s'en plaindre, les quatre arrêts rapportés n'ont pas réglé tous les problèmes (ils n'en avaient d'ailleurs pas l'ambition), qui peuvent se poser en matière de liberté de prestation de services dans le secteur des assurances.

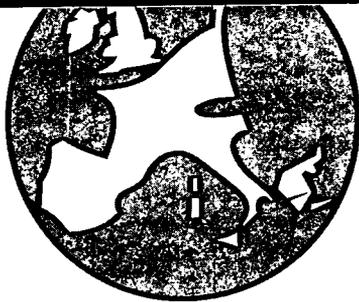
En première analyse, trois problèmes restent susceptibles de se poser.

1. Le problème des assurances commerciales.

Il importe de rappeler, une fois encore, que pour l'ensemble du secteur des assurances en général, le raisonnement de la Cour repose essentiellement sur le souci de parvenir à une protection effective de la partie jugée économiquement la plus faible, c'est-à-dire, en règle générale et uniquement en règle générale, le preneur d'assurances, l'assuré ou le tiers.

Mais précisément, les risques de caractère commercial posent infiniment moins de problèmes à cet égard et le gouvernement britannique n'a pas manqué de souligner que la libre circulation des services est essentielle avant tout pour les assurances commerciales et que précisément pour ces dernières, les raisons de protection du preneur d'assurances ne trouvent pas à s'appliquer. Il est vrai, d'ailleurs, que le projet de deuxième directive dispense d'approbation des conditions générales de police et les tarifs, les branches d'assurances concernant typiquement les risques de caractère commercial, si le preneur d'assurance a la qualité de commerçant et si le risque est relatif à son activité professionnelle.

La Cour a certes admis cette argumentation en première analyse, en relevant que les raisons de protection du preneur d'assurances « n'ont pas la même impor-



tance pour tout le secteur de l'assurance et qu'il peut même exister des cas où, en raison du caractère du risque assuré et du preneur d'assurances, il n'y a aucun besoin de protéger celui-ci par l'application des règles impératives de son droit national ».

Toutefois, la Cour n'a pas tiré de conséquence décisive de ces remarques. *En effet, il est apparu que compte tenu des éléments de droit et de fait dont elle disposait au dossier, elle n'était pas en mesure d'introduire, au sein du secteur des assurances en général, une telle distinction entre les assurances commerciales et les autres et d'en fixer les limites avec suffisamment de précision, pour déterminer les cas particuliers dans lesquels, en l'absence d'un besoin de protection de l'assuré, l'exigence d'un agrément ne se justifiait plus.*

Les Etats membres devront certainement prêter la plus grande attention à ce passage de l'arrêt de la Cour lorsqu'ils seront conduits, le cas échéant, à revoir leur réglementation dans certains secteurs d'assurances. En effet, si parmi ces derniers il en est où le souci de protéger le preneur d'assurances ne trouve pas à s'appliquer, ils devront éviter d'instituer tout régime imposant un agrément et, bien entendu, une obligation d'établissement.

Dans le cas contraire, et pour des secteurs très particuliers d'assurances, le contentieux pourrait revenir devant la Cour, soit par la voie du recours en manquement, puisqu'il est permis de penser que la Commission suivra désormais avec attention ces problèmes, soit par la voie préjudicielle puisque les opérateurs économiques concernés, c'est-à-dire le monde de l'assurance, connaît désormais ses droits avec plus de précision.

2. Le problème des assurances obligatoires.

Comme on l'a dit liminairement, les quatre arrêts commentés ne concernent pas, selon les conclusions mêmes de la Commission, les assurances obligatoires. Cela ne dispense pas de réfléchir, même très brièvement, à ce secteur particulier de l'assurance qui présente au moins trois traits caractéristiques :

— dans la plupart des cas, les bénéficiaires véritables de tels contrats d'assurances sont des tiers ;

— compte tenu de la nature, de l'objet et des modalités de souscription de tels contrats, le souci de protection du preneur d'assurances, de l'assuré ou du tiers, retrouve ici pleinement à s'appliquer ;

— enfin, il s'agit d'un secteur d'assurances qui devient un « phénomène de masse », les contrats étant conclus par un très grand nombre de preneurs d'assurances qui y sont contraints, ce qui signifie que si de tels contrats étaient souscrits par la voie de la prestation de services, il ne pourrait s'agir de phénomènes isolés, mais au contraire, d'actions répétitives. Le « prestataire de services » serait alors tenu soit d'assurer une présence quasi permanente dans l'Etat membre destinataire, soit de diriger ses activités essentiellement vers le territoire de cet Etat.

On est alors très proche de la substitution de la notion d'établissement à celle de prestations de services. En outre, la proposition de deuxième directive exige, dans le cas des assurances obligatoires, que les contrats conclus en libre prestation de services respectent l'ensemble des dispositions en vigueur dans l'Etat membre destinataire. La question pourrait alors très sérieusement se poser de savoir si, pour ce secteur d'assurances tout à fait spécifique, l'exigence non seulement d'un agrément,

mais à tout le moins, de disposer d'un bureau ou d'un correspondant (sinon d'un établissement stable) dans le pays destinataire, ne serait pas justifiée.

3. Le problème du contrôle permanent du respect du principe de proportionnalité.

Il est certain que les opérateurs économiques concernés vont se pencher de façon attentive sur certains passages de l'arrêt 205/84 et notamment sur ses points 39 et 40 qui admettent que l'Etat membre destinataire est fondé à exiger et à contrôler le respect de ses propres règles, respectivement sur les réserves et provisions techniques et sur les conditions générales d'assurances, *dès lors que ces règles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des preneurs d'assurances et des assurés.*

De même, le point 47 de l'arrêt précise que *les conditions requises pour la délivrance d'un agrément ne peuvent pas faire double emploi avec les conditions légales équivalentes déjà remplies dans l'Etat d'établissement et que l'autorité de contrôle de l'Etat destinataire doit prendre en considération les contrôles et vérifications déjà effectués dans l'Etat membre d'établissement.*

La prise en compte de ces réserves, apparemment incidentes, dont est émaillé l'arrêt 205/84 est, en réalité, tout à fait essentielle. Elle permettra en effet aux opérateurs économiques, lorsqu'ils solliciteront un agrément pour effectuer une prestation de services dans un Etat membre, d'éviter de se voir imposer n'importe quelle condition, n'importe quelle demande de renseignement ou n'importe quel contrôle.

A cet égard, ils pourront toujours se référer à tout le moins aux trois principes suivants :

— *les exigences imposées par l'Etat membre destinataire ne doivent pas concerner un secteur dont la Cour a jugé qu'il était déjà suffisamment harmonisé ;*

— *ces mêmes exigences ne doivent pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour assurer la protection des preneurs d'assurances, des assurés ou des tiers ;*

— *ces conditions ne peuvent pas faire double emploi avec les conditions réglementaires équivalentes déjà remplies dans l'Etat membre d'établissement et qui peuvent être vérifiées aisément.*

Conclusion

Les arrêts « assurances et coassurance » ont certainement une importance considérable. Ils apportent, en effet, des éclaircissements notables dans un secteur qui restait relativement obscur et, de ce point de vue, l'initiative de la Commission est certainement heureuse.

Pour autant, ils ne règlent pas l'ensemble des problèmes de la libre prestation des services dans le secteur des assurances, ce qui n'est d'ailleurs pas le rôle de la Cour de justice, mais celui du Conseil sur proposition de la Commission.

Il est permis de se demander si le Conseil, saisi depuis plus de dix ans d'une proposition de deuxième directive concernant plus particulièrement la libre prestation de services dans le secteur des assurances, verra ses travaux facilités par les arrêts du 4 décembre 1986

ou, au contraire, si le clivage qui s'est dessiné à l'occasion de ces procédures entre deux groupes d'Etats membres constituera un frein supplémentaire à toute tentative d'harmonisation et de coordination.

Il est hautement souhaitable que ce soit la première hypothèse qui l'emporte. En effet, malgré le caractère en quelque sorte « supplétif » attribué par la Cour aux directives de coordination en ce domaine, en présence de dispositions du Traité suffisamment claires et inconditionnelles pour imposer des « obligations de résultat » aux Etats membres, *ces directives ont, en réalité, une importance fondamentale* : non seulement, elles sont le fruit d'un consensus enfin retrouvé entre les Etats membres, mais encore *elles constituent un facteur de sécurité juridique pour les opérateurs économiques*. Il est clair, en effet, que ces derniers ne peuvent se contenter de « spéculer » sur les raisonnements que pourrait tenir la Cour de justice dans telle ou telle hypothèse, alors *qu'ils ont besoin de références certaines pour prendre des décisions rapides et engageant l'avenir* : faut-il décider une diversification vers l'extérieur ? Par la voie du droit d'établissement ? Par celle de la prestation de services ? Jusqu'à quel point et selon quelles modalités précises ? Quels sont les contrôles qu'il faut accepter et ceux qu'il est possible de refuser ?

Pourtant, la volonté politique ne manque pas. Ainsi que le rappelle le livre blanc relatif à l'achèvement du marché intérieur, *la Commission* définissait ainsi son programme de travail pour l'année 1985 : « faire l'unité de ce grand marché de 320 millions de consommateurs suppose que les Etats membres de la Communauté s'accordent sur *l'abolition des barrières de toute nature, l'harmonisation des règles, le rapprochement des législations et des structures fiscales, le renforcement de leur coopération monétaire ainsi que les mesures d'accompagnement nécessaires pour amener les entreprises européennes à coopérer*. Cette ambition est à notre portée pour peu que nous tirions les enseignements du passé et en particulier, des échecs et des lenteurs enregistrés. C'est pourquoi la Commission demandera au Conseil Européen de faire sien l'objectif de *l'unification complète du marché intérieur* en 1992 au plus tard et d'approuver, à cet effet, un programme assorti d'un échéancier réaliste et contraignant ».

Le Conseil européen, réuni à Bruxelles en mars 1985, s'est rallié à cet objectif et a notamment insisté sur « les actions visant la réalisation d'ici 1992 d'un grand marché

unique créant ainsi un environnement plus propice à la stimulation de l'entreprise, de la concurrence et des échanges... »

Or, *il est essentiel de constater que ce qui n'était jusqu'alors* que vœux ou recommandations, est devenu réalité avec la signature, puis la ratification par la plupart des Etats membres de l'*Acte Unique Européen*, qui a retenu ce terme de l'année 1992 comme date d'achèvement d'un grand marché unique comparable, en tous points, à un véritable marché intérieur.

Or, ainsi que le soulignait la Commission elle-même, la libéralisation des services financiers, au nombre desquels figurent les services d'assurances, parallèlement à celle des mouvements de capitaux, constituera un pas essentiel vers l'intégration européenne et la réalisation effective de ce marché intérieur.

« L'ouverture du marché trans-frontalier des services traditionnels (... assurances...) revêt une importance cruciale étant donné que la Communauté s'est trop longtemps privée elle-même des avantages qu'elle est susceptible d'en retirer ».

Enfin, point n'est besoin d'insister sur le rôle essentiel que tout le monde s'accorde désormais à reconnaître au secteur des services comme facteur de croissance et de création d'emplois, encore qu'il convienne de souligner que précisément du fait d'un cloisonnement excessif des marchés, la Communauté européenne a moins profité de ce mouvement d'expansion des services que ses principaux concurrents.

Aujourd'hui, toutefois, toutes les conditions semblent réunies pour que le secteur des assurances s'ouvre de façon organisée à une concurrence saine et constructive, dans le respect de la protection des preneurs d'assurances : l'impulsion des Institutions communautaires, l'accord des Etats membres sur la réalisation rapide d'un véritable marché intérieur ce qui implique une libération bien supérieure des services et enfin, peut-être, le rôle de facteur déclenchant qu'aura joué la Cour de justice à l'occasion des arrêts « assurance » et « coassurance ». La Cour, tout en se référant à une jurisprudence traditionnelle, a su, confrontée à des situations nouvelles, retenir des solutions équilibrées conciliant au mieux le principe fondamental de la liberté de prestations de services, le souci de protection des preneurs d'assurances, les intérêts des opérateurs économiques concernés et enfin, la nécessité d'un contrôle approprié des Etats membres dans un secteur sensible.

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- « Le marché commun de l'assurance », par M. H. FAVRE, Secrétaire général du Comité Européen des Assurances, Revue du Marché Commun, 1980, p. 235.
- « La liberté d'établissement et la libre prestation des services dans la CEE » par M. S. WENDLING, Revue du Marché Commun, 1982, p. 132.
- « Trente ans de droit communautaire », pp. 324 et suivantes. Collection « Perspectives européennes », Commission des C.E.
- « La libre prestation de services dans le domaine des assurances », par MM. Claude J. BERR et Hubert GROUDEL, Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1979, p. 73.
- « Droit commercial européen », Précis DALLOZ, par MM. GOLDMAN et LYON-CAËN, 4^e édition, 1983, Titre II, p. 374 et suivantes.
- « Droit matériel et politiques de la Communauté européenne », par M. Gérard DRUESNE, DUF, p. 84 et suivantes.
- « Le rapprochement des législations destinées à faciliter le droit d'établissement et la libre prestation des services en matière d'assurances » par M. J.-Cl. SECHE — Cahiers de droit européen, 1981, n° 2-3, p. 190.
- Actes du 12^e Colloque de la FIDE, Paris, 24-27 septembre 1986. « Liberté de prestation de services et droit d'établissement, notamment en ce qui concerne les compromis d'assurances et les banques » par MM. IMBERT et FORNASIER.
- « Pour une politique communautaire des services » par MM. BERR et REBOUD, Revue du Marché Commun, 1985, n° 287, p. 264.
- « Un véritable Marché commun en 1992 ? » par M. MAILLET, Revue du Marché Commun, 1985, n° 291, p. 527.
- « L'achèvement du marché intérieur », livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil Européen — Commission des Communautés européennes.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I.— Nominations

Commission des Communautés européennes

Lors de la session du Conseil des 15/16 décembre 1986, les représentants des gouvernements des États membres ont arrêté deux décisions portant renouvellement du mandat de :

M. Jacques Delors,
comme président

et de

Messieurs Franciscus H.J.J. Andriessen

Henning Christophersen

Lord Cockfield

Manuel Marín Gonzalès

Karl-Heinz Narjès

Lorenzo Natali,

comme vice-présidents

de la *Commission* pour la période allant du 6 janvier 1987 au 5 janvier 1989 inclus.

Comité économique et social

Lors de sa session du 11 décembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement espagnol, Mme Isabel Martin Castella, vice-présidente. Instituto Nacional de Industria, membre du *Comité économique et social* en remplacement de M. Millan de la Torre qui n'a pas été en mesure d'accepter la nomination, pour la durée du mandat du Comité restant à courir, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

Secrétariat général du Conseil

Lors de sa session des 15/16 décembre 1986, le Conseil a nommé :

— Monsieur Enzo Chioccioli, né le 19 mai 1931 à Livorno, comme directeur général, avec effet au 1^{er} octobre 1986.

Monsieur Chioccioli est affecté à la direction générale de l'Agriculture et de la Pêche.

— Monsieur Francisco Fernandez Fabregas, né le 26 août 1944 à Granada, comme directeur général à titre personnel, avec effet au 1^{er} janvier 1987.

Monsieur Fernandez Fabregas sera affecté à la direction générale des Relations extérieures et de la Coopération au développement.

Comité du Fonds social européen

* Lors de sa session du 28 novembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Thierry Lafoni, en qualité de membre du *Fonds social européen* en remplacement de M. J.-F. Retournaud, membre démissionnaire, pour le restant du mandat de ce dernier, c'est-à-dire jusqu'au 11 décembre 1987.

* Lors de sa session du 24 novembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, M. A. Verlinden, directeur général de l'administration de l'Emploi, ministre de l'Emploi et du Travail, comme membre titulaire du *Comité du Fonds social européen* en remplacement de M. J. Denys, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 décembre 1987.

Comité consultatif pour la formation des vétérinaires

Lors de sa session des 15/16 décembre 1986, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres titulaires et suppléants du *Comité consultatif pour la formation des vétérinaires*, à savoir :

A. Experts du corps vétérinaire en exercice

	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. Pierre Ronsse	M. Hervé Marion
Danemark	M. Svend Johansen	M. H. Leth Pettersen
Allemagne	M. H. Hagenlocher	M. G. Gerweck
Grèce	—	—
Espagne	M. Francisco Orozco Gonzales	M. Miguel Ruiz Perez
France	M. Marc Liberga	M. Christian Dumon
Irlande	M. Brendan T. Farrelly	M. Fintan Cooney
Italie	M. Aldo Rogheto	M. Porfirio Di Bella
Luxembourg	M. Arthur Besch	M. Albert Huberty
Pays-Bas	M. H.-A. van Riessen	M. M. Bosman
Portugal	—	—
Royaume-Uni	M. I.-B. Hughes	M. R.-A. Wickhan

B. Experts provenant des institutions chargées de l'enseignement des sciences vétérinaires

	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. Louis Pouplard	M. Michiel Debackere
Danemark	M. P. Willeberg	M. M. Hesselholt
Allemagne	M. M. Stöber	M. E. Scholl
Grèce	M. Sotiris Léontidis	—
Espagne	M. Miguel Cordero Del Campillo	M. Guillermo Suarez Martinez
France	M. Bernard Toma	M. Michel Fontaine
Irlande	M. John Hannan	M. Patrick J. Quinn
Italie	M. Armando Gobetto	M. Aldo Romagnoli
Luxembourg	M. Frank Wolff	M. Joseph Kremer
Pays-Bas	M. A. Rijnberk	M. G.-H. Huisman
Portugal	—	—
Royaume-Uni	M. A.-O. Betts	M. A. Iggo

C. Experts des autorités compétentes de l'État membre

	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. Luc Lengele	M. Émile van Assche
Danemark	M. E. Stougaard	M. E. Malling Olsen
Allemagne	M. F. Heuner	M. H.-L. Schlegel
Grèce	—	—
Espagne	M. Laureano Otero Gonzalez	M. Javier Paniagua Arellano
France	M. Yves Soyeux	M. Pierre Rancien
Irlande	M. John J. Vaughan	M. Traolach O'Nuallain

	Titulaires	Suppléants
Italie	M. Luigi Sentinelli	M. Sergio Papalia
Luxembourg	M. Raymond Frisch	M. Fernand Kons
Pays-Bas	M. P.-C. de Ruiter	M. J. Staman
Portugal	—	—
Royaume-Uni	M. A.-R.-W. Porter	M. A. Steele-Bodger

Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants

Lors de sa session du 24 novembre 1986, le Conseil a nommé

* Sur proposition du gouvernement du Royaume-Uni Mme S.-M. Anderson, Employment Affairs Directorate, Confédération of British Industry, comme membre titulaire du Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants en remplacement de M. W.-G. Ashley, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 27 novembre 1987.

* Sur proposition du gouvernement du Royaume-Uni, M. A.-D. Morris, Employment Affairs Directorate, Confédération of British Industry, comme membre suppléant du Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants en remplacement de Mme S.-M. Anderson, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 27 novembre 1987.

Comité consultatif pour la formation des praticiens de l'art dentaire

Lors de sa session des 15/16 décembre 1986, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres titulaires et suppléants du Comité consultatif pour la formation des praticiens de l'art dentaire, à savoir :

A. Experts en exercice de la profession de praticien de l'art dentaire

	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. Christian Cauchie	M. Roland Bullens
Danemark	M. Claus Munck	Mme Ilse Schluter
Allemagne	M. Horst Sebastian	M. Heribert Pohl
Grèce	M. Dimitrios Dhamoulis	M. Angelos Angelopoulos
Espagne	M. Ignacio Gallastegui Iturbe	M. José Municio Torres
France	Dr. Jean Jardine	Dr. Eugène Saint-Eve
Italie	M. Vincenzo Nadalini	M. Fede Latronico
Irlande	—	—
Luxembourg	M. Jean-Paul Lang	M. Robert Phillippart
Pays-Bas	M. J.-R.-O. Backer	Prof. W.-A.-M. v/d Kwast
Portugal	M. Manuel Clarimundo Emilio	M. João Fernando Costa Carvalho
Royaume-Uni	M. Kenneth R. Ray	M. Norman H. Whitehouse



B. Experts des établissements universitaires d'enseignement dentaire

	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. Michel Bossuyt	M. Jacques Kohl
Danemark	M. Erik Hjorting-Hansen	M. Steen Berglum Jensen
Allemagne	M. Adolf Kröncke	M. Rudolf Vob
Grèce	M. Fotis Mitsis	M. Georgios Zambelis
Espagne	M. Manuel Lopez Lopez	M. Juan Pedro Moreno
France	Prof. Franck	Prof. Zatarra
Italie	M. Guido Crippaudo	M. Georgio Borea
Irlande	—	—
Luxembourg	M. Pierre Schaffner	M. Jos Schwickerath
Pays-Bas	Prof. T. Pilot	Prof. K.-G.-G. König
Portugal	M. Armando Simoès dos Santos	M. Fernando José Brandão Martins Pires
Royaume-Uni	M. W.-M. Oliver	M. J.-H. Jones

C. Experts des autorités compétentes de l'État membre

Belgique	M. Jean-Paul Dercq	M. Jan Brusseleers
Danemark	M. Eli Schwarz	Mme Dorte Knudsen
Allemagne	Mme Marilene Schleicher	M. Georg Scholz
Grèce	M. Guy Brice	Mme Erasmia Guizeli
Espagne	M. Juan José Bordon Arroyo	M. Luis Lopez Lozano
France	Prof. Vincent	M. Jean-Luc Frizol
Italie	M. Gabriele Giannini	M. Giuseppe Mazzotti
Irlande	—	—
Luxembourg	M. Mathias Schroeder	M. Jean Ecker
Pays-Bas	M. M.-G.-M. Weel	M. K. Kranenburg
Portugal	M. Jorge Almeida Simoès	M. Antonio Barbosa
Royaume-Uni	M. R. Storer	M. N.-T. Davies

Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom

Lors de sa session du 8 décembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. P. Agrell comme membre du *Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom* en remplacement de M. M.-G. Stevens, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 28 mars 1987.

Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Lors de sa session du 22 décembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, M. Pierre-Paul Maeter comme membre titulaire du *Comité consultatif*

pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail en remplacement de M. A. Thyre, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

ISLANDE

Le 2 décembre 1986, la Communauté économique européenne a donné l'agrément à S. E. Monsieur l'ambassadeur Einar Benediktsson, désigné par le gouvernement de la République d'Islande comme chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S. E. Monsieur l'ambassadeur Tomas A. Tomasson.

II. — Activités communautaires

Conseil européen de Londres — 5 et 6 décembre 1986 — conclusions de la présidence

BILAN

Le Conseil européen a constaté que, cinq ans après sa dernière réunion de Londres, la Communauté a résolu un certain nombre de questions difficiles et controversées et a obtenu une série de résultats concrets parmi lesquels :

- la convergence des politiques économiques et technologiques,
- l'adhésion de deux nouveaux États membres,
- l'adoption d'une politique commune de la pêche,
- l'accord sur l'Acte unique européen.

ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Les chefs d'État et de gouvernement ont noté que les États membres qui ne l'avaient pas encore fait ont l'intention de ratifier l'Acte unique européen en temps utile pour qu'il puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1987.

COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Le Conseil européen a rappelé les dispositions de l'Acte unique européen relatives à la cohésion économique et sociale ainsi que les conclusions de La Haye concernant le même domaine.

Dans ce contexte, le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de présenter des propositions après que M. Delors aura rencontré les chefs d'État et de gouvernement conformément à l'engagement pris à La Haye, afin de développer les politiques structurelles et de poursuivre les travaux afférents à la réforme des Fonds, comme le prévoit l'Acte unique européen.

Le Conseil européen invite instamment le Conseil des ministres à adopter les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif susmentionné.

Le Conseil européen note également l'importance que revêt la cohésion pour la réalisation du marché intérieur et la mise en œuvre d'autres politiques communautaires.

LE DÉFI : ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET EMPLOI

Parmi les principaux objectifs de la Communauté figurent le progrès économique et social et l'amélioration constante des conditions de vie et de travail des citoyens de l'Europe. La Communauté doit être un facteur de croissance important dans les années 80 et 90, comme elle l'était dans les années 60.

La croissance de l'activité économique et le développement de l'esprit d'entreprise ainsi que de toutes les activités productives est indispensable pour permettre de faire face au

fléau du chômage, surtout du chômage à long terme et de celui des jeunes.

Pour créer les conditions nécessaires à cet effet, la Communauté doit s'employer à supprimer les obstacles aux échanges qui subsistent entre les États membres, à réduire l'excès des formalités administratives et à ouvrir les perspectives, de sorte que l'esprit d'entreprise européen puisse s'épanouir dans tous les États membres.

Le Conseil européen a souligné l'importance de la convergence croissante des politiques économiques dans tous les États membres au cours des quatre années écoulées. Cela a eu pour effet de réduire l'inflation qui, selon les estimations actuelles de la Commission, devrait tomber en 1987 à 3 %, moyenne la plus basse jamais atteinte dans la Communauté depuis vingt ans. Les résultats ont été moins satisfaisants en ce qui concerne la réduction du chômage et la convergence des niveaux de vie.

Un abaissement des taux d'intérêt est souhaitable.

Le Conseil européen a affirmé, comme il l'avait déjà fait à La Haye, son attachement à une stratégie de croissance dans la coopération. Il s'est félicité de la priorité accordée aux travaux visant à contribuer à la création de conditions propres à assurer une croissance non inflationniste et une croissance substantielle de l'emploi. A cet effet, il convient de prendre des mesures destinées à :

- promouvoir la prospérité à long terme et la création d'emplois par l'achèvement du marché intérieur,
- réaliser une croissance soutenue de l'emploi,
- alléger les réglementations qui entravent les entreprises,
- aider les petites et moyennes entreprises à contribuer activement à la création de la prospérité et à la création d'emplois et,
- encourager les investissements productifs.

Le Conseil européen invite le Conseil ECO/FIN à reprendre l'examen du SME en vue de renforcer la convergence des politiques économiques et la stabilité monétaire en Europe.

Le Conseil a invité le président de la Commission à faire rapport tous les trois mois au Conseil ECO/FIN sur les progrès réalisés dans le cadre de la stratégie de croissance dans la coopération.

Le Conseil européen a considéré que le renforcement du système d'échanges mondial ouvert, fondé sur un juste équilibre entre les droits et les obligations, revêt une importance capitale pour cette stratégie et pour la prospérité future tant des pays industrialisés que des pays en développement. La Communauté a joué un rôle prépondérant dans le succès du lancement du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. La réussite de ces négociations accroîtra les possibilités des exportateurs communautaires, ce qui constituera une contribution importante à la croissance et à l'emploi, surtout dans le secteur clé des nouvelles activités de services.

Le Conseil a demandé au Japon de prendre d'urgence des mesures efficaces pour que les marchandises importées puissent bénéficier d'une libre concurrence sur le marché japonais et que, dans certains secteurs spécifiques, les déséquilibres commerciaux considérables, et qui ne cessent de s'accroître, soient réduits. Il a estimé qu'en mettant fin à la discrimination du type de celle qui frappe les importations de boissons alcoolisées, le Japon pourrait faire la démonstration de sa volonté d'ouvrir ses marchés à la concurrence étrangère. Il a invité le Conseil à procéder à un examen complet des autres actions susceptibles de conduire à une relation commerciale plus équilibrée ; il a invité la Commission

à recenser les autres secteurs dans lesquels une action devrait être entreprise en vue de supprimer les obstacles au commerce sur le marché japonais.

LE GRAND MARCHÉ UNIQUE

Le Conseil européen s'est félicité du rythme soutenu des progrès accomplis l'an passé en ce qui concerne le marché intérieur et s'attend à une évolution encore plus rapide une fois que l'Acte unique européen sera entré en vigueur.

Les chefs d'État et de gouvernement ont pris acte des résultats substantiels obtenus récemment par le Conseil « Marché intérieur », qui a pu conclure les travaux sur neuf des treize mesures proposées par la présidence. Ils ont souligné l'importance qu'ils attachent à l'adoption de l'ensemble des mesures avant la fin de l'année. Ils ont demandé aux États membres concernés de lever les réserves qui subsistent sur deux points. En ce qui concerne les deux points restants, qui ont trait aux achats publics et à la normalisation dans les domaines de la technologie de l'information et des télécommunications, ils sont convenus de charger leurs représentants permanents de parvenir à un accord avant la fin de l'année. Ils ont estimé que l'adoption de l'ensemble des mesures constituerait pour les entreprises un signal manifeste de la détermination de la Communauté de réaliser le marché intérieur d'ici à la fin de 1992.

Ils ont invité le Conseil « Agriculture » à prendre des décisions concernant des mesures législatives en matière alimentaire ainsi que des mesures vétérinaires et phytosanitaires qui lui ont été soumises.

Ils ont demandé que des progrès substantiels soient réalisés au Conseil « Transport » sur la voie :

- d'une politique communautaire de l'aviation civile encourageant une plus grande concurrence entre les compagnies aériennes et une amélioration des services offerts aux usagers,
- de l'adoption de mesures visant à établir une politique commune des transports maritimes pour la Communauté, comportant la liberté de fournir des services de transports maritimes.

Les chefs d'État et de gouvernement se sont félicités de la nouvelle libération des transactions de capitaux décidée en novembre. Ils ont demandé que des décisions soient prises l'année prochaine :

- pour réaliser la phase suivante comportant une plus grande liberté de mouvement des capitaux dans l'ensemble de la Communauté ;
- pour progresser sur la voie de l'ouverture du marché des services financiers, y compris de l'assurance, compte tenu des arrêts que vient de rendre la Cour de justice des Communautés européennes,
- pour parvenir à une reconnaissance mutuelle des essais et des certifications,
- pour assurer intégralement un marché unique des transports routiers d'ici à 1992,
- pour permettre une ouverture constante de l'accès aux achats publics,
- pour faire en sorte que davantage de mesures relatives au marché intérieur soient prises par le Conseil « Agriculture » et,
- pour accélérer la création d'une Europe des citoyens, comportant une plus grande liberté de circulation pour les personnes et la reconnaissance mutuelle des diplômes professionnels.

Ils ont noté que les questions fiscales seraient réexaminées par le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances au début de 1987 en vue de réaliser de nouveaux progrès.



RECHERCHE ET TECHNOLOGIE

Le Conseil européen a demandé aux ministres de la Recherche de parvenir, lors de leur prochaine session du 9 décembre, à un accord sur le programme-cadre d'action communautaire en matière de recherche et de développement technologique, qui constituera une étape importante permettant à la Communauté de renforcer le marché intérieur et d'être concurrentielle sur le marché mondial pour les produits de haute technologie.

Il a demandé à la Commission et au Conseil de faire un effort spécial afin de parvenir à un accord sur les normes et d'obtenir des opérateurs l'engagement nécessaire pour permettre à l'Europe de concurrencer ses rivaux dans la mise au point et la commercialisation de la *radio cellulaire numérique* dans les années 90.

ENCOURAGEMENT DE L'ESPRIT D'ENTREPRISE

Le Conseil s'est félicité des conclusions auxquelles est parvenu le Conseil « Industrie » le 20 octobre en ce qui concerne la réduction des réglementations auxquelles sont soumises les entreprises et les mesures prises par la Commission pour estimer les répercussions de toute nouvelle proposition sur les coûts concernant les entreprises et l'emploi et pour modifier la législation actuelle.

Le Conseil s'est félicité de la mise en place d'un groupe spécial de la Commission sur les petites et moyennes entreprises, dont le but est de coordonner les actions destinées à améliorer l'environnement des entreprises.

Le Conseil européen a également approuvé les principes des propositions de la Commission destinées à venir en aide aux *petites entreprises*, et notamment destinées à :

- améliorer le cadre administratif et réduire les charges fiscales des petites entreprises,
- assurer que les régimes existants fonctionnent de manière efficace pour les petites entreprises,
- aider à la création de petites entreprises nouvelles,
- améliorer l'accès de petites entreprises aux technologies nouvelles,
- permettre aux États membres de tirer profit de leur expérience respective.

Les chefs d'État et de gouvernement ont pris acte de la conclusion de l'accord grâce auquel la Communauté pourra accorder des prêts communautaires pour un montant de 1,5 milliards d'Écu, qui seront mis à la disposition des petites et moyennes entreprises pour les aider à investir dans les nouvelles technologies.

PROGRAMME D'ACTION POUR LA CROISSANCE DE L'EMPLOI

Le Conseil européen, prenant acte des propositions faites par la Commission et les États membres dans ce domaine, a souligné l'importance des actions communautaires destinées à l'emploi et ayant pour but :

- d'encourager une meilleure formation des jeunes et des adultes,
- d'aider les chômeurs de longue durée à retrouver un emploi,
- de promouvoir la création d'activités d'indépendants et celle de petites et moyennes entreprises,
- d'améliorer les mécanismes du marché du travail, y compris les moyens de développer le travail à temps partiel et d'autres formules souples, en favorisant un meilleur accès à la formation pour les groupes défavorisés et en encourageant l'emploi pour ces catégories dans les zones urbaines centrales.

Il a invité le Conseil « Affaires sociales » qui se réunira la semaine prochaine, à adopter un programme d'action en faveur de la croissance de l'emploi fondé sur ces priorités.

Le Conseil européen s'est engagé à faire le point des progrès accomplis lors de la prochaine session.

Le Conseil européen s'est félicité des progrès accomplis au cours des discussions au niveau européen entre les partenaires sociaux et a invité la Commission à poursuivre ses efforts pour encourager cette concertation.

ENVIRONNEMENT

Le Conseil européen a pris acte des nets progrès accomplis en matière de protection de l'environnement grâce à des actions prises dans le cadre communautaire et a souhaité que ces progrès se poursuivent. Il a souligné qu'il convenait d'accorder une plus grande attention aux effets sur la Communauté des problèmes transfrontières dont l'origine se situe en dehors de la Communauté. Il a insisté sur la nécessité de trouver des solutions aux problèmes transfrontières tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté.

FRANCHISES ACCORDÉES AUX VOYAGEURS

Le Conseil européen a noté l'importance qu'attachent plusieurs États membres aux franchises accordées aux voyageurs. Il a invité le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances du mois de décembre et la Commission à trouver des solutions à ces problèmes, en tenant compte des préoccupations que les États membres ont exprimées dans le cadre du présent Conseil.

ERASMUS

Le Conseil européen a demandé que le programme Erasmus sur la mobilité des étudiants fasse l'objet d'un nouvel examen afin que le Conseil puisse parvenir à une décision lors d'une prochaine session.

LES PERSPECTIVES DE LA COMMUNAUTÉ POUR 1987

Le président de la Commission a informé les chefs d'État et de gouvernement des réflexions engagées par la Commission dans le cadre des orientations prévues par le Conseil de Fontainebleau et par l'Acte unique européen. Il a traité du financement de la Communauté, de la PAC et de la réalisation de la cohésion.

Il a été convenu que M. Delors rendrait visite aux chefs d'État et de gouvernement pour exposer les travaux de la Commission. Entretemps, il faut que les travaux se poursuivent et que des décisions soient prises au sein du Conseil.

SAUVEGARDE DE LA SOCIÉTÉ DE LIBERTÉ

Le Conseil européen a examiné en détail la manière d'intensifier encore la coopération pour combattre le terrorisme, l'immigration clandestine et le trafic des stupéfiants. Il est tombé d'accord pour estimer qu'une politique concertée pour traiter ces problèmes était essentielle pour parvenir, comme le prévoit l'Acte unique européen, à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté.

TERRORISME

Le Conseil européen est convenu que la lutte commune contre le terrorisme et ceux qui soutiennent les actes de terrorisme devait être régie par les principes suivants :

- pas de concessions sous la contrainte aux terroristes ou à ceux qui les soutiennent,
- solidarité entre les États membres dans leurs efforts pour

prévenir les crimes terroristes et traduire les coupables en justice,

— action concertée en réponse aux attaques terroristes sur le territoire d'un État membre et aux preuves de participation étrangère à ces attaques.

Les chefs de gouvernement ont confirmé les décisions prises par les Douze en réponse aux preuves du soutien apporté au terrorisme par certains États. Les chefs de gouvernement se sont félicités de l'intention des gouvernements de la France, de la Grèce et de l'Irlande de ratifier la convention européenne sur la suppression du terrorisme.

COLLABORATION ENTRE SERVICES DE SÉCURITÉ

Les chefs d'État et de gouvernement ont été d'accord pour estimer qu'ils devaient mettre leurs ressources en commun pour utiliser au maximum leur capacité de prévenir les actes de terrorisme et de traduire les responsables de tels actes en justice. Ils sont également convenus d'intensifier leur coopération avec des pays partageant ce point de vue, y compris les pays membres du conseil de l'Europe.

DEMANDEURS D'ASILE

Les chefs de gouvernement ont souligné qu'ils restent déterminés à accorder l'asile conformément à leur législation nationale et aux engagements pris dans le cadre du traité. Ils ont été d'accord pour estimer que le droit d'asile ne devrait pas être accordé pour des raisons économiques et financières et que des mesures doivent être prises pour lutter contre les abus. Ils ont invité les ministres compétents à concerter leur action afin d'éviter tout abus du droit d'asile.

MESURES A PRENDRE PAR LES MINISTRES COMPÉTENTS

Le Conseil européen a demandé aux ministres de l'Intérieur de se concerter :

- sur le régime d'extradition. Ils se sont félicités des modifications que le Royaume-Uni est en train d'apporter à sa législation en matière d'extradition et qui lui permettront d'adhérer à la convention européenne sur l'extradition,
- sur les mesures pour lutter contre le vol et la falsification des passeports,
- sur l'examen du rôle à jouer par la coordination et l'harmonisation éventuelle des régimes relatifs aux visas dans le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté,
- sur l'intensification de la coopération en ce qui concerne les mesures destinées à prévenir l'immigration clandestine.

En même temps, la Communauté et les États membres examineront les nouvelles mesures qu'ils peuvent prendre pour simplifier les formalités aux frontières à l'intérieur de la Communauté, au profit de tous leurs citoyens.

Afin de renforcer leurs moyens de défense contre le terrorisme tout en rendant les voyages plus aisés pour les citoyens de la Communauté, ils ont approuvé l'initiative des ministres compétents visant à entreprendre une étude sur la manière de renforcer les contrôles aux frontières extérieures de la Communauté. Les chefs de gouvernement, déterminés à mettre en pratique à tous les niveaux de leur coopération, leur solidarité face à la menace que représente le terrorisme pour la sécurité de leurs citoyens, sont convenus de faire le point sur les progrès accomplis lors de leur prochaine session.

STUPÉFIANTS

Les chefs d'État et de gouvernement ont décidé que la Communauté et les États membres devaient continuer à participer à la lutte contre la toxicomanie. Ils ont approuvé le

programme d'action en sept points adopté par les ministres de l'Intérieur et ont noté qu'un accord était intervenu sur la participation de la Communauté en qualité d'observateur à la conférence des Nations Unies de 1987 sur les stupéfiants.

Ils sont convenus de la nécessité de travailler en étroite coopération avec le groupe Pompidou du Conseil de l'Europe afin :

- de collaborer pour tenir en échec et poursuivre ceux qui se rendent coupables de trafic de stupéfiants interdits,
- de coordonner les actions judiciaires et en particulier de faire en sorte que les biens des personnes condamnées pour trafic de stupéfiants dans un pays de la Communauté puissent être confisqués dans n'importe quel autre pays de la Communauté,
- d'échanger des agents de liaison chargés de la lutte contre la drogue entre différents pays de la Communauté et de continuer à envoyer ces agents dans d'autres pays,
- d'intensifier la coopération entre les services de police et les administrations des douanes,
- de rechercher l'avis des ambassadeurs de la Communauté dans les pays producteurs de stupéfiants sur d'autres moyens par lesquels la Communauté peut apporter son aide,
- de se concerter sur leurs contributions à la conférence des Nations Unies en 1987,
- de collaborer étroitement avec d'autres pays amis,
- de tirer profit de leurs expériences respectives dans le traitement et la réinsertion des toxicomanes et de collaborer en vue d'informer les enseignants, les parents et les enfants sur les risques liés à la toxicomanie.

Chaque État membre a ses problèmes propres et chacun les traite à sa manière, mais il y a des leçons qui peuvent s'appliquer à tous. Le Conseil européen a demandé qu'un rapport assorti de recommandations sur les mesures à prendre par la Communauté et par ses États membres soit présenté au prochain Conseil européen, et qu'il y soit notamment fait mention :

- d'une liste des substances interdites dans l'ensemble de la Communauté,
- de l'harmonisation des législations pénales applicables aux infractions en matière de stupéfiants.

SANTÉ PUBLIQUE

Le Conseil européen a rappelé que, lors de sa réunion de La Haye, il avait le Conseil des ministres à arrêter un programme d'action de lutte contre le cancer et était convenu de proclamer 1989 l'année européenne d'information sur le cancer. Il s'agira de mettre en œuvre une campagne d'information concertée et de longue durée dans tous les États membres sur la prévention, le dépistage précoce et le traitement du cancer.

Le Conseil européen a exprimé sa préoccupation devant l'augmentation des cas de sida. Il a noté le lien qui existe avec le problème de la drogue. Il a souligné qu'il importait de coordonner les campagnes nationales en vue de sensibiliser et d'informer davantage le public au sujet de cette maladie et d'en prévenir la propagation.

Le Conseil européen a manifesté son soutien aux travaux de l'Organisation mondiale de la Santé. Il a demandé au Conseil des ministres et à la Commission d'assurer, par les mécanismes appropriés, un échange d'informations efficace à l'échelle de la Communauté sur la propagation de cette maladie, sa prévention et son traitement et d'examiner les mesures de coopération que devraient prendre à l'avenir tous les États membres. Il est convenu d'étudier également les autres possibilités de coopération en matière de recherche. Cette question devrait alors être examinée par les ministres de la Santé.



AFGHANISTAN

— Au moment où s'achève la septième année de l'occupation soviétique, le Conseil européen attire à nouveau l'attention sur la situation très grave à laquelle doivent faire face les peuples de l'Afghanistan et des pays voisins.

— Plus de 110 000 soldats soviétiques occupent encore l'Afghanistan où ils poursuivent une guerre âpre et répressive. Leur présence constitue une violation de la paix et de la sécurité internationale et met en péril la stabilité de la région. Cinq millions d'Afghans ont été contraints de fuir leur pays. Le peuple afghan continue de se voir privé de son droit à la liberté et à l'indépendance. Les violations massives des droits de l'homme perpétrées en Afghanistan continuent de provoquer de très lourdes souffrances.

— Le Conseil européen appuie les efforts déployés par le secrétaire général des Nations Unies pour trouver un règlement politique sur la base de principes massivement approuvés par la communauté internationale. Le Conseil renouvelle son appel à l'Union soviétique pour qu'elle accepte de retirer rapidement la totalité de ses troupes.

POLITIQUE AGRICOLE

A l'issue d'une longue session de négociations qui s'est tenue du 8 au 16 décembre 1986, le Conseil de l'Agriculture est parvenu à un accord général sur d'importantes mesures de réforme dans les secteurs laitier et de la viande bovine.

Le Conseil a également retenu des orientations politiques visant à mettre en œuvre avant la fin février 1987 une politique socio-structurelle plus adaptée à la situation actuelle du monde rural.

Le Conseil a par ailleurs pris des décisions relevant du domaine agri-monnaire.

Les principaux éléments des décisions du Conseil sont repris ci-après :

Secteur laitier

1. La réduction de 2 % du quota décidée en avril sera maintenue. Elle sera réalisée par un régime de cessation volontaire, tandis que la compensation sera portée à 6 Écu/100 kg. Les remboursements des 2 Écu supplémentaires par le FEOGA seront effectués sur le budget de 1988. Comme il est prévu dans cette décision, dans la mesure où cette compensation n'est pas pleinement utilisée par un État membre, elle sera accordée au titre de programmes de restructuration ou pour indemniser directement les producteurs, sous réserve de réductions linéaires obligatoires.

2. Une nouvelle réduction de 4 % de la production sera réalisée à compter du 1^{er} avril 1987 par une suspension linéaire temporaire du quota, avec une compensation de 10 Écu/100 kg et la possibilité pour les États membres de porter ce montant (s'ils le désirent) à 12,5 Écu/100 kg pour l'année 1987/1988. Le montant de 10 Écu de compensation sera garanti pendant 2 ans.

3. Compte tenu des perspectives du marché et des stocks, une réduction supplémentaire de 2,5 % pour 1988/1989 sera réalisée par :

— la réduction supplémentaire de 1 % du quota décidée en avril 1986, aux mêmes conditions que celles visées au point 1 ci-dessus ;

— une nouvelle suspension temporaire de 1,5 % du quota, compensée soit comme au point 2 ci-dessus soit par une réduction appropriée du prélèvement de coresponsabilité.

3 bis. Dans les États membres qui, conformément à l'article 4 paragraphe 1 du règlement n° 857/84 appliquent ou

appliqueront ultérieurement un programme de cessation volontaire de la production laitière, ce programme sera exécuté en vue d'atteindre les objectifs fixés au point 2 et au point 3 second tiret ci-dessus, sans que cela remette en cause la restructuration visée à l'article 4 paragraphe 1 précité.

Vu les difficultés particulières que soulèverait une réduction immédiate de la production en Espagne, notamment l'introduction très récente de restrictions de quotas pour la première fois dans ce pays, un système de rachat partiel et volontaire ou de suspension de quotas sera instauré, avec une compensation conforme aux modalités prévues ci-dessus. Ce programme sera exécuté en vue d'atteindre les objectifs fixés au point 2 et au point 3 second tiret ci-dessus.

A la fin des campagnes 1987/1988 et 1988/1989, la Commission procédera à une évaluation des résultats obtenus dans les pays en question et présentera, au besoin, des propositions appropriées au Conseil.

4. L'article 4 bis et la formule B continueront d'être applicables jusqu'à l'expiration du régime actuel de quotas. Le taux du prélèvement supplémentaire applicable tant selon la formule A que selon la formule B est de 100 %. Durant la période 1987-1989, aucun changement n'est apporté aux arrangements actuels concernant le transfert de quotas des ventes directes aux livraisons.

5. Au niveau du producteur, la production dépassant le quota est assujettie au taux intégral du prélèvement supplémentaire, compte tenu du volume de toute production en dessous du quota susceptible d'être redistribué en cas d'application de l'article 4 bis et en cas d'application de la formule B. Les dispositions de la formule B et de l'article 4 bis seront modifiées en conséquence. Les dispositions du présent paragraphe seront applicables une fois que des réallocations auront été opérées aux termes de l'article 8 du règlement 857/84.

Les dispositions du présent paragraphe peuvent être appliquées à partir de la période 1986/87 à la demande des États membres.

6. L'intervention pour le lait écrémé en poudre est suspendue du 1^{er} septembre au 28 février, étant entendu que la Commission prendra les mesures appropriées pour maintenir la stabilité du marché du lait écrémé en poudre pendant cette période.

7. Le Conseil prend acte de ce que la Commission maintient sa proposition (COM (86) 510) lui permettant de suspendre l'intervention pour le beurre comme pour le lait écrémé en poudre.

8. Sur la base de critères à adopter par le Conseil avant la fin de février 1987, la Commission peut, pendant la période d'application du régime actuel de quotas, modifier le régime permanent existant en matière d'intervention pour le beurre et pour le lait écrémé en poudre du 1^{er} mars au 31 août en adoptant d'autres mesures qui auraient pour effet de réduire le volume des achats d'intervention tout en préservant la stabilité du marché. Ces autres mesures sont appliquées sur une base communautaire et ne doivent pas créer de discrimination entre les États membres.

Si l'application du nouveau régime laitier trouble l'équilibre entre les conditions d'approvisionnement des laitières (sous-approvisionnement de laitières qui sont d'importants fournisseurs du marché, surapprovisionnement recourant de manière excessive à l'intervention), la Commission adopte selon la procédure du comité de gestion, des dispositions propres à dissuader de recourir de manière excessive à l'intervention.

Le Conseil, tout aussi conscient qu'il l'était en 1984 du fait que l'Irlande dépend plus que tout autre État membre du secteur laitier, demande à la Commission d'accorder une attention particulière à l'incidence des actes d'intervention de beurre sur la stabilité du marché et sur la rémunération des producteurs de lait de cet État membre et prend acte de l'intention de la Commission d'en tenir pleinement compte dans toute décision.

Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de supprimer les délais supplémentaires pour la mise à l'intervention dès que la réglementation générale visée ci-dessus entrera en vigueur.

9. La Communauté veille à ce qu'il soit pleinement tenu compte, dans les négociations commerciales internationales à venir, des réductions de quotas déjà convenues et qu'il soit pleinement tiré profit de la suspension temporaire des quotas dans les négociations destinées à assurer que d'autres exportateurs prennent des mesures équivalentes pour garantir la stabilité du marché mondial des produits laitiers.

La Communauté adoptera une attitude cohérente entre sa politique laitière et les politiques des secteurs connexes ainsi qu'entre les mesures concernant son marché intérieur et sa politique sur les marchés internationaux.

10. Le Conseil se félicite de la ferme intention de la Commission de poursuivre un vigoureux programme de déstockage, tel qu'il est exposé dans le document de la Commission concernant la stabilisation du marché du lait et des produits laitiers, lequel fournit le cadre dans lequel les décisions du Conseil doivent être considérées. Une proposition financière appropriée sera soumise au Conseil pour approbation.

11. La proposition de la Commission en vue d'améliorer le régime relatif au beurre social est également adoptée.

12. La Commission s'engage à étudier la question de la teneur en protéines du lait et des produits laitiers, en particulier du lait de consommation. A la suite de cette étude, une proposition sera, si nécessaire, présentée au Conseil en vue d'harmoniser la teneur minimale en protéines de ces produits.

13. Les États membres sont autorisés à prendre les dispositions nécessaires pour assurer que les discriminations de quotas opérées par un régime de rachat soient, autant que possible, également réparties entre les régions et les zones d'achat de l'État membre.

14. Le Conseil prend acte de ce que la Commission a l'intention de tenir dûment compte des problèmes particuliers qui se posent en Grèce dans le secteur du lait liquide.

Secteur de la viande bovine

Les décisions du Conseil portent sur la mise en œuvre d'une discipline plus stricte en matière d'intervention dans le but d'assurer une meilleure maîtrise du marché de la viande bovine ainsi que l'instauration d'une indemnité temporaire de compensation.

Aussi est-il décidé que, du 6 avril 1987 au 31 décembre 1988, les critères qui amèneront la Commission à ouvrir l'intervention sont les suivants :

(i) le prix moyen de marché dans la Communauté pour la qualité ou le groupe de qualités faisant l'objet de l'intervention doit être inférieur à 91 % du prix d'intervention correspondant ;

(ii) le prix moyen de marché au niveau national (ou, le cas échéant, régional) pour la qualité ou le groupe de qualités concernés doit être inférieur à 87 % du prix d'intervention correspondant.

Pour chacune des qualités ou chacun des groupes de qualités devant faire l'objet de l'intervention, le prix d'achat sera la moyenne pondérée des prix de marché dans les États membres (ou, le cas échéant, les régions) où des achats d'intervention sont effectués, majorée de 2,5 % du prix d'intervention ; toutefois, le prix d'achat ne pourra être inférieur aux prix moyens de marché les plus élevés dans les États membres ou les régions où des achats d'intervention sont effectués.

Dans ce contexte, le Conseil a pris acte de l'intention de la Commission, dans le cas où les prix d'achat s'établissent à un niveau susceptible de déclencher une spirale à la baisse, de soumettre au comité de gestion les propositions appropriées afin de ramener les prix d'achat au niveau des seuils de déclenchement.

Dans le cas de l'Espagne, des dispositions seront prises pour que le régime commun d'achats et les niveaux des prix soient également applicables dans ce pays.

Outre les dispositions visées ci-dessus, la Commission peut, au besoin, arrêter des mesures selon la procédure du comité de gestion, afin de stabiliser les marchés dans la Communauté (ou, le cas échéant, les régions). En plus de l'aide au stockage privé, ces mesures peuvent comporter des dispositions pour des achats d'intervention dans des États membres ou des régions, selon des conditions à arrêter selon la procédure du comité de gestion.

Le Conseil a noté l'intention de la Commission de faire des propositions au comité de gestion en vue d'harmoniser le prix d'intervention pour les jeunes bœufs et les jeunes taureaux selon la grille de classement.

Du 6 avril 1987 au 31 décembre 1988, le régime temporaire de primes ci-après sera instauré :

— la contribution du FEOGA au financement de la prime à la vache allaitante passera de 15 à 25 Écu. Le financement par le FEOGA des interventions en faveur de la Grèce se fera sur la même base que pour l'Irlande du Nord,

— une prime spéciale temporaire pour les animaux mâles élevés jusqu'à l'âge adulte, de 25 Écu, payable une seule fois au cours de la vie de l'animal ou à l'abattage, pourra être versée jusqu'à concurrence de 50 têtes de bétail par exploitation. Cette prime ne pourra être versée dans les États membres où existe une prime aux veaux ou une prime variable à l'exception de l'Irlande : un montant de 18 Écu pourra être versé dans les mêmes conditions. Dans les États membres où une prime aux veaux ou une prime variable continuera à être versée les systèmes actuels de primes demeureront inchangés.

Du 1^{er} janvier 1987 au 5 avril 1987, des mesures transitoires appropriées seront adoptées pour assurer la continuité des régimes de prime à la naissance des veaux et de la prime variable.

Mesures socio-structurelles

Le Conseil est convenu d'adopter, avant le 28 février 1987, un paquet de mesures socio-structurelles dont les objectifs seront les suivants :

(i) contribuer à rétablir l'équilibre entre la production et la capacité du marché ;

(ii) maintenir une communauté agricole viable, y compris dans les zones de montagne et dans les zones défavorisées dont le Conseil entend souligner l'importance dans le cadre de la politique agricole commune ;

(iii) souligner le rôle que joue l'agriculture pour protéger l'environnement.

Les mesures à établir portent sur un régime :

- de propension,
- d'extensification (réduction de la production),



- d'indemnités compensatoires,
- de protection de l'environnement.

Le Conseil arrêtera également une décision sur la recherche agricole, sur base de propositions de la Commission.

Problèmes agri-monnaïres

Le Conseil a marqué son accord sur une proposition modifiant les taux de conversion de la livre sterling, du franc français, de l'escudo portugais, de la drachme et de la peseta afin de réduire l'écart monétaire :

- au Royaume-Uni de :
 - = 6 points pour le secteur de la viande bovine,
 - = 3,2 points pour le secteur des viandes ovine et caprine (entrée en vigueur : 5 janvier 1987) ;
- en France de :
 - = 4,8 points pour le secteur de la viande bovine,
 - = 3,185 points pour le secteur des viandes ovine et caprine (entrée en vigueur : 5 janvier 1987) ;
- au Portugal de :
 - = 6 points pour le secteur des viandes ovine et caprine et pour le secteur socio-structurel (entrée en vigueur : 5 janvier 1987) ;
- en Grèce de :
 - = 14,5 points pour le secteur des viandes ovine et caprine (entrée en vigueur : 29 décembre 1986) ;
- en Espagne de :
 - = 3,2 points pour le secteur des viandes ovine et caprine (entrée en vigueur : 5 janvier 1987).

Utilisation des animaux à des fins expérimentales

Lors de sa session des 24/25 novembre 1986, le Conseil a adopté un ensemble de mesures visant à instaurer dans l'ensemble de la Communauté un contrôle strict de l'*utilisation des animaux à des fins expérimentales*. Ces mesures comprennent en particulier une directive concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques. Cette directive contient certains éléments importants qui introduisent de nouvelles sauvegardes pour la protection des animaux. Les règles qu'elle contient prévoient en particulier :

- la notification et l'autorisation préalables de toutes les expériences,
- l'interdiction des expériences utilisant des animaux d'espèces menacées d'extinction,
- des dispositions en vue d'éviter aux animaux des souffrances et douleurs inutiles,
- l'élimination de toute duplication inutile des expériences,
- l'utilisation de méthodes alternatives dans toute la mesure du possible.

Le Conseil a également approuvé une résolution aux termes de laquelle les États membres s'engagent à appliquer des mesures qui ne sont pas moins sévères que celles prévues par la directive pour toute expérience ne relevant pas du champ d'application de la directive, une décision autorisant la signature, au nom de la Communauté, de la Convention du conseil de l'Europe et une résolution invitant les États membres qui n'ont pas encore signé la Convention du conseil de l'Europe à procéder à cette signature.

EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

Le thème de l'efficacité énergétique occupait une place de haute priorité dans les délibérations du Conseil.

Lors de sa session du 26 novembre 1986, le Conseil a procédé à un échange de vues sur les grandes lignes des progrès réalisés ainsi que des initiatives envisagées dans ce domaine dans l'ensemble de la Communauté et dans les différents États membres. Il a marqué son accord sur une déclaration soulignant particulièrement la nécessité de poursuivre et, au besoin, d'intensifier les efforts dans ce domaine. Le texte de cette déclaration est repris ci-après.

En outre, en ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le secteur des transports, le Conseil, ayant pris note d'une communication de la Commission relevant les possibilités qui s'offrent d'utiliser de manière plus efficace les carburants dans certains secteurs des transports et les difficultés qui peuvent s'y attacher, a procédé à un échange de vues sur ce sujet, à l'issue duquel il a approuvé les conclusions également reprises ci-après.

*
* *

Déclaration du Conseil sur l'efficacité énergétique

1. Lors de sa session du 26 novembre 1986 consacrée aux questions énergétiques, le Conseil a réexaminé les progrès réalisés dans le domaine de l'efficacité énergétique dans l'ensemble de la Communauté et dans les différents États membres.

2. Il a constaté que, dans la Communauté, l'efficacité de l'utilisation de l'énergie avait augmenté de plus de 20 % depuis la première crise pétrolière de 1973 après laquelle le Conseil avait décidé en 1974 que la Communauté et ses États membres mettraient en œuvre un programme structuré et intégré d'efficacité énergétique. Cet engagement a été réaffirmé en 1980 et 1985.

3. En dépit de ces progrès, le Conseil a estimé que la situation actuelle du marché pétrolier pourrait ne pas se maintenir et qu'en tout cas, il restait de nombreuses possibilités de prendre des mesures rentables en matière d'efficacité énergétique. L'utilisation efficace de l'énergie accroît la sécurité des approvisionnements, améliore la compétitivité des industries européennes et a un effet bénéfique sur l'environnement. Toutes ces raisons rendent encore plus nécessaire pour la Communauté et les États membres de poursuivre et, le cas échéant, d'intensifier leurs efforts en vue d'améliorer l'efficacité énergétique de 20 % d'ici à 1995, objectif approuvé par le Conseil dans sa résolution du 16 septembre 1986.

4. A cet effet, le Conseil est convenu que la Communauté et les États membres :

a) feront prendre conscience à l'opinion publique de la nécessité d'une plus grande efficacité énergétique en donnant toutes les informations et tous les conseils utiles sur les moyens d'y parvenir ;

b) faciliteront l'application de bonnes techniques et l'utilisation des technologies nouvelles et existantes, pour permettre d'exploiter pleinement leur contribution potentielle à de nouvelles économies d'énergie ;

c) procéderont à un échange régulier d'informations et d'expériences, à tous les niveaux, notamment sous les auspices de la Commission, sur les moyens concrets d'améliorer l'efficacité énergétique afin de permettre à tous les intéressés d'en tirer les enseignements utiles ;

d) réévalueront les méthodes actuelles et examineront de nouvelles méthodes de financement privé dans ce domaine.

5. Le Conseil a rappelé la nécessité de faciliter par divers moyens les innovations technologiques grâce à la recherche, au développement et à la démonstration ainsi qu'à une diffusion rapide des résultats dans toute la Communauté. Le

Conseil a réaffirmé l'intérêt que présentent les programmes actuellement mis en œuvre aux niveaux national et communautaire.

6. Enfin, le Conseil a pris acte de ce que les États membres et la Commission veilleront à ce qu'un effort particulier soit fait pour informer l'opinion publique des mesures qu'ils comptent prendre pour concrétiser ces engagements.

*
* * *

Utilisation rationnelle de l'énergie dans le domaine des transports : routiers, ferroviaires et fluviaux. Conclusions du Conseil

1. Le Conseil a réservé un accueil favorable à une communication de la Commission concernant les possibilités qui s'offrent d'utiliser de manière plus efficace les combustibles dans certains secteurs des transports et les difficultés que cela suscite. Cette communication, destinée à servir de document de travail, a donné lieu à un premier échange de vues au cours duquel de nombreux problèmes ont été abordés.

2. Le Conseil a pris acte de ce que :

— le secteur des transports demeure, en particulier pour des raisons structurelles, presque totalement tributaire des produits pétroliers ;

— malgré les progrès accomplis pour améliorer l'efficacité énergétique dans des secteurs spécifiques, notamment celui des véhicules à moteur, la consommation globale de produits pétroliers dans le secteur des transports a augmenté considérablement depuis la première crise pétrolière, essentiellement du fait de l'augmentation du trafic ;

— cette situation ne correspond pas aux tendances enregistrées dans le secteur industriel et dans celui de la consommation domestique, où l'on constate une nette réduction de la consommation d'énergie et une importante diminution de la dépendance vis-à-vis des produits pétroliers ;

— l'augmentation des niveaux de consommation de produits pétroliers dans le secteur des transports est préoccupante.

3. Le Conseil est convenu de la nécessité de poursuivre les travaux afin d'étudier les possibilités de réaliser des économies d'énergie et de réduire la dépendance vis-à-vis des produits pétroliers. En particulier, à la lumière des options déjà identifiées par la Commission dans sa communication, il a demandé que les éléments ci-après soient pris en considération :

a) le lien avec d'autres politiques communautaires, notamment dans les domaines des transports, de l'environnement et de la recherche, et la division des responsabilités entre différents organismes publics aux niveaux central et local, ainsi que les actions engagées par ceux-ci ;

b) le rôle essentiel du consommateur, les nombreux facteurs qui influent sur son comportement, y compris les effets de la réaction du consommateur à la diminution des prix des produits pétroliers, et la nécessité persistante de le sensibiliser au problème de l'utilisation efficace des combustibles ;

c) le lien existant entre les prix des combustibles au consommateur final et la consommation dans le secteur des transports ;

d) le rôle à jouer par les gouvernements et l'industrie pour que des techniques améliorées puissent être mises sur le marché notamment à la suite des progrès réalisés en matière de recherche, de développement et de démonstration ;

e) l'examen d'autres options suggérées par les États membres.

4. Le Conseil a pris acte de ce que la Commission :

— examinera de manière approfondie les options et les autres questions importantes que mettra en lumière le débat consacré à cette communication ;

— a l'intention de parachever son examen consacré à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le domaine des transports et d'étendre cet examen aux secteurs des transports aériens et maritimes, y compris le cabotage ;

— procédera à une évaluation des effets de la baisse des prix des produits pétroliers sur les tendances de la consommation dans le domaine des transports.

Sources nouvelles et renouvelables d'énergie

Lors de sa session du 26 novembre 1986, le Conseil a adopté la résolution suivante portant sur une orientation communautaire de développement des sources nouvelles et renouvelables d'énergie :

Le conseil des Communautés Européennes

ayant pris connaissance de la communication de la Commission du 29 janvier 1986 « Orientation communautaire de développement des sources nouvelles et renouvelables d'énergie »,

vu l'avis de l'Assemblée (1),

vu l'avis du Comité économique et social (2),

considérant la résolution du Conseil du 9 juin 1980 concernant les objectifs de politique énergétique de la Communauté pour 1990 et la convergence des politiques des États membres (3), ainsi que la résolution du Conseil du 16 septembre 1986 concernant de nouveaux objectifs énergétiques communautaires pour 1995 et la convergence des politiques des États membres (4) ;

considérant que, dans la résolution du Conseil du 25 juillet 1983 relative à des programmes-cadres pour des activités communautaires de recherche, de développement et de démonstration et au premier programme-cadre 1984-1987 (5), le développement des sources renouvelables d'énergie est considéré comme un des objectifs de recherche, de développement et de démonstration pour atteindre le but communautaire de l'amélioration de la gestion des ressources énergétiques ;

considérant que le développement d'une stratégie énergétique pour la Communauté requiert de recourir davantage aux énergies nouvelles et renouvelables, dans la mesure où leurs perspectives ultérieures de viabilité économique seraient démontrées, et que le développement de l'exploitation de ces sources contribue à atteindre ces objectifs ;

considérant que la Communauté a entrepris, dans le cadre du règlement (CEE) n° 1972/83 (6), un programme communautaire visant l'octroi d'un soutien financier à des projets de démonstration dans le domaine des sources alternatives d'énergie et que, suite à l'évaluation positive de ce programme, le règlement (CEE) n° 3640/85 (7) prévoit sa poursuite pour la période 1986-1989 ;

(1) J.O. n° C 227 du 8.7.1986, p. 28.

(2) J.O. n° C 207 du 18.8.1986, p. 11.

(3) J.O. n° C 149 du 18.6.1980, p. 1.

(4) J.O. n° C 241 du 25.9.1986, p. 1.

(5) J.O. n° C 208 du 4.8.1983, p. 1.

(6) J.O. n° L 195 du 19.7.1983, p. 6.

(7) J.O. n° L 350 du 27.12.1985, p. 29.



considérant que les programmes de recherche et de développement dans le domaine de l'énergie, arrêtés par les décisions 75/510/CEE (8) et 79/785/CEE (9), ont conduit à des résultats positifs et ont ouvert des perspectives prometteuses quant aux objectifs poursuivis ; qu'un nouveau programme pour la période 1985-1988 a été arrêté par le Conseil le 12 mars 1985 ;

considérant que les actions engagées actuellement pour développer l'utilisation des sources nouvelles et renouvelables d'énergie constituent une assurance à long terme pour contribuer davantage à l'approvisionnement énergétique de la Communauté ;

considérant que les programmes de recherche, de développement et de démonstration de la Communauté et des États membres devraient assurer progressivement la disponibilité des technologies appropriées pour l'exploitation des sources nouvelles et renouvelables d'énergie ;

considérant qu'au-delà de ces programmes, tout en ayant à l'esprit que ces sources sont souvent liées à des conditions locales et que l'intérêt pour leur exploitation n'est pas uniforme dans la Communauté, il est nécessaire de procéder au développement des sources nouvelles et renouvelables d'énergie existant dans les différents États membres, de manière adéquate et harmonieuse ;

considérant dès lors qu'il convient d'adopter une orientation commune de développement des sources nouvelles et renouvelables d'énergie,

1. **PREND ACTE** de la communication de la Commission au Conseil concernant l'orientation communautaire de développement des sources nouvelles et renouvelables d'énergie ;

2. **CONVIENT** qu'une orientation communautaire de développement des sources nouvelles et renouvelables d'énergie doit poursuivre le but de :

a) chercher à optimiser l'exploitation de ces sources dans la Communauté, compte tenu des disponibilités dans chaque État membre ;

b) rentabiliser au mieux les efforts, en évitant notamment leur duplication et en permettant à tous les exploitants potentiels au niveau communautaire de profiter des expériences acquises ;

c) assurer au niveau communautaire la concertation en vue de la cohérence, si nécessaire, des actions nationales à caractère législatif, financier et d'information ;

d) élaborer, le cas échéant, des actions au niveau communautaire, sans préjudice de celles déjà entreprises, visant à encourager le recours aux sources nouvelles et renouvelables d'énergie ;

e) faciliter la coopération industrielle et l'extension des marches,

et **DEMANDE** aux États membres d'apporter leur concours à la Commission dans la mise en œuvre des orientations précitées.

Les perspectives ultimes de viabilité économique pour toute forme donnée de source nouvelle et renouvelable d'énergie constitueront un critère majeur pour déterminer la façon dont la Communauté pourra promouvoir ladite source et y recourir ;

3. **CONVIENT** que les États membres devraient échanger plus étroitement les informations concernant le développe-

ment de l'exploitation des sources nouvelles et renouvelables d'énergie en instaurant une concertation et, le cas échéant, s'assurer de la cohérence des actions au niveau communautaire ;

4. **INVITE** la Commission à poursuivre et à développer les travaux entrepris dans le cadre du programme de démonstration et à examiner les possibilités d'instaurer un système statistique de recensement adéquat pour ces sources ;

5. **DEMANDE** aux États membres d'examiner l'opportunité de créer des organismes, dans les États membres qui n'en seraient pas pourvus, pour l'application des sources nouvelles et renouvelables d'énergie, afin de conseiller les maîtres d'ouvrages publics, les collectivités locales et les petites et moyennes entreprises, dans l'élaboration des études de faisabilité et dans le montage technique et financier des projets visant l'exploitation de ces sources ; de tels organismes devraient aussi accorder une attention particulière à l'information du public quant aux possibilités concrètes d'exploitation des sources nouvelles et renouvelables d'énergie ;

6. **DEMANDE** à la Commission de lui faire rapport périodiquement tant sur la situation du développement de l'exploitation des sources nouvelles et renouvelables d'énergie dans les États membres que sur la mise en œuvre de l'orientation ;

7. **INVITE** la Commission à présenter au Conseil des propositions pour autant qu'appropriées.

*
* * *

Le Conseil a de surcroît procédé à un premier échange de vues sur les suites à donner à la résolution. A la lumière de ce débat, il a entre autre invité la Commission à organiser dès le début de 1987, une réunion des responsables scientifiques pour les énergies nouvelles et renouvelables dans les différents États membres, en vue de procéder à un échange d'informations sur les programmes en matière de sources d'énergie nouvelles et renouvelables en cours dans la Communauté.

Questions nucléaires — conclusions de la présidence (session du Conseil du 26 novembre 1986)

Le Conseil :

— a procédé à un échange de vues utile sur les questions nucléaires qui se posent à la suite de l'accident de Tchernobyl ;

— est convenu que le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire exigent le maintien des normes les plus élevées de sûreté et de protection de l'environnement, ainsi qu'une coopération au sein de la Communauté et sur le plan international ;

— a pris acte du rapport de la Commission sur l'état d'avancement du programme des travaux esquissés dans la communication-cadre du 16 juin 1986 et a invité la Commission à présenter ses propositions détaillées, en soulignant qu'elles devraient être correctement étayées et apporter des avantages concrets aux populations de la Communauté ;

— a chargé le Coreper d'examiner les propositions de la Commission et de les transmettre le plus rapidement possible au Conseil pour qu'il en débattenne ;

— est convenu que, vu l'importance des questions dont traitent ces communications, en ce qui concerne tant la sûreté de l'industrie nucléaire que la protection de la santé et de l'environnement, il devrait garder ces questions sous examen urgent.

(8) J.O. n° L 231 du 2.9.1975, p. 1

(9) J.O. n° L 231 du 13.9.1979, p. 30.

Quatrième programme d'action en matière d'environnement de la Communauté (1987-1992)

Lors de sa session des 24/25 novembre 1986, le Conseil a approuvé la résolution suivante qui sera adoptée ultérieurement lorsque le texte aura été mis au point sur les plans juridique et linguistique :

« Le Conseil des Communautés Européennes

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu les propositions de la Commission,

considérant qu'il est souhaitable qu'un nouveau programme d'action communautaire fasse suite au troisième programme d'action (1982-1986) ;

ACCUEILLE FAVORABLEMENT la présentation par la Commission de propositions détaillées pour un quatrième programme d'action en matière d'environnement et estime qu'un tel programme donne l'occasion de renforcer de manière décisive, en se fondant sur les réalisations du passé, l'action communautaire en matière d'environnement et de déterminer un cadre cohérent dans lequel des actions communautaires spécifiques peuvent être formulées, coordonnées et mises en œuvre au cours de la période allant de 1987 à 1992 ;

RAPPELLE à cet égard que l'Acte unique européen, qui constituera une nouvelle base juridique de la politique communautaire en matière d'environnement, prévoit que les actions de la Communauté dans ce domaine devraient avoir pour objectifs de :

- préserver, protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement ;
- contribuer à la protection de la santé des personnes ;
- d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ;

RECONNAÎT QUE, si l'on veut atteindre ces objectifs, il sera nécessaire de prendre des mesures pour combattre la pollution partout où elle risque de se produire, tout en veillant à ce que les mesures préventives dans une partie de l'environnement n'aient pas d'effets nocifs dans une autre, et que des mesures adéquates devraient être prises pour protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel de l'Europe ;

RÉAFFIRME en outre sa conviction que la protection de l'environnement doit devenir un élément essentiel des politiques économiques, industrielles, agricoles et sociales mises en œuvre par la Communauté et ses États membres et reconnaît qu'elle peut contribuer à améliorer la croissance économique et faciliter la création d'emplois ;

SOULIGNE notamment la nécessité de prévoir une éducation et une formation en matière d'environnement et de susciter une plus grande prise de conscience dans l'opinion publique et d'inciter la collectivité à s'associer aux mesures ayant trait à l'environnement en rappelant que tel est le thème central de l'Année européenne de l'environnement 1987 ;

INSISTE sur le fait qu'il importe de veiller à ce que les mesures engagées ou proposées soient correctement mises en œuvre et fassent l'objet d'une évaluation périodique, compte tenu notamment des profits et coûts potentiels d'une action ou d'une absence d'action ;

DEMANDE au Parlement européen et au Comité économique et social de rendre d'urgence leurs avis sur les propositions de la Commission ;

S'ENGAGE à examiner plus en détail les propositions de la Commission en vue de déterminer, si possible avant le 30

juin 1987, des orientations et des priorités visant à renforcer l'action communautaire en faveur de l'environnement ».

NIVEAU SONORE DES MOTOCYCLES

Lors de sa session des 24/25 novembre 1986, le Conseil a réalisé un accord sur toutes les questions de fond posées par la directive relative aux niveaux sonores admissibles et aux dispositifs d'échappement des motocycles.

Aux termes de cet accord, les niveaux maxima admissibles seront réduits en deux étapes conformément au tableau suivant :

Catégorie de motocycle	Niveau sonore maximum admissible en dB (A)	
	1 ^{re} étape	2 ^e étape
moins de 80 cc	77	75
entre 80 et 175 cc	79	77
plus de 175 cc	82	80

En ce qui concerne les motocycles de la première et de la troisième catégories :

— les valeurs limites fixées pour la première étape entreront en vigueur le 1^{er} octobre 1988 pour les nouvelles réceptions et seront étendues à tous les nouveaux motocycles le 1^{er} octobre 1990 ;

— les valeurs limites fixées pour la deuxième étape entreront en vigueur le 1^{er} octobre 1993 pour les nouvelles réceptions et seront étendues à tous les nouveaux motocycles le 1^{er} octobre 1995.

En ce qui concerne les motocycles de la catégorie moyenne :

— les valeurs limites fixées pour la première étape entreront en vigueur le 1^{er} octobre 1989 pour les nouvelles réceptions et seront étendues à tous les nouveaux motocycles le 1^{er} octobre 1990 ;

— les valeurs limites fixées pour la deuxième étape entreront en vigueur à la fin de 1994, à moins que préalablement à cette date le Conseil n'arrête une autre date sur proposition éventuelle de la Commission.

ÉLIMINATION DES HUILES USAGÉES

Lors de sa session des 24/25 novembre 1986, le Conseil a réalisé un accord sur la proposition visant à modifier la directive concernant l'élimination des huiles usagées.

Cette directive est destinée à renforcer les dispositions de la directive existante (75/439/CEE). Les principaux éléments nouveaux sont les suivants :

1. Combustion des huiles usagées

a) Les installations ayant une capacité de plus de 3 MW seront soumises à des valeurs limites d'émission fixées au niveau communautaire.

b) Les installations ayant une capacité inférieure à 3 MW seront soumises à des contrôles nationaux, ces mesures devant être réexaminées par le Conseil après cinq ans.

c) Les États membres peuvent instaurer un système de contrôle préalable des polluants contenus dans les huiles usagées afin d'assurer le respect des valeurs limites.



2. Régénération des huiles usagées

La régénération des huiles usagées doit respecter certaines conditions relatives à la protection de l'environnement.

3. PCB/PCT

Les teneurs en PCB/PCT autorisées pour les huiles usagées seront réduites de manière significative par rapport à celles qui sont actuellement prévues par le droit communautaire.

4. Mesures plus strictes

Les États membres peuvent adopter des mesures plus strictes que celles qui sont prévues par la directive, à condition qu'elles soient conformes aux dispositions du traité.

Ces mesures pourraient consister, par exemple, à fixer des valeurs limites plus restrictives pour la combustion ou à interdire celle-ci.

Pollution du Rhin

Lors de sa session des 24/25 novembre 1986, le Conseil s'est félicité de la rapidité avec laquelle les gouvernements concernés ont réagi pour combattre les effets de la pollution du Rhin dus aux récents accidents survenus dans l'industrie et pour améliorer la protection du Rhin contre une telle pollution à l'avenir.

Le Conseil a souligné que les éléments clés qui permettront de réaliser, dans un cadre bilatéral ou communautaire ou multilatéral, une meilleure protection, en matière d'environnement, du Rhin et d'autres importantes voies d'eau intéressant la Communauté, devraient être les suivants :

- l'amélioration du système d'alerte et d'information en cas de déversement accidentel ;
- une meilleure harmonisation des législations régissant le traitement des produits chimiques dangereux ;
- un nettoyage et une remise en état rapides ainsi qu'un arrangement équitable en matière de responsabilité et de dédommagement pour les préjudices causés par la pollution, de la part de ceux qui sont à l'origine de celle-ci.

Le Conseil a rappelé à cet égard que la Communauté est à l'avant-garde en matière de prévention et de limitation des conséquences des accidents, notamment par la directive qu'elle a adoptée concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (directive 82/501/CEE).

Le Conseil a invité la Commission :

1. à revoir les mesures actuelles de la Communauté en matière de prévention et de remise en état, y compris l'ampleur de leur mise en œuvre, et, le cas échéant, à présenter des propositions appropriées ;

2. à examiner la possibilité de négocier avec des pays tiers européens des accords bilatéraux ou multilatéraux ayant pour objet d'étendre les dispositions de la directive 82/501/CEE et de la décision 81/971/CEE (décision instituant un système communautaire d'information pour le contrôle et la réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer).

SYSTÈME DE TRADUCTION AUTOMATIQUE — EUROTRA

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 26 novembre 1986, la décision modifiant, en raison de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, la décision 82/752/CEE portant adoption d'un programme de recherche et de développement pour la Com-

munauté économique européenne, relatif à un système de traduction automatique de conception avancée (Eurotra).

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal a porté de sept à neuf les langues officielles à traiter par Eurotra et il en résulte, compte tenu du traitement contrastif de couples de langues prévu pour ce système, un accroissement considérable de ces couples. Les incidences techniques et financières résultant de cette extension requièrent des adaptations notables du programme Eurotra.

En conséquence, la décision originale de 1982 concernant Eurotra a été modifiée ; le programme est prolongé d'un an et demi — et donc devrait se terminer en novembre 1989 — et la dotation financière pour sa deuxième phase actuellement en cours a été augmentée de 4,5 Mécu (20,5 au lieu de 16 Mécu).

III. — Relations extérieures

TEXTILES

Suite à l'approbation, le 24 novembre 1986, du protocole portant prorogation de l'AMF pour une période de cinq ans, le Conseil a arrêté lors de sa session du 11 décembre 1986, les décisions concernant l'application provisoire, à partir du 1^{er} janvier 1987, des accords sur le commerce des produits textiles que la Commission a négociés et paraphés avec 26 pays tiers (10) au titre de l'AMF IV.

Ces accords bilatéraux ont été renégociés pour une période de cinq ans et garantissent de meilleures conditions d'accès, compte tenu du niveau de développement de chaque partenaire, des caractéristiques particulières des produits concernés et de leur degré de sensibilité pour l'industrie de la Communauté. Les accords conclus avec certains pays ne prévoient plus de limitation quantitative et l'objectif fixé par le Conseil, à savoir réduire de 25 % le nombre des limitations quantitatives existantes, a été atteint.

Quant aux limitations restant en vigueur, le régime a également été assoupli.

SCHÉMA DES PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES (SPG) POUR 1987

Lors de sa session du 24 novembre 1986, le Conseil a marqué son accord, quant au fond, sur le schéma de préférences généralisées pour 1987. Les actes juridiques concernant celui-ci seront soumis pour approbation au Conseil au cours du mois de décembre afin que le schéma puisse être mis en œuvre au 1^{er} janvier 1987.

Les principales modifications apportées au SPG pour 1987 peuvent se résumer comme suit :

dans le secteur industriel, le Conseil est convenu de poursuivre sa politique de différenciation accentuée à l'égard des pays bénéficiaires très compétitifs et il a décidé en conséquence d'exclure du SPG onze produits sensibles originaires de ces pays (sept de Hong-Kong, quatre de la Corée du

(10) Argentine, Bangladesh, Brésil, Bulgarie, Colombie, Corée, Guatemala, Haïti, Hong-Kong, Hongrie, Inde, Indonésie, Macao, Malaisie, Mexique, Pakistan, Pérou, Philippines, Pologne, Roumanie, Singapour, Sri Lanka, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Uruguay, Yougoslavie.

Sud). Cette exclusion s'applique aux produits sensibles dont les exportations effectuées par le pays bénéficiaire concerné représentant 20 % au moins de l'ensemble des importations extra-communautaires pour le produit visé et si celui-ci a été soumis en 1985 à un contingent pour le pays concerné.

S'agissant des produits pour lesquels des exclusions ont été prévues, le Conseil a également décidé d'apporter quelques améliorations importantes en faveur d'autres bénéficiaires moins compétitifs. Ces améliorations ont été opérées soit en faisant passer le produit concerné de la catégorie des produits sensibles à celle des produits non sensibles, soit en relevant la limite préférentielle prévue pour ce produit.

Par ailleurs, quatre produits feront l'objet d'une différenciation au titre des critères de 1986 en réduisant de 50 % la valeur du contingent tarifaire de 1986 pour les pays concernés.

Le Conseil a également introduit des dispositions particulières pour les produits de la pétrochimie.

Des améliorations ont également été apportées pour les produits industriels non sensibles grâce à l'introduction d'une nouvelle méthode de calcul de la base de référence pour ces produits : celle-ci sera dorénavant de 5 % des exportations des pays tiers (sous réserve d'un nombre limité d'exceptions).

Par ailleurs, dans le domaine de la gestion, on a apporté certaines modifications d'ordre technique en vue d'augmenter l'utilisation des contingents.

Dans le secteur agricole, le Conseil a, d'une part, apporté un certain nombre d'améliorations importantes présentant un intérêt tout particulier pour les pays bénéficiaires d'Amérique latine, notamment en incluant le café et les œillets dans le SPG 1987 ; d'autre part, il est convenu d'apporter des améliorations dans le secteur des tabacs (Virginia et autres que Virginia) pour les années 1987 et 1988. Des améliorations ont également été apportées cas par cas pour d'autres produits ainsi que pour les pays les moins avancés.

Pour les produits textiles le Conseil est convenu de prolonger les accords actuels du SPG sous réserve de certaines adaptations techniques (à la suite des modifications apportées à l'AMF et dans le domaine du système de nomenclature harmonisé). Par ailleurs, certains plafonds répartis entre les États membres en 1986 seront soumis à l'arrangement plus souple de la non-répartition en 1987.

Enfin, en ce qui concerne les produits sidérurgiques, le Conseil a reporté sans changement pour 1987, les arrangements de 1986.

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*.

Pierre
d'AMARZIT

Essai d'une politique pétrolière européenne

Préface de Pierre Desprairies

L'énergie est-elle le parent pauvre de la construction européenne ? La politique pétrolière est-elle une affaire strictement nationale ou peut-elle être envisagée en termes communautaires ? Autrement dit, face à la solidarité des pays producteurs au sein de l'OPEP, peut-il exister une solidarité des pays consommateurs ?

En répondant à ces questions, l'auteur démontre que la construction européenne est une réalité vivante et quotidienne.

A ce jour, vingt ans d'efforts ont été entrepris pour tenter de parvenir à la construction d'une politique énergétique européenne. Or, si cette politique n'existe pas encore, il n'en reste pas moins qu'un cadre juridique et des options fondamentales ont été mises en place. L'objet de cet ouvrage sera de présenter les orientations, les principales étapes et les applications de cette politique, notamment sous ses aspects pétroliers.

Ouvrage de base sur la politique européenne de l'énergie, cet « Essai d'une politique pétrolière européenne » constituera un manuel commode pour les hommes d'étude et les décideurs de l'industrie et de l'administration appelés à réfléchir sur les problèmes de l'énergie.

Extrait de la préface de Pierre Desprairies

... La politique européenne de l'énergie, aujourd'hui, qu'est-ce donc ? Pourquoi, jusqu'à présent, un ensemble plus vaste et plus efficace de mesures communautaires n'a-t-il pu voir le jour ? S'il peut naître dans l'avenir, quelle pourrait être son architecture générale ? Voilà des questions que se sont souvent posées ceux qui réfléchissent aux questions d'énergie. L'excellente et solide synthèse présentée par M. Pierre d'Amarzit, leur apporte des éléments de réponse qui faisaient jusqu'ici défaut. Il faut remercier l'auteur d'avoir entrepris une tâche qui a dû souvent se révéler bien ingrate — combien d'échecs enregistrés pour quelques heureux résultats ? — et de l'avoir menée à bien avec cette élégante clarté. M. d'Amarzit nous donne ici le petit manuel commode de politique européenne de l'énergie qui manquait aux hommes d'étude et aux décideurs de l'industrie et de l'administration. Qu'il en soit grandement remercié....

Un ouvrage 13,5 × 21 — 192 pages — Prix 90 F TTC

EDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES
3, rue Soufflot - 75005 PARIS - Tél. : (1) 634 10 30

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVII, no 4, Décembre 1986

Directeur: Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint: J. Maurice ARBOUR.

CHARLES-PHILIPPE DAVID: LA DYNAMIQUE DE LA STRATÉGIE NUCLÉAIRE DE CONTREFORCE

MICHEL FORTMANN: LES ÉTUDES STRATÉGIQUES, DÉFENSE D'UNE DISCIPLINE

FRANCINE LECOURS: L'URSS FACE À LA GUERRE DU GOLFE, UNE STRATÉGIE SINGULIÈRE

SLIMANE CHIKH: LE MAGHREB ET L'AFRIQUE (NOTE)

VICTOR-YVES GHEBALI: RÉFLEXIONS SUR LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DES NATIONS UNIES (NOTE)

ÉTUDE BIBLIOGRAPHIQUE:

BOGUMIL JEWSIEWICKI: SYSTÈME INTERNATIONAL - ÉTAT-NATION ET LOGIQUES SOCIALES EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION: Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél: (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS: Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL:	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier: \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant: \$20.00 (Can.)	le numéro: \$10.00 (Can.)
	Institution: \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	

KYKLOS

International Review for Social Sciences

Vol. 39 – 1986 – Fasc. 4

REDAKTION/MANAGING EDITORS :

Prof. Dr. : Bruno S. FREY

Prof. Dr. : René L. FREY

ARTIKEL – ARTICLES

GIERSCH, HERBERT : Weltwirtschaftliches Wachstum durch Liberalisierung

FREY, BRUNO S. : Economists Favour the Price System – who Else Does ?

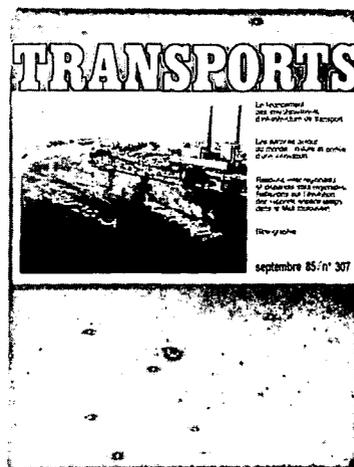
BUCHANAN, JAMES M. and TOLLISON, ROBERT D. : A Theory of Truth in Autobiography

RAVALLION, MARTIN : On Expectations Formation when Future Welfare is Contemplated

RIBHEGGE, HERMANN : Genossenschaftsgesinnung in entscheidungslogischer Perspektive

Kyklos-Verlag, Institut für Sozialwissenschaften,
Petersgraben 29, CH-4051 Basel (Switzerland/Suisse)

TRANSPORTS



*Seule revue économique
de tous les modes de
transports
et de leurs industries
d'amont*

NUMÉRO SPÉCIMEN SUR DEMANDE

pour recevoir un numéro spécimen de
Transports
retourner ce bon à :
Transports 3, rue Soufflot
75005 PARIS F
ou par téléphone au (1) 46 34 10 30

Nom : _____

Entreprise : _____

Adresse : _____

Code postal : _____

Ville et Pays : _____

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Lè financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* »

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* »

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 x 24 .— 224 pages .— PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30