

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



L'agriculture européenne sur la défensive, C. COVA. — En lisant les documents communautaires... Quelle politique communautaire en matière d'environnement ? Réflexions sur un projet de quatrième programme, P. MAILLET. — La libération des mouvements de capitaux et l'intégration financière de la Communauté, J.P. BACHÉ. — La libre circulation des marchandises à l'intérieur du Benelux dans une perspective communautaire, M.H. Van der WOUDE. — Le caractère indivisible de la Convention sur le droit de la mer et les implications de sa signature pour la Communauté économique européenne et ses Etats membres, D.J. DEVINE. — Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Extension territoriale et jurisprudence de la Cour de justice du 15 juillet 1984 au 15 juillet 1986, L. FOCSANEANU.

N° 304 FÉVRIER 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 Projets, 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**

- 67 L'agriculture européenne sur la défensive, par
Colette COVA

**chronique
économique
communautaire**

- 69 En lisant les documents communautaires...
Quelle politique communautaire en matière d'environnement ? Réflexions sur un projet de quatrième programme, par Pierre MAILLET

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

- 77 La libération des mouvements de capitaux et
l'intégration financière de la Communauté, par
Jean-Pierre BACHÉ
- 83 La libre circulation des marchandises à l'intérieur
du Benelux dans une perspective communautaire,
par M.H. Van der WOUDE, assistant à la faculté
de droit de l'Université de Leiden

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 95 Le caractère indivisible de la Convention sur le
droit de la mer et les implications de sa signature
pour la Communauté économique européenne et
ses Etats membres, par Dermott John DEVINE,
docteur en droit, ancien directeur au sein de la
Commission des Communautés européennes,
professeur de droit et directeur de l'Institut du droit
de la mer à l'Université de Cape Town
- 101 Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968
concernant la compétence judiciaire et l'exécution
des décisions en matière civile et commerciale.
Extension territoriale et jurisprudence de la Cour
de justice du 15 juillet 1984 au 15 juillet 1986 (1),
par Lazar FOCSANEANU, docteur en droit, doc-
teur ès sciences économiques, diplômé de l'Acadé-
mie de droit international de La Haye

**actualités
et documents**

- 114 Communautés européennes
- 125 Bibliographie

© 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
Éditions Techniques et Économiques
 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.

L'AGRICULTURE EUROPÉENNE SUR LA DÉFENSIVE

Colette COVA

Toujours sur le chantier, la Politique Agricole Commune (PAC) va de réforme en réforme. Depuis le premier dépoussiérage au printemps 1984, le processus d'adaptation ne cesse de s'accélérer. À telle enseigne que les tâtonnements ne sont pas absents des réaménagements opérés ou envisagés. Ainsi, la Commission européenne veut revenir sur la modification, décidée au Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984), du mécanisme des montants compensatoires monétaires (MCM).

Les responsables européens sont convaincus en outre que les aménagements à apporter à l'« Europe verte » doivent s'effectuer en coopération avec les autres grands pays exportateurs agricoles (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande). La difficulté est que les Américains, sûrs de leur bon droit, n'ont pas montré, jusqu'à présent, leur volonté de prendre en considération les arguments et préoccupations de la Communauté.

La rénovation de la PAC a commencé réellement par la création de quotas pour réduire la production laitière. Cette diminution obligatoire des livraisons aux laiteries (environ 5 millions de tonnes sur une production globale de 100 millions) n'a pas suffi. Les stocks publics de produits laitiers étaient à la fin 1986 à des niveaux records : 1,4 million de tonnes de beurre et 900 000 tonnes de poudre de lait. C'est pourquoi les ministres de l'Agriculture ont décidé de procéder à une nouvelle réduction de 8 millions de tonnes au terme des campagnes 1987/88 et 1988/89. En contrepartie, le budget européen et les Trésors nationaux verseront des compensations aux producteurs. De plus, l'intervention sur la poudre de lait est interrompue du 1^{er} septembre au 28 février et la Commission est habilitée à suspendre les achats publics de beurre du 1^{er} mars au 31 août, lorsqu'elle estime que la situation l'exige.

Le marché commun du bœuf n'a pas échappé à la rigueur. Dans la foulée, les douze ont aménagé le système d'intervention de sorte que les prix garantis puissent descendre jusqu'à 13 % de leur niveau fixé en avril 1986. Des compensations ont aussi été accordées : les éleveurs spécialisés dans la production de viande bénéficient de primes communautaires à concurrence de 50 têtes de bétail par exploitation.

Au tour des céréales

Dans les propositions de prix pour la campagne 1987/88, c'est au tour des céréales d'être dans le collimateur de la Commission. Si le collège bruxellois n'envisage pas d'augmenter la taxe de coresponsabilité versée par les producteurs, il n'est pas moins demandé au Conseil des ministres de suspendre les achats publics de février à mai et surtout de supprimer les majorations mensuelles des prix d'intervention. Ce qui aura des effets négatifs sur les revenus des exploitants, car de plus Bruxelles envisage des réductions de prix pour toutes les céréales sauf pour le blé tendre.

Pour toutes les autres principales productions, y compris le lait, un gel des prix est envisagé. De plus, la Commission recommande aux gouvernements membres de renforcer le système des distillations obligatoires pour les vins de table et de prélever une taxe supplémentaire à la production de sucre afin de couvrir le déficit prévu (185 millions d'ECU) au terme de la campagne en cours. C'est dire si les excédents et les contraintes budgétaires pèsent sur la politique agricole de l'Europe.

Revenir sur Fontainebleau

Le coût des MCM a conduit Bruxelles à demander aux Douze de modifier le système en vigueur. À Fontainebleau, les chefs d'État et de gouvernement avaient opté pour la solution qui consiste à ne plus créer, en cas de réaménagement du Système monétaire européen (SME) de MCM positifs qui jouent comme des subventions à l'exportation et des taxes à l'importation, normalement applicables aux pays à monnaie forte, RFA et Pays-Bas



notamment. Ces MCM devaient être transférés aux pays à monnaie faible. C'est pourquoi la France, l'Italie et l'Irlande se retrouvent depuis les ajustements d'avril 1986 et de janvier dernier avec un stock important de MCM négatifs qui sont des taxes à l'exportation et des subventions à l'importation. Ils ont l'avantage, lorsqu'ils sont réduits ou supprimés d'augmenter les prix intérieurs sans que les prix européens fixés en ECU n'enregistrent une hausse.

Le démantèlement des MCM négatifs entraîne toutefois une charge accrue pour le budget européen. Aussi la Commission envisage-t-elle de revenir sur la réforme de Fontainebleau et d'appliquer de nouveau l'ancien régime. Elle se propose cependant d'introduire des modifications (accroissement de la franchise par exemple) afin de réduire les montants qui seraient créés à l'avenir.

Dans cette perspective, la difficulté sera de les éliminer puisque les MCM positifs, lorsqu'ils sont réduits ou supprimés ont pour conséquence de baisser les prix allemands et néerlandais exprimés en monnaie nationale. Alors que l'engagement a été pris à maintes reprises de les supprimer, la RFA et les Pays-Bas appliquent toujours des montants compensatoires créés avant 1984. D'où une situation inextricable. D'autant plus qu'aujourd'hui, il n'existe pas moins d'une cinquantaine de MCM appliqués par tous les États membres y compris ceux qui comme le Royaume-Uni, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ne participent pas au mécanisme de changes du SME.

La pression américaine

Aux contraintes intérieures s'ajoutent celles venues de l'extérieur. « Les possibilités d'augmentation des exportations des grands pays producteurs, parmi lesquels se trouve la Communauté, paraissent relativement limitées », note la Commission dans le document agricole destiné à la réflexion sur le « développement de la Communauté » qui porte également sur le financement futur des politi-

ques communes et la « cohésion sociale », c'est-à-dire la solidarité entre le nord et le sud de la CEE.

L'étroitesse du marché libre donne lieu, depuis des années, à une compétition acharnée entre les pays exportateurs. Aux subventions à l'exportation des Douze, les États-Unis ont répondu par des programmes de ventes à bas prix. Le dernier en date (mai 1985) — dénommé Bicep — a permis aux producteurs américains de percer sur des marchés traditionnellement acquis à l'Europe (Maghreb et Proche-Orient essentiellement). Washington n'a pas pour autant renoncé à s'attaquer aux fondements mêmes de la PAC. Outre les restitutions, l'administration américaine, qu'elle soit républicaine ou démocrate, conduit un combat constant contre la préférence communautaire. Il ne se passe pas de mois, voire de semaines sans qu'un contentieux ne surgisse entre la CEE et les États-Unis.

Le récent conflit à propos du marché céréalier espagnol est symptomatique de la détermination américaine et de la faiblesse des Européens à résister aux pressions de Washington. Il s'en est suivi pour les exportateurs américains une baisse de leurs ventes. Les États-Unis ont obtenu un accès privilégié, pour le deuxième semestre 1986, pour des quantités s'élevant à 1,4 millions de tonnes et englobant le maïs, le sorgho et les produits de substitution.

L'accord intervenu en juillet 1986 ne devait être que « provisoire » selon les responsables communautaires. Le chantage américain les a fait changer d'avis.

Après plusieurs semaines de négociations sur fond de menace de guerre commerciale, la CEE et les États-Unis ont abouti à un arrangement d'une durée de 4 ans qui porte au total sur 2,7 millions de tonnes par an dont 400 000 tonnes de céréales pour le marché portugais. Ce volume global est à comparer au 1,6 million de tonnes annuelles offertes au début de la négociation par la Communauté. Ainsi les partenaires de l'Espagne et du Portugal se privent pour une très large part des débouchés potentiels qu'offrait le marché ibérique. C'est surtout une mauvaise affaire pour la préférence communautaire et l'unité du Marché commun.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES...

Quelle politique communautaire en matière d'environnement ? Réflexions sur un projet de quatrième programme

par Pierre MAILLET

Voilà une quinzaine d'années que la Commission se préoccupe explicitement de l'environnement. Trois programmes se sont succédé depuis que le premier a été adopté en 1973, et un quatrième programme d'action vient d'être soumis par la Commission au Conseil. Laissant à d'autres le soin de faire le bilan de l'action des trois premiers programmes (tâche difficile, car les objectifs étaient rarement définis avec rigueur), nous voudrions ici simplement faire ressortir les grandes lignes du projet de quatrième programme, puis présenter plusieurs réflexions sur l'esprit de ce document (1).

I. — Un ambitieux projet de résolution concernant le quatrième programme (1987-1992)

Des principes de base fermes et ambitieux, un contenu concret à la fois ample et assez général.

1. Les principes de base

Le premier programme définissait comme suit les objectifs : « Une politique de l'environnement dans la Communauté a pour but d'améliorer la qualité et le cadre de vie, le milieu ambiant et les conditions de vie des peuples qui en font partie. Elle doit concourir à mettre l'expansion au service de l'homme en lui procurant un environnement qui lui assure les meilleures conditions de vie possibles et à concilier cette expansion avec la nécessité de plus en plus impérieuse de préserver le milieu naturel.

Elle doit notamment viser à :

- prévenir, réduire et, dans la mesure du possible, supprimer les pollutions et nuisances,
- maintenir un équilibre écologique satisfaisant et veiller à la protection de la biosphère,
- veiller à la bonne gestion des ressources et du milieu naturel et éviter toute exploitation de ceux-ci entraînant des dommages sensibles à l'équilibre écologique,
- orienter le développement en fonction d'exigences de qualité, notamment par l'amélioration des conditions de travail et du cadre de vie,
- faire en sorte qu'il soit davantage tenu compte des aspects de l'environnement dans l'aménagement des structures et du territoire,
- rechercher, avec les États situés en dehors de la Communauté, des solutions communes aux problèmes d'environnement dans le cadre, notamment, des organismes internationaux.

Il s'agit, on le voit, d'une énumération ambitieuse, allant bien au-delà de ce qu'on entend souvent par protection de l'environnement, puisqu'elle traite simultanément du

(1) COM (86) 85 du 8 octobre 1986 : « Quatrième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992). Projet de résolution du Conseil des Communautés européennes ».

Cf. aussi COM (86) 76 du 19 février 1986 : « Nouvelles orientations de la politique de l'environnement ».



milieu naturel et de la qualité de la vie. La Commission continue à prendre ces objectifs comme point de départ.

Quelques principes fondamentaux de mise en œuvre étaient ensuite énumérés. Citons notamment :

- la priorité à donner à la prévention, plutôt qu'à la lutte ultérieure contre les effets des pollutions et nuisances,
- la nécessaire promotion de la recherche,
- le principe du pollueur-payeur, avec éventuellement des périodes de transition pour la mise en application de normes nouvelles,
- la prise en compte par chaque pays des effets de son comportement sur l'environnement dans les autres pays,
- la définition d'une conception claire et à long terme d'une politique européenne,
- la nécessaire sensibilisation et mobilisation de tous,
- la recherche systématique du niveau d'action (local, régional, national, communautaire, international) le mieux adapté,
- un progrès communautaire n'entravant pas d'éventuels progrès nationaux plus rapides.

Là encore, la Commission estime que ces principes restent valables. Elle constate en même temps que l'idée de la prévention prioritaire est largement acceptée depuis plusieurs années, et ajoute que « le contexte s'est à nouveau modifié. Il n'est plus sérieusement mis en doute que la politique de protection de l'environnement ait un rôle *central* à jouer dans l'ensemble des politiques communautaires et que la protection de l'environnement doive être considérée comme un facteur *fondamental* au moment des prises de décisions économiques. La persistance, et souvent l'accroissement, des problèmes posés par la détérioration de l'environnement ont convaincu la Commission que l'établissement de normes strictes en matière de protection de l'environnement n'est plus simplement une option ; il est devenu indispensable. De plus la Commission est également convaincue que, si l'on tient compte du désir croissant du public que soient améliorées les normes en matière de protection de l'environnement et que soient mis sur le marché des produits non polluants, que ce soit dans la Communauté ou dans le monde, l'industrie communautaire, si elle veut assurer sa position, va devoir s'efforcer de respecter ces normes et de fabriquer ces produits. La fixation de normes sévères en matière de protection de l'environnement est donc devenue un impératif et en fait, un impératif économique ».

Cette prise de conscience se reflète dans deux décisions politiques. D'une part, une déclaration du Conseil européen de mars 1985, selon laquelle la protection de l'environnement peut contribuer à une meilleure croissance économique et à la création d'emplois et doit résulter d'une action cohérente des États membres, d'où la décision que l'année 1987 sera désignée « année européenne de l'environnement ».

D'autre part l'insertion, dans l'Acte unique de décembre 1985, d'un titre VII consacré à l'environnement. Citons notamment, de l'article 130 R :

« 1. L'action de la Communauté en matière d'environnement a pour objet :

- de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement ;

- de contribuer à la protection de la santé des personnes ;
- d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

2. L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur. Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté.

4. La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les États membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures. »

L'article 130 S précise que, pour décider de l'action à entreprendre par la Communauté, le Conseil statuera à l'unanimité. D'où aussi, pour éviter des blocages intempestifs, l'article 130 T : « les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité ».

Enfin l'article 100 A précise que, dans ses propositions en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, la Commission prend pour base un niveau de protection élevé.

La politique de l'environnement a ainsi acquis progressivement droit de cité parmi les actions de la Communauté, ce qui donne toute son importance au quatrième programme.

2. Les lignes de force de la mise en œuvre de la politique.

Dans son dernier document, la Commission met l'accent sur quatre points essentiels.

Elle annonce d'abord son intention de *veiller* plus rigoureusement à une *transposition correcte*, rapide et complète des directives communautaires en législations nationales.

Le second point fort concerne *l'intégration avec les autres politiques communautaires* : « S'il est vrai qu'il ne peut pas y avoir de saine politique de l'environnement sans progrès sur le front économique et social, il est tout aussi vrai qu'il ne peut pas y avoir de progrès économique et social durable si les problèmes d'environnement ne sont pris en considération et envisagés comme un élément essentiel du développement économique et social ». « La Commission procède déjà à la mise au point de procédures internes efficaces garantissant que les besoins environnementaux sont pris en considération dans les processus d'évaluation et d'approbation des propositions concernant tous les développements à financer par les fonds structurels et les autres fonds communautaires ».

Ce souci d'une meilleure intégration peut être illustré par quelques exemples. Ainsi, pour la politique agricole, il faudra entreprendre des actions concernant « l'utilisa-

tion des produits agro-chimiques, le traitement des déchets agricoles et la conservation des espèces, des habitats et des paysages », ainsi que veiller à la surveillance systématique du dépérissement des forêts. En ce qui concerne l'industrie, « qu'il soit ou non facile pour une industrie déterminée de répondre au besoin de normes plus strictes en matière d'environnement, la Commission est convaincue que, d'une façon générale, dans les années 1990, la compétitivité de l'industrie communautaire sur les marchés mondiaux dépendra en partie de la conformité de ses produits à des normes environnementales au moins aussi strictes que celles de ses concurrents. Dans le cas contraire, les producteurs de la Communauté perdront des parts de marché non seulement sur les marchés internationaux, mais aussi sur le marché intérieur ». Si l'intégration des besoins environnementaux dans les politiques et programmes de développement régional revêt une importance particulière, il faut aussi tenir compte du fait que les améliorations nécessaires de l'environnement peuvent avoir sur les entreprises existantes un impact financier préjudiciable au développement de certaines régions ; aussi la Commission envisage-t-elle d'utiliser le FEDER à « aider les régions défavorisées de la Communauté à appliquer les directives communautaires en matière d'environnement, encourageant ainsi à la fois le développement socio-économique de ces régions et l'application de la politique communautaire de l'environnement ». Enfin, les liens avec l'énergie sont évidents.

Sur les *instruments d'action*, « on dispose de tout un éventail de mesures et procédures pour améliorer ou maintenir la qualité de l'environnement. Ces mesures comprennent non seulement la réglementation des produits, procédés, émissions et déchets, mais aussi différents instruments économiques (tels que taxes, redevances, aides d'État, autorisations de décharges négociables) et accords avec les pollueurs. Le choix de l'instrument ou des instruments les plus appropriés à utiliser dans chaque cas particulier dépendra des circonstances, du cadre juridique et administratif et de la nature des problèmes d'environnement à résoudre ». « La Commission envisage d'entreprendre de nouveaux travaux dans ce domaine en vue de développer l'utilisation d'instruments économiques en soutien de la législation communautaire ».

Enfin le document souligne « la nécessité de rendre l'ensemble du processus de réglementation et d'application des règles existantes *plus transparent*, en particulier en ce qui concerne l'information du public. Dans ce contexte, il est important d'améliorer les possibilités données par les réglementations nationales aux individus et aux groupes de défendre leurs droits ou intérêts dans les procédures administratives. La Commission estime qu'une attention particulière doit être accordée aux situations dans lesquelles l'accès à l'information assure une meilleure protection de l'homme ou de l'environnement, soit grâce à une meilleure application des règlements, soit par d'autres voies ». Elle se propose de publier tous les trois ans, à partir de 1987, un rapport sur « l'état de l'environnement » de la Communauté.

« Les problèmes de pollution se caractérisent par quatre facteurs principaux : le polluant, l'origine du polluant, le milieu ou les milieux dans lesquels le polluant est rejeté et dans lesquels il apparaît ou par lesquels il est transporté et l'organisme ou l'environnement-cible. Toute action anti-pollution doit être orientée sur un ou plusieurs de ces éléments du problème ». Jusqu'à présent, la politique de l'environnement a été plutôt axée sur une approche sectorielle ; mais une conséquence frappante en est que, lors-

que les normes sont renforcées dans un secteur, les pressions risquent de s'accroître dans un autre ; ainsi, si les rejets dans l'air ou dans l'eau sont limités, l'élimination dans le sol peut sembler une solution préférable. Il devient donc utile de *développer une approche multimilieux*. Ainsi, par exemple, il y aurait lieu d'utiliser une approche intégrée des produits chimiques orientée sur la substance, ou d'avoir une connaissance plus complète de l'ensemble des émissions dans l'air, dans l'eau et dans le sol, en provenance des grandes sources d'émission.

3. Les actions concrètes envisagées.

Le mémorandum passe en revue un vaste ensemble d'actions à poursuivre ou engager dans des secteurs spécifiques. Sont ainsi examinés la pollution atmosphérique, l'eau douce et l'eau de mer, les produits chimiques, la biotechnologie, le bruit, la sécurité nucléaire, la conservation de la nature et des ressources naturelles, la protection du sol, la gestion des déchets, les zones urbaines côtières et de montagne. Ce n'est pas le lieu d'entrer ici dans le détail de ces propositions, pour lequel le lecteur pourra se reporter au document de la Commission. On peut seulement remarquer l'extrême variété des domaines concernés et des problèmes à résoudre.

En conclusion, « au cours de la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement, la Communauté devra donc relever un défi dans le domaine de l'environnement, celui de passer de l'habitude de réagir aux problèmes environnementaux après qu'ils se soient posés à une approche générale préventive, basée sur le respect de normes environnementales strictes dans tous les secteurs de l'environnement, et ce en affectant une faible part des importantes ressources et capacités scientifiques, technologiques et industrielles de la Communauté au développement et à l'utilisation des équipements, technologies, pratiques administratives et de gestion nécessaires pour atteindre ces normes, et en même temps de trouver les moyens de tirer profit de cette évolution du point de vue économique et de l'emploi ».

II. — Quelques commentaires : politique d'environnement, croissance, décentralisation, priorités.

Depuis que, il y a une vingtaine d'années, le thème de la défense de l'environnement a envahi le champ de la conscience collective occidentale, il a connu de substantielles transformations. Au départ, il s'est focalisé sur des problèmes patents et indiscutables, telles que les pollutions massives de l'air ou de l'eau ainsi que sur un sujet qui n'est simple qu'en apparence, celui de l'épuisement des ressources naturelles ; puis, le domaine concerné a évolué : d'un côté, il s'est élargi et on a de plus en plus parlé de la qualité de la vie en général, sans jamais définir d'ailleurs clairement ce qu'on entendait par là ; d'un autre côté, on a vu s'amplifier des préoccupations plus subtiles, relatives aux effets nocifs, même à faible dose, de produits toxiques. À la lutte contre des polluants massifs, relativement facile à définir — sinon à mettre en œuvre —



vient s'ajouter le souci de réduction de risques — souvent cancérogènes — mal connus ; à côté de la réduction de pollutions assez évidentes (il n'est pas normal que l'eau de la rivière soit glauque et trouble, que l'air ne soit pas clair) s'ajoute le problème de la « gestion des risques », qui ne sont pas pleinement éliminables, avec lesquels il faut donc apprendre à vivre, mais qui sont difficiles à évaluer. La politique de l'environnement doit prendre ainsi une dimension nouvelle (2).

Face à cette modification dans la nature du défi à relever, le caractère ambitieux, mais un peu flou du programme proposé par la Commission pour une politique communautaire de l'environnement amène à se poser un certain nombre de questions, concernant notamment la cohérence avec la politique de croissance, l'ampleur souhaitable de l'action communautaire face aux actions nationales et la définition de priorités.

1. Environnement et croissance.

Actuellement, le problème crucial de la Communauté est évidemment celui du chômage. Divers travaux ont montré clairement qu'on ne peut espérer réduire celui-ci que si on a une reprise de la croissance, d'où les propositions de la Commission pour une stratégie de croissance pour l'emploi.

Le document se réfère à plusieurs reprises à un texte du Conseil européen de mars 1985 « Le Conseil européen estime qu'une politique communautaire pour la protection de l'environnement doit s'inspirer des considérations suivantes :

(i) partant de la constatation qu'elle peut contribuer à une meilleure croissance économique et à la création d'emplois, il affirme sa volonté de donner à cette politique la dimension d'une composante essentielle des politiques économique, industrielle, agricole et sociale mises en œuvre par la Communauté et par ses États membres ». Affirmation fondamentale, mais que le document ne justifie pas, se bornant à invoquer l'argument d'autorité : le Conseil a dit que ...

Quelques réflexions complémentaires ne sont alors pas inutiles.

En fait, dans cette formulation, trois idées différentes sont exprimées :

— la prise en compte de l'environnement est un ingrédient nécessaire d'une stratégie de développement à long terme. Sous une forme aussi générale, on ne peut qu'être d'accord ; par contre, lorsqu'on précise le contenu de cette politique, les problèmes surgissent, car la protection de l'environnement vient alors en concurrence avec de nombreux autres objectifs. On peut à cet égard regretter qu'après avoir posé le problème de façon très large, en parlant de qualité de la vie, le document se limite à la protection de l'environnement physique. L'Acte unique va plus loin, qui parle également de la santé des personnes, qui recouvre à la fois la santé physique et l'équilibre

psychique — voir la définition de la santé par l'OMS : parfait bien-être physique, psychique et social — .Le psychisme de l'individu, lié par exemple à l'organisation des villes, aux conditions de travail, à la sécurité de l'emploi, vaut bien autant que la qualité de l'environnement physique ; or les difficultés, dans tous les pays, du bouclage des comptes de la Sécurité sociale, amènent à penser que des arbitrages délicats seront nécessaires, qui ne sont pas évoqués ;

— la politique de l'environnement est compatible avec la croissance. Ici, le document remarque avec beaucoup de pertinence que la compétitivité est liée à la capacité d'offrir des standards environnementaux élevés (cf. citation reproduite plus haut). Cela paraît très pertinent pour les produits qui sont vendus ; la concurrence mondiale, on l'a souvent observé, se fait au moins autant par la qualité que par les prix, et l'aptitude à ne pas dégrader l'environnement est à cet égard un élément qui prend une importance croissante pour de nombreux produits (dont l'automobile n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres), à côté d'éléments relatifs à la sécurité d'utilisation. Par contre, la façon dont sont fabriqués ces produits, sur le territoire national ou communautaire, n'importe guère à l'acheteur extérieur : ce qui compte, c'est le caractère non polluant de l'automobile ou du produit chimique, mais non le fait que l'usine où ils ont été fabriqués ait ou n'ait pas pollué l'atmosphère par ses installations de chauffage ou la rivière proche par ses rejets polluants. L'argument de la compétitivité est donc limité, important pour les produits fabriqués, mais non pour les procédés de fabrication mise en œuvre.

Mais il faut également tenir compte du fait que la protection de l'environnement entraîne des dépenses : si celles-ci sont à la charge des entreprises, elles viennent réduire leur compétitivité ou réduire leurs ressources d'autofinancement, et donc leurs investissements ; si elles sont à la charge des budgets publics, on se heurte au fait, souvent souligné par la Commission, que ceux-ci sont depuis plusieurs années en fort déficit et qu'une telle situation est préjudiciable à la croissance. Il ne suffit pas d'affirmer que la prévention de la pollution coûte souvent moins cher que la correction de ses effets, il faut aussi tenir compte que la première engage des dépenses immédiates, la seconde des dépenses différées. Le document soulève le problème pour les régions les moins développées de la Communauté, on peut penser qu'il a une portée assez générale, et qu'il est donc excessif d'affirmer qu'actuellement une politique de l'environnement soit pleinement (sic) compatible avec la croissance : en fait, le niveau des normes et leur cadence d'introduction doivent être regardés de près ;

— enfin il est hardi d'écrire que la protection de l'environnement contribue à créer des emplois. Certes, toute satisfaction d'une demande ne peut être obtenue qu'avec du travail, mais ceci est vrai de toute demande. La politique de l'environnement requiert des emplois, mais une politique d'amélioration du logement des personnes âgées, de fourniture d'équipements aux PVD, de formation de la main-d'œuvre, de modernisation de l'industrie européenne, créerait aussi des emplois. Si on finance l'une au détriment des autres, c'est une modification dans la nature des emplois, ce n'est pas une création nette (3).

(2) Une présentation très claire de cette évolution figure dans un article de William D. Ruckelshaus, directeur de l'Environment Protection Agency américaine, dans *Issues in Science and Technology* et reproduit en français dans *Dialogue*, N° 1, 1986, sous le titre « Des risques calculés ».

(3) Ce n'est que si elle ne requiert pas de financements, ou si elle mobilise les chômeurs inemployables autrement, que la protection de l'environnement peut sans aucun doute engendrer une activité nouvelle. Mais tout le document se réfère exclusivement à des normes nouvelles ou rehaussées, que tous les producteurs devront respecter.

La première étape de toute politique d'environnement devrait donc se terminer par la fixation de « niveaux de protection » jugés souhaitables et compatibles avec l'ensemble des autres objectifs économiques et sociaux.

La seconde étape consiste à déterminer comment assurer le respect de ces niveaux. Ici, deux grandes formules sont concevables : l'une, rigide, consiste à imposer à chaque pollueur potentiel le respect de normes (interdiction de rejeter plus de x mmg de telle substance par unité de volume, etc), l'autre introduit plus de souplesse et laisse au pollueur le choix entre respecter ces normes physiques ou payer un droit de les transgresser, l'idée étant que, avec les péages ainsi collectés, un organisme public procèdera à la dépollution ; ainsi, par exemple, pour un ensemble d'usines situées le long d'une portion de cours d'eau, la première formule supprimera des rejets, par dépollution dans chaque usine, la seconde tolérera des rejets, qui feront l'objet, quelques hectomètres plus loin, d'une extraction de l'eau dans une station d'épuration collective ; c'est à chaque usine d'adopter la solution la plus économique, d'une épuration individuelle ou du versement d'un péage (4). Bien entendu, le choix juridico-économique ne peut être ouvert que s'il y a choix technique : on ne peut tolérer moyennant péage des effluents polluants que si on est capable physiquement de les éliminer ultérieurement ou, au moins, d'en neutraliser les effets nocifs, grâce aux recettes procurées par le péage.

Dans la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur, la recommandation de 1975 relative à l'imputation des coûts prévoyait déjà l'imposition de redevances lorsque les circonstances le justifient. Dans son document actuel, la Commission fait un pas de plus dans cette voie, puisqu'elle veut développer l'utilisation d'instruments économiques en soutien de la législation communautaire (5 bis) Cette formule paraît effectivement la meilleure ; d'une part, elle introduit un degré de souplesse supplémentaire ; d'autre part, elle évite une prolifération de réglementations et donc la difficulté d'en surveiller l'application ; il ne suffit pas en effet de prendre des directives communautaires, il faut que celles-ci se traduisent bien dans les législations ou réglementations nationales (selon le rapport de la Commission, cela laisserait fortement à désirer), il faut enfin que les textes nationaux soient effectivement appliqués. Une inflation de textes, non complétée par un strict contrôle de leur application, est un coup d'épée dans l'eau, pire, c'est une incitation au dévoiement du fonctionnement de la société par le non-respect des lois.

Il faut toutefois noter que le principe ne vaut que si les sommes collectées au titre de péage sont bien utilisées à la lutte contre la pollution et ne seront pas détournées

(4) Une formule extrême consisterait à ce que la puissance publique lance sur le marché des « bons de pollution », dont la vente aux industriels permettrait de financer le coût des campagnes de dépollution. Une fois ces titres introduits sur le marché, les entreprises les achèveront et les échangeront entre elles, jusqu'à ce que chaque société ait atteint le seuil où elle estime moins coûteux d'éliminer elle-même la pollution engendrée par ses activités que de continuer à payer des bons ». Cf. l'article de William Tucker, paru dans *The American Spectator* et reproduit dans *Dialogue*, N° 1, 1986.

(5) Les Français n'ont pas oublié que la vignette automobile avait été créée initialement comme un instrument de solidarité avec les personnes âgées, donc constituant une ressource affectée, formule dont les ministres des Finances ont horreur parce qu'elle réduit leur marge de jeu et qu'ils cherchent donc à faire disparaître le plus vite possible.

(5 bis) Cf sur ce sujet l'article de Jean DUREN. Le pollueur payeur : l'application et l'avenir du principe, à paraître dans le numéro de mars 1987.

vers l'alimentation d'un budget plus général, comme on en a eu trop souvent des exemples (5).

On peut également s'interroger sur l'opportunité de prévoir une assistance spécifique pour les régions défavorisées ou en déclin ; il est certain que toute charge nouvelle imposée à ces régions risque de les handicaper, mais là encore un choix fondamental est à faire entre des « aides » ponctuelles et spécifiques (ici pour supporter les charges découlant de la politique de l'environnement, mais à un autre moment, on proposera un tarif préférentiel pour l'électricité ou le transport ferroviaire, certaines atténuations fiscales, etc.) et une aide générale, ne venant alors pas biaiser les choix économiques et technologiques de l'entreprise. En d'autres termes, une politique régionale d'ensemble et non des politiques régionales partielles et non coordonnées. Au moment où la Commission, dans son rapport économique annuel, plaide (à juste titre à notre avis) pour une atténuation des réglementations et des mesures trop spécifiques qui ont tendance à réduire la souplesse de l'économie, il ne faudrait pas proposer de prendre dans des domaines particuliers le contrepied de cette attitude générale.

2. À quel niveau définir la politique d'environnement ?

Le vif débat qui règne en Europe actuellement sur plus ou moins d'États ou un meilleur État amène — ou devrait amener — à une interrogation en profondeur sur la définition des tâches de l'État centralisé, c'est-à-dire sur le double partage, d'une part entre la puissance publique et les agents économiques privés, d'autre part entre les divers niveaux, plus ou moins décentralisés, de la puissance publique nationale.

Le même problème se pose pour la Communauté européenne, étant donné l'ambivalence des tâches dévolues aux institutions communautaires, qui peuvent se regrouper en trois volets :

- organiser et faire fonctionner le Marché commun (les quatre libertés, la politique de concurrence) ;
- assurer la coordination nécessaire des politiques macro-économiques (par exemple faire fonctionner le SME) ;
- traiter au niveau communautaire diverses questions économiques et sociales.

Le premier volet fait l'objet de stipulations très précises dans le Traité, les deux autres y sont abordés avec des formulations beaucoup plus souples et générales et leur mise en œuvre nécessite une perpétuelle réflexion sur ce qu'il est réellement nécessaire de faire au niveau communautaire. Ainsi, la définition de l'étape finale et surtout de la progression vers l'Union économique et monétaire a-t-elle demandé des années de discussion, avant que les partenaires parviennent à une position à peu près commune (6).

Pour le troisième volet, la réponse dépend de l'attitude *a priori* face à la centralisation et la décentralisation, atti-

(6) Et encore, s'il y a accord sur l'utilité d'un bon fonctionnement du SME, le degré et les modalités de coordination des politiques économiques continuent-ils à faire l'objet de vives discussions. Cf. par exemple l'article de Steinherr « Convergence et coordination des politiques macro-économiques : problèmes fondamentaux », publié dans *Économie européenne* N° 20 juillet 1984 et les rapports présentés au colloque 1985 de la Confédération des associations européennes d'économistes, publiés dans *Recherches économiques de Louvain*, N° 3-4, 1985.



tude sous-tendue à la fois par des présupposés idéologiques, par l'engrenage classique selon lequel le pouvoir appelle le pouvoir et enfin par la vision socio-politique du moment sur le meilleur moyen, pour chaque acteur, d'arriver à ses fins. Le premier élément laisse ouverte la porte à des discussions interminables, tout au plus peut-on faire remarquer qu'il semble y avoir actuellement, dans la plupart des pays membres, une attitude favorable à la décentralisation et qu'il serait alors curieux que la Communauté en tant que telle joue le mouvement en sens inverse. Le second élément est plus subtil : chaque acteur (individu, groupement et association, parti politique, entreprise) a certaines idées sur ce qui lui semble souhaitable et peut alors essayer d'obtenir, par une décision communautaire, ce qu'il ne parvient pas à obtenir de décisions nationales ou régionales : l'on voit ainsi certains partis, en principe plutôt réticents devant le pouvoir de l'État, voter à Strasbourg des résolutions favorables à des interventions supérétatiques. Enfin l'attrait du pouvoir est une réalité : une administration a toujours tendance à vouloir en faire plus, une assemblée parlementaire, surtout lorsqu'elle a peu de pouvoirs réels, va chercher à se mêler de tout, à l'affût de points d'impact où elle pourrait exercer son influence. Tout cela est humain, sinon raisonnable et bénéfique pour les populations ...

Les institutions communautaires doivent évidemment être très attentives à ne pas se laisser embarquer excessivement dans cette voie et choisir avec soin les points où elles cherchent à agir elles-mêmes, d'abord en application du souci général de confier l'action au niveau où elle a le plus de chances d'être efficace, mais aussi pour une raison plus pragmatique.

En effet, la multiplication des interventions de la part d'un pouvoir, quel qu'il soit, avec les frictions qu'elles engendrent inévitablement, risque de dresser les assujettis contre ce pouvoir, y compris dans les domaines où sa compétence est objectivement indiscutable. Les États très centralisés, comme l'État français, expérimentent actuellement cette situation. Mais cela vaut aussi bien pour la Communauté, avec la complication supplémentaire que, dans le jeu décisionnel communautaire, il y a un ensemble d'acteurs de plus, les gouvernements nationaux. Les institutions communautaires inspiratrices d'actions nouvelles, c'est-à-dire la Commission aux termes du Traité et le Parlement *motu proprio*, se présentent à cet égard, comme concurrentes de ces gouvernements nationaux, dont l'accord est nécessaire pour toute décision au sein du Conseil (à l'unanimité ou à la majorité). Une multiplication de propositions d'actions communautaires risque ainsi de cabrer les gouvernements et aussi de faire se diluer les discussions, au détriment des débats et accords sur les points vraiment fondamentaux.

En sens inverse, il est vrai, l'intervention communautaire dans des domaines qui intéressent directement les habitants de l'Europe est un moyen précieux de les sensibiliser à la construction européenne et de les mobiliser au service de celle-ci. Or, on a de plus en plus de raisons de penser que l'Europe se fera plus sous la pression de la base qu'à partir d'impulsions des gouvernements ; ceux-ci sont trop empêtrés dans leurs problèmes intérieurs, soutenus par des majorités souvent faibles et assez changeantes, pour oser, autrement que dans des décisions ou des communiqués à l'issue de sommets, s'embarquer hardiment dans des opérations nouvelles dont leurs administrations leur montrent plus les inconvénients que les avantages. C'est de l'initiative des individus ou des entreprises (comme par exemple pour le développement

de l'usage de l'écu privé) ou de la pression de groupes organisés qu'on peut attendre le plus de pressions pour de nouveaux progrès. Il y a là un élément de dynamisme qu'il faut utiliser.

Cette définition du niveau de centralisation souhaitable est une question qui concerne tout particulièrement la politique de l'environnement. Une distinction est évidemment à faire entre les divers cas. Les pluies acides ou le mercure, que la Suède déplore de voir venir de certaines régions industrielles de la CEE, le sel des mines de potasse d'Alsace ou les polluants des usines chimiques de Bâle que les Néerlandais voient arriver dans l'eau du Rhin, le nuage radioactif de Tchernobyl qui parcourt l'Europe, sont des exemples de cas, nombreux, où le problème ne peut être traité qu'à un niveau international ; la Communauté peut alors jouer un rôle de premier plan pour harmoniser les positions des pays membres (ce qui peut être absolument nécessaire pour le bon fonctionnement du marché intérieur) et parler d'une seule voix, donc avec beaucoup plus d'autorité, dans les enceintes internationales.

À l'inverse, on trouve des cas plus nuancés. La Commission en mentionne un fort intéressant, lorsqu'elle écrit : « C'est l'agriculture qui, au fil des siècles, a modelé le paysage européen. Le développement des pratiques agricoles modernes suscite toutefois des questions qui exigent une réponse urgente. L'utilisation inappropriée des terres nuit à la qualité du paysage et des régions présentant un intérêt particulier pour la conservation ; une utilisation inadéquate des produits chimiques et les décharges incontrôlées de déchets agricoles polluent les réserves d'eau et causent des dommages à la faune et à la flore sauvages. La politique agricole commune peut davantage s'efforcer de créer un cadre dans lequel l'agriculture respectera l'environnement et conservera l'incalculable héritage des sites et des espèces. Le développement des zones forestières de la Communauté doit être envisagé et peut contribuer à la protection de l'environnement ».

Certains aspects, comme la pollution de l'eau, revêtent souvent un aspect international ; par contre la préservation du paysage est par définition un problème localisé. Certes, elle intéresse *a priori* tous ceux qui pourront venir en jouir lors de voyages ou de séjours dans ces régions, mais il est fortement à craindre que des décisions prises à un niveau trop centralisé tiennent fort mal compte des spécificités de chaque cas et ne soient pas appliquées, car heurtant excessivement les habitants du lieu. Le risque de technocratie et de bureaucratie est grand (7).

Il est intéressant de signaler ici l'attitude déclarée des Européens. Le dernier euro-baromètre a demandé aux interviewés s'ils pensaient « préférable que les décisions soient prises par chaque pays séparément ou par l'ensemble des pays de la Communauté européenne » et ceci pour dix problèmes. Sur le thème « protéger la nature et lutter contre la pollution », la réponse est massivement en faveur d'une action d'ensemble (77 % contre 20 %) et ceci dans presque tous les pays (position plus nuancée en Irlande et Grèce), y compris au Danemark, dont les habitants sont souvent très réticents à des actions communautaires.

(7) On peut donc se demander si c'est bien le rôle de la politique agricole commune de chercher à traiter le problème.

De tels résultats pourraient *a priori* pousser à développer des actions communautaires. On sait toutefois la prudence avec laquelle il faut prendre les réponses à des questions très générales qui n'engagent pas l'interviewé ; ainsi le même sondage demandait si le pays d'appartenance devait venir en aide à un autre pays membre connaissant des difficultés et 77 % étaient favorables à cette idée, mais quand on précise en demandant si l'individu accepterait pour cela des sacrifices personnels (par exemple payer un peu plus d'impôts), les oui descendent à 42 % et les non montent à 46 %.

On peut estimer que les personnes interrogées sur la politique d'environnement ont pensé tout particulièrement aux pollutions franchissant les frontières et la réponse va alors de soi, il est possible aussi qu'ils espèrent que des décisions communautaires viendront stimuler des réalisations en bousculant les inerties nationales ou régionales.

Mais face à des ukases précis venant de Bruxelles pour traiter des problèmes locaux, il est probable qu'on verrait des réactions encore plus vives que celles qu'on voit en France à des directives venant des « bureaux parisiens » (8).

Il serait regrettable que, par un interventionnisme excessivement centralisé, on parvienne à braquer les habitants de l'Europe contre la nécessaire politique de l'environnement et, par ricochet, contre les institutions communautaires et la construction européenne. Il est alors de première importance de bien faire la distinction entre le « noyau dur » des mesures à décider communautairement et la vaste panoplie des mesures dont la responsabilité peut et doit être laissée à des organes plus décentralisés. L'expérience montrera progressivement si les Européens ont à leur égard des visions analogues ou substantiellement différentes (9).

On peut ajouter une considération supplémentaire pour la lutte contre les pollutions physiques. Comme on l'a indiqué plus haut, le problème va de plus en plus prendre la forme de « gestion de risques » avec lesquels il faut vivre : l'idée d'un monde sûr est en effet totalement irréaliste. Il faut apprendre aux populations à vivre avec des risques et à peser correctement les avantages et les inconvénients des mesures visant à les réduire. « La tâche est malaisée, car les pouvoirs publics sont constamment aux prises avec le dilemme fondamental de tout gouvernement démocratique, qui les oblige à choisir entre le fait de dire aux gens ce qu'ils souhaitent entendre, ou de leur dire ce qu'ils ont intérêt à savoir » et on peut penser, comme l'écrivait René Dubos, que la meilleure manière de s'attaquer à une tâche aussi formidable est « de penser globalement et d'agir

localement ». En habituant les gens à regarder en face le danger et les moyens de l'atténuer, on ferait disparaître les peurs imaginaires et on renforcerait une démarche démocratique dans la lutte contre les pollutions.

3. Quelles priorités pour l'action communautaire ?

Le document de la Commission constitue plus un inventaire qu'un programme faisant ressortir clairement des priorités. C'est compréhensible pour un projet qui vise à obtenir un engagement de principe du Conseil pour une période de six ans, mais l'étape suivante devra évidemment choisir les points sur lesquels il faudra porter tout spécialement l'effort. Sur ce futur et nécessaire classement, on peut présenter quelques remarques.

Il paraît d'abord fondamental que la Communauté évite la dispersion et sache résister aux pressions variées qui l'incitent à s'occuper de tout. Elle sera plus efficace et rehaussera son prestige si elle sait se limiter à quelques points essentiels — et reconnus comme tels — et, par cette concentration de ses efforts, pourra obtenir des résultats tangibles, voire même spectaculaires.

Les critères de choix découlent évidemment de ce qu'on attend d'une politique de l'environnement et on a vu précédemment que trois grands types de considérations motivent une telle action : des considérations économiques visant le renforcement de la compétitivité de l'économie européenne, des considérations sociales se préoccupant de la qualité de la vie des citoyens, des considérations écologiques sur la protection de la nature. Considérations interdépendantes, mais néanmoins différentes et défendues par des acteurs ou des groupes de pression différents.

Du point de vue économique, le point crucial est de définir, pour les produits vendus — et notamment pour ceux pouvant donner lieu à d'amples exportations —, de normes uniformes pour l'ensemble de la Communauté et assurant un degré assez élevé de protection. Ce degré est donc à définir par référence à ce qui est envisagé ou décidé dans le reste du monde : c'est la considération mondiale qui est ici déterminante, et l'appréciation des entreprises doit être ici un élément de première importance dans le choix du degré de protection. La définition de normes européennes uniformes est également un élément décisif pour la création d'une industrie ayant une image de marque européenne aux yeux du reste du monde.

(9) Ce thème de la plus ou moins grande décentralisation des normes relatives à l'environnement peut également être regardé sous l'angle de la constitution du marché commun. Il est évident que, plus la décentralisation est forte, plus les disparités entre normes peuvent être substantielles, ce qui peut paraître en contradiction avec l'idée d'un marché commun.

(8) Si les directives venant « d'en haut » sont ainsi à manier avec beaucoup de réserves, par contre une stimulation par le haut d'initiatives prises à la base peut être excellente. Ainsi un certain financement européen de projets concernant le développement de nouvelles technologies propres, la mise au point de nouvelles techniques et méthodes de mesure et de surveillance de la qualité de l'environnement naturel, le maintien ou le rétablissement de biotopes gravement menacés, projets proposés par les pays, a été assuré sur la base du règlement 1872/84 portant sur des actions communautaires pour l'environnement. Même si les sommes en jeu sont modiques (quelques millions d'ECU), il s'agit là d'un moyen intéressant de sensibiliser une fraction de l'opinion publique à la réalité de l'Europe. Cf. le document COM (86) 729 « Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'application du règlement (CEE) n° 1872/84 du Conseil portant sur des actions communautaires pour l'environnement ».

Il y a lieu en fait, ici aussi, de faire une distinction entre ce qui concerne les produits fabriqués et les procédés de fabrication. Pour les produits, on retrouve le problème général des normes : pour qu'il n'y ait pas d'obstacles à la libre circulation, il faut qu'il y ait, ou bien des normes uniques, ou bien l'acceptation, sur tout le territoire communautaire, de produits dès lors qu'ils respectent les normes du pays où ils sont fabriqués. Pour les procédés de fabrication, par contre, on peut envisager que les normes soient différentes sur les divers points du territoire ; de même qu'il y a des différences d'origine géographique (proximité des sources d'énergie, des ports d'approvisionnement, facilité du transport, etc.), on peut admettre qu'il y ait aussi des différences d'origine psychologique, concernant ici la plus ou moins grande tolérance des pollutions, les unes et les autres constituant en quelque sorte des « données de la nature ».



La prise en compte du souci de la qualité de la vie peut mener à des conclusions sensiblement différentes. Le point de départ doit évidemment être le point de vue des populations concernées, qui ne peut s'exprimer que par un mécanisme politique ; la question de base est alors, comme on l'a évoqué plus haut, de définir le niveau géographique optimal de révélation d'un tel point de vue, en veillant à ce que cette procédure de révélation permette de bien poser le problème en termes de choix entre plus de protection de l'environnement et moins d'autre chose (à préciser clairement). On a de sérieuses raisons de penser que cette hiérarchie des préférences est différente d'un pays à l'autre de la Communauté, peut-être même d'une région à l'autre dans les pays les plus vastes.

Enfin le point de vue écologique (à distinguer du point de vue des écologistes, qui constituent un groupe de pression ni moins ni plus respectable que les autres) est l'expression d'une analyse scientifique du fonctionnement de l'écosystème. À ce titre, il fournit une base d'informations fondamentale pour les autres points de vue, mais avec deux limitations.

Il faut d'abord constater que, plus nous avançons dans l'exploration du sujet, plus les connaissances deviennent insuffisantes ; comme le dit Ruckelshaus : « Les risques inhérents aux substances toxiques — à l'inverse des effets tangibles, visibles et malodorants de la pollution, qui déclenchèrent la première révolution écologique — sont dans une large mesure des extrapolations fondées sur des découvertes scientifiques. La science, toutefois, est rarement unanime ou formelle dans ses oracles, en particulier lorsque les données requises pour qu'on puisse parler d'objectivité scientifique font pratiquement défaut ».

D'autre part, l'information scientifique ne peut suffire à elle seule pour orienter les choix. La connaissance des contraintes naturelles est indispensable, mais ne peut être l'élément déterminant des orientations ; la nature est au service de l'homme, et pas l'inverse, même si la symbiose homme-nature est une donnée à respecter et à faire fonctionner correctement, en tenant le plus grand compte du caractère irréversible (ou apparemment tel, en l'état actuel de nos connaissances) de certaines évolutions ou transformations.

Comme l'écrit le grand physicien Alvin Weinberg : « Toute tentative en vue de régler des problèmes sociaux par les méthodes scientifiques repose sur des réponses à des questions qui peuvent être posées à la science, mais auxquelles celle-ci n'est pas en mesure de répondre. Je propose le terme de *transscientifique* pour qualifier ce type de questions... La science n'a pas le monopole de la sagesse dans un domaine qui la transcende : elle devra se conformer aux vœux de l'opinion publique et de ses représentants ».

* *
*

Rien dans le rapport analysé ne donne sérieusement motif à craindre que la pensée des services de la Commission soit en opposition avec ce qui vient d'être écrit (sauf peut-être les relations avec la croissance). Mais, comme dit le proverbe, si cela va de soi, cela va encore mieux en le disant. Et on peut regretter que sur certains points, le document de la Commission ne soit pas plus explicite.

LA LIBÉRATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX ET L'INTÉGRATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ

Jean-Pierre BACHÉ (*)

La liberté des mouvements de capitaux figure dans le traité de Rome comme l'un des fondements de la Communauté économique européenne, au même titre que la libre circulation des personnes, des marchandises et des services.

Pourtant, les progrès accomplis en ce domaine sont restés très limités, si bien qu'à la fin des années soixante-dix le degré de libération des mouvements de capitaux était moins élevé dans la Communauté qu'au tout début de la décennie précédente. Cette situation contraste avec les résultats acquis dans d'autres domaines de la construction européenne et avec le développement considérable du phénomène financier dans les relations internationales.

En 1983, la Commission a décidé de réouvrir le débat communautaire sur ce thème en présentant au Conseil une communication sur l'intégration financière (1).

En 1986, le président Delors faisait de cette question une des toutes premières priorités de l'action communautaire et la Commission présentait un programme (2) s'assignant comme objectif final la libération complète des mouvements de capitaux dans la Communauté à l'horizon 1992.

L'objet de cet article est de présenter les initiatives récentes prises par la Commission. Il s'attache particulièrement à mettre en évidence les raisons pour lesquelles la libération des mouvements de capitaux, d'objectif longtemps considéré comme secondaire, constitue aujourd'hui un élément central dans la réalisation d'une union économique et monétaire de la Communauté.

I. — La libération des mouvements de capitaux, un objectif longtemps considéré comme secondaire

1. Les dispositions du traité

Le rôle second attribué à la libre circulation des capitaux dans la construction européenne apparaît clairement dans les dispositions prévues à cet effet dans le traité de Rome.

L'article 67 pose le principe de la liberté des mouvements de capitaux mais en limite aussitôt la portée en stipulant que les entraves aux mouvements de capitaux ne doivent être levées que « progressivement » et seulement « dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun ». Il n'est pas prévu de calendrier fixant les étapes successives d'un démantèlement des restrictions. Aux termes de l'article 69, c'est au Conseil qu'il

(*) Fonctionnaire à la Direction générale des affaires économiques et financières de la commission des Communautés européennes.

Le présent article se fonde sur les communications présentées sur ce thème par la Commission au Conseil et sur les travaux effectués au sein des services de la Commission. Les vues exprimées ici n'engagent toutefois que leur auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de la Commission.

(1) Communication de la Commission au Conseil sur l'intégration financière de la Communauté — COM (83) 207 — avril 1983.

(2) Communication de la Commission au Conseil sur le programme pour une libération des mouvements de capitaux dans la Communauté — COM (86) 292 — mars 1986.



appartient, par voie de directives, sur proposition de la Commission, de déterminer le rythme et les modalités de cette libération (3). Ces directives peuvent toutefois être adoptées, depuis la fin de la période transitoire, à la majorité qualifiée.

La même prudence se manifeste dans d'autres dispositions du Traité :

— l'émission d'emprunts d'État ou de collectivités publiques sur le marché d'un autre État-membre exige l'accord de ce dernier (article 68.3) ;

— la règle de « standstill » de l'article 71 est beaucoup moins contraignante que s'agissant des autres libertés fondamentales puisque les États-membres « s'efforcent » simplement de n'introduire aucune nouvelle restriction de change à l'intérieur de la Communauté ;

— l'article 73 autorise les États-membres, en cas de perturbation dans le fonctionnement de leur marché des capitaux, à prendre unilatéralement des mesures de protection sous le contrôle, *à posteriori*, de la Commission et du Comité monétaire. Les clauses de sauvegarde, de portée plus générale des articles 108 et 109, peuvent être également invoquées en cas de difficultés de balance des paiements.

Sur le plan de la définition d'une position commune vis-à-vis de l'extérieur, l'article 70 prévoit une coordination progressive des politiques des États-membres, en matière de change, en ce qui concerne les mouvements de capitaux avec les pays tiers. La portée de cet article reste cependant bien en deçà des dispositions analogues ayant trait à la circulation des marchandises qui prévoient l'établissement d'un tarif extérieur commun et confèrent à la Communauté une compétence spécifique en matière de politique commerciale avec l'extérieur.

2. La libération des mouvements de capitaux et la coopération économique internationale

L'ambition limitée affichée par le traité dans le domaine de la libération des mouvements de capitaux tient sans doute au contexte économique prévalant à l'époque, caractérisé par le faible développement des échanges financiers entre des pays qui pour la plupart venaient seulement de rétablir la convertibilité externe de leur monnaie. Ces pays sortaient juste de la période de reconstruction de l'après-guerre au cours de laquelle ils avaient dû faire face aux problèmes difficiles de l'affectation d'une épargne nationale rare à d'importants besoins d'investissement.

Cette attitude, et les difficultés rencontrées ultérieurement pour progresser dans ce domaine, s'expliquent surtout par une certaine conception de la coopération éco-

nomique internationale, celle même qui avait déjà présidé à la rédaction des statuts du FMI qui ne fixent pas d'obligations précises aux participants en matière de mouvements de capitaux. L'analyse économique montre en effet qu'il n'est pas possible pour un État de poursuivre simultanément les trois objectifs du libre échange commercial, de la stabilité des taux de change et de la libre circulation des capitaux s'ils veulent sauvegarder une certaine autonomie de leur politique économique et plus spécialement de leur politique monétaire (4).

La démarche du traité est à cet égard cohérente. L'exigence principale porte sur la constitution d'une union douanière, ce qui supposait la mise en œuvre d'un programme précis et contraignant concernant la libre circulation des biens et des services, et de politiques communes en matière de relations commerciales extérieures ou dans certains secteurs particuliers d'activités, comme l'agriculture.

S'agissant des relations de change entre les États-membres, le traité s'en remet implicitement au régime des parités fixes, mais ajustables, instauré à Bretton-Woods, sans prévoir de règles communautaires spécifiques, si ce n'est celle très générale de l'article 107 qui dispose que les États-membres traitent leur politique de taux de change comme un problème d'intérêt commun.

Dans le domaine de la coordination des politiques économiques, le dispositif du traité est, comme pour les mouvements de capitaux, peu contraignant. Le principe de cette coordination est reconnu mais seulement « dans toute la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun » (article 105), l'accent étant mis sur la contrainte extérieure imposée par l'équilibre de la balance des paiements (article 104). Il n'est pas prévu à cette fin de procédures et mécanismes particuliers de coordination, si ce n'est le rôle consultatif attribué au Comité monétaire comme enceinte de concertation. Le principe de l'autonomie des politiques économiques des États-membres n'est en définitive pas remis en cause.

Dans ce cadre, le libre échange commercial a pu être assez rapidement réalisé, et maintenu. Un consensus fort s'est établi, nonobstant les obligations du traité, sur les risques et coûts qui résulteraient d'un retour au protectionnisme. En revanche, les États-membres ont pu suivre des orientations différentes, voire divergentes, quand il s'est agi pour eux d'arbitrer entre le degré d'indépendance de leur politique économique, les exigences de la stabilité des taux de change et les contraintes de la libération des mouvements de capitaux.

Des économies très ouvertes de petite dimension, comme les pays du Benelux, ont choisi de renoncer à une plus large indépendance de leur politique monétaire au profit de la stabilité de leur taux de change et de libre circulation des capitaux. D'autres pays comme la France et l'Italie ont accepté une moindre stabilité de leur monnaie et ont cherché à isoler leur politique monétaire par le biais du contrôle des changes. A la fin de 1979, le Royaume-Uni a préféré ne pas s'engager dans le mécanisme de change du SME et lever les restrictions aux mouvements de capitaux. Si l'Allemagne a mieux réussi à concilier le maintien d'une libre circulation des capitaux et la poursuite d'une politique monétaire relativement indépendante, elle le doit au fait que sa monnaie est dans une large mesure celle sur laquelle les autres monnaies de la Communauté s'ajustent et, qu'après l'abandon du régime

(3) La cour de justice des Communautés européennes a confirmé que les dispositions de l'article 67 n'étaient pas d'application directe et devaient être mises en œuvre par la voie de directives. Arrêt Casatti du 11.11.1981.

(4) T. Padoa-Schioppa — Les marchés européens de capitaux entre la libération et les restrictions. Deuxième symposium des banques européennes — Milan 1982.

Texte repris dans T. Padoa-Schioppa — Europe, monnaie et politique économique — Perspectives européennes — Commission des Communautés européennes 1984.

de change de Bretton-Woods, de très amples fluctuations ont pu se développer entre le mark et les autres grandes monnaies tierces (dollar et yen).

3. La mise en œuvre d'une libération progressive des mouvements de capitaux

Les instances communautaires ont cherché rapidement à établir un cadre législatif fixant les obligations minimales des États-membres en matière de la libération des mouvements de capitaux.

L'analyse et l'expérience montrent qu'il existe trois degrés dans une libération progressive des mouvements de capitaux, correspondant schématiquement à trois catégories d'opérations. Le passage de chaque seuil comporte des contraintes croissantes pour la conduite par les États-membres de leur politique économique et monétaire.

a) Les opérations en capital — comme les crédits à l'exportation ou l'importation, les investissements directs, divers mouvements de capitaux à caractère personnel — qui sont directement liées à l'exercice des autres libertés fondamentales du marché commun. Du point de vue de la balance des paiements, la libération de ces opérations revient à tirer les conséquences découlant inévitablement de la libre circulation des personnes, des biens et des services.

b) Les opérations sur les titres financiers (obligations, actions et autres titres de participation) — qu'il s'agisse de leur acquisition par les investisseurs ou de leur émission par les entreprises — dont la libération est une condition indispensable à l'interconnexion des marchés financiers nationaux. Les possibilités d'arbitrage ainsi ouvertes peuvent être à l'origine d'importants mouvements de capitaux.

L'impact sur la balance des paiements risque d'être le plus élevé au moment de la levée des restrictions, lorsque les opérateurs se voient offrir la faculté, dont ils étaient auparavant privés, de restructurer leur portefeuille en y intégrant les titres étrangers. A plus longue échéance, la volatilité de ces flux de capitaux reste plus limitée du fait des coûts de transactions qui s'y attachent et des critères de gestion des portefeuilles fondés normalement sur la recherche d'un rendement à moyen terme. Le développement des innovations financières tend néanmoins à rendre de plus en plus mobile et liquide ce type de placement, le rapprochant d'opérations de caractère monétaire.

c) Les opérations de crédits financiers (autres que ceux liés à des transactions commerciales) et sur les instruments du marché monétaire (dépôts, titres à court terme) dont la libération est nécessaire à l'instauration d'un système financier unifié dans la Communauté mais entraîne pour les États-membres les contraintes les plus fortes. Ces opérations sont en effet éminemment sensibles aux anticipations sur les taux de change. La libération des prêts financiers en monnaie nationale ouvre aux non-résidents la possibilité de spéculer pratiquement sans limite contre cette monnaie, en cas de tension sur le marché des changes. En outre, la libération de ces transactions affecte les modes de régulation monétaire : le recours durable à des instruments directs de contrôle monétaire par un encadrement du crédit devient impossible et la régulation monétaire doit s'appuyer principalement sur une gestion par les taux d'intérêt et les opérations « d'open market ».

Aussi, les deux premières directives adoptées en 1960 et en 1962 pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité (5) ont-elles limité l'obligation de libération à la première catégorie de mouvements de capitaux et aux opérations d'acquisition de titres négociés en bourse.

Une autre série de mouvements de capitaux (les émissions de titres d'une entreprise nationale sur un marché étranger, et inversement d'une entreprise étrangère sur le marché national, les opérations sur titres non cotés et les crédits financiers à moyen et long terme) n'a fait l'objet que d'une libération conditionnelle, en ce sens « qu'un État-membre peut maintenir ou rétablir des restrictions à ces opérations dès lors qu'elles existaient à la date d'entrée en vigueur de la directive ou à la date d'adhésion, si la liberté de ces mouvements est de nature à faire obstacle aux objectifs de politique économique de cet État ».

Pour la dernière catégorie d'opérations, correspondant aux mouvements de capitaux de caractère monétaire, les États-membres sont restés libres d'imposer ou non des restrictions.

Malgré la portée relativement limitée de ces directives, un décalage important s'est introduit entre le degré de libération fixé en droit et la pratique des États-membres. Vers la fin des années soixante-dix on constatait que si l'Allemagne fédérale et les pays du Benelux étaient allés au-delà des obligations communautaires, tous les autres États-membres avaient dû recourir à la clause de sauvegarde de l'article 108 du traité pour maintenir des restrictions sur des mouvements de capitaux en principe libérés et que ces régimes dérogatoires tendaient à devenir permanents. Dans ces conditions, toute tentative par la Commission d'une libération plus poussée avait été vouée à l'échec. Il devenait indispensable de renouveler fondamentalement l'approche suivie en l'inscrivant dans une perspective plus large.

II. — La libération des mouvements de capitaux, élément central pour la réalisation de l'union économique et monétaire de la Communauté

Le processus de libération des mouvements de capitaux revêt une autre portée et implique une autre démarche si l'objectif poursuivi ne se limite pas à l'instauration d'une union douanière ou à la création d'une simple zone de libre-échange financier, mais vise une unification économique et monétaire progressive de la Communauté. Les progrès vers la libre circulation des capitaux doivent alors s'effectuer conjointement avec ceux accomplis vers la stabilité des taux de change, la convergence des politiques économiques et le rapprochement des réglementations nationales régissant les activités financières. C'est la perspective retenue par le programme présenté récemment par la Commission, dont la démarche associe en consé-

(5) J.O. n° L 43 du 12.7.1960 et J.O. n° L 9 du 22.1.1963.



quence la poursuite des processus d'intégration financière au renforcement de la coopération monétaire et l'achèvement du grand marché intérieur, c'est-à-dire à deux domaines dans lesquels l'Acte unique de Luxembourg confère à la Communauté une capacité ou des moyens d'actions nouveaux.

1. La libération des mouvements de capitaux et le renforcement de la coopération monétaire

Sauf à faire un saut institutionnel considérable consistant à créer, d'un seul coup, une monnaie unique et une gestion centralisée de la politique monétaire, l'unification monétaire de la Communauté suppose de progresser parallèlement vers la stabilité des taux de change — jusqu'à rendre les parités fixes et irréversibles — et vers la convertibilité totale des monnaies européennes entre elles. Comme précédemment souligné, la poursuite simultanée de ces deux objectifs n'est possible que si les États-membres s'engagent dans une coordination très étroite de leur politique monétaire. Il existe donc un rapport dialectique entre la libération des mouvements de capitaux et le renforcement de la coopération monétaire, lien que l'expérience du Système monétaire européen a fortement contribué à mettre en évidence (6) et à faire reconnaître par les participants.

Suite à la disparition du régime de taux de change instauré à Bretton-Woods, les États-membres ont pris conscience des risques qu'entraînerait un flottement pur de leur monnaie : risques pour eux-mêmes avec les phénomènes de surajustement des taux de change et d'enclenchement de processus cumulatifs du type dévaluation — inflation importée — dévaluation ; risques pour l'acquis communautaire en matière de libre-échange commercial avec les distorsions économiques pouvant résulter d'amples fluctuations des taux de change réels. Dans un premier temps, la tentative du « serpent monétaire » a été en pratique restreinte aux monnaies les plus directement liées au DM. L'instauration du SME en 1979 a permis d'élargir le champ d'application d'une action concertée en ce domaine — bien que toutes les monnaies de la Communauté ne participent pas encore au mécanisme de change — dans un cadre moins rigide.

La pratique du SME n'a pas seulement conduit à une stabilité accrue des taux de change et à une évolution conforme, à moyen terme, à celle des facteurs économiques fondamentaux des pays participants. Il a aussi contribué à la convergence vers le plus bas taux d'inflation de leurs performances en matière de prix et de coûts et au rapprochement des objectifs de leur politique monétaire. Cette expérience a montré la portée limitée et temporaire des contrôles sur les mouvements de capitaux pour faire face, dans une économie où les transactions courantes sont d'ores et déjà libres, à une situation de déséquilibre extérieur et la difficulté de vouloir différer durablement par ce biais les ajustements internes requis. Les progrès ainsi réalisés vers la convergence des évolutions nominales et la crédibilité des politiques monétaires autorisaient en conséquence de pousser plus avant la libération effective des mouvements de capitaux.

(6) Cf. Communication de la Commission au Conseil sur le renforcement du SME — COM (84) 678 — novembre 1984.

Inversement, une plus large ouverture financière constitue un facteur supplémentaire de discipline vers la convergence des politiques monétaires, si bien que certains États-membres, comme l'Allemagne fédérale, ont fait de la reprise de ce processus de libération un préalable à la mise en place d'une coopération monétaire renforcée au sein du SME.

Cette prise de conscience s'est traduite par une modification significative du comportement des États-membres : le Danemark et la France qui connaissaient un régime de contrôle assez étroit des mouvements de capitaux se sont mis en conformité, entre 1983 et 1986, avec les obligations communautaires de libération précédemment décrites. L'Italie également s'est engagée dans un démantèlement progressif des mesures de sauvegarde qu'elle avait été autorisée à maintenir.

2. La libération des mouvements de capitaux et l'achèvement du marché intérieur

L'Acte unique de Luxembourg et la Livre blanc (7) de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur confèrent également au processus d'intégration financière une dimension nouvelle puisque l'espace sans frontières intérieures à réaliser à l'horizon 1992 comprend aussi la libre circulation des capitaux et des services financiers.

Les actions à conduire dans les deux domaines des mouvements de capitaux et des services financiers sont en effet étroitement complémentaires si l'on veut aboutir à un espace véritablement intégré où les opérateurs puissent développer leurs activités financières dans l'ensemble de la Communauté sans restrictions et sans les ruptures résultant de réglementations nationales différentes. À cet égard la libération des mouvements de capitaux apparaît comme une condition nécessaire mais non suffisante de l'intégration financière. Ces deux domaines doivent être toutefois distingués car ils ne se recouvrent pas exactement et relèvent de dispositifs différents dans le droit communautaire.

a) En l'absence de définitions plus précises en droit communautaire, on peut tenter de distinguer les notions de mouvements de capitaux et de services financiers sur la base des critères suivants (8).

Par mouvement de capital et pour l'application de l'article 67 du traité, on entend généralement :

— la constitution ou la cession par des résidents d'un État-membre d'actifs corporels ou incorporels sur le territoire d'un autre État-membre ;

— les opérations financières ayant pour effet de modifier le montant ou la composition des dettes entre deux parties ne résidant pas dans le même État membre.

La nomenclature des mouvements de capitaux annexée à la directive de 1960 répond implicitement à cette définition.

La notion de services couvre les prestations ayant pour objet de permettre ou de faciliter la circulation ou la conservation de personnes, de biens, d'autres services ou de

(7) COM (85) 310 final de juin 1985.

(8) Sur ce point l'article paru dans cette même Revue n° 278, juin 1984 — P. Troberg — Questions fondamentales concernant la libération des activités financières transfrontalières dans la Communauté.

capitaux ; les termes circulation et conservation devant être ici entendus en un sens large. Les services financiers sont, plus spécifiquement, ceux qui ont pour fonction :

- de permettre ou faciliter les paiements, quelle que soit l'opération à l'origine de ce paiement (courante ou en capital) ;
- de réaliser une intermédiation entre l'investisseur et l'emprunteur par le jeu d'une transformation (en termes d'échéances, de taux d'intérêt, de monnaies de libellé, etc.) entre les instruments de prêts et les instruments d'emprunts ;
- de permettre ou de faciliter la conclusion et l'exécution d'un mouvement de capital sans transformation (courtage, placement de titres, bourses de valeurs, etc.) ;
- de conserver ou de gérer des actifs financiers pour le compte de tiers.

L'exercice au niveau international de la prestation de services financiers peut s'effectuer de deux manières : par la voie de l'établissement ou par celle de la prestation transfrontalière de services.

Il en résulte que la prestation de services financiers n'est pas forcément liée à un mouvement de capital : tel est le cas par exemple du service rendu par les cartes de crédit ou le chèque bancaire pour le règlement d'opérations courantes ; de même la participation d'une banque étrangère à un syndicat d'émission de titres nationaux sur le marché national. Inversement, un mouvement de capitaux n'implique pas toujours une prestation de services financiers : par exemple l'octroi de délais de paiement par une entreprise exportatrice à son client étranger, sans recours à un crédit bancaire international.

b) La libération des mouvements de capitaux est une condition nécessaire à la libre prestation de services financiers. Il serait vain, en effet, de parler de marché financier intégré tant que la libre circulation du « bien » (les capitaux) échangé sur ce marché n'est pas assurée. A quoi servirait-il d'harmoniser les réglementations nationales régissant les activités financières et reconnaître aux institutions financières le droit à prêter leurs services dans l'ensemble de la Communauté si les résidents de plusieurs États-membres n'ont pas, pour des motifs de contrôle des changes, la faculté de conclure et d'exécuter au-delà du territoire national les opérations financières sous-jacentes ? Dans une telle situation l'activité internationale des prestataires de services financiers ne pourrait guère s'effectuer que par le biais de l'établissement ou devrait se limiter aux services n'impliquant pas de mouvement de capital.

Par ailleurs, tant que la libération des mouvements de capitaux n'est pas complète, les États-membres conservent le pouvoir de contrôler si les transferts effectués avec l'étranger ne sont pas effectués pour l'exécution d'opérations en capital non libérées. Ces contrôles doivent être certes réduits au strict minimum nécessaire pour les besoins de la vérification ; il n'empêche qu'ils peuvent entraîner des formalités particulières pour le règlement entre résidents de pays différents de la Communauté d'opérations pourtant libérées, gêne que ne rencontrent pas les opérateurs agissant sur le territoire d'un même État-membre.

c) A la différence d'une zone de libre-échange financier, un espace financier intégré n'implique pas seulement la libre circulation des capitaux mais aussi un degré élevé d'uniformisation des réglementations régissant les rela-

tions financières au sein de cet espace. Cela signifie donc d'aller au-delà de l'application du traitement national aux établissements et aux prestations de services en provenance d'autres États-membres.

La démarche préconisée à cet égard par la Commission dans le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur se fonde sur deux principes complémentaires :

- la reconnaissance mutuelle des règles nationales ;
- une harmonisation minimale des règles de surveillance des prestations de services financiers, de préférence à une normalisation des services offerts, cette surveillance devant être effectuée par le pays d'origine. Une telle harmonisation est nécessaire pour maintenir un niveau de protection adéquat des épargnants, garantir des conditions de concurrence satisfaisantes entre les prestataires de services financiers et pour assurer la stabilité du système financier.

En outre, une pleine intégration financière n'implique pas seulement la liberté de transférer des capitaux mais aussi l'élimination des discriminations de traitement fondées sur la nationalité ou la résidence des parties ou la localisation des placements. De telles discriminations concernent par exemple le traitement fiscal des revenus des titres étrangers par rapport aux titres nationaux ou les règles de placement imposées aux investisseurs institutionnels qui limitent leurs possibilités d'investir en actifs étrangers.

3. Les lignes du programme de libération proposé par la Commission

Se fondant sur l'analyse présentée ci-dessus, le programme de libération des mouvements de capitaux se fixe deux étapes :

a) l'objectif de la première étape est d'établir, dans le droit et dans les faits, la libération de toutes les opérations liées au bon fonctionnement du marché commun ou indispensables à l'interconnexion effective des marchés des capitaux.

La réalisation de cette première étape impliquait d'abord de compléter le dispositif communautaire de libération existant de façon à couvrir un ensemble cohérent d'opérations. Ce pas a été franchi avec l'adoption par le Conseil, le 17 novembre 1986, d'une nouvelle directive (9) qui étend l'obligation de libération inconditionnelle à trois catégories de mouvements de capitaux :

- les crédits à long terme (plus de 5 ans) liés à des transactions commerciales ou à des prestations de services auxquelles participe un résident ; seuls les crédits à court et moyen terme étant auparavant libérés ;
- les opérations d'acquisition de titres non-négociés en bourse (actions, obligations ou part d'organismes de placement collectif) ;
- l'admission des titres d'une entreprise d'un État-membre sur le marché des capitaux d'un autre État-membre : actions et obligations, pourvu que ces titres soient négociés ou en cours d'introduction sur une bourse de valeurs de la Communauté ; parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières assujettis aux dispositions communautaires de coordination prévues pour

(9) J.O. L. 332 du 26 novembre 1986.



ces organismes par la directive du Conseil du 20 décembre 1985 (10).

Par ailleurs, pour l'ensemble des opérations en capital soumises à une obligation inconditionnelle de libération, les États-membres ne pourront imposer l'exécution des transferts correspondant sur un marché des changes différent de celui où s'effectuent les transactions courantes qu'à la condition qu'il n'y ait pas d'écarts notables et durables entre les taux sur ces deux marchés (11). Auparavant, cette condition ne s'appliquait pas de façon aussi stricte aux transactions sur titres.

Cette nouvelle directive entre en vigueur à la fin février 1987. En liaison avec la période transitoire prévue dans le domaine des mouvements de capitaux par l'Acte d'adhésion de 1985, l'Espagne et le Portugal bénéficient d'un délai supplémentaire pour son application, respectivement jusqu'à fin 1990 et fin 1992. S'agissant des États-membres bénéficiant actuellement de la clause de sauvegarde de l'article 108 (Italie, Irlande et Grèce), la Commission est convenue d'en étendre le champ d'application, si les États intéressés en font la demande, aux opérations nouvellement libérées de même nature que celles faisant déjà l'objet de mesures de sauvegarde ou qui présentent un risque équivalent pour leur balance des paiements. C'est ainsi que les restrictions autorisées à l'acquisition par des résidents de titres négociés en bourse devraient logiquement pouvoir s'appliquer dans les mêmes conditions à l'acquisition de titres non cotés. En revanche, la directive s'étendra aux opérations nouvellement libérées constituant des entrées de capitaux : des restrictions en ce sens ne peuvent se justifier par des difficultés de balance des paiements, comme l'exige l'article 108.

La portée de ces progrès législatifs n'aurait été que formelle si parallèlement la Commission ne s'était engagée dans une gestion beaucoup plus rigoureuse des régimes dérogatoires accordés aux États-membres. En décembre 1984, elle a procédé à une révision d'ensemble des décisions prises, souvent de longue date, en vertu de la clause de sauvegarde de l'article 108, au bénéfice de plusieurs États-membres (12). L'objet de cet aménagement a été d'encadrer de façon plus stricte les restrictions maintenues et de préserver leur caractère précaire :

- les restrictions autorisées ont été plus précisément délimitées ;
- la validité des autorisations accordées a été limitée dans le temps (de 2 à 3 ans selon les États-membres) ;
- référence a été faite à la nécessité d'un assouplissement progressif à mesure des résultats atteints dans le redressement de la balance des paiements.

En application de ces principes, la Commission a pu procéder successivement à l'abrogation des clauses de sau-

(10) J.O. L. 375 du 31 décembre 1985. Cette directive, qui fixe des règles minimales communes pour l'organisation et le fonctionnement de ces organismes, n'entrera en vigueur qu'à partir d'octobre 1989. La libération de l'admission des parts de ces organismes sur le marché des capitaux d'un autre État-membre ne deviendra donc effective qu'à partir de cette date.

(11) A l'heure actuelle, un double marché n'est pratiqué que dans l'Union belgo-luxembourgeoise.

(12) A cette date, la France, l'Irlande, l'Italie et le Danemark bénéficiaient de décisions en ce sens.

vegarde accordées au Danemark et à la France. Elle a veillé par ailleurs à restreindre le champ d'application de celle accordée à l'Italie afin de rendre irréversibles les mesures d'assouplissement intervenues dans ce pays. Lorsqu'à la fin de 1985, au terme de la période transitoire prévue dans le traité d'adhésion de la Grèce, ce pays a été autorisé à maintenir certaines restrictions sur les mouvements de capitaux, les principes énoncés en 1984 ont été également retenus ; notamment la validité de la clause de sauvegarde a été limitée à trois ans, sauf reconduction expresse.

b) la seconde étape du programme proposé par la Commission devrait conduire, conformément à l'objectif de l'Acte unique, à poser le principe d'une libération complète des mouvements de capitaux, laquelle s'étendrait donc aux crédits financiers, aux opérations sur les instruments du marché monétaire, et aux dépôts. Elle comporterait aussi l'obligation d'un marché des changes unique pour les opérations en capital comme pour les opérations courantes.

La Commission devrait présenter de nouvelles propositions en ce sens dans le courant de 1987. Avant de franchir ce pas décisif, elle est convenue avec le Conseil d'engager une étude approfondie de toutes les implications d'une libération complète des mouvements de capitaux.

*
* *

La reprise et l'intensification du processus d'intégration financière de la Communauté répondent à une double préoccupation :

- la Communauté ne pouvait rester à l'écart du développement considérable dans le monde du phénomène financier ; elle se doit de participer pleinement au processus d'internationalisation, de modernisation et de dérégulation du système financier et de créer à l'échelle européenne un espace financier ouvert, compétitif et stable ;
- la dimension financière ne pouvait non plus être absente des progrès à accomplir dans la voie de l'unification monétaire et de l'achèvement d'un grand marché intérieur.

Le fait que la libération des mouvements de capitaux s'inscrive maintenant dans une perspective beaucoup plus ample en rend la mise en œuvre plus pressante mais aussi plus exigeante, dans la mesure où elle impose d'aborder simultanément tout un ensemble de questions fondamentales.

Selon quelles modalités et à quel rythme procéder à un renforcement substantiel et effectif de la coopération monétaire entre les États-membres ? Quelles orientations retenir pour le développement du système financier européen et quel degré de « dérégulation » ou de « rérégulation » lui fixer ? Dans quelles conditions la réalisation de l'espace financier européen produira-t-il tous ses effets au profit de tous les États-membres et comment, pour ce faire, préserver et renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté ? En quels termes poser les relations de cet espace financier communautaire, en voie de formation, avec les pays tiers ?

C'est sur ces thèmes que porte actuellement la réflexion prospective engagée au niveau communautaire et qui devrait permettre de prendre toute la mesure des enjeux d'une libération complète des mouvements de capitaux.

LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES À L'INTÉRIEUR DU BÉNÉLUX DANS UNE PERSPECTIVE COMMUNAUTAIRE

M.H. Van der Woude

*Assistant à la faculté de droit de l'université de
Leiden*

INTRODUCTION

Le 14 juin 1985 la commission des CE a présenté à l'intention du conseil européen de Milan un livre blanc relatif à l'achèvement du marché intérieur (1). Contrairement à ce qui a été prévu par les auteurs du traité de Rome, le marché commun actuel ne possède pas encore les caractéristiques d'un marché intérieur unique comparable à celui d'un seul État-membre. Le livre blanc indique les mesures que le Conseil des ministres devrait prendre pour remédier à cette situation. Certaines de ces mesures ont déjà été mises en œuvre dans les États-membres de l'Union économique de Bénélux. Le Bénélux donne donc à cet égard un exemple d'une intégration différenciée.

L'avance d'intégration du Bénélux est prévue par le traité de Rome lui-même. Son article 233 permet au Luxembourg, à la Belgique et aux Pays-Bas d'appliquer les règles en vigueur dans le cadre de leur union par dérogation aux règles de la Communauté, dans la mesure où cette union se trouve en avance sur la mise en œuvre du marché commun.

L'objet de cet article est de montrer que la libre circulation des marchandises est mieux assurée au sein du Bénélux qu'entre les États-membres de la Communauté. La liberté de cette circulation constitue la pierre angulaire de tout marché commun. La première partie de cet article est consacrée aux principaux obstacles de nature juridique qui empêchent une liberté totale des échanges de marchandises entre les États-membres. Comment ces obstacles ont pu être allégés, déplacés ou supprimés au Bénélux est la question centrale de la deuxième partie. La réponse à cette dernière question fournit l'explication de l'avance d'intégration du Bénélux. Dans la conclusion finale l'approche Bénélux est mise en relation avec les mesures proposées par la Commission dans son livre blanc. L'achèvement du marché intérieur prévu en 1992 devrait faire disparaître l'avance d'intégration du Bénélux. À la lumière de l'expérience Bénélux on peut toutefois se demander si le programme de réalisation du marché intérieur pourra effectivement être exécuté à cette date.

I. — Libre circulation intracommunautaire des marchandises (2)

1. PRINCIPE ET DÉROGATIONS

L'établissement d'un marché commun implique l'élimination des obstacles et entraves de caractère tarifaire et non-tarifaire à la circulation des marchandises dans ce

(1) Commission des CE, COM (85) 310 final, Bruxelles le 14 juin 1985, « L'achèvement du marché intérieur », livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan 28-29 juin 1985).

(2) Cette description ne vise qu'à donner un aperçu des principaux problèmes de la libre circulation des marchandises dans la CEE. Elle est nécessaire pour faire ressortir l'intérêt des solutions apportées par le Bénélux à ces problèmes.



marché. Le titre du traité CEE relatif aux marchandises prévoit à cette fin l'élimination des droits de douane et des taxes d'effet équivalent, ainsi que la suppression des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent (articles 9 à 17 et 30 à 36 CEE).

La Cour de Justice des CE a eu plusieurs fois l'occasion de définir l'étendue de ces notions. Les définitions qu'elle a données sont extrêmement vastes et permettent de qualifier quasiment toute taxe ou réglementation concernant les importations de marchandises comme taxe ou mesure d'effet équivalent. C'est surtout la notion de mesure d'effet équivalent que la Cour a interprétée de façon extensive. Selon la Cour, il faut entendre par une telle mesure « toute réglementation commerciale des États-membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intra-communautaire » (3).

Une application automatique de l'interdiction des mesures d'effet équivalent interprétée de cette façon reviendrait à interdire aux États-membres de réglementer en matière commerciale. Chaque réglementation a par sa nature même un effet restrictif et chaque effet restrictif est susceptible d'entraver de façon indirecte et potentielle les échanges intra-communautaires. On peut cependant difficilement nier la nécessité de réglementer dans le domaine commercial.

C'est ainsi que la libération des échanges se heurte à la nécessité de réglementation. Une libération excessive risquerait de produire un vide juridique. Aussi longtemps que des règles ou politiques communautaires ne pourvoient pas à une réglementation adéquate, le droit communautaire permet sous certaines conditions aux États-membres de déroger aux principes de la libre circulation (4).

2. LES DÉROGATIONS

a) L'article 36 CEE et la jurisprudence « Cassis de Dijon »

La principale dérogation aux principes de la libre circulation des marchandises est donnée par l'article 36 CEE. Cet article permet aux États-membres de justifier des restrictions ou des interdictions dans le commerce intra-communautaire par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. L'application de cette clause de sauvegarde est soumise à plusieurs conditions.

(3) Arrêt du 11.7.1974, aff. 8/74, Dassonville, Rec. 1974, p. 837.

(4) Le traité de Rome et les Actes d'adhésion prévoient plus de clauses de sauvegarde que les articles 36 et 115 CEE qui font partie de l'objet de cette étude : articles 103, 107, 108, 109, 223 et 224 CEE, article 135 de l'Acte d'adhésion de la Grèce et l'article 379 de l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal. La justification de l'existence de toutes ces clauses reste cependant la même ; la nécessité de réglementation dans un domaine d'intégration où des règles communes adéquates ne sont pas encore élaborées. Sur la circulation des marchandises et les clauses de sauvegarde voir A. Matera, « Libre circulation des marchandises et articles 30 à 36 CEE », *RMC* 1976, p. 1.

Premièrement, la dérogation n'est justifiée que dans la mesure où la réglementation restrictive est nécessaire pour la protection d'une des causes citées. Une réglementation n'est pas nécessaire si ses effets restrictifs sont disproportionnés par rapport à l'intérêt qu'on vise à sauvegarder ou si une mesure moins contraignante aurait suffi (5). Pour juger de la nécessité il convient également de prendre en considération la réglementation de l'État-membre d'exportation. Si cette réglementation satisfait aux exigences de la protection d'un intérêt légitime, l'État-membre d'importation ne pourra plus invoquer sa législation correspondante pour s'opposer aux importations (6).

La dernière phrase de l'article 36 CEE impose une deuxième condition. Les mesures visées à cet article ne peuvent constituer des moyens de discrimination arbitraire ni des restrictions déguisées dans le commerce entre les États-membres. Cette condition supplémentaire permet d'écarter du champ d'application de l'article 36 les règles qui ont été conçues avec une intention protectionniste, même si ces règles sont en elles-mêmes nécessaires pour sauvegarder un intérêt légitime (7).

En dernier lieu, si des règles communautaires prévoient une réglementation exhaustive d'un intérêt légitime, les États-membres ne pourront plus invoquer cet intérêt pour justifier le recours à l'article 36 CEE (8). Les activités d'harmonisation communautaire transfèrent la protection des intérêts légitimes du niveau national au niveau communautaire.

L'interprétation de l'article 36 CEE par la Cour de justice est stricte. Ce ne sont que les causes explicitement énumérées à cet article qui permettent de déroger au principe de la libre circulation. Il existe cependant un certain nombre d'autres intérêts dignes de protection, tels que la défense des consommateurs, la protection de l'environnement et du travail, le contrôle de l'inflation et la protection contre la concurrence déloyale.

La Cour a reconnu dans sa jurisprudence « Cassis de Dijon » qu'en absence de réglementation communautaire les États-membres peuvent prendre les mesures nécessaires « pour satisfaire à des exigences impératives tenant en particulier à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs ». Ces intérêts impératifs doivent toutefois être de nature à primer l'exigence de la libre circulation. En plus, les mesures nationales qui visent à satisfaire à ces exigences ne peuvent favoriser les produits nationaux au détriment des produits importés (9).

(5) Voir par exemple : Arrêt du 20.5.1976, aff. 104/76, De Peijper, Rec. 1976, p. 613 ; Arrêt du 8.11.1979, aff. 251/78, Denkvit, Rec. 1979, p. 336.

(6) Voir par exemple : Arrêt du 17.12.81 aff. 272/80, Frans Nederlandse Maatschappij voor biologische producten, Rec. 1981, p. 3277 ; Arrêt du 8.2.1983, aff. 124/81, Commission c. Royaume-Uni, (U.H.T.), Rec. 1983, p. 203.

(7) Voir par exemple : Arrêt du 31.1.1984, aff. 40/82, Commission c. Royaume-Uni, Rec. 1984, p. 283.

(8) Pour que le recours à l'article 36 CEE cesse d'être justifié il est nécessaire que les règles communautaires prévoient l'harmonisation complète de toutes les mesures nécessaires à assurer la protection des intérêts évoqués à cet article : voir Arrêt du 10.12.1985, aff. 247/83, Léon Motte, non publié.

(9) Arrêt du 20.2.1979, aff. 120/78, « Cassis de Dijon », Rec. 1979, p. 649.

Trois conditions d'application de cette jurisprudence — absence de réglementation commune, cause légitime et nécessité de la réglementation — sont similaires aux conditions d'application de l'article 36 CEE. L'application de la jurisprudence « Cassis de Dijon » exige en outre le caractère non discriminatoire de la réglementation nationale. Les mesures nationales qui répondent à ces quatre conditions ne sont pas visées par l'interdiction de l'article 30 CEE. En d'autres termes, cet article n'interdit pas des mesures « raisonnables ». La Cour ne les qualifie par conséquent pas comme des mesures d'effet équivalent (10).

L'article 36 CEE et « la règle de raison » de l'article 30 CEE permettent ainsi aux États-membres de maintenir malgré les effets entravants, certaines réglementations. Du moment que les activités d'harmonisation communautaire prévoient des règles adéquates la raison d'être de ces dérogations disparaît. Elle disparaît également si la réglementation de l'État-membre d'exportation satisfait aux exigences impératives invoquées par l'État-membre d'importation pour justifier sa réglementation entravante. Tout produit importé d'un État-membre doit alors en principe être admis sur le territoire de l'État-membre d'importation s'il est conforme à la réglementation et aux procédés de fabrication loyaux et traditionnels du pays d'exportation (11).

b) L'article 115 CEE

La libre circulation garantie par les articles 9 à 17, 30 à 36 CEE concerne les marchandises originaires des États-membres et les marchandises originaires des États tiers qui se trouvent en libre pratique dans la communauté. Pour la mise en libre pratique il est nécessaire de percevoir tous les droits d'entrée et d'accomplir toutes les formalités d'importation.

La libre circulation des marchandises en provenance d'États tiers présuppose l'existence d'une politique commerciale commune. À l'heure actuelle cette politique n'est pas encore achevée de sorte qu'il reste des mesures nationales de politique commerciale. Les disparités entre ces mesures sont susceptibles d'entraîner des détournements de trafic. Les produits d'États tiers pourraient entrer dans le marché commun par l'État-membre où les mesures de politique commerciale sont les moins strictes. Tout en bénéficiant de la libre circulation ces produits seraient ensuite commercialisés dans les autres États-membres.

L'article 115 est conçu pour remédier à ces détournements de trafic. À cette fin la Commission peut autoriser les États-membres à prendre des mesures de surveillance et de protection intra-communautaires qui dérogent aux principes de la libre circulation (12). Le recours à cette clause de sauvegarde cesse d'être justifié si des mesures de politique commerciale sont élaborées au niveau communautaire. Il faut cependant que ces mesures soient réellement communautaires et ne comportent pas de différenciation régionale selon les territoires des États-membres

(10) Arrêt du 17.6.1981, aff. 113/80, Commission c. Irlande, Rec. 1981, p. 1625.

(11) Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt de la CJCE du 20.2.1979 dans l'affaire 120/78, JOCE C256/2 du 3.10.1980

(12) Les conditions d'application de l'article 115 CEE sont précisées dans la décision de la Commission du 20.12.1979, JOCE L16/14 du 22.1.1980

(13). En présence d'une politique commerciale véritablement commune le risque de détournements de trafic est éliminé, de sorte que l'article 115 CEE ne trouve plus à s'appliquer.

c) Les frontières fiscales

L'absence de règles communautaires adéquates se fait également sentir en matière fiscale. Aussi longtemps que ces règles ne prévoient pas une taxation indirecte uniforme, des frontières fiscales subsisteront. Chaque État-membre continue à imposer les productions importées pour compenser les charges fiscales qui pèsent sur les productions nationales concurrentes. Chaque État-membre continue également à restituer les taxes indirectes en cas d'exportation des productions qui ont été grevées par ces taxes.

Le droit communautaire apporte toutefois deux limites au pouvoir des États-membres d'ajuster les taxes aux frontières. D'abord les articles 95 et 96 CEE visent à garantir la neutralité de cet ajustement à l'égard de la circulation des marchandises entre les États-membres. Au moment de l'importation, les États ne peuvent en principe pas percevoir plus que le montant de l'imposition de la production nationale concurrente et, à l'exportation de cette production, il leur est interdit de ristourner plus que ce montant. Une deuxième limite de l'autonomie fiscale des États-membres en matière de taxation indirecte est apportée par la sixième directive d'harmonisation de la taxation du chiffre d'affaires (14). Cette directive introduit un système uniforme des bases et modes de calcul de la taxation de la valeur ajoutée.

3. LES CONTRÔLES ET LE TRANSIT

Malgré l'interdiction par le traité CEE d'obstacles tarifaires et non tarifaires dans le commerce intra-communautaire, les bureaux de douane aux frontières entre les États-membres n'ont pas disparu. Ils restent nécessaires pour effectuer les contrôles qui visent pour l'essentiel à assurer le respect des réglementations nationales tolérées par le droit communautaire en l'absence de règles communes adéquates.

La présence de la plupart de ces contrôles s'explique par le souci de prévenir des fraudes fiscales en matière d'exportation et d'importation de marchandises. À l'exportation, il faut s'assurer que les marchandises qui ont bénéficié de la ristourne de taxes indirectes ne soient pas commercialisées dans le pays d'exportation. Dans l'État-membre d'importation, les contrôles permettent de garantir la perception des taxes à l'occasion de l'importation de ces marchandises. Les autres contrôles sont essentiellement destinés à empêcher l'importation de produits qui ne satisfont pas aux exigences des règles nationales admises par l'article 36 CEE et par la jurisprudence « Cassis de Dijon ». Les mesures de surveillance et de protection autorisées par la Commission en vertu de l'article 115 CEE impliquent également par la présence de contrôles aux frontières entre les États-membres.

(13) Arrêt du 5.3.1986, aff. 59/84, Tezi textiel b.v. c. Commission, non publié.

(14) Sixième Directive du Conseil du 17.5.1977, 77/338, JOCE L145 du 13.6.1977



Il va sans dire que l'accomplissement de tous ces contrôles, accompagnés des retards administratifs habituels, s'oppose à un déroulement rapide de l'expédition de marchandises d'un État-membre à l'autre. L'accomplissement répétitif des contrôles à l'égard des marchandises qui doivent traverser plusieurs États-membres avant d'atteindre le pays de destination rendrait le commerce intra-communautaire pratiquement impossible. Pour éviter une telle application répétitive de contrôles et de formalités, le règlement 222/77 instaure une procédure de transit communautaire (15).

Le régime communautaire de transit comprend deux procédures de circulation. Une, nommée procédure de transit interne pour les marchandises qui se trouvent en libre pratique dans la Communauté et une autre, nommée procédure externe pour les marchandises qui ne le sont pas. Le règlement 222/77 prévoit la délivrance de deux documents de circulation, le T1 pour le transit externe et le T2 pour le transit interne. Trois exemplaires de ces documents doivent être remplis. Un exemplaire est conservé par le bureau de départ et les deux autres sont remis au bureau de destination qui renvoie un des deux au bureau de départ. Aux bureaux de passage, le transporteur présente ces deux exemplaires et remet un avis de passage.

Afin que ces procédures se déroulent sans irrégularités, l'opérateur du transit doit fournir une garantie qui se trouve libérée lorsque le document de transit est apuré au bureau de départ. Si malgré cette formalité préventive une infraction ou irrégularité est commise durant le transit dans un certain État-membre, cet État-membre est en droit de recouvrer les droits d'entrée et d'autres impositions exigibles selon la législation nationale.

Toutefois, la contribution de ce régime de transit est modeste en raison de plusieurs facteurs. Premièrement, les formalités à accomplir dans le cadre des procédures de transit interne et de transit externe sont pratiquement identiques. Le fait que des marchandises se trouvent en libre pratique comporte ainsi peu d'avantages.

Deuxièmement, l'intérêt d'utiliser la procédure de transit interne dans le commerce entre deux États-membres voisins n'existe guère. Bien que la procédure de transit ouvre la possibilité de mettre les marchandises sous régime de transit à la consommation, de « dédouaner » les marchandises à l'intérieur du pays d'importation, cette mise à la consommation s'effectue dans la pratique normalement auprès des postes de douane frontaliers. Étant donné la présence des agences en douane, des entrepôts douaniers et des moyens de contrôle sanitaire, ces postes semblent toujours l'endroit indiqué pour effectuer cette opération qui doit se dérouler de toute façon. Ceci produit des effets de congestion qui empêchent un passage rapide des autres marchandises sous régime de transit interne ou externe.

En dernier lieu, la procédure de transit elle-même nécessite des interventions de la part des autorités douanières. Le contrôle des documents, le dépôt d'un avis de passage, la fourniture d'une garantie et l'identification des marchandises constituent, malgré leur caractère communautaire, des entraves administratives à la libre circulation.

L'introduction par le règlement 678/85 d'un Document unique communautaire (DUC) à partir du 1^{er} janvier 1988 devrait remédier à plusieurs de ces défauts (16). Outre ce DUC, les États-membres ne pourront en principe pas exiger d'autres documents en matière d'expédition et de mise à la consommation des marchandises communautaires, c'est-à-dire les marchandises qui se trouvent en libre pratique. De plus, le nombre de données, y compris celles d'ordre statistique exigées dans le commerce entre les États-membres, sera considérablement réduit. Il y a cependant des exceptions à ce caractère unique, comme par exemple les contrôles nécessaires pour assurer le respect des réglementations nationales admises par l'article 36 CEE et la règle de raison de l'article 30 CEE. L'entrave aux échanges apportée par la présence des mesures de surveillance et de protection intra-communautaire ne sera pas non plus supprimée par l'utilisation du DUC.

Quant aux formalités et interventions administratives au cours des procédures de transit ainsi qu'aux contrôles encore admis par les articles 30 CEE, la directive 83/643 vise à faciliter leur déroulement (17). Les États-membres reconnaissent en principe la validité des contrôles effectués et des documents établis par les autorités compétentes d'un autre État-membre, qui prouvent que les marchandises répondent aux conditions applicables dans l'État-membre d'importation ou de transit. Il leur est cependant admis d'effectuer des contrôles par sondage. La directive prévoit également une procédure de « standstill » concernant l'application de nouveaux contrôles ou de nouvelles formalités. L'État-membre qui désire introduire ces nouveaux obstacles doit en informer la Commission. L'adoption des nouvelles mesures doit être suspendue pour laisser à la Commission et aux autres États-membres le temps de les examiner et d'entreprendre éventuellement des activités d'harmonisation. Afin de réduire les retards aux postes de douane, la directive impose en outre aux États-membres de concentrer les différents contrôles en un même endroit. À cet endroit, les postes frontaliers et les services de contrôle vétérinaire doivent respecter des heures d'ouverture minima.

4. NÉCESSITÉ D'UNE RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

La présence de contrôles et de formalités aux frontières intra-communautaires n'est guère compatible avec l'idée d'un marché commun. Seule une action au niveau communautaire pourra remédier à cette situation. Trois types d'action sont à distinguer :

1. Le premier type d'action vise à faciliter le déroulement des contrôles et des formalités. Le régime communautaire de transit, l'introduction du DUC et la directive 83/643 offrent des exemples d'une telle facilitation. La Commission a suggéré plusieurs mesures pour atteindre un niveau de simplification plus élevé, dans un rapport du 4 avril 1984, communiqué au Conseil, sur les contrôles et formalités dans les échanges de marchandises intra-communautaires (18). Il s'agit de propositions relatives à la dispense de garantie pour les envois de certaines mar-

(17) Directive du Conseil du 1.12.1983, 83/643, JOCE L359/8 du 22.12.1983

(18) Document, « Contrôles et formalités dans les échanges intra-communautaires de marchandises — analyses et solutions », Communication de la Commission au Conseil du 4.4.1984, COM(84) 134 final.

(15) Règlement du Conseil du 13.12.1976, 222/77 JOCE L38/1 du 9.2.1977

(16) Règlement du Conseil du 18.2.1985, 678/85, JOCE L79/1 du 21.3.1985

chandises et à la suppression du dépôt de l'avis de passage durant le transit (19). Le livre blanc de la Commission y ajoute des propositions relatives à l'instauration de postes frontaliers communs et à la suppression des frais de présentation en douane.

2. Quoiqu'il en soit, les formalités et les contrôles continuent à entraver la circulation des marchandises. L'endroit où ces entraves se concentrent est toujours le bureau de douane à la frontière. Un deuxième type d'action a pour objet de supprimer les frontières en tant que barrières physiques. Cette suppression s'effectue notamment par l'harmonisation des règles nationales qui justifient la présence de ces entraves. L'harmonisation doit alors aboutir à une réglementation exhaustive des causes légitimes de l'article 36 CEE et de la jurisprudence « Cassis de Dijon », à la création d'une véritable politique commerciale commune et à la mise en place d'un système de taxation indirecte à taux unifiés.

En ce qui concerne les frontières fiscales, la Commission estime que les contrôles fiscaux ne pourront être supprimés aussi longtemps qu'il subsiste des écarts importants tant au niveau des taux de la TVA et des droits d'accise qu'au niveau du champ d'application de ces droits. Il faudra donc rapprocher dans une large mesure les impôts indirects. La Commission ne préconise cependant pas l'unification totale des taux, mais plutôt l'instauration d'un système de fourchettes communes dans lesquelles ces taux pourront varier d'un État-membre à l'autre. Après ce rapprochement, les marchandises pourront circuler librement. Pour garantir que le produit de la taxation indirecte reviendra à l'État-membre où les marchandises seront consommées, la Commission prévoit l'introduction d'un système de compensation (« clearing ») qui permet le transfert de ce produit du pays de production au pays de consommation (20). En matière d'accises, le rapprochement des taux permettra, selon la Commission, d'interconnecter les régimes nationaux d'entrepôts douaniers pour les marchandises sous sujétion d'accises. De cette façon les droits d'accise ne seront payés que dans l'État-membre où ces marchandises seront mises à la consommation.

Sans en arriver à une harmonisation ou un rapprochement exhaustifs, l'élimination des frontières physiques peut également s'effectuer par le déplacement partiel des contrôles et des formalités à l'intérieur du pays. Cette solution prévue par les règles de transit au moment de la mise à la consommation comporte comme avantage que les effets de congestion qui se produisent aux postes de douane, sont réduits. Elle a comme inconvénient qu'elle déplace le problème au lieu de le résoudre et que certains contrôles et formalités subsistent.

La Commission a suivi cette solution en proposant une 14^e directive en matière de TVA instituant un système de

report de paiement de la TVA due à l'importation (21). Le système supprime le préfinancement de la TVA à la frontière en permettant à l'importateur d'incorporer la TVA due à l'importation dans ses déclarations périodiques générales à la TVA. La Commission constate toutefois que ce système n'élimine pas totalement les contrôles fiscaux. Les États-membres souhaiteront garder la possibilité de contrôler les exportations et les importations de biens pour empêcher des transactions frauduleuses.

3. Même si les frontières en tant qu'obstacles physiques sont ainsi éliminées ou déplacées, la liberté de la circulation des marchandises n'est pas encore tout à fait garantie. Les possibilités de commercialisation de ces marchandises à l'intérieur du pays d'importation sont incertaines. La Commission qualifie les entraves à l'intérieur du pays de « frontières techniques ». En matière d'adjudications publiques par exemple, les pratiques administratives peuvent favoriser l'achat de produits nationaux. L'exercice de droits de propriété industrielle par des particuliers peut également s'avérer comme une entrave à la commercialisation des marchandises.

De plus, même en l'absence de pratiques discriminatoires, l'existence de certaines normes peut nuire à la libération des échanges. Il s'agit de « normes techniques nationales élaborées au plan professionnel et souvent basées sur des critères de fabrication suivis par l'industrie nationale » (22). Si la production nationale se conforme à ces normes, la production importée sera contrainte de le faire également pour avoir une chance de commercialisation. Les normes techniques sont souvent de nature privée, ce qui empêche l'application de l'interdiction de l'article 30 CEE, sauf si une intervention des autorités étatiques les rend d'une façon ou d'une autre obligatoire.

Dans toutes ces situations où l'existence de pratiques, de lois ou de normes publiques ou privées défavorise la commercialisation de la production importée, un troisième type d'action s'impose. Cette action doit mener à une réglementation uniforme des pratiques administratives et à une harmonisation ou unification des lois et des normes techniques qui cloisonnent le marché commun.

La partie du livre blanc relative à la suppression des frontières techniques prévoit une nouvelle stratégie d'harmonisation. Cette stratégie est fondée sur le principe que les activités d'harmonisation doivent se limiter au nécessaire. Des normes européennes ne seront élaborées que si une reconnaissance mutuelle des règles nationales ou une harmonisation des exigences essentielles est insuffisante.

Dans le domaine des adjudications publiques la Commission propose un élargissement du champ d'application et une amélioration de la réglementation actuelle. Quant à la propriété industrielle et intellectuelle, le Conseil devra accepter les propositions de règlement sur la marque communautaire et de la directive de rapprochement des législations nationales en matière de marques (23). La Commission souligne en plus l'importance d'une

(19) Voir JOCE C204 du 6.9.1975 et JOCE C241 du 26.9.1979

(20) La perception des impôts indirects s'effectue dans le commerce inter-étatique selon le principe de destination. Des marchandises importées sont imposées dans l'État d'importation. L'État de production restitue normalement, à l'exportation de ces marchandises, les impôts qu'il a perçus afin d'éviter une double imposition. L'application de ce principe de destination nécessite des ajustements fiscaux aux frontières. Pour concilier ce principe avec le principe de la libre circulation des marchandises qui s'oppose à de tels ajustements, il faut instituer un système de compensations. Ce système rembourse la TVA perçue par l'État d'exportation à l'État d'importation.

(21) Proposition de 14^e Directive, JOCE C201/5 du 5.8.1982

(22) A. Mattera, « Les nouvelles formes de protectionnisme économique et les articles 30 et suivants du traité CEE », RMC 1983, p. 225

(23) Proposition de règlement du Conseil sur la marque communautaire du Conseil rapprochant les législations des États-membres sur les marques, JOCE C351/1 du 31.12.1980



ratification immédiate de la Convention de Luxembourg sur le brevet communautaire (24).

Dans le cadre de la circulation des marchandises intra-Bénélux un certain nombre de ces mesures d'allègement, de déplacement ou d'harmonisation a déjà été mis en œuvre. Avant d'entamer la description de ces mesures, il convient d'examiner d'abord les fondements juridiques de la libre circulation consacrés dans le traité d'Union économique de Bénélux de 1958.

II. — Libre circulation des marchandises intra-Bénélux

1. PRINCIPES DU TRAITÉ D'UNION ÉCONOMIQUE DU BÉNÉLUX

La libre circulation des marchandises intra-Bénélux est garantie par l'article 2 du traité d'Union. Cet article interdit toute entrave tarifaire et non tarifaire. Il impose en outre le principe du traitement national en faveur des marchandises importées d'un pays du Bénélux.

Cette disposition est précisée à plusieurs égards par d'autres articles du traité d'Union. L'article 79 prescrit l'institution en matière d'impôts sur le chiffre d'affaires d'un régime qui assure la libre circulation et l'article 80 prévoit l'unification des droits d'accise. Ainsi, les frontières fiscales devraient être supprimées. L'article 62 apporte une précision au principe de non-discrimination dans le domaine des adjudications publiques. Finalement, il ressort de l'article 11 que les marchandises en provenance d'État tiers, pour lesquelles les formalités douanières du Bénélux ont été accomplies, bénéficient également du principe de la libre circulation.

Toutes les entraves sont donc en principe interdites. Il reste toutefois, selon l'article 6 du traité d'Union, des obstacles qui s'opposent au libre franchissement des frontières, par exemple des prohibitions d'importation justifiées par des raisons de santé publique, ainsi que des normes techniques qui sans faire obstacle au franchissement des frontières entravent la libre circulation. L'article 6 impose aux trois gouvernements d'éliminer ceux de ces obstacles qui constituent « des entraves indues », notamment des discriminations arbitraires, et les restrictions déguisées, dans le commerce entre les trois États. Cet article permet donc, comme l'article 36 CEE, certaines dérogations à la libre circulation justifiées par des causes légitimes. Contrairement à l'article 36 CEE cependant, il impose une obligation de collaboration en vue de l'élimination de ces dérogations.

Une comparaison superficielle de ces dispositions du traité CEE évoquées dans la première partie de cet article, crée la présomption que la circulation des marchandises intra-Bénélux est beaucoup plus libérée que la cir-

culacion intra-communautaire. Le traité d'Union élimine les frontières fiscales et ne contient pas de disposition similaire à l'article 115 CEE. Une Convention transitoire signée le même jour que le traité d'Union prévoit toutefois des dérogations temporaires à plusieurs dispositions de ce traité. Bien que les périodes de transition de ces dérogations soient expirées, certaines d'entre elles gardent leur intérêt.

Par conséquent il convient d'examiner dans quelle mesure la présomption susmentionnée est justifiée. En d'autres termes comment a-t-on allégé, déplacé ou éliminé les obstacles juridiques qui continuent à entraver la circulation intra-communautaire ? Comme le niveau de libération du Bénélux ne peut jamais être inférieur à celui des CE en raison de la primauté du droit communautaire, cet examen commence là où la libération communautaire s'arrête.

2. DÉROGATIONS COMMUNAUTAIRES ET SOLUTIONS BÉNÉLUX

a) L'article 6 du traité d'Union

En l'absence d'harmonisation Bénélux ou communautaire, les trois États du Bénélux gardent, dans les limites tracées par le droit communautaire, le pouvoir de réglementer dans certains domaines où une réglementation est nécessaire. L'article 6 du traité d'Union impose aux trois États-membres d'éliminer en commun les effets entravants de ces réglementations. Cet article ne prévoit cependant pas de compétence d'harmonisation spécifique pour l'organe décisionnel du Bénélux, le Comité de ministres. Selon l'article 19 du traité d'Union ce Comité ne peut prendre des décisions que dans les cas prévus par le traité. Il ne détient donc que la compétence générale de formuler des recommandations en vue de l'exécution de la mission de l'article 6 du traité. Les recommandations n'ont pas de force juridique contraignante et ne lient pas les États.

Afin de remédier à cette imperfection du système décisionnel du Bénélux, les trois États ont conclu le 29 avril 1969 le protocole relatif à la suppression des contrôles et formalités aux frontières intérieures du Bénélux et à la suppression des entraves à la libre circulation (25). Ce protocole confère au Comité de ministres une compétence pour prendre des décisions en vue de l'élimination des contrôles et formalités et de la coordination des législations.

Renforcé par cette compétence le Comité a pu entreprendre des travaux d'harmonisation importants, notamment dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire. Cette harmonisation Bénélux s'ajoute aux réalisations d'harmonisation communautaires. En présence de ces règles Bénélux supplémentaires, les trois États ne peuvent plus invoquer dans le commerce intra-Bénélux les dérogations à la libre circulation de l'article 36 et de la règle de raison, puisque la protection des intérêts légitimes est sauvegardée de façon identique dans ces trois États. L'équivalence des règles dans les domaines harmonisés fait que le

(24) Convention relative au brevet européen pour le marché commun, JOCE L17/1 du 26.1.1976

(25) Protocole du 29.4.1969 relatif à la suppression des contrôles et formalités aux frontières intérieures du Bénélux et à la suppression des entraves à la libre circulation, *Textes de base Bénélux*

recours à ces dérogations cesse d'être nécessaire. Par contre, dans le commerce entre les neuf autres États-membres et entre ces neuf et les pays du Bénélux, le recours à ces dérogations reste en principe justifié. Dans ce commerce, la réglementation des intérêts légitimes demeure, en l'absence de règles communes, une affaire nationale.

L'harmonisation supplémentaire du Bénélux lui confère ainsi une libération supplémentaire de la circulation des marchandises.

b) L'unité du territoire douanier Bénélux

En vertu de l'article 115, la Commission peut autoriser les États-membres à prendre des mesures de surveillance ou de protection intra-communautaires. Ces mesures concernent les anciens territoires douaniers nationaux. Le territoire pertinent pour la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg est cependant le territoire Bénélux. L'Union douanière du Bénélux existe depuis 1949, et une politique commerciale commune s'est graduellement établie depuis 1953 (26). Cette politique est à l'heure actuelle insérée dans la politique commerciale commune des CE. En 1971 les frontières ont pu être supprimées au Bénélux, de sorte que les territoires douaniers sont unifiés (27).

Les autorisations de la Commission s'adressent donc à l'intégralité du territoire douanier Bénélux. La circulation des marchandises intra-Bénélux ne se trouve pas entravée par les contrôles nécessaires pour la mise en œuvre des mesures de surveillance ou de protection.

c) Les frontières fiscales

Le traité d'Union prescrit la suppression des frontières fiscales en imposant, d'une part, dans son article 79, l'instauration d'un système de taxation indirecte qui assure la libre circulation et, d'autre part, dans son article 80 l'unification des droits d'accise en même temps que la coordination des règles de perception. Toutefois, aussi longtemps que ces systèmes n'ont pas été mis en place, les États continuent, selon les articles 31 et 32 de la Convention transitoire, à appliquer de façon autonome leurs propres régimes de taxation. Bien que les États aient entrepris plusieurs activités dans le domaine fiscal, ces deux articles gardent leur intérêt. Les frontières fiscales subsistent, même au Bénélux. Les effets de ces entraves ont cependant pu être réduits par une unification partielle des droits d'accise et par l'introduction d'un système de report de paiement.

1. Harmonisation

Les trois États ont fait un pas important vers l'harmonisation des droits d'accise par la signature de la Conven-

(26) Le 9.12.1953 les trois États du Bénélux ont signé le protocole relatif à la politique commerciale. L'article 10 du traité de l'Union de 1958 reprend les principes qui sont à la base de ce protocole abrogé par l'article 12 du protocole d'exécution du traité d'Union, *Textes de base Bénélux*.

(27) Convention relative à l'unification du territoire douanier Bénélux du 29.4.1969, *Textes de base Bénélux*.

tion portant unification des droits d'accise et de la rétribution pour la garantie des ouvrages en métaux précieux du 18 février 1950 (28). Cette Convention, qui ne concerne pourtant que certaines accises, n'est pas appliquée dans sa totalité. Les seuls taux effectivement unifiés concernent les droits d'accise perçus sur les boissons fermentées de fruits et les boissons fermentées mousseuses. Les montants des taux et leur adaptation aux circonstances économiques sont fixés par des protocoles annexés à la Convention.

Selon l'article 19 de cette Convention, ces boissons peuvent circuler librement dans le Bénélux sans subir de contrôles ou d'ajustements fiscaux. L'expédition intra-Bénélux des boissons doit cependant être accompagnée d'un document spécifiquement prévu à cet égard.

En ce qui concerne la perception et la destination du produit des accises, le même article 19 prescrit que l'accise est payée dans le pays de production, mais que son produit revient au pays de consommation. Afin d'assurer la dévolution du produit de l'accise au pays de consommation, les trois États doivent établir une clé de répartition basée sur la consommation réelle.

Dans la pratique, c'est l'administration belge qui détermine les reversements du pays de production au pays de consommation. Cette administration se fonde, pour la détermination des reversements, sur les données recueillies par la remise des documents qui sont encore utilisés dans le commerce intra-Bénélux et par les enquêtes éventuelles auprès des entreprises concernées.

La Belgique est la mieux placée pour effectuer cette opération en raison de sa position géographique au cœur du Bénélux. En effet, tous les mouvements de marchandises intra-Bénélux passent automatiquement par la Belgique.

L'unification des taux de la totalité des accises est prévue par la Convention du 29 mai 1972 (29). Cette Convention n'est malheureusement pas encore ratifiée par la Belgique et les Pays-Bas. Ces deux pays, confrontés à des déficits budgétaires considérables ne sont pas disposés à limiter davantage leur autonomie en matière d'impositions indirectes. Ces impositions et notamment les accises constituent une source de recettes importante et maniable en vue de la réduction de ces déficits.

2. Le système de report de paiement

À la conférence intergouvernementale de La Haye des 28 et 29 avril 1969, les gouvernements ont décidé de supprimer les paiements et les formalités à la frontière, afférents à la TVA pour les transactions commerciales d'entreprises. Afin de réaliser cette suppression, les États du Bénélux ont fait usage d'une certaine particularité du système de la TVA.

À l'intérieur du pays, la TVA n'est pas nécessairement perçue au moment où le fait générateur d'imposition se

(28) Convention portant unification des droits d'accise et de la rétribution pour la garantie des ouvrages en métaux précieux du 18.2.1950, *Textes de base Bénélux*.

(29) Convention Bénélux portant unification des droits d'accise du 29.5.1972, *Textes de base Bénélux*.



produit, mais au moment de la déclaration par l'assujetti. Les déclarations à la TVA sont périodiques et couvrent les transactions effectuées dans la période concernée. Ce système de déclarations périodiques ne vaut en principe que pour les transactions internes. Les importations, par contre, sont soumises au paiement de la TVA au moment de leur entrée dans le territoire. L'ancienne directive 67/228 et l'actuelle directive 77/338 permettent toutefois aux États-membres d'introduire des simplifications dans les procédures de perception (30).

Les États de Bénélux ont utilisé cette possibilité de simplification pour reporter le paiement de la TVA due à l'importation au moment de la déclaration périodique (31). L'application de ce système de report de paiement est soumise à plusieurs conditions. Premièrement, les marchandises concernées doivent provenir d'un autre pays du Bénélux où elles se trouvent en libre pratique. Ensuite, l'acquéreur de ces marchandises doit posséder un établissement stable dans le pays d'importation ou y être résident. Enfin, l'acquéreur doit être tenu au dépôt des déclarations périodiques à la TVA. Outre ces conditions générales le système connaît des dispositions qui sont propres à chaque pays.

Le système de report de paiement paraît ainsi éliminer les frontières fiscales comme barrières physiques à la libre circulation. Il ne peut cependant pas être qualifié de régime d'impositions indirectes qui assure la libre circulation au sens de l'article 79 de traité d'Union. En effet, le système ne couvre pas toute la taxation indirecte mais seulement la partie de la TVA pour laquelle une déclaration périodique doit être établie par un acquéreur résidant au Bénélux. De plus le système n'exclut pas tout à fait les formalités aux frontières. Les États-membres gardent la possibilité de contrôler les exportations et les importations afin d'éviter des transactions frauduleuses.

Les frontières fiscales restent donc au Bénélux une réalité, malgré les obligations des articles 79 et 80 du traité d'Union.

3. LES CONTRÔLES ET LE TRANSIT

La présence de règles nationales non-harmonisées, et l'autonomie nationale en matière d'impositions indirectes, nécessitent encore des contrôles aux frontières intérieures du Bénélux pour empêcher que ces règles ou impositions soient détournées. Afin de réduire la charge de ces contrôles dans le commerce intra-Bénélux, le Bénélux connaît sa propre réglementation de transit et de mise à la consommation. Cette réglementation diffère du régime communautaire. Le caractère directement applicable du règlement 222/77 et les principes de la primauté du droit communautaire s'opposent au maintien d'une telle réglementation différente. Toutefois, l'article 58 du règlement permet aux trois États du Bénélux de déroger aux dispositions du règlement lorsqu'il s'agit de l'application aux documents de transit communautaires des accords con-

clus ou à conclure entre ces trois pays en vue de réduire ou de supprimer les formalités au passage des frontières belgo-luxembourgeoise et belgo-néerlandaise. Par ailleurs l'article 3 du règlement, qui ouvre la possibilité aux États-membres de prévoir des procédures de transit nationales pendant le transport sur leurs territoires, considère le territoire de l'Union économique de Bénélux comme le territoire d'un seul État-membre. La réglementation Bénélux diffère du système communautaire en ce qui concerne le transit interne et la mise à la consommation d'une part et le transit externe d'autre part.

1. Le transit interne et la mise à la consommation

Suite aux décisions du Comité de ministres des 17 octobre 1983 et 27 juin 1984, le Bénélux dispose d'un nouveau système de contrôle commercial depuis le 1^{er} juillet 1984 (32). Tous les renseignements nécessaires en matière de TVA et de statistiques sont fournis par un document unique, nommé Relevé Bénélux (50 ci-après R-50). Ce relevé doit être utilisé pour l'expédition, y compris le transit par la Belgique, des marchandises destinées à un assujetti qui bénéficie du régime obligatoire de report de paiement de la TVA due à l'importation. Le R-50 n'est donc pas utilisé à l'importation de marchandises destinées à d'autres acquéreurs, c'est-à-dire les particuliers et certaines entreprises, petites ou agricoles (33). L'article premier de la décision du 27 juin 1984 prévoit d'autres exceptions. Les marchandises sous sujétion douanière, importées temporairement sous franchise de la TVA ou exportées sous un régime d'exportation particulier sont également exclues, ainsi que les envois par la poste (34).

L'introduction du R-50 a contribué considérablement à la suppression graduelle des frontières fiscales. Les formalités exigées ne sont pas de nature à entraver de façon sensible la circulation des marchandises. L'accomplissement de ces formalités s'effectue exclusivement auprès des postes de douane du pays d'entrée, auxquels les exemplaires du R-50 doivent être présentés. Par ailleurs, il convient de signaler que la procédure de transit interne Bénélux n'exige pas la fourniture d'une garantie.

Le DUC qui sera introduit en 1988 ne contribuera pas de la même façon à la simplification des formalités dans les échanges entre États-membres que l'actuel R-50. Le DUC est de nature fiscale. Au moment de la mise à la consommation il sert pour assurer la perception des charges fiscales. Le R-50 est par contre un document administratif. La perception de la TVA s'effectue au moment de la déclaration périodique par l'acquéreur des biens selon le système de report de paiement. Le R-50 permet simplement de contrôler si l'exportation et l'importation de ces biens a eu lieu.

Un autre avantage de l'utilisation du R-50 par rapport au DUC est constitué par le nombre de rubriques qu'il comporte. L'expéditeur Bénélux doit remplir seize rubri-

(30) Articles 11 et 13 de la deuxième directive du Conseil du 11.4.1967, 67/228, JOCE 71 du 14.4.1967, p. 1303 et article 23 de la sixième directive du Conseil du 17.5.1977, 77/338 JOCE L145 du 13.6.1977

(31) Pour la Belgique : Arrêté royal n° 7 du 12.3.1970, *Moniteur belge* du 18.3.1970 ; pour les Pays-Bas : Beschikking 21.12.1970, *Staatsblad* 1970, p. 246 ; pour le Luxembourg : Règlement Grand-ducal du 19.12.1969, *Mémorial A-1969*, p. 1719.

(32) Décision M(83)23 du 17.10.1983 et décision M(84)9 du 27.6.1984, *Textes de base Bénélux*.

(33) Articles 4, 24 et 25 de la directive 77/338 du 17.5.1977, JOCE L145 du 13.6.1977

(34) Pour le régime particulier d'exportation, voir règlement de la Commission du 11 juin 1971, 1226/71, concernant l'allégement des formalités à accomplir aux bureaux de départ et de destination pour les marchandises transportées sous la procédure de transit communautaire, JOCE L129/1 du 15.6.1971

ques tandis que son pendant communautaire doit en remplir quarante à cinquante. De plus, les exemplaires du DUC doivent non seulement être remis au poste de douane du pays d'importation, mais aussi à celui du pays d'exportation.

Toutefois, malgré le caractère unique du R-50, il reste certaines catégories de marchandises qui sont soumises à d'autres formalités que celles du R-50. Ces formalités concernent en particulier le régime d'accise et les contrôles sanitaires.

En matière d'accise, le système Bénélux prévoit un document de circulation spécifique nommé Bénélux 40 (ci-après B-40), qui simplifie le transfert des marchandises sous régimes d'accise (35). Contrairement au R-50, le B-40 a un caractère fiscal. Dans un but de simplification, il a cependant été décidé que les formalités liées à l'apurement du B-40 sont uniquement accomplies du côté de l'importation, puisque c'est à l'entrée que sont également remis les exemplaires du R-50.

Ce système permet l'interconnexion des régimes d'entrepôts douaniers dans les trois pays du Bénélux pour les transactions de marchandises soumises aux droits d'accise. Le paiement de ces droits s'effectue là où la mise à la consommation de ces marchandises a lieu.

Par l'introduction des deux documents de circulation le transfert interne et la mise à la consommation intra-Bénélux sont considérablement assouplis. Les frontières intérieures ne sont cependant pas encore éliminées dans leur totalité. Les contrôles sanitaires demeurent des obstacles sérieux aussi longtemps que les normes sanitaires ne sont pas harmonisées au niveau Bénélux ou communautaire.

2. Le transit externe

Le transit externe concerne les marchandises pour lesquelles les droits d'entrée prévus par le tarif douanier commun doivent encore être perçus. Le Bénélux connaît depuis 1948 son propre tarif douanier commun qui a été absorbé par le tarif douanier commun des CE depuis 1968. Malgré l'existence de ces barrières extérieures communes les législations douanières des pays membres de la CE et de Bénélux gardent leur caractère national. Dans ce sens, les territoires de ces pays demeurent des territoires douaniers distincts.

La Belgique et le Luxembourg constituent à cet égard une exception. Dans le cadre de l'Union économique entre ces deux États, le Luxembourg a incorporé par des actes gouvernementaux la législation douanière belge. De cette façon leurs territoires douaniers se sont unifiés.

La frontière douanière entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et les Pays-Bas a été graduellement sup-

primée dans le cadre du Bénélux. Le premier pas dans ce sens fut la reconnaissance mutuelle des documents de transit nationaux (36). Cette reconnaissance mutuelle évite la délivrance répétitive de nouveaux documents nationaux de transit externe. Il restait cependant nécessaire de contrôler aux frontières si les marchandises sous sujétion douanière correspondaient aux exigences de la législation nationale en matière de transit du pays où elles allaient être transportées. Il fallait notamment contrôler si l'état des marchandises n'avait pas subi de changement. Le déroulement de ces contrôles entraînait des retards coûteux aux frontières, non seulement pour le transport de marchandises sous sujétion douanière mais aussi pour le transport des marchandises en libre pratique. L'administration douanière qui doit accomplir les formalités du transport de marchandises sous sujétion douanière ne peut pas en même temps garantir un déroulement rapide des formalités du transport des marchandises en libre pratique.

Pour remédier à cette situation, les trois pays du Bénélux ont signé la Convention relative à l'unification du territoire douanier du 29 avril 1969 (37). Cette Convention se caractérise par son originalité et son pragmatisme dans son objectif de suppression des frontières douanières. L'unification du territoire douanier n'a pas été réalisée par une harmonisation longue et difficile des législations douanières, mais par le principe de l'application réciproque des trois législations. La législation du pays qui délivre le document de transit s'applique également dans le pays où les marchandises seront transportées. Il n'est plus nécessaire de contrôler si l'état de ces marchandises est conforme à la législation douanière de ce dernier pays.

Il convient toutefois d'observer que cette Convention ne concerne que les droits d'entrée. Les frontières intérieures du Bénélux en matière de TVA et d'accises restent. Les trois États ont alors signé deux conventions d'unification analogues en matière d'impôts sur le chiffre d'affaires, et d'accises (38). Leur ratification dépend cependant de la ratification de la Convention portant unification des droits d'accise de 1972.

Le transit de marchandises sous sujétion douanière devrait donc subir en principe des contrôles fiscaux au moment du franchissement des frontières intérieures du Bénélux. La présence de ces contrôles risquerait d'anéantir l'avantage apporté par la Convention du 29 avril 1969. Grâce à son pragmatisme, le Bénélux a pu éviter une telle situation. Dans la pratique, les administrations douanières appliquent déjà les dispositions des deux conventions, en dépit de l'absence de ratification. Ainsi le transit externe s'effectue au Bénélux comme s'il s'agissait du territoire d'un seul État-membre.

Ceci implique que les marchandises soumises au régime de transit externe franchissent en principe les frontières intra-Bénélux sans que les autorités douanières aient à intervenir. En cas d'irrégularités durant le déroulement de la procédure de transit, il est donc pratiquement impossi-

(35) Le B-40 a été introduit le 16.5.1972 par une décision de nature administrative de hauts fonctionnaires nationaux réunis au sein de la Commission douanière et fiscale. Il était d'abord destiné au transport de marchandises sous régime d'accises à l'intérieur du territoire national de chacun des trois pays. Par une décision informelle du même genre du 26.4.1984 l'utilisation du B-40 a été étendue depuis le 1.7.1984 à la totalité du territoire Bénélux.

(36) Convention relative à la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit du 16.3.1961. Abrogé après l'entrée

en vigueur du protocole en matière d'importations, d'exportations et de transit, additionnel à la Convention concernant la coopération administrative et judiciaire du 29.4.1969, *Textes de base Bénélux*.

(37) Voir note 25

(38) Convention relative à la simplification des formalités aux frontières intérieures du Bénélux en matière d'impôts sur le chiffre du territoire Bénélux en matière d'accises du 10.6.1970, *Textes de base Bénélux*.



ble pour les autorités nationales de déterminer le pays où ces irrégularités ont eu lieu. Pour résoudre ce problème, le système Bénélux repose sur la présomption que l'infraction a été commise dans le pays où le montant de l'ensemble des droits d'entrée, impôts et amendes est le plus élevé (39). L'opérateur du transit irrégulier a donc intérêt à réfuter activement cette présomption.

Le régime de transit externe communautaire diffère à cet égard du système Bénélux. Ce régime impose un document de circulation et une procédure de transit uniforme. Les législations douanières, notamment les réglementations en matière de sanctions administratives et pénales, gardent pour le reste leur caractère national. L'article 36 du règlement 222/77 prescrit par conséquent qu'en cas d'irrégularités, le recouvrement des droits et la sanction de la fraude a lieu dans l'Etat-membre où l'infraction a été commise.

De plus, à la différence du régime communautaire, le système Bénélux permet sous certaines conditions aux opérateurs du transit de ne pas fournir la garantie prévue à l'article 27 du règlement 222/77. Pour bénéficier de cette exemption, l'opérateur doit être établi au Bénélux et il doit être considéré comme digne de confiance par les autorités douanières. Ces deux conditions diminuent le risque d'irrégularités et permettent dans le cas où elles se produisent, de récupérer les droits et taxes dus, en particulier la TVA, si l'opérateur fait des déclarations périodiques.

Les articles 3 et 58 du règlement 222/77 donnent la possibilité aux pays du Bénélux de déroger à la réglementation de transit communautaire. La Cour de justice des CE a néanmoins dû statuer sur la conformité du système Bénélux avec le droit communautaire dans l'affaire Pakvries du 16 mai 1984 (40). Dans cette affaire, les autorités fiscales néerlandaises avaient constaté que Pakvries avait mis dans le commerce en Belgique des marchandises en provenance d'Argentine, tandis que le document de transit T1 délivré à Rotterdam indiquait comme lieu de destination Milan. Conformément aux règles Bénélux, ces autorités ont ensuite perçu le montant des droits et taxes le plus élevé, ce qui était en l'occurrence le montant néerlandais. Selon Pakvries, les dérogations admises par l'ancien règlement 542/69 ne concernaient que les affaires internes du Bénélux, de sorte que la disposition pertinente en matière de transit vers un autre Etat-membre, en l'espèce l'Italie, serait l'article 36 du même règlement, (les articles 36 du règlement 222/77 et de l'ancien règlement 542/69 sont similaires)..

En s'inspirant de l'idée exprimée dans l'article 233 CEE, la Cour n'a pas suivi ce raisonnement. Considérant que l'application de l'article 36 du règlement 542/69 est étroitement liée aux contrôles douaniers aux frontières intra-communautaires et considérant que ces contrôles ont en principe été supprimés au Bénélux, l'article 59 du règlement (l'article 59 de l'ancien règlement 542/69 correspond à l'article 58 du règlement 222/77), admet le recouvrement des charges par un pays de Bénélux selon les règles en vigueur au Bénélux, même si l'irrégularité a été commise dans un autre pays du Bénélux durant un transit communautaire vers un autre Etat-membre.

(39) Voir article 5 du protocole relatif aux impôts, additionnel à la Convention de coopération administrative et judiciaire du 29.4.1969, *Textes de base Bénélux*.

(40) Arrêt du 16.5.1984, aff. 105/83, Pakvries, Rec. 1984, p. 2101.

4. RÉGLEMENTATION BÉNÉLUX

Par rapport à la circulation des marchandises intra-communautaires, le trafic intra-Bénélux se déroule plus librement. Les formalités qui restent à accomplir aux frontières intérieures sont considérablement allégées. L'utilisation du R-50 et du B-40 pour le transit interne et la mise à la consommation est plus simple et plus rapide que l'utilisation future du DUC. Ainsi, l'existence des frontières fiscales gêne moins la circulation des marchandises au Bénélux que dans le reste du marché commun.

La présence de ces frontières fiscales et des contrôles sanitaires continue néanmoins à entraver la libre circulation. Grâce à l'harmonisation Bénélux un grand nombre de ces contrôles est éliminé. L'unification des taux des accises sur les boissons fermentées permet de plus une circulation réellement libre de ces produits. Même si cette harmonisation et cette unification ne sont pas complètes, les frontières fiscales en tant que barrières physiques sont supprimées par l'instauration d'un régime de report de paiement de la TVA due à l'importation.

L'unification du territoire douanier a fait disparaître les frontières douanières intra-Bénélux. Les bureaux de douane aux frontières intérieures du Bénélux sont par conséquent libérés de la charge des interventions administratives qui étaient nécessaires sous le régime de transit externe en vigueur avant l'unification. De plus, ce territoire unifié ne peut être cloisonné par des mesures de protection autorisées en vertu de l'article 115 CEE.

Le Bénélux s'est également montré actif en matière d'harmonisation des règles et des normes qui déterminent les possibilités de commercialisation des produits importés sur le territoire d'un des trois Etats-membres. Le Bénélux connaît sa propre réglementation d'adjudications publiques contenue dans le protocole concernant le traitement national en matière d'adjudications de travaux et d'achats de marchandises du 6 juillet 1956 (41). Ce protocole a un champ d'application plus large que celui des directives communautaires comparables. Un plus grand nombre d'institutions semi-publiques et para-étatiques est ouvert, et le protocole ne contient pas d'exceptions en fonction de la nature des adjudications. Sur le plan institutionnel le protocole prévoit une procédure de contrôle détaillé et une procédure de plaintes spéciales.

Sur d'autres points les directives communautaires contiennent des prescriptions plus précises ; publications, spécifications techniques, réglementation des procédures nationales et distinction entre les différents types d'adjudications. En général, le protocole paraît néanmoins offrir une garantie plus étendue pour faire respecter le principe de non-discrimination (42).

Le deuxième domaine d'harmonisation des règles nationales qui constituent des « frontières techniques » est celui de la propriété industrielle et intellectuelle. L'article 36 CEE permet sous certaines conditions au titulaire d'un

(41) Protocole du 6.7.1956 concernant le traitement national en matière d'adjudications de travaux et d'achats de marchandises, *Textes de base Bénélux*.

(42) Voir, *Documents Bénélux de la Commission spéciale pour les adjudications* : « Internationale reglementering en inzake overheidsopdrachten », Bruxelles 1983.

droit de propriété industrielle ou intellectuelle de s'opposer à l'importation de biens, si cette importation risque de nuire à l'objet spécifique de son droit (43). Dans le commerce intra-Bénélux, une telle opposition est exclue pour les droits de marques et de dessins et modèles créés après la date d'entrée en vigueur d'une législation uniforme de ces droits (44).

Enfin, l'harmonisation Bénélux vise également les normes techniques. Il s'agit en particulier des normes techniques d'automobiles et de certaines autres machines. Les produits qui se conforment à ces normes peuvent être commercialisés librement dans le Bénélux.

Grâce à cette réglementation et à cette harmonisation, le Bénélux a atteint un niveau d'intégration plus élevé que les CE. Les règles communes combinent, à l'échelle Bénélux, le vide juridique qui justifie le recours aux réglementations nationales sur le plan communautaire. Le niveau de libération et d'intégration Bénélux exige cependant que le contrôle de l'application des prescriptions harmonisées soit effectué en étroite collaboration entre les trois pays. C'est pourquoi ces pays ont signé le 29 avril 1969 une Convention générale qui établit les principales règles d'une coopération administrative et judiciaire applicables à toutes les réglementations ayant trait à la réalisation des objectifs de l'Union économique (45). Cette convention générale se trouve complétée par le traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale, de 1962, dans les domaines du droit qui ne sont pas encore harmonisés (46).

CONCLUSION

Au livre blanc de la Commission est annexé un calendrier détaillé pour la mise en œuvre du programme proposé. Si ce programme est réellement concrétisé en 1992, le niveau d'intégration du Bénélux sera largement dépassé à l'échelle communautaire. La réalisation du programme communautaire en 1992 est cependant incertaine. On peut se demander si le livre blanc ne constitue pas un ensemble récapitulatif de souhaits et si son adoption par le Conseil européen de Milan n'est pas qu'une déclaration de bonne volonté.

Une analyse des parties du calendrier relatives aux marchandises démontre que la Commission doit encore élaborer la grande majorité des propositions envisagées. Ces propositions devront par ailleurs avoir une chance d'être adoptées par le Conseil de ministres. Une adoption aux dates prévues par le calendrier paraît improbable. La quasi-totalité des propositions effectivement présentées au Conseil de ministres au moment du Conseil européen de Milan date d'avant 1985 et n'a pas encore été approuvée. En matière de politique commerciale, le programme déclare sèchement que les mesures de politique nationale et tous les quotas régionaux de mesures de politique commerciale communautaire doivent être éliminés. Aucune pro-

position concrète ou ligne d'action ne précise cette déclaration. La menace d'une application éventuelle de l'article 115 reste une réalité aussi longtemps qu'une politique commerciale véritablement commune ne sera pas élaborée.

En préconisant l'exécution d'un programme d'action ambitieux, la Commission semble perdre de vue l'intérêt de mesures de simplification des formalités et des contrôles dans les échanges de marchandises entre États-membres. Ces mesures peuvent contribuer considérablement à la libération des échanges, comme le démontre l'expérience Bénélux. Certes, il est évident que l'adoption de ces mesures de simplification serait inutile après la concrétisation effective du programme en 1992. La simplification des formalités et des contrôles pourrait toutefois exercer ses effets dans une phase transitoire ou dans le cas où le programme s'avérerait trop ambitieux.

Le DUC pourrait être modifié selon l'exemple du R-50, non seulement quant à sa présentation mais aussi en combinaison avec d'autres mesures de simplification. On pourrait penser ici en particulier à l'allègement des contrôles fiscaux, après l'adoption du projet de 14^e Directive instituant un système de report de paiement similaire à celui en vigueur au Bénélux. En matière de TVA, le DUC ne serait ainsi qu'un simple document administratif, comme l'est actuellement le R-50. Par ailleurs, la remise des formulaires du DUC aux bureaux de douane de l'État-membre d'entrée, à l'exclusion de ceux de l'État-membre de sortie, éviterait la création de postes de douane communs, tels qu'ils sont prévus par la Commission.

L'envergure et l'ambition du programme de la Commission, ses défaillances ainsi que l'inertie du Conseil de ministres, rendent l'achèvement du marché intérieur en 1992 improbable. Il n'est même pas certain que la libération des échanges de marchandises intra-communautaires puisse atteindre en 1992 le degré de libération actuellement obtenu au Bénélux.

Une grande partie des mesures envisagées dans le livre blanc a déjà été harmonisée au sein du Bénélux, notamment dans le domaine des contrôles sanitaires et de la composition des produits alimentaires. Il est évident que l'harmonisation de trois législations est plus facile que celle de douze. Ceci est d'ailleurs évident si on prend en considération la nature homogène des trois États du Bénélux sur les plans juridique, économique et climatique. Les disparités et différences de conception entre les douze États-membres ne constituent pas par contre un environnement favorable à l'harmonisation. Peut-être que la (ré)introduction de la règle de majorité dans le processus décisionnel par l'Acte unique communautaire du 28 février 1986 pourra faciliter l'harmonisation à douze.

La concrétisation d'une politique commerciale commune se trouve également dans une impasse. Les États-

(43) Voir par exemple, Arrêt du 31.10.1974, aff. 15/74, *Centrafarm*, Déc. 1974, p. 1147.

(44) Convention Bénélux et loi uniforme en matière de marques de produits du 19.3.1962 ; entrée en vigueur de la Convention, le 1.7.1969 et de la loi uniforme le 1.1.1971 ; Convention Bénélux et loi uniforme en matière de dessins et modèles du 25.10.1966 ; entrée en vigueur de la Convention le 1.1.1974 et de la loi uniforme le 1.1.1975

(45) Convention concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'Union économique de Bénélux du 29.4.1969, *Textes de base Bénélux*.

(46) Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962, *Textes de base Bénélux*.



membres ne semblent disposés à abandonner leurs mesures commerciales nationales que si les mesures communes contiennent des quotas régionaux sanctionnés par l'article 115 CEE. Une politique d'autorisation plus stricte de la part de la Commission risquerait de freiner l'élaboration d'une politique commune. Grâce à sa politique commerciale et à l'unité de son territoire douanier, le Bénélux ne connaît pas ces problèmes.

Dans le domaine fiscal, la Convention Bénélux portant unification des taux des droits d'accise de 1972 n'est pas encore entrée en vigueur. Si, au niveau Bénélux, l'unification des taux se heurte depuis 14 ans au refus d'abandonner l'instrument budgétaire offert par la taxation indirecte en général et par les accises en particulier, il est peu probable qu'elle s'effectuera au niveau communautaire en 1987, date d'adoption prévue. Contrairement à la Convention de 1972, le système proposé par la Commission laisse aux États-membres une certaine autonomie quant au choix des taux. Une acceptation ne paraît donc pas exclue. Le sort du projet de 14^e Directive suscite cependant un certain scepticisme. Un système de report de paiement n'affecte pas l'autonomie fiscale des États-membres dans la même mesure qu'un rapprochement des taux. Pourtant l'adoption de ce projet à court ou moyen terme n'est pas encore en vue.

Plusieurs solutions Bénélux apportées en matière de transit, qui pourraient contribuer à l'assouplissement des formalités dans le commerce intra-communautaire, ont été effectivement proposées au Conseil. L'introduction du DUC démontre que les États-membres sont disposés à accepter ce genre de simplification. Une simplification des formalités similaire à celle réalisée au Bénélux exige une coopération étroite en ce qui concerne le recouvrement des charges fiscales et les poursuites judiciaires. Jusqu'à présent aucune réglementation générale n'a été établie à cet égard à l'échelle communautaire. Il n'est guère concevable que l'absence de réglementation commune soit amortie par le pragmatisme qui caractérise la coopération administrative et judiciaire du Bénélux. Le nombre d'administrations concernées et les problèmes linguistiques nécessitent une réglementation formelle.

Pour conclure, le Bénélux a pu supprimer avec un minimum de formalisme et un maximum de pragmatisme plusieurs des entraves à la libre circulation des marchandises qui sont encore tolérées dans le commerce intra-communautaire. La Commission espère éliminer la totalité de ces entraves en 1992. Il est toutefois plus réaliste d'espérer que les douze États-membres des CE puissent atteindre le niveau de libération actuellement obtenu au Bénélux.

LE CARACTÈRE INDIVISIBLE DE LA CONVENTION SUR LE DROIT DE LA MER ET LES IMPLICATIONS DE SA SIGNATURE POUR LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES

Dermott John DEVINE

*Docteur en droit.
Ancien directeur
au sein de la Commission
des Communautés européennes
Professeur de droit et directeur
de l'Institut du droit de la mer
à l'Université de Cape Town*

Le 10 novembre 1982, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « la Convention ») fut ouverte à la signature aux Etats, à d'autres entités et à des organisations internationales (1). Dans un premier temps de la négociation, on n'avait pas octroyé — en se conformant en cela avec la pratique internationale habituelle — aux organisations internationales le droit de signer et de ratifier la Convention. Ce droit fut accordé, quoiqu'avec des réserves, lors de la fin de la 3^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, et ceci principalement en raison de la pression exercée par la Communauté Economique Européenne (ci-après « la CEE ») et ses Etats membres (2). Les organisations internationales ont le droit de signer et de ratifier la Convention, à condition que celle-ci soit signée et ratifiée par la plupart de leurs Etats membres, c'est-à-dire par plus de la moitié (3). L'organisation internationale est obligée de faire une déclaration qui énumère les domaines pour lesquels les Etats membres lui ont cédé la compétence (4). Par la suite, l'obligation et la responsabilité d'assurer le respect de la Convention dans les domaines cédés incombent à l'organisation (5). L'obligation et la responsabilité d'assurer le respect de la Convention dans tous les autres domaines incombent aux Etats membres (6). La Convention a été ouverte à la signature le 10 décembre 1982 et l'est restée jusqu'au 9 décembre 1984. Il n'est plus possible de signer depuis cette date limite. Au 9 décembre 1984 il y avait 159 signatures, y compris les signatures de deux entités autres que des Etats, à savoir la CEE et le Conseil des Nations Unies pour la Namibie (7). On peut donc dire que la liste des signatures de la Convention est un *numerus clausus*.

I. — Les implications de signature

Selon l'article 12(1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après « La Convention de Vienne »), il suffit de sa signature pour qu'un Etat soit lié par un traité lorsque le traité en question prévoit, ou si les Etats ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus, que la signature aurait cet effet. La Convention du droit de la mer prévoit cependant que soit la ratification soit l'adhésion est nécessaire pour qu'un Etat soit lié par elle (8). Il est donc clair que la seule signature ne suffit pas pour lier un Etat à la Convention sur le droit de la mer. Néanmoins la signature n'est pas dépourvue d'effet juridique.

(1) Convention article 305. Pour la définition d'une « organisation internationale » voir Annexe IX, article 1. Il est clair que la CEE y est comprise.

(2) Pour l'histoire de cette question, voir Maria Cristina Giorgi, « Signature par la Communauté Economique Européenne de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Revue du Marché Commun*, n° 284, février 1985, pp. 93-94.

(3) Convention, Annexe IX, article 2.

(4) *Ibid.*

(5) Signalons que ceci représente certainement la situation selon l'article 6 de l'Annexe IX de la Convention quand une organisation devient partie à la Convention suite à son adhésion ou confirmation formelle. La situation devrait être la même en ce qui concerne les obligations provisoires qui sont créées par la seule signature de la Convention.

(6) Convention, Annexe 14, article 5(3).

(7) Voir Giorgi, note 2 *supra*, p. 93.

(8) Convention, articles 306, 307, 308.



Selon l'article 18 de la Convention de Vienne, un Etat qui a signé un traité est obligé de ne pas priver ce traité de son objet et de son but. Cette obligation incombe à l'Etat signataire jusqu'au moment où il manifeste son intention de ne pas devenir partie au traité. Or il est clair que toute une série d'obligations provisoires sont créées à la suite d'une signature. Selon la doctrine, on peut aussi constater que les dispositions de l'article 18 susmentionné ont subi une évolution ; par conséquent elles représentent non seulement des dispositions conventionnelles mais aussi des dispositions de droit international coutumier (9). Il importe donc peu qu'un Etat soit ou non signataire de la Convention de Vienne. Sa seule signature à une convention attire à sa charge des obligations provisoires et transitionnelles.

Un des caractères principaux de la Convention sur le droit de la mer a été l'accord sur le caractère indivisible de la Convention (« Package Deal ») (10). L'accord signifie que les signataires de la Convention assumeront l'intégrité de la Convention dans son ensemble parce qu'ils sont obligés de ne pas faire de réserves, sauf en cas d'autorisation expresse par la Convention elle-même. Ils sont aussi contraints de poursuivre le but de la mise en vigueur universelle de la Convention par le refus des droits et des bénéfices de la Convention aux Etats qui ne sont pas parties. Ces contraintes sont basées sur l'idée de l'exclusivité de la Convention. L'obligation d'assurer l'intégrité du contenu de la Convention provient des dispositions de l'article 309 qui interdisent les réserves et de l'article 317 qui règle d'une façon très stricte l'exercice du droit de dénonciation de la Convention. De l'avis de la grande majorité des Etats participant à la négociation et des parties éventuelles à la Convention (11), il est clair que ces idées d'intégrité et d'exclusivité faisaient partie non seulement des objets et des buts de la Convention, mais qu'elles constituaient aussi une partie fondamentale de la Convention. On peut donc en conclure que les Etats signataires sont obligés de ne pas contrecarrer l'intégrité et l'exclusivité de la Convention dans toute la mesure du possible. Leurs signatures entraînent ces obligations même si la Convention elle-même n'est pas encore en vigueur (12). Lesdites obligations sont de caractère provisoire et constituent le contenu de l'accord sur le caractère indivisible de la Convention.

II. — Signature de la Convention par la CEE et ses Etats membres

En tant qu'organisation internationale, la CEE avait le droit de signer la Convention pourvu que plus de la moitié de ses Etats membres l'aient signée. Cinq des dix

(9) Citons Uwe Jenisch, « German Non-Signature of the New Law of the Sea Convention ». *Aussenpolitik : Zeitschrift für Internationale Fragen*, n° 2, 1985, p. 169.

(10) Voir Luke T. Lee, « The Law of the Sea Convention and Third States » (77) *American Journal of International Law*, 1983, pp. 542, 546-549 ; Giorgi, note 2 *supra*, p. 92.

(11) Lee, note 10 *supra*, p. 170.

(12) Jenisch, note 9 *supra*, p. 170 ; Tullio Treves, « The EEC, UN and the Law of the Sea », p. 8 (exposé tenu lors du Colloque sur le droit de la mer, Cardiff, juillet 1985). Signalons que la Convention entrera en vigueur un an après la 60^e ratification ou adhésion. Article 308(1).

pays qui étaient membres de la CEE à l'époque (13) ont signé la Convention lors de l'ouverture à la signature le 10 décembre 1982, à savoir le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande et les Pays-Bas. Dans ces conditions il n'était pas certain que la CEE puisse signer la Convention. Mais deux ans plus tard trois autres Etats membres décidèrent de signer. La Belgique et le Luxembourg signèrent le 5 décembre 1984 et l'Italie le 7 décembre 1984. A partir du 5 décembre 1984 la CEE avait donc le droit de signer. Le délai ultime pour signer était le 9 décembre ; dès lors la CEE n'avait que cinq jours pour signer. On peut constater que les dispositions de la Convention qui permettent aux organisations internationales de signer — à condition que plus de la moitié de leurs membres soient signataires — sont elles-mêmes des dispositions provisoires qui sont en vigueur même si la Convention, elle, ne l'est pas encore.

En revanche, en ce qui concerne le droit interne de la CEE, la Communauté ne peut signer la Convention que si le Conseil des Ministres autorise une telle signature et dans ce cas la décision du Conseil doit être adoptée à l'unanimité. Il était donc tout à fait possible que les deux Etats membres qui n'avaient pas signé la Convention puissent bloquer la signature de la CEE (14). Ils ne l'ont pas fait et le Conseil a pris une décision autorisant la signature de la CEE qui a eu lieu le 7 décembre 1984 (15). Il aurait été intéressant de se poser la question de savoir si un veto à la décision du Conseil de la part d'un Etat membre ayant déjà lui-même signé la Convention aurait été une violation de ses obligations internationales. Le principe de la bonne foi et les dispositions de l'article 18 de la Convention de Vienne auraient-ils imposé l'obligation pour les signataires d'appuyer (ou du moins de ne pas bloquer) une décision du Conseil ? Selon l'auteur, la réponse est probablement négative, mais en tout cas le problème est purement théorique et il n'est pas nécessaire de l'approfondir.

Quoi qu'il en soit, la situation au 9 décembre 1984 était que la Convention était signée par huit des dix Etats membres de la CEE. Entre autre l'Espagne et le Portugal également signèrent la Convention, respectivement le 4 décembre 1984 et le 10 décembre 1982. C'est-à-dire que, lors de l'adhésion de ces deux Etats aux Communautés européennes le 1^{er} janvier 1986, dix Etats membres sur douze avaient signé la Convention.

Le décalage entre les diverses signatures des Etats membres pose quatre problèmes de nature générale dont un est purement théorique, mais dont on peut tirer des conclusions utiles, les trois autres problèmes étant d'ordre pratique : (i) quel est le régime juridique qui s'applique pendant la période d'interim entre la signature d'un Etat membre et celle de la CEE ? (ii) quelle est la situation quand la CEE signe la Convention mais néglige de communiquer un domaine qui relève de sa compétence ? (iii) quel est le régime juridique dans le cas où la CEE comme entité a signé la Convention mais quelques-uns de ses Etats membres n'ont pas signé en tant qu'Etats individuels ? (iv) quel est le régime juridique dans le cas où la CEE a signé la Convention mais quelques-uns de ses Etats membres n'ont plus le droit de la signer ?

(13) L'Espagne et le Portugal ont accédé à la CEE le 1^{er} janvier 1986.

(14) Voir Jenisch note 9 *supra*, p. 171 ; Giorgi, note 2 *supra*, p. 92.

(15) Le Conseil a décidé le 6 décembre 1984.

III. — La période d'intérim entre la signature par un Etat membre et celle par la Communauté

Le problème est de nature purement théorique car la CEE a déjà signé la Convention. Le fait de cette signature a évité tout problème éventuel qui aurait pu exister si la CEE n'avait pas signé. Au moment où certains Etats membres avaient pris l'initiative de signer la Convention avant qu'elle ne soit signée par la CEE, ils se sont engagés à ne pas priver la Convention de son objet et de son but — obligation qui découle de l'article 18 de la Convention de Vienne. Ceci vaut pour *tous* les objets et *tous* les buts de la Convention même si quelques-uns de ces objets et de ces buts se trouvaient carrément dans le domaine des compétences transférées par l'Etat membre à la CEE. Les domaines principaux concernés sont ceux de la pêche, de l'environnement marin et des droits de transit (16). Etant donné que la plupart des obligations qui découlent de l'article 18 sont d'ordre négatif, il serait possible pour un Etat membre de les respecter, même si elles se trouvaient dans le domaine des compétences communautaires. L'Etat membre s'abstiendrait simplement de toute action. Techniquement un Etat membre qui a signé la Convention avant la CEE a usurpé la compétence communautaire. Il est responsable vis-à-vis des tiers d'assurer le respect des obligations internationales même dans le « domaine usurpé ». Cependant cela ne pose pas de problèmes importants ou d'ordre pratique pour les raisons avancées ci-dessus. Il est néanmoins possible que, dans des cas spéciaux, des obligations positives puissent résulter de l'application de l'article 18. Dans de tels cas un Etat membre pourrait être obligé d'agir dans un domaine de compétence communautaire et cela pourrait créer des conflits entre le régime du droit international public et l'ordre juridique communautaire. Par exemple, selon l'article 69 de la Convention, les pays enclavés ont le droit de demander le partage des ressources halieutiques faisant partie du surplus des pays côtiers se trouvant dans la même région. Ce principe de partage peut-il être décrit comme un « objet ou but » de la Convention ? Si oui, un Etat membre qui ne voudrait en aucun cas céder les droits en question pourrait priver la Convention d'un objet ou d'un but et serait donc en infraction en ce qui concerne les dispositions de l'article 18. En revanche, la cession des droits en question d'une façon unilatérale serait une violation de la Politique Commune de la Pêche. On peut, bien sûr, considérer ces problèmes dans une toute autre perspective. On pourrait avancer, à juste titre, que le droit de partage du surplus n'existe qu'au moment de l'entrée en vigueur de la Convention. De plus, ce ne sont que les Etats qui auront ratifié ou accédé à la Convention qui seront obligés de respecter de tels droits. En attendant l'entrée en vigueur de la Convention, l'obligation d'un Etat signataire de ne pas refuser le droit de partage du surplus comprend au maximum une obligation de ne pas épuiser ses ressources avec l'objet exprès d'assurer qu'il n'y aura pas de sur-

(16) Les compétences qui lui avaient été transférées ont été communiquées par une déclaration que la CEE a déposée au moment de sa signature le 7 décembre 1984.

plus. Cette obligation est donc de caractère négatif et peut être respectée sans difficulté. A la limite on peut contester aussi la notion d'une obligation de ne pas épuiser le surplus. L'idée d'un surplus est une idée flexible et largement relative. L'idée d'un surplus halieutique comprend, comme élément essentiel, la possibilité d'utiliser et de réduire les ressources en question jusqu'à épuisement. A ce moment il n'y aurait pas de surplus. Finalement il est fort probable qu'il n'y aura pas de tels surplus dans les eaux communautaires. Les contingents des ressources halieutiques sont établis pour les Etats membres par des décisions du Conseil, dans le cadre de la Politique Commune de la Pêche. Le droit des pays tiers de pêcher dans les eaux communautaires est également établi par accord communautaire. Du point de vue théorique il y a donc une usurpation de la compétence communautaire si un Etat membre signe la Convention avant la CEE. Mais, comme nous l'avons signalé, il est fort improbable que cela posera des problèmes d'ordre pratique. On peut néanmoins tirer de l'expérience « Convention sur le droit de la mer » certaines conclusions utiles pour l'avenir et notamment pour les cas où il y aura un partage des compétences entre la CEE et ses Etats membres en ce qui concerne le contenu d'une convention internationale.

(i) Les Etats membres doivent réfléchir sur l'utilité de signer de telles conventions à un moment aussi rapproché que possible de la signature de la CEE. Par le biais d'une coordination préalable entre les Etats membres et la Commission, le décalage entre la signature communautaire et celle des Etats membres pourrait être réduit au minimum et par conséquent la période intérimaire se trouverait raccourcie en conséquence. Dans le cas de la Convention sur le droit de la mer, celle-ci devait être signée par six Etats membres avant que la CEE elle-même ne puisse signer. Une période intérimaire était donc inévitable mais la prudence exige que cette période soit réduite au strict minimum. Il est fort souhaitable que l'on atteigne la plus grande simultanéité possible, compte tenu des circonstances.

(ii) Un Etat membre de la CEE doit s'abstenir de signer des conventions de ce genre avant que le Conseil n'ait décidé que la CEE elle-même peut signer. Il est toujours possible que le Conseil n'autorise pas la signature par la CEE. Dans une telle situation, un Etat membre qui aurait anticipé la signature communautaire se trouverait dans une position juridique embarrassante, car il serait obligé de respecter des obligations même dans des domaines où il n'avait pas compétence auparavant. Dans le cas de la Convention sur le droit de la mer, cinq Etats membres ont anticipé sur la décision du Conseil et cela pendant presque deux ans !

(iii) Les Etats membres qui signent des conventions internationales avant que la CEE ne les signe, devraient envisager la possibilité de faire des déclarations au moment de leur signature. Ces déclarations pourraient spécifier les domaines où l'Etat membre considère qu'il n'a pas de compétence ; ceci pourrait sensibiliser les autres signataires aux problèmes juridiques et à la possibilité d'une signature communautaire éventuelle pour les domaines en question. Dans le cas spécifique de la Convention sur le droit de la mer, les Etats membres de la CEE auraient pu considérer la possibilité de faire des déclarations selon les dispositions de l'article 310 de la Convention. Il est bien possible que ces déclarations ne seraient pas en conflit avec « l'objet et le but » de la Convention étant donné que celle-ci envisage la partici-



pation des organisations internationales et le partage des compétences entre l'organisation et ses Etats membres. Dans le cas de la Convention sur le droit de la mer, il apparaît que la Belgique et le Luxembourg avaient agi prudemment en faisant des déclarations au moment de leur signature. Ces déclarations ont souligné le fait que les deux Etats étaient membres de la CEE. La France, la Grèce et l'Italie avaient également fait des déclarations mais elles n'avaient pas mentionné ce point important. Le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas n'ont fait aucune déclaration !

Les directives (i) (ii) et (iii) ci-dessus sont à conseiller pour des Etats qui se proposent de signer une convention, car la seule signature peut attirer pour l'Etat qui y procède des obligations qu'impose l'article 18 de la Convention de Vienne et il pourrait être impossible à cet Etat de respecter ces obligations faute de compétence au terme de l'ordre juridique communautaire.

En outre, on peut se demander si la CEE, en vertu de sa signature de la Convention sur le droit de la mer, est obligée d'assurer *rétrospectivement* le respect des obligations qu'impose l'article 18. En d'autres termes, est-elle obligée d'assurer le respect des obligations en question dans les domaines de la compétence communautaire à partir de la signature d'un Etat membre qui avait signé la Convention précédemment ? Si la réponse à cette question était affirmative, les résultats seraient bizarres. Dans ce cas la CEE assurerait, dans les domaines des compétences communautaires, le respect des obligations imposées par l'article 18 pour les territoires des divers Etats membres à des périodes différentes selon les dates de signature de ces Etats membres. Une telle thèse serait très douteuse.

IV. — Signature par la CEE : non communication des domaines de sa compétence

La situation juridique en droit international paraît claire. La CEE est obligée de respecter les obligations qu'impose l'article 18 de la Convention de Vienne dans les domaines où elle a déclaré sa compétence (17). Ces obligations comprennent celles qui relèvent du caractère indivisible de la Convention sur le droit de la mer. Il est bien possible que la CEE communique des domaines de sa compétence mais en même temps oublie de communiquer d'autres domaines, qui selon l'ordre juridique communautaire interne, sont de la compétence communautaire. La CEE a signé la Convention en y joignant une déclaration dans laquelle elle précise les domaines suivants comme relevant de la compétence communautaire : la pêche maritime ; la protection et la préservation du milieu marin ; la partie X de la Convention (droit d'accès et de transit) dans la mesure où celle-ci interfère avec la réalisation de l'union économique ; la partie XI (fonds marins) pour ce qui concerne les questions de politique commerciale et de pratiques économiques inévitables. Elle a signalé aussi l'existence de certaines

(17) Voir note 16 *supra*.

décisions, directives et conventions en vigueur dans les domaines cités (18). La liste des compétences communiquée par la CEE n'est pas exhaustive et il semble qu'il y ait d'autres dispositions de la Convention qui relèvent de sa compétence (19).

Il est donc nécessaire de considérer la responsabilité de la CEE dans un domaine de sa compétence qu'elle n'a pas communiqué comme tel. De l'avis de l'auteur, les Etats tiers qui ont signé la Convention sur le droit de la mer n'ont pas le droit d'imposer à la CEE le respect des obligations (y compris celles qui relèvent du caractère indivisible de la Convention) dans de tels domaines. Par contre, ils peuvent exiger des Etats membres qui ont signé la Convention d'assurer le respect de ces obligations. On peut appuyer cette thèse par le raisonnement suivant : (i) Le Traité de Rome et l'ordre juridique communautaire sont *res inter alios acta* en ce qui concerne les Etats tiers. On ne peut pas exiger de ceux-ci qu'ils connaissent les détails du partage exact des compétences internes entre Communauté et Etats membres. (ii) La compétence interne communautaire est d'une telle complexité qu'on ne peut pas considérer une violation des dispositions communautaires comme une « violation... manifeste... (d') une règle de... droit interne d'importance fondamentale » qui pourrait être invoquée par un Etat membre comme viciant son consentement selon l'article 46 de la Convention de Vienne (20). (iii) Selon l'Annexe IX article 5(3) de la Convention sur le droit de la mer, il y a présomption que les matières non-communicées par une organisation internationale comme relevant de sa compétence restent dans la compétence de ses Etats membres. Les Etats tiers qui ont signé la Convention sont donc obligés de connaître les partages internes des compétences communautaires *qui ont été communiqués*. Ils ont le droit de compter sur la communication de la CEE, d'agir sur la base de son authenticité et d'attribuer des responsabilités internationales selon les termes de la communication.

En conclusion, les Etats membres qui ont signé la Convention ont des responsabilités internationales envers les tiers, même dans les domaines de compétence communautaire que la CEE n'a pas communiqués. Cela pourrait créer des conflits entre l'ordre juridique communautaire et celui du droit international public. On pourrait avancer les suggestions suivantes pour essayer d'éviter, autant que possible, des conflits éventuels.

(i) Il est d'une importance fondamentale que la CEE communique ses compétences avec une précision absolue et que la liste des compétences soit complète.

(ii) Il est essentiel que la CEE tienne cette liste à jour. Des communications supplémentaires doivent être faites selon l'extension des compétences communautaires. En fait, la déclaration de la CEE envisage une telle évolution. De la même manière, l'annexe IX, article 5(4) de la Convention sur le droit de la mer contient des dispositions qui facilitent les communications supplémentaires dans des cas où une organisation internationale acquiert de nouvelles compétences vis-à-vis de ses Etats membres.

(18) Voir *ibid.*

(19) Voir Jenisch, note 9 *supra*, p. 170.

(20) On peut poser la question si le droit interne communautaire pourrait être assimilé au droit national interne dans l'application de l'article 46 de la Convention de Vienne.

(iii) Il est possible qu'à un moment donné les Etats membres qui ont signé la Convention considéreront que le partage des compétences communiqué par la CEE est inexact, n'est pas complet ou n'est plus à jour et par conséquent qu'ils risquent d'avoir des obligations et des responsabilités dans des domaines où ils n'ont pas (ou plus) de compétence selon l'ordre juridique communautaire. A ce moment-là ils peuvent envisager la possibilité de faire des déclarations selon l'annexe IX, article 5(2) de la Convention précisant les domaines où ils considèrent que la seule CEE est compétente. Néanmoins il n'est pas du tout évident que ces déclarations auraient l'effet d'enlever leur responsabilité dans les domaines en question, étant donné que les dispositions de la Convention ne donnent la possibilité de faire de telles déclarations que dans le cas d'une ratification ou d'une adhésion à la Convention par un Etat membre (21). Il est suggéré néanmoins qu'un Etat membre devrait essayer de faire une telle déclaration par prudence en dépit des incertitudes éventuelles en ce qui concerne son effet juridique exact.

Nous pouvons en conclure que les obligations d'un Etat qui a signé la Convention, relatives au caractère indivisible de celle-ci, se trouvent (i) dans des domaines de compétence nationale (ii) dans des domaines de compétence communautaire qui ne sont pas communiquées par la CEE. Une exception peut être admise dans le dernier cas si l'Etat membre a fait une déclaration selon l'article 310 de la Convention précisant un domaine non-communicé comme un domaine de compétence communautaire.

V. — Signature par la CEE : défaut de signature de la part d'un Etat membre

Les Etats membres qui n'ont pas signé la Convention sur le droit de la mer ne sont pas liés par celle-ci aux termes de l'article 18 de la Convention de Vienne ; ils ne sont donc pas obligés de respecter le caractère indivisible de la Convention sur le droit de la mer. Cela signifie que si les dispositions de la Convention s'appliquent dans des domaines de compétence exclusivement nationale le caractère indivisible n'a pas de valeur et les non-signataires n'ont aucune obligation de les respecter. On peut donc admettre que la République Fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni octroyent unilatéralement des autorisations pour l'exploration et l'exploitation des fonds marins internationaux sans violation d'une obligation internationale découlant de la Convention. La situation juridique d'un Etat membre qui a signé la Convention est plus délicate. Selon la Convention, l'exploitation et l'exploration des fonds marins internationaux ne peuvent pas avoir lieu sans autorisation de la part de l'Autorité Internationale des Fonds Marins. L'exploitation et l'exploration unilatérale sont en conflit direct avec ce principe. Il est donc possible qu'une telle exploitation ou une telle exploration unilatérale priverait la Convention et notamment sa Partie XI de son « objet et but »

(21) Annexe IX, article (2).

La République Fédérale et le Royaume-Uni sont néanmoins indirectement et partiellement liés par le caractère indivisible de la Convention en vertu de la signature de la CEE. Pour le reste ils ne sont pas liés. On a appelé cette approche « l'approche des deux voies » (dual-track approach) de la part des gouvernements en question (22). Par conséquent le principe de l'unité qui fait partie du caractère indivisible de la Convention est partiellement frustré. En fait, c'est une situation « pick and choose » (23), c'est-à-dire où l'on peut faire un choix, où un Etat accepte certaines dispositions de la Convention et en rejette d'autres. Ces dispositions sont celles qui tombent dans le domaine de compétence nationale. La solution de choisir parmi les dispositions de la Convention est contraire à l'esprit de celle-ci parce que les réserves sont interdites en principe par l'article 309. Le principe de l'unité de la Convention est donc un « objet ou but » de celle-ci et c'est ce principe qui constitue, en effet, le caractère indivisible de la Convention. Dans des cas ordinaires, le caractère indivisible ne permettrait pas la solution « au choix ». La question est de savoir si une telle solution est permise comme une exception à la règle générale dans le cas des organisations internationales qui ont signé la Convention tandis qu'un ou plusieurs de ses Etats membres ne l'ont pas fait. L'auteur est d'avis qu'une telle exception est permise. Quand on examine les dispositions de la Convention, force est de conclure que cette situation était envisagée par les participants aux négociations. Les organisations internationales peuvent signer à condition que la Convention soit signée par plus de la moitié de leurs Etats membres (24). Il est donc clair qu'on a envisagé une situation dans laquelle l'organisation internationale était signataire et où une forte minorité de ses Etats membres se sont abstenus de signer. « L'objet et le but » de la Convention semblerait être de donner l'occasion aux organisations internationales d'y participer même s'il y avait une minorité de leurs Etats membres qui ne participent pas. Il n'y a donc pas de violation de l'article 18 de la Convention de Vienne, même si le caractère indivisible de la Convention sur le droit de la mer est partiellement frustré en ce qui concerne quelques Etats membres de la CEE. On trouve ici une exception spécifique au principe de l'unité prévu par la Convention elle-même. Elle n'est pas illicite.

VI. — Signature par la CEE : incapacité de signer de la part d'un Etat membre

La République Fédérale et le Royaume-Uni n'ont pas signé la Convention et par conséquent ils ne sont pas liés ni aux obligations qui découlent de l'article 18 de la Convention de Vienne ni au caractère indivisible de la Convention sur le droit de la mer. Leur situation juridique est différente de celle des autres Etats membres. L'échéance pour signer la Convention était le 9 décembre

(22) Jenisch, note 9 *supra*, p. 170.

(23) Lee, note 10 *supra*, p. 542.

(24) Convention, Annexe IX, article 2.



bre 1984. Dès lors il n'est plus possible pour ces deux Etats de signer. Dans ce contexte, la question est de savoir comment les situations juridiques des divers Etats membres en ce qui concerne la Convention peuvent être rapprochées et comment le principe de l'unité de la Convention dans le cas des deux Etats non-signataires devrait être établi. On peut trouver la solution par deux moyens dont un est positif et l'autre négatif.

La solution positive

La République Fédérale et le Royaume-Uni pourraient toujours accéder à la Convention (26). Une telle adhésion signifierait sans doute que ces Etats consentent à être liés par le traité même si le traité n'est pas encore en vigueur. Dans ces conditions l'article 18(b) de la Convention de Vienne crée des obligations, pour les Etats qui ont accédé, de ne pas priver le traité de son objet ou but. Après l'adhésion éventuelle de la République Fédérale et du Royaume-Uni ces Etats seraient dans la même situation que les autres Etats membres et seraient liés par le caractère indivisible de la Convention.

Les adhésions en question, actuellement purement hypothétiques, pourraient aussi soulever de nouveaux problèmes. Si la Convention entrait en vigueur (27), les deux Etats concernés seraient pleinement parties à la Convention et non seulement liés aux « objets et buts » de la Convention, y compris le caractère indivisible. Il est concevable qu'à ce moment la Convention ne soit pas ratifiée par un des signataires actuels, par plusieurs d'entre eux ou même par la CEE elle-même. L'unité de la Convention serait de nouveau partiellement frustrée si la CEE l'avait ratifiée tandis que quelques Etats membres ne l'avaient pas fait ou vice versa (28). Le rapprochement des situations juridiques des Etats membres en ce qui concerne la Convention serait également entravé si quelques Etats membres avaient accédé, mais pas les autres. Il serait donc prudent que, avant la ratification ou l'adhésion de tout Etat membre, intervienne une décision du Conseil qui autorise les Etats membres de ratifier ou d'accéder à la Convention et qui autorise la CEE d'en faire autant seulement dans le cas où tous les Etats membres ont déjà ratifié ou accédé. Pour éviter des difficultés il est également suggéré que, du point de vue pratique, les Etats membres doivent déposer leurs instruments soit de ratification soit d'adhésion à peu près en même temps. L'instrument de la CEE doit être déposé aussitôt que possible après cela.

(25) Signalons qu'il y a d'autres exceptions au principe de l'unité prévues par la Convention, par exemple certains accords de déviation sont permis par l'article 311. Ces accords sont en effet des exceptions à l'interdiction des réserves prévue par l'article 309.

(26) Voir article 307 de la Convention.

(27) Voir note 12 *supra* pour l'entrée en vigueur de la Convention.

(28) Comme dans le cas de signature, la CEE a le droit d'accéder à la Convention après que plus de la moitié des Etats membres ont ratifié ou accédé. Voir l'Annexe IX, article 3(1). Pour les problèmes qui se posent dans la situation inverse où un Etat membre ratifie la Convention mais où la CEE ne le fait pas, voir Trevés, note 12 *supra*, pp. 11-12.

Tout ce qui précède présume que, dans l'avenir, le contenu de la Convention serait acceptable pour tous les Etats membres (29). Dans le cas contraire, il n'y aura certainement pas de décision du Conseil autorisant l'adhésion de la CEE. Dans cette instance, les ratifications ou adhésions par des Etats membres individuels seraient également impossibles. Si un Etat membre essayait de ratifier la Convention sans autorisation du Conseil, ce serait une usurpation des compétences de la Communauté. L'Etat en question risquerait une procédure d'infraction selon l'article 169 du Traité de Rome. En plus, il serait impossible pour cet Etat de respecter toutes ses obligations vis-à-vis des Etats tiers parties à la Convention sur le droit de la mer.

Si, finalement, la Convention n'est pas acceptable par tous les Etats membres, le seul moyen disponible pour en restituer l'unité (au plan international) et pour rapprocher la situation juridique des Etats membres (au plan communautaire) est la voie négative.

La solution négative

La solution négative consiste en la terminaison des obligations imposées par l'article 18 de la Convention de Vienne, y compris celles qui ressortent du caractère indivisible de la Convention. Pour mettre fin à ces obligations, il faudrait respecter les dispositions de l'article 18 elles-mêmes. Les Etats membres qui ont signé la Convention devraient manifester leur intention de ne pas y devenir parties. Si tous les Etats membres soulignaient clairement leur intention de ne pas procéder à la ratification, les obligations aussi bien des Etats membres que de la CEE ressortant de l'article 18 seraient caduques (30). De préférence, et par prudence, ces déclarations d'intention devraient être formelles afin que les Etats tiers parties à la Convention n'aient aucun doute en ce qui concerne l'attitude de la CEE et de ses Etats membres à la ratification de la Convention.

(29) Signalons qu'il est fort improbable que la Convention, dans sa forme actuelle, sera acceptable pour tous les Etats membres de la CEE. Voir les déclarations de la Belgique, de la France, de l'Italie et du Luxembourg sur les défauts de la Partie XI et la déclaration de la Grèce relative à la Partie III. Ces déclarations, et le refus de la République Fédérale et du Royaume-Uni même de signer la Convention, indiquent que la Convention dans sa forme actuelle est inacceptable à la plupart des Etats membres de la CEE. Voir aussi Trevés, note 12 *supra*, p. 10.

(30) Il n'est pas clair comment une organisation peut échapper aux obligations qui ressortent de l'article 18 de la Convention de Vienne y compris l'obligation de maintenir le caractère indivisible de la Convention sur le droit de la mer. D'une part, l'organisation peut-elle manifester son intention de ne pas procéder à la ratification afin de mettre un terme à ses obligations ? Et, dans cette hypothèse, l'organisation doit-elle attendre des manifestations pareilles de la part de tous ses Etats membres ou de plus de la moitié d'entre eux ? D'autre part, les obligations en question seraient-elles caduques *automatiquement* si tous les Etats membres manifestaient une telle intention ? Dans ce cas une manifestation de la part de l'organisation ne serait-elle pas superflue ?

CONVENTION DE
BRUXELLES DU
27 SEPTEMBRE 1968
CONCERNANT LA
COMPÉTENCE
JUDICIAIRE
ET L'EXÉCUTION DES
DÉCISIONS EN
MATIÈRE CIVILE ET
COMMERCIALE

Extension territoriale
et jurisprudence de
la Cour de justice du
15 juillet 1984 au
15 juillet 1986 (I)

par Lazar FOCSANEANU,

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

**I. — Les extensions territoriales de
l'application de la convention de
Bruxelles de 1968**

1. Rappel historique

Conclue initialement entre les six États, membres originaires de la Communauté économique européenne, la convention de Bruxelles de 1968 a vu son territoire d'application étendu en vertu de deux conventions d'adhésion, à savoir :

a. La Convention relative à l'adhésion du royaume du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signée à Luxembourg, le 9 octobre 1978 (JOCE n° L 304 du 30 octobre 1978).

Il résulte de la communication 86/C 285/01 du Conseil des Communautés européennes (JOCE, n° C 285 du 12 novembre 1986, p. 1) que le Danemark a déposé l'instrument de ratification de la Convention d'adhésion du 9 octobre 1978, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1986 dans les rapports entre les États signataires originaires et le Danemark.

Il résulte de la même communication que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a déposé son instrument de ratification de la Convention qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1987 en ce qui concerne le Royaume-Uni.

b. La Convention relative à l'adhésion de la République hellénique à la convention de Bruxelles, avec les adaptations y apportées par la Convention d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, signée à Luxembourg, le 25 octobre 1982 (JOCE n° L 308 du 31 décembre 1982). Cette Convention n'est pas encore entrée en vigueur.

2. L'engagement d'adhésion pris par l'Espagne et le Portugal

L'article 3, n° 2 de l'Acte « relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités », joint au Traité « relatif à l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé à Madrid, le 12 juin 1985 (JOCE n° L 302 du 15 octobre 1985) dispose :

— « Les nouveaux États membres s'engagent à adhérer aux conventions prévues à l'article 220 du traité CEE de même qu'à celles qui sont indissociables de la réalisation des objectifs de ce traité et dès lors liées à l'ordre juridique communautaire, ainsi qu'aux protocoles concernant l'interprétation de ces conventions par la Cour de justice, signés par les États membres de la Communauté dans sa composition originale ou élargie, et à entamer à cet effet des négociations avec les États membres actuels pour y apporter les adaptations nécessaires ».

Aux termes de l'article premier de l'Acte d'adhésion susmentionné l'expression « nouveaux États membres » vise le royaume d'Espagne et la République portugaise.



Le texte ci-dessus reproduit de l'article 3, n° 2 de l'Acte d'adhésion s'applique incontestablement à la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, dont le Préambule se réfère, de manière expresse, à l'article 220 du traité CEE, ainsi qu'au protocole de Luxembourg du 3 juin 1971.

Jusqu'à présent les conventions d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Convention de Bruxelles et au Protocole de Luxembourg n'ont pas été signées.

3. La négociation entre les États parties à la Convention de Bruxelles de 1968 et les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) en vue de la conclusion d'une « Convention parallèle à la convention de Bruxelles de 1968 »

Des négociations sont actuellement en cours entre les États parties à la convention de Bruxelles et les États membres de l'Association européenne de libre-échange en vue de la conclusion d'une « Convention parallèle à la Convention de Bruxelles de 1968 ». Ces négociations ont abouti à l'élaboration d'un avant-projet qui apporte certaines modifications et adaptations aux textes de la Convention de Bruxelles. Il paraît trop tôt pour fournir des détails concernant ces modifications et adaptations, en cours de négociation. Si toutefois celle-ci aboutit, le domaine d'application territoriale de la convention de Bruxelles se trouvera considérablement élargi, par le truchement de la « Convention parallèle ».

II. — Considérations générales sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes pendant la période du 15 juillet 1984 au 15 juillet 1986

4. Dix nouveaux arrêts interprétatifs rendus par la Cour de justice

Pendant la période du 15 juillet 1984 au 15 juillet 1986, la Cour de justice a rendu 10 arrêts interprétatifs de la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, portant à 46 le nombre total des arrêts interprétatifs de ladite Convention. Aucun texte du Protocole de Luxembourg, du 3 juin 1971, n'a fait l'objet d'une interprétation préjudicielle. Un tableau chronologique des 10 nouveaux arrêts de la Cour figure à la fin de cette étude. Le tableau des 36 premiers arrêts a été publié au numéro 281 de novembre 1984 de cette *Revue* (pages 496-497).

Il résulte du tableau chronologique des dix derniers arrêts que, pendant la période ici examinée, la Cour a été appelée à interpréter les articles 16, 17, 27, 33, 36, 37, 38 et 39, c'est-à-dire huit des 68 articles de la Convention.

Il apparaît également du tableau que sur les dix arrêts de la Cour, deux seulement ont été rendus sur demandes d'interprétation formées par des Cours d'appel (Koblenz et Colmar). Dans les huit autres arrêts les demandes d'interprétation ont été adressées à la Cour de justice par

des juridictions nationales de dernier ressort, à savoir :

- le Bundesgerichtshof, dans 5 affaires ;
- le Hoge Raad, des Pays-Bas, dans 1 affaire ;
- la Corte di cassazione d'Italie, dans 1 affaire ;
- la Cour de cassation de Belgique, dans 1 affaire.

La répartition générale des 46 arrêts interprétatifs, rendus jusqu'au 15 juillet 1986, entre États et juridictions de renvoi est indiquée au tableau ci-après.

État contractant	Juridictions de renvoi			Total par État
	Cours de dernier ressort	Cours d'appel	Tribunaux de 1ère instance	
République fédérale d'Allemagne	16	8	0	24
France	3	2	0	5
Belgique	3	1	1	5
Pays-Bas	9	1	0	10
Italie	2	0	0	2
Luxembourg	0	0	0	0
Total	33	12	1	46

III. — La jurisprudence de la cour de justice des Communautés Européennes

5. Observation liminaire

Dans la présente étude les arrêts de la Cour seront analysés non pas dans l'ordre chronologique, mais dans l'ordre numérique des articles de la convention de Bruxelles qui ont fait l'objet d'interprétations préjudicielles.

1° Interprétation de l'article 16, n° 1 de la convention de Bruxelles

6. Le texte interprété par la Cour de justice et le renvoi préjudiciel ayant donné lieu à l'interprétation

L'article 16 *principio* et n° 1 de la Convention disposent :

« Article 16. Sont seuls compétents, sans considération de domicile :

1. en matière de droits réels immobiliers et de baux d'immeubles, les tribunaux de l'État contractant où l'immeuble est situé ».

Le texte ci-dessus cité a été interprété par la Cour de justice dans l'arrêt *Erich Rösler contre Horst Rottwinkel du 15 janvier 1985 (affaire 241/83, Recueil 1985, 99)*.

Par ordonnance du 5 octobre 1983, le Bundesgerichtshof a décidé de soumettre les questions suivantes à la Cour de justice en vue d'une décision préjudicielle :

« 1. L'article 16, paragraphe 1, de la Convention est-il

applicable lorsqu'un contrat de location, conclu entre deux parties ayant leur domicile en République fédérale allemande, ne porte que sur la cession d'usage pour une durée limitée d'une maison de vacances située en Italie et lorsque les parties contractantes sont convenues d'appliquer le droit allemand ? ».

« 2. En cas de réponse affirmative : l'article 16, paragraphe 1 de la Convention est-il également applicable aux actions en justice qui ont pour objet des demandes de dommages-intérêts pour violation du contrat de location, visant en particulier la réparation du préjudice dû à la perte du bénéfice des vacances, ainsi que des demandes en paiement des charges locatives découlant du contrat de location ? ».

7. Faits et procédure

Des énoncés de l'arrêt du 15 janvier 1985 (affaire 241/83) et des conclusions de l'avocat général, Sir Gordon Slynn, il résulte que les faits et la procédure du litige principal peuvent être résumés de la manière suivante.

Par contrat écrit du 19 janvier 1980, M. Rottwinkel, demandeur au principal, a loué à M. Rösler, défendeur au principal, pour la période du 12 juillet au 2 août 1980, une partie de sa maison de vacances, située à Cannobio, en Italie. La maison était meublée, mais dépourvue de linge. M. Rösler s'est engagé à payer un loyer de 2 625 DM pour le séjour, dans cette maison, de quatre personnes, étant entendu qu'il lui était interdit d'y héberger des visiteurs. Les charges locatives pour l'électricité, l'eau et le gaz devaient être décomptées selon la consommation. Le locataire devait également payer le coût du nettoyage final. Le contrat, signé à Bielefeld, stipulait qu'il était régi par le droit allemand et que les tribunaux de Bielefeld étaient compétents.

Le demandeur au principal a passé ses vacances dans la maison louée en partie, en même temps que le défendeur.

Le 7 janvier 1981, le demandeur au principal a intenté contre le défendeur, une action devant le Landgericht de Berlin, demandant des dommages-intérêts et le paiement des charges locatives restantes. Il prétendait que pendant toute la durée des vacances, le défendeur avait hébergé plus de quatre personnes dans le logement. Les occupants étant en surnombre, il y eut de constants débordements de la fosse septique. Il en est résulté une gêne intolérable due à l'odeur. Le nombre excessif d'occupants, parmi lesquels un petit enfant a provoqué une gêne considérable du point de vue du bruit. Le repos du demandeur au principal et de sa famille aurait été de ce fait considérablement perturbé. Par suite de la perte du bénéfice des vacances, le demandeur au principal réclame au défendeur une réparation pécuniaire fondée sur la violation du contrat de location, ainsi que le remboursement des frais de voyage, aller et retour, au lieu des vacances, ces frais ayant été inutilement engagés. En outre, le demandeur réclame les charges locatives pour l'eau, l'électricité, le gaz, ainsi que pour le nettoyage final.

Le Landgericht de Berlin a rejeté la demande, estimant qu'en vertu de l'article 16, n° 1, de la convention de Bruxelles, les juridictions italiennes étaient exclusivement compétentes pour statuer sur l'affaire.

Le Kammergericht de Berlin a annulé le jugement du Landgericht et lui a renvoyé l'affaire pour statuer à nou-

veau. Selon le Kammergericht, les demandes de dommages-intérêts pour violation du contrat de location et les demandes en paiement des charges locatives devraient être détachées de l'immeuble loué et n'étaient pas visées par l'article 16, n° 1.

Le défendeur au principal s'est pourvu en révision devant le Bundesgerichtshof contre l'arrêt du Kammergericht. Le Bundesgerichtshof a décidé de surseoir à statuer afin de soumettre à la Cour de justice les deux questions préjudicielles ci-dessus reproduites.

8. Les motifs de l'arrêt

Ces motifs, légèrement abrégés, peuvent être exposés comme suit :

1° La compétence exclusive prévue par l'article 16, paragraphe 1, en faveur des tribunaux de l'État contractant où l'immeuble est situé a sa raison d'être dans le rattachement étroit des baux au régime juridique de la propriété immobilière et aux dispositions, de caractère généralement impératif, qui règlent son usage, telles que les législations relatives au niveau des loyers et à la protection des locataires et fermiers (Motif 19).

2° Au surplus, l'article 16, paragraphe 1, vise à assurer une répartition rationnelle des compétences, en donnant sa préférence à la juridiction compétente en raison de sa proximité de la situation de l'immeuble, en ce qu'elle est mieux en mesure d'avoir une connaissance directe des situations de fait liées à la conclusion et à l'exécution des baux immobiliers (Motif 20).

3° La question posée par le Bundesgerichtshof vise à savoir si des dérogations peuvent être apportées à la règle générale de l'article 16 en l'absence de toute indication dans le texte de cette disposition, en raison du caractère particulier de certains baux, tel que la location de courte durée de logements de vacances (Motif 21).

4° A cet égard, il convient de souligner que toute dérogation à la règle générale de l'article 16, paragraphe 1, porte en elle le risque d'extensions susceptibles de mettre en cause l'application des législations nationales qui régissent l'usage de la propriété immobilière (Motif 22).

5° En outre, il y a lieu de tenir compte de l'incertitude qui serait créée par l'admission par le juge de dérogations à la règle générale de l'article 16, paragraphe 1, qui a l'avantage de définir en toutes circonstances une attribution de compétence univoque et certaine, en respectant ainsi l'objectif de la Convention qui est de définir des attributions de compétence certaines et prévisibles (Motif 23).

6° Il s'ensuit que la disposition en question s'applique à tout contrat de location de propriété immobilière, quelles que soient ses caractéristiques particulières (Motif 24).

7° Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 16, paragraphe 1 de la Convention est applicable à tout contrat de location d'un immeuble, même pour une durée limitée, et même s'il ne porte que sur une cession d'usage d'une maison de vacances (Motif 25).

8° En ce qui concerne la deuxième question, il y a lieu de faire observer que la Convention attribue une compétence exclusive « en matière de baux d'immeubles ». Dans son arrêt du 14 décembre 1977, la Cour a estimé que cette



expression recouvre notamment les contestations entre bailleurs et locataires relatives à l'exécution ou à l'interprétation de baux ou à la réparation des dégâts causés par le locataire. Cette énumération n'est pas exhaustive. Les litiges relatifs au paiement du loyer relèvent de cette compétence exclusive (Motif 26).

9° Le contrat de bail contient en règle générale des dispositions concernant la cession de l'immeuble loué au locataire, son usage, les obligations du bailleur et du locataire respectivement à l'égard de son maintien en état, la durée du bail et la restitution de la possession de l'immeuble au bailleur, le loyer et les autres frais accessoires à payer par le locataire, tels les frais de consommation d'eau, de gaz et d'électricité (Motif 27).

10° Les litiges qui concernent les obligations respectivement du bailleur et du locataire découlant du contrat de bail tombent dans le domaine couvert par l'article 16, paragraphe 1 de la Convention — « en matière de baux d'immeubles ». En revanche des litiges qui ne se rapportent qu'indirectement à l'usage de la propriété louée, tels que ceux concernant la perte du bénéfice des vacances et les frais de voyage, ne relèvent pas de la compétence exclusive visée par cet article (Motif 28).

9. Le dispositif de l'arrêt du 15 janvier 1985

Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour a dit pour droit :

« 1. L'article 16, paragraphe 1, de la Convention est applicable à tout contrat de location d'un immeuble, même pour une durée limitée, et même s'il ne porte que sur une cession d'usage d'une maison de vacances ».

« 2. Relèvent de la compétence exclusive des tribunaux de l'État où est situé l'immeuble, prévue par l'article 16, paragraphe 1, de la Convention, tous les litiges concernant les obligations respectives du bailleur et du locataire découlant du contrat de bail, et en particulier ceux qui portent sur l'existence ou l'interprétation de baux, leur durée, la restitution de la possession de l'immeuble au bailleur, la réparation des dégâts causés par le locataire, ou le recouvrement du loyer et des autres frais accessoires à payer par le locataire, tels les frais de consommation d'eau, de gaz et d'électricité. En revanche, des litiges qui ne se rapportent qu'indirectement à l'usage de la propriété louée, tels ceux concernant la perte du bénéfice des vacances et les frais de voyage, ne relèvent pas de la compétence exclusive visée par cet article ».

10. Observations sur l'arrêt du 15 janvier 1985

La réponse donnée par la Cour à la première question préjudicielle n'est manifestement pas contestable. Comme l'article 16, n° 1 de la Convention vise « les baux d'immeubles », d'une manière générale, sans aucune restriction ou distinction, il est évident que ce texte s'applique aussi aux locations d'immeubles de courte, voire même de très courte durée.

La validité juridique de la réponse donnée à la deuxième question paraît plus douteuse. Dans l'espèce, l'action au principal était une action en dommages-intérêts fondée sur la mauvaise exécution d'un bail immobilier. Une telle action nous semble tomber sous les prévisions de l'article 16, n° 1, que les dommages invoqués soient directs ou indirects. Le texte de la Convention ne fait pas de distinction entre les deux catégories de dommages et ne

limite pas son application aux seuls dommages directs. En limitant l'application de l'article 16, n° 1 aux seuls actions fondées sur les dommages directs résultant de l'inexécution d'un bail immobilier, la Cour nous semble avoir fait une distinction arbitraire, en restreignant, de manière abusive, le domaine d'application du texte susmentionné.

2° Interprétation de l'article 16, n° 5 de la convention de Bruxelles

11. Le texte interprété par la Cour de justice et le renvoi préjudiciel ayant donné lieu à l'interprétation

L'article 16 *principio* et n° 5 de la Convention disposent :

« Article 16. Sont seuls compétents sans distinction de domicile :

« 5. en matière d'exécution des décisions, les tribunaux de l'État contractant du lieu de l'exécution ».

Le texte cité ci-dessus a été interprété par la Cour de justice dans l'arrêt *AS-Autoteile Service GmbH contre Pierre Malhé, du 4 juillet 1985 (affaire 220/84, inédit)*.

L'interprétation a été demandée par le Bundesgerichtshof, lequel, par ordonnance du 9 juillet 1984, a posé à la Cour de justice trois questions préjudicielles, libellées comme suit :

« 1. Les actions en opposition à exécution au sens de l'article 767 du Zivilprozessordnung (Code de procédure civile) allemand, tombent-elles sous le coup de la règle de compétence de l'article 16, numéro 5 de la Convention ?

« 2. L'article 16, numéro 5, de la Convention permet-il de demander devant les tribunaux de l'État contractant du lieu d'exécution, par la voie d'une action en opposition à exécution, la compensation entre le droit en vertu duquel l'exécution est poursuivie et une créance sur laquelle les tribunaux de cet État contractant ne seraient pas compétents pour statuer si elle faisait l'objet d'une action autonome ?

« 3. La compétence découlant de l'article 16, numéro 5, de la Convention s'applique-t-elle à une procédure dans laquelle le débiteur invoque l'irrégularité de l'exécution pour demander la restitution de l'original d'un acte de cautionnement qu'il a fourni à titre de constitution de garantie pour éviter l'exécution ? ».

12. Faits et procédure

Il résulte des énoncés de l'arrêt du 4 juillet 1985 que les faits de la procédure du litige principal peuvent être résumés de la manière suivante.

La société AS-Autoteile, dont le siège est à Bühl, s'occupe de la récupération de pièces d'automobiles usagées. Elle a été en relations d'affaires avec la Société PAT GmbH, dont le siège est à Meckenheim, près de Bonn. L'un des associés de cette société est Monsieur Pierre Malhé, exploitant de la Société de récupération de pièces d'automobiles, domicilié à Saleux (France).

Le 5 avril 1978, AS-Autoteile a obtenu du Landgericht de Bonn, une condamnation par défaut de la Société PAT,

portant sur la somme de 1 006 476 DM, plus les intérêts, pour livraison de marchandises défectueuses.

Lorsque AS-Autoteile a tenté d'exécuter cette condamnation contre la société PAT, elle a constaté que celle-ci était insolvable. L'insolvabilité était due au fait que les liquidités de la société PAT avaient été transférées, de manière illicite, à l'un des associés, M. Malhé, domicilié en France, sous forme de bénéfices fictifs.

En conséquence, AS-Autoteile a obtenu, le 6 mars 1980, de l'Amtsgericht Rheinbach une ordonnance de saisie et de transfert de la créance que PAT pourrait faire valoir contre Malhé du chef d'un enrichissement sans cause.

En vertu de cette ordonnance, AS-Autoteile a introduit contre Malhé une action en paiement devant le Landgericht Baden-Baden. Ce dernier s'est déclaré compétent et a condamné Malhé, par jugement du 17 novembre 1981, à verser à AS-Autoteile les sommes constitutives de l'enrichissement sans cause aux dépens de la Société PAT, à concurrence de la créance de la société demanderesse.

Contre le jugement du Landgericht de Baden-Baden, Malhé a interjeté appel devant l'Oberlandesgericht Karlsruhe, qui, par arrêt du 15 octobre 1982, s'est déclaré incompétent, en vertu de l'article 2 de la convention de Bruxelles, le prétendu débiteur étant domicilié en France. Selon l'Oberlandesgericht, la compétence appartenait aux juridictions françaises.

Contre cet arrêt AS-Autoteile a introduit un recours en révision devant le Bundesgerichtshof, qui a été rejeté par ordonnance du 7 novembre 1983.

Pendant que la procédure ci-dessus décrite était en cours, le Landgericht Baden-Baden avait émis, le 17 décembre 1982, une ordonnance imposant les dépens du litige à AS-Autoteile. Cette ordonnance étant exécutoire, AS-Autoteile a fourni à Malhé une caution bancaire de 40 000 DM, afin d'éviter l'exécution forcée.

En même temps, AS-Autoteile a introduit contre Malhé, devant le même tribunal, une action en opposition à exécution, fondée sur l'article 767 du Code allemand de procédure civile (ZPO).

A l'appui de son action en opposition AS-Autoteile a invoqué la compensation de la dette résultant de sa condamnation aux dépens, avec la créance découlant de l'enrichissement sans cause de Malhé, aux dépens de la Société PAT, qui lui avait été attribuée. A titre accessoire, AS-Autoteile demandait la restitution de la garantie du titre bancaire qu'elle avait fournie.

Par jugement du 4 avril 1983, le Landgericht Baden-Baden s'est déclaré incompétent, compte tenu du fait que la plainte se rattachait à une action en justice déjà déclarée irrecevable pour incompétence des juridictions allemandes.

Contre ce jugement d'incompétence du Landgericht, AS-Autoteile a introduit un recours en révision direct devant le Bundesgerichtshof, lequel a posé à la Cour de justice les trois questions préjudicielles citées ci-dessus.

13. Le motifs de l'arrêt du 4 juillet 1985

Ces motifs peuvent être résumés de la manière suivante.

Une procédure du genre de celle qui est prévue à l'article 767 du Code allemand de procédure civile, tombe en soi sous la règle de compétence de l'article 16, n° 5, en raison de son lien étroit avec la procédure d'exécution. Toutefois, cette constatation laisse ouverte la question de savoir quelles sont les exceptions qu'une partie peut faire valoir, sans dépasser les limites de l'article 16, n° 5, dans le cadre d'une telle procédure. Tel est l'objet de la deuxième question posée par le Bundesgerichtshof (Motif 12).

Cette question vise à savoir si, à l'occasion d'une procédure d'exécution, une partie peut faire valoir, par voie d'exception, une créance sur laquelle les tribunaux de l'État contractant du lieu d'exécution n'auraient pas compétence de statuer si cette créance avait fait l'objet d'une action autonome (Motif 13).

La question doit être résolue à la lumière de la Convention et, plus particulièrement, en considération du rapport entre l'article 2 et l'article 16 (Motif 14).

Aux termes de l'article 2, les personnes domiciliées sur le territoire d'un État contractant sont atraites devant la juridiction de cet État. Cette disposition vise à protéger les droits de défendeur et constitue à ce titre la contrepartie des facilités que la Convention accorde en ce qui concerne la reconnaissance et l'exécution des décisions étrangères. En l'occurrence, les juridictions allemandes ont déjà reconnu que, le défendeur au principal étant domicilié en France, l'examen de la créance invoquée par le requérant au principal relèverait de la compétence des juridictions françaises (Motif 15).

L'article 16 de la Convention apporte à cette règle générale une série de dérogations, sous forme de compétences exclusives, pour certains litiges comportant des liens spéciaux avec le territoire d'un État contractant autre que celui désigné en vertu de l'article 2, en raison soit de la situation d'un immeuble, soit du siège d'une société, soit d'une inscription dans un registre public, soit du lieu où une exécution judiciaire est poursuivie (Motif 16).

Il résulte de la spécificité du lien exigé par l'article 16 qu'une partie ne saurait se prévaloir de la compétence que le numéro 5 de cet article attribue aux tribunaux du lieu de l'exécution pour saisir ces tribunaux, par voie d'exception, d'un litige qui relève des tribunaux d'un autre État contractant en vertu de l'article 2. L'utilisation, à une telle fin, de l'action en opposition à exécution est contraire à la répartition des compétences entre le juge du domicile du défendeur et le juge du lieu de l'exécution, voulue par la Convention (Motif 17).

Dans le cas d'espèce, les juridictions allemandes s'étant déjà déclarées incompétentes pour connaître de la créance alléguée à titre de compensation, le fait d'invoquer cette créance afin de rencontrer l'exécution d'une décision relative aux dépens judiciaires encourus dans la même procédure, constitue, de la part de la partie requérante, un détournement manifeste de procédure en vue d'obtenir indirectement des juridictions allemandes, une décision portant sur une créance pour l'examen de laquelle ces juridictions n'ont pas compétence en vertu de la Convention (Motif 18).



14. Le dispositif de l'arrêt du 4 juillet 1985

Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour de justice a dit pour droit :

« Les actions en opposition à exécution, telles qu'elles sont prévues par l'article 767 du Code allemand de procédure civile, relèvent, en tant que telles, de la règle de compétence de l'article 16, n° 5, de la Convention, mais cette dernière disposition ne permet pas, pour autant, de demander devant les tribunaux de l'État contractant du lieu d'exécution, par la voie d'une action en opposition à exécution, la compensation entre le droit en vertu duquel l'exécution est poursuivie et une créance sur laquelle les tribunaux de cet État contractant ne seraient pas compétents pour statuer si elle faisait l'objet d'une action autonome ».

15. Observations sur l'arrêt du 4 juillet 1985

La réponse donnée par la Cour aux questions préjudicielles du Bundesgerichtshof paraît juste quant au résultat auquel elle aboutit, mais le raisonnement juridique de la Cour ne saurait être approuvé.

En effet, dans ses motifs, la Cour ignore le grand principe du droit procédural en vertu duquel le juge de l'action est juge de l'exception. Ce principe régit la compétence en matière d'actions reconventionnelles. Dans cette matière, la compétence d'une action introduite par voie reconventionnelle modifie les règles de compétence originelles qui auraient régi l'action si elle avait fait l'objet d'un litige autonome.

La situation sur laquelle la Cour était appelée à se prononcer présente d'étroites analogies avec celle de l'action reconventionnelle, prévue par l'article 6, n° 3 de la convention de Bruxelles. Ce texte dispose :

« Article 6. Ce même défendeur peut aussi être attrait :

« 3. S'il s'agit d'une demande reconventionnelle qui dérive du contrat ou du fait sur lequel est fondée la demande originaire, devant le tribunal saisi de celle-ci ».

En effet, l'action en opposition à exécution introduite par AS-Autoteile présente le caractère d'une action reconventionnelle contre la procédure en exécution poursuivie par Malhé. Pour que le caractère reconventionnel de cette action opère une mutation de compétence, il aurait fallu que les conditions prévues à l'article 6, n° 3 de la Convention soient réunies. Il aurait donc fallu que l'action en opposition dérive du même contrat ou du même fait que la procédure en exécution. Or telle n'était pas la situation. L'action en opposition intentée par AS-Autoteile était fondée sur l'enrichissement sans cause de Malhé, tandis que la procédure en exécution poursuivie par ce dernier tendait à obtenir le paiement des dépens d'un litige.

La solution adoptée par la Cour se justifie, en conséquence, non pas sur la compétence originaire dans l'action introduite par AS-Autoteile mais par le fait que les conditions requises pour une action reconventionnelle n'étaient pas remplies.

3° Interprétation de l'article 17, 1^{er} alinéa de la Convention de Bruxelles.

16. Le texte interprété et le renvoi préjudiciel ayant donné lieu à l'interprétation

L'article 17, premier alinéa de la convention de Bruxelles est libellé comme suit :

« Article 17, premier alinéa. Si, par une convention écrite ou par une convention verbale confirmée par écrit, les parties, dont l'une au moins a son domicile sur le territoire d'un État contractant ont désigné un tribunal ou les tribunaux d'un État contractant pour connaître les différends nés ou à naître à l'occasion d'un rapport de droit déterminé, ce tribunal ou les tribunaux de cet État seront seuls compétents ».

Le texte cité ci-dessus a été interprété par la Cour de justice dans l'arrêt *Société Berghoeffter GmbH & Co, KG contre Société ASA SA*, du 11 juillet 1965 (affaire 221/84, inédit).

L'interprétation a été demandée par la Bundesgerichtshof lequel, par ordonnance du 28 juin 1984, a posé à la Cour de justice les deux questions préjudicielles suivantes :

« 1. Eu égard à l'article 17, premier alinéa de la Convention de la Communauté européenne du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution en matière civile et commerciale, suffit-il, au regard de la validité formelle d'une convention attributive de juridiction, verbalement conclue, que cette dernière ait fait l'objet d'une confirmation écrite émanant de la partie en faveur de laquelle elle a été stipulée ? ».

Pour le cas où la question recevrait une réponse négative ».

« 2. Le principe du « Tren und Glauben » (principe de bonne foi) interdit-il à la partie à laquelle la convention attributive de juridiction doit être opposée d'invoquer sa nullité en la forme lorsqu'elle n'a pas protesté à l'encontre de la confirmation écrite, qu'elle a profité de la prestation contractuellement convenue en contrepartie de l'attribution de juridiction et qu'enfin les parties, qui sont des commerçants, sont en relation d'affaires continues depuis un certain temps ? ».

17. Faits et procédure

Il résulte de l'arrêt du 11 juillet 1985 que les faits et la procédure du litige principal peuvent être résumés comme suit.

La Société Berghoeffter, dont le siège est à Mönchengladbach (République fédérale d'Allemagne) était depuis environ vingt années agent commercial (« Handelsvertreter ») de la Société anonyme ASA, dont le siège est à Villeurbanne (France). A la suite de la cessation du contrat d'agent, Berghoeffter a réclamé à ASA une indemnité compensatrice au titre de l'article 89 ter du Code du commerce allemand et une indemnité pour obligation de non-concurrence.

Dans le contrat de « Handelsvertreter », conclu en 1964, les parties étaient convenues initialement d'attribuer compétence au tribunal de commerce de Roanne (France). La demanderesse Berghoeffter a cependant affirmé être convenue verbalement avec la défenderesse ASA, le 8 octobre 1975, de modifier cette attribution initiale de juridiction et d'attribuer compétence aux tribunaux de Mönchengladbach, en contrepartie du fait que la demanderesse supporterait désormais, à la place de la

défenderesse, les frais de traduction entraînés par leurs échanges commerciaux.

La demanderesse a soutenu avoir confirmé cette convention verbale par une lettre du 27 octobre 1975 adressée à la défenderesse. Selon elle, la défenderesse aurait bien reçu cette lettre et n'aurait formulé aucune objection à son encontre. La défenderesse a contesté l'existence de cette prétendue convention verbale et a soutenu n'avoir jamais reçu la lettre qui était censée la confirmer.

Par jugement du 19 février 1981, le Landgericht de Mönchengladbach s'est déclaré compétent de statuer sur le litige, après avoir considéré comme établi que les parties avaient effectivement convenu verbalement de désigner Mönchengladbach comme juridiction compétente et que la confirmation de cette convention était bien parvenue à la défenderesse.

Saisi en appel, l'Oberlandesgericht de Düsseldorf a jugé, dans son arrêt du 12 mars 1982, qu'à les supposer exacts, les faits exposés par la demanderesse ne suffisaient pas à fonder la compétence des tribunaux de Mönchengladbach, la confirmation écrite dont la demanderesse affirme l'existence ne suffisant pas aux exigences de l'article 17, premier alinéa de la Convention. En effet, selon l'Oberlandesgericht, une convention attributive de juridiction conclue verbalement ne serait valable que lorsqu'elle a fait l'objet d'une confirmation écrite émanant de la partie à laquelle elle doit être opposée en cas de litige. Or, dans l'espèce, c'est la demanderesse, en faveur de laquelle la convention a été conclue, qui a confirmé par écrit la convention verbale, et non la défenderesse, à laquelle cette convention est opposée.

La demanderesse a formé un recours en révision devant le Bundesgerichtshof en contestant la position de l'Oberlandesgericht. Elle a fait valoir que selon la lettre et l'esprit de l'article 17, premier alinéa de la Convention, une convention attributive de juridiction pourrait également être confirmée verbalement par la partie en faveur de laquelle elle a été conclue. D'autre part, elle a invoqué la mauvaise foi de la défenderesse consistant à alléguer un vice de forme de la convention attributive de juridiction, tout en ayant fait usage, sans l'avoir contestée, de la disposition favorable, convenue précisément en contrepartie de la modification verbale de la clause attributive de juridiction.

Le Bundesgerichtshof a sursis à statuer pour poser à la Cour les deux questions préjudicielles ci-dessus citées.

18. Les motifs de l'arrêt du 11 juillet 1985

La Cour observe que pour l'application de l'article 17, premier alinéa, il convient de se référer principalement au système de la Convention et à ses objectifs en vue d'assurer à ce texte une pleine efficacité (Motif 12).

Selon une jurisprudence constante (arrêt du 14 décembre 1976, *Salotti*, 24/76 *Rec.* p. 1833 ; arrêt du 14 décembre 1976, *Segoura*, 25/76 *Rec.* p. 1851 ; arrêt du 6 mai 1980, *Porta Leasing*, 784/79 *Rec.* p. 1517 ; arrêt du 19 juin 1984, *Tilly Russ*, 71/83, *Rec.* p. 2417), les conditions auxquelles l'article 17 subordonne la validité des clauses attributives de juridiction sont d'interprétation stricte en ce sens que ces conditions ont pour fonction d'assurer que le consentement des parties à une telle clause est effectivement établi et qu'il se manifeste de manière claire et précise (Motif 13).

A cet égard, il y a lieu de remarquer que la lettre de l'article 17 de la Convention n'exige pas, à la différence de celle-ci en ce qui concerne les personnes domiciliées au Luxembourg, que la confirmation écrite d'une convention verbale émane de la partie à l'égard de laquelle celle-ci produira ses effets. Il convient d'ailleurs de reconnaître qu'il est parfois difficile de déterminer à l'avance en faveur de quelle partie une convention attributive de juridiction est stipulée, aussi longtemps qu'une procédure n'est pas effectivement engagée (Motif 14).

S'il est effectivement établi que l'attribution de juridiction a fait l'objet d'une convention verbale portant expressément sur ce point et si la confirmation de la convention verbale émanant de l'une des parties a été reçue par l'autre, laquelle n'a formulé aucune objection en temps utile, cette interprétation littérale de l'article 17 est en outre, ainsi que la Cour l'a déjà jugé dans un autre contexte (cf. arrêt du 19 juin 1984, précité), conforme à la fonction de cet article consistant précisément à assurer que le consentement entre les deux parties est établi. Il serait alors contraire à la bonne foi, pour la partie qui s'est abstenue de formuler des objections, de contester l'application de la convention verbale. Il n'est pas nécessaire, en l'espèce, de trancher la question de savoir si et dans quelle mesure des objections qui auraient été formulées par l'autre partie contre la confirmation écrite d'une convention verbale pourraient, le cas échéant, être prises en considération (Motif 15).

Compte tenu des motifs ci-dessus énoncés, la seconde question de la juridiction nationale est sans objet (Motif 17).

19. Le dispositif de l'arrêt du 11 juillet 1985

Pour les motifs développés ci-dessus, la Cour a répondu à la première question préjudicielle du Bundesgerichtshof, en disant pour droit que :

« L'article 17, premier alinéa, de la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, doit être interprété en ce sens qu'il est satisfait à la condition de forme qu'il édicte lorsqu'il est établi que l'attribution de juridiction a fait l'objet d'une convention verbale portant expressément sur ce point, qu'une confirmation écrite de cette convention émanant de l'une quelconque des parties a été reçue par l'autre et que cette dernière n'a formulé aucune objection ».

20. Observations sur l'arrêt du 11 juillet 1985

Il est regrettable de constater que la Cour de justice n'a pas répondu spécifiquement à la première question préjudicielle, telle que celle-ci avait été formulée par le Bundesgerichtshof.

La juridiction allemande n'a pas considéré comme établi qu'une confirmation écrite d'une convention verbale attributive de juridiction avait été reçue par l'autre partie et que cette dernière n'a formulé aucune objection. Il apparaît, au contraire, de l'exposé des faits, que ces circonstances étaient contestées. La juridiction du renvoi voulait savoir si, en vertu de l'article 17, premier alinéa de la Convention, la confirmation écrite d'une convention verbale attributive de juridiction pouvait émaner de la partie en faveur de laquelle elle a été stipulée. Cette question est restée sans réponse.



Si l'on fait abstraction du fait que le dispositif de l'arrêt du 11 juillet 1985 est hors sujet, son contenu paraît juridiquement correct et doit être approuvé.

Il est encore à regretter que la Cour de justice maintienne son habitude de citer sa propre jurisprudence antérieure. Cette habitude qui tend à conférer caractère réglementaire à des arrêts de justice est contraire aux principes fondamentaux du droit public de la plupart des États signataires de la convention de Bruxelles. Il faut espérer que le jour viendra où la Cour mettra fin à cette mauvaise habitude.

4° Interprétation de l'article 17, 3^e alinéa de la Convention de Bruxelles.

21. Le texte interprété et le renvoi préjudiciel ayant donné lieu à l'interprétation

L'article 17, troisième alinéa de la convention de Bruxelles dispose :

« Si la convention attributive de juridiction n'a été stipulée qu'en faveur de l'une des parties, celle-ci conserve le droit de saisir tout autre tribunal compétent en vertu de la présente convention ».

Le texte cité ci-dessus a été interprété par la Cour de justice dans l'arrêt *Rudolf Anterist contre Crédit Lyonnais, du 24 juin 1986 (affaire 22/85, inédit)*.

L'interprétation a été demandée par la Bundesgerichtshof, par ordonnance du 20 décembre 1984, qui a posé à la Cour de justice la question préjudicielle suivante :

« Une convention attributive de juridiction doit-elle être considérée comme n'ayant été stipulée qu'en faveur de l'une des parties au sens de l'article 17, alinéa 3, de la Convention, lorsqu'il est simplement établi que les parties ont convenu valablement selon l'article 17, alinéa 1^{er}, de la Convention, de la compétence internationale d'un tribunal ou des tribunaux d'un État contractant sur le territoire duquel cette partie a son domicile ? ».

22. Faits et procédure

Par convention du 16 mai 1962, M. Anterist, domicilié à Sarrebruck (Allemagne) s'est porté caution des engagements de la Société à responsabilité limitée Anterist & Schneider, dont le siège est en France, vis-à-vis du Crédit Lyonnais, qui agissait par l'intermédiaire de son agence de Forbach, située dans le ressort du tribunal de Sarreguemines (France). Les dispositions de cette convention, qui étaient contenues dans un formulaire préimprimé émanant de la banque, comportaient une clause selon laquelle « le tribunal dans le ressort duquel cette agence est située sera seul compétent pour statuer sur tout ce qui concerne l'exécution des présentes, quelle que soit la partie défenderesse ».

La Société Anterist & Schneider n'ayant pas été en mesure de payer sa dette à l'échéance, le Crédit Lyonnais a intenté à l'encontre de M. Anterist une action en exécution du contrat de cautionnement, devant le Landgericht de Sarrebruck. M. Anterist a contesté la compétence du tribunal saisi au motif que le contrat de cautionnement attribuait compétence exclusive au tribunal de Sarreguemines.

Le Landgericht de Sarrebruck s'est rallié aux arguments de M. Anterist et s'est déclaré incompétent. Sur appel du Crédit Lyonnais, l'Oberlandesgericht a estimé que la clause en question ne présentait d'avantages que pour le Crédit Lyonnais et devait dès lors être considérée comme n'ayant été stipulée qu'en faveur de celui-ci, au sens de l'article 17, alinéa 3 de la Convention. Il a, en conséquence, réformé le jugement et renvoyé le litige devant le Landgericht.

M. Anterist a alors introduit un pourvoi en révision devant le Bundesgerichtshof visant au rétablissement du jugement du Landgericht.

Le Bundesgerichtshof a considéré que l'Oberlandesgericht a implicitement jugé que toute clause attribuant compétence aux tribunaux de l'État dans lequel une des parties est domiciliée devait être réputée n'avoir été stipulée qu'en faveur de cette partie, au sens de l'article 17, alinéa 3, de la Convention.

Afin de vérifier le bien-fondé de cette thèse, le Bundesgerichtshof a posé à la Cour de justice la question préjudicielle dont le texte a été reproduit ci-dessus.

23. Les motifs de l'arrêt du 24 juin 1985

1° L'article 17 de la Convention, qui figure dans la section 6 du titre II, intitulée « Prorogation de compétence », permet aux parties, dans les limites fixées à l'alinéa 2 de cette disposition, de choisir de commun accord un tribunal ou les tribunaux d'un État contractant. Les parties peuvent ainsi attribuer compétence à des tribunaux qui ne l'auraient pas en vertu des dispositions générales ou spéciales de la Convention ou exclure celle de tribunaux qui seraient normalement compétents en vertu de ces règles. L'alinéa 1^{er} de cet article 17 confère un caractère exclusif à la compétence du tribunal ou des tribunaux désignés par la clause, tandis que son alinéa 3 conserve à la partie à l'avantage de laquelle la clause a été stipulée le droit de saisir tout autre tribunal compétent en vertu de la Convention (Motif 13).

2° L'article 17 de la Convention consacrant le principe de l'autonomie de la volonté, il y a lieu d'interpréter son alinéa 3 de manière à respecter la volonté commune des parties lors de la conclusion du contrat. Il faut dès lors que la volonté commune d'avantager l'une des parties ressorte clairement, soit des termes de la clause, soit de l'ensemble des indices relevés dans le contrat ou des circonstances qui ont entouré la conclusion du contrat (Motif 14).

3° Doivent être considérées comme des clauses dont les termes font ressortir qu'elles ont été stipulées à l'avantage exclusif d'une des parties, les clauses qui indiquent expressément la partie en faveur de laquelle elles l'ont été et celles qui, tout en précisant devant quels tribunaux chacune des parties doit attirer l'autre, donnent à l'une d'elles un plus grand choix de juridictions (Motif 15).

4° La désignation du tribunal d'un État contractant où l'une des parties a son domicile ne suffit pas en soi, eu égard à la multiplicité des motifs qui ont pu inspirer une telle stipulation, pour emporter la conclusion que la volonté commune a été d'avantager cette partie (Motif 16).

24. Le dispositif de l'arrêt du 24 juin 1985

Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour a dit pour droit :

« Une convention attributive de juridiction ne doit pas être considérée comme n'ayant été stipulée qu'en faveur de l'une des parties au sens de l'article 17, alinéa 3, de la Convention, lorsqu'il est simplement établi que les parties ont convenu de la compétence d'un tribunal ou des tribunaux d'un État contractant sur le territoire duquel cette partie a son domicile ».

25. Observations sur l'arrêt du 24 juin 1985

Il est surprenant que la Cour de justice ait consenti à répondre à la question préjudicielle du Bundesgerichtshof. Cette question était irrecevable. En effet, elle ne tendait pas à l'interprétation de la convention de Bruxelles, mais à l'interprétation d'une clause contractuelle attributive de juridiction. La Cour de justice n'était pas compétente pour procéder à une telle interprétation. Si elle a néanmoins consenti à répondre, elle l'a probablement fait pour ménager la susceptibilité des hauts magistrats allemands. Refuser de répondre aurait voulu dire que les juges allemands ne connaissaient pas les règles du recours préjudiciel. Les juges de Luxembourg ont voulu éviter une telle démarche et ont préféré statuer hors compétence.

5° Interprétation de l'article 18 de la Convention de Bruxelles.

26. Le texte interprété et le renvoi préjudiciel ayant donné lieu à l'interprétation

L'article 18 de la Convention de Bruxelles dispose :

« Outre les cas où sa compétence résulte d'autres dispositions de la présente Convention, le juge d'un État contractant devant lequel le défendeur comparait est compétent. Cette règle n'est pas applicable si la comparution a pour objet de contester la compétence ou s'il existe une autre juridiction exclusivement compétente en vertu de l'article 16».

Le texte reproduit ci-dessus a été interprété par la Cour de justice dans l'arrêt *Madame Annelore Spitzley contre Sommer Exploitation SA*, du 7 mars 1985 (affaire 48/84, inédit).

L'interprétation a été demandée par l'Oberlandesgericht Koblenz lequel par ordonnance du 3 février 1984, a posé à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes :

« 1. Le fait que la partie requérante ait accepté de débattre, sans soulever l'exception d'incompétence, d'une demande de compensation fondée sur un contrat où une situation de fait autre que celui ou celle se trouvant à la base des prétentions du recours, et pour laquelle une attribution de compétence exclusive a été valablement convenue au titre de l'article 17 de la Convention, élimine-t-il l'interdiction de compensation procédurale qui résulte de cette attribution de compétence et de son interprétation (Cour de justice des Communautés européennes, arrêt du 9 novembre 1978, dans l'affaire 23/78, Meeth contre Glacetal)

ou au contraire

« 2. L'attribution de compétence et l'interdiction de compensation qu'elle comporte font-elle obstacle dans de telles circonstances à ce que le tribunal se prononce sur la demande de compensation malgré le fait que la partie requérante ait accepté de débattre de la demande de compensation, sans soulever l'exception d'incompétence ? ».

27. Faits et procédure

Le litige au principal opposait la Société Sommer Exploitation SA, ayant son siège à Neuilly (France), fabricant d'étoffes en feutre, à Mme A. Spitzley, propriétaire d'une entreprise installée en République fédérale d'Allemagne au sujet du paiement de certaines fournitures d'étoffes achetées par Mme Spitzley à Sommer.

Assignée devant le Landgericht de Koblenz, Mme Spitzley n'a pas contesté le bien-fondé de la demande de Sommer. Elle a toutefois opposé la compensation des sommes dont son mari, M. W. Spitzley serait créancier de Sommer.

Ces sommes seraient dues à P. Spitzley par Sommer à titre de commissions liées à l'exécution d'un contrat de représentation commerciale, conclu en 1976. Elles auraient été cédées ultérieurement à Mme Spitzley.

Devant le Landgericht, Sommer s'est opposé à la demande de compensation formulée par Mme Spitzley, pour des raisons de fond. Le Landgericht, statuant au fond n'a admis la compensation que pour un montant limité et a condamné Mme Spitzley au paiement du restant de la somme réclamée par Sommer.

Saisi du litige sur appel interjeté tant par Mme Spitzley, que par Sommer, l'Oberlandesgericht Koblenz s'est posé le problème de savoir si les tribunaux allemands étaient compétents pour connaître de la demande de compensation présentée par Mme Spitzley. Il a, à cet égard, relevé que le contrat de représentation commerciale conclu entre M. Spitzley et Sommer contenait une clause attributive de juridiction en faveur des tribunaux du siège de Sommer, c'est-à-dire des tribunaux français, pour tout litige découlant dudit contrat.

Dans son ordonnance de renvoi, l'Oberlandesgericht a cependant souligné que, si l'existence et l'interprétation de cette clause semblent impliquer l'incompétence des tribunaux allemands, le comportement de Sommer, qui n'a jamais invoqué ladite clause mais a par contre développé des défenses touchant au fond, pourrait avoir comporté une attribution de compétence en faveur des tribunaux allemands, conformément à la règle de l'article 18 de la Convention.

C'est dans ces circonstances que l'Oberlandesgericht a posé à la Cour de justice les deux questions préjudicielles dont le libellé a été reproduit ci-dessus.

28. Les motifs de l'arrêt du 7 mars 1985

1° La Cour estime que, par les questions posées, la juridiction nationale du renvoi vise à savoir, en substance, si l'effet de prorogation de compétence découlant, aux termes de l'article 18 de la Convention, de la comparution du défendeur non accompagnée d'une contestation de la compétence du juge saisi se produit :

— lorsque l'incompétence du juge saisi concerne non pas la demande présentée par le demandeur, mais la



demande de compensation formulée par le défendeur ;
— lorsque l'incompétence du juge saisi découle d'une clause d'attribution de compétence, conforme aux exigences de l'article 17 de la Convention (Motif 10).

2° Il convient de rappeler que les articles 17 et 18 constituent la section 6 du titre II de la Convention, intitulée « Prorogation de compétence ». Alors que l'article 17 a pour objet la prorogation conventionnelle de compétence, l'article 18 vise la prorogation tacite résultant de la comparution du défendeur non accompagnée d'une contestation de la compétence du juge saisi (Motif 13).

3° La présence de ces deux dispositions indique que la Convention laisse aux parties, dans toute la mesure du possible et sous réserve de limites prévues respectivement à l'article 17, alinéa 2 et à l'article 18, deuxième phrase, la faculté de choisir le juge auquel elles entendent s'en remettre pour la solution de leurs litiges (Motif 14).

4° L'article 18 repose sur l'idée que, en comparissant devant le juge saisi par le demandeur sans en contester la compétence, le défendeur manifeste implicitement son consentement à la saisine d'un juge autre que celui désigné par les autres dispositions de la Convention (Motif 15).

5° La juridiction nationale demande, en premier lieu, si l'article 18 est applicable à un cas comme celui dont elle est saisie, c'est-à-dire à un cas où c'est le demandeur qui accepte de débattre au fond, devant le juge qu'il a lui-même saisi, d'une demande de compensation présentée par le défendeur et pour laquelle le juge saisi ne serait pas compétent (Motif 16).

6° Les doutes exprimés à cet égard par la juridiction nationale résultent de la formulation de l'article 18. Cette disposition, en effet, ne vise expressément que la prorogation de compétence résultant de la comparution du défendeur devant le juge saisi par le demandeur (Motif 17).

7° Toutefois, une interprétation de l'article 18 fondée sur le but poursuivi par cette disposition ainsi que le contexte dans lequel elle se situe, tels que décrites ci-dessus, permet de conclure qu'un cas comme celui visé par la juridiction nationale est également couvert par le champ d'application de l'article 18 (Motif 18).

8° En effet, un demandeur qui, confronté à une demande de compensation présentée par le défendeur et pour laquelle le juge saisi ne serait pas compétent, présente des défenses quant au fond de cette demande, sans pour autant contester la compétence du juge saisi, se trouve dans une position équivalant à celle expressément visée par l'article 18, d'un défendeur qui comparaît devant le juge saisi par le demandeur et omet d'exciper de l'incompétence de ce juge (Motif 19).

9° Par conséquent, il y a lieu de considérer que, dans un cas comme celui visé par la juridiction nationale, le comportement du demandeur entraîne, conformément à l'article 18 de la Convention, une prorogation de compétence en faveur du juge saisi, pour autant que les autres conditions pour l'application de cette disposition, telles que précisées, notamment par l'arrêt du 24 juin 1981 (Elefant Schuh, 150/80, *Rec. p. 1671*) sont remplies (Motif 20).

10° Cette interprétation répond d'ailleurs aux besoins de l'économie de procédure qui, ainsi que la Cour l'a

reconnu dans son arrêt du 9 novembre 1975 (Meeth, 23/78, *Rec. p. 2133*), sont à la base de l'ensemble de la Convention dans laquelle l'article 18 se trouve inséré (Motif 21).

11° La conclusion que l'on vient de tirer ne saurait être remise en cause en raison de la circonstance, soulignée dans l'ordonnance de renvoi, que la demande de compensation présentée par le défendeur est fondée sur un contrat ou sur une situation de fait autres que celui ou celle se trouvant à la base de la demande principale. En effet, cette circonstance a trait aux conditions dans lesquelles une demande de compensation est recevable et qui dépendent des dispositions législatives en vigueur dans l'État du juge saisi (Motif 22).

12° La juridiction nationale s'interroge, en second lieu, sur la possibilité d'appliquer l'article 18, alors que l'incompétence du juge saisi dérive du fait qu'il existe, quant à l'objet de la demande de compensation, une clause attributive de compétence en faveur des juges d'un État contractant autre que celui du juge saisi (Motif 23).

13° Il convient à cet égard de rappeler que, aux termes de la deuxième phrase de l'article 18, cette règle n'est pas applicable s'il existe une autre juridiction exclusivement compétente en vertu de l'article 16 de la Convention. Le cas visé par l'article 17 ne figure pas parmi les exceptions que l'article 18 admet à la règle qu'il établit (Motif 24).

14° Comme la Cour a déjà statué dans son arrêt du 24 juin 1981 précité, il n'y a pas de motif tenant à l'économie générale ou aux objectifs de la Convention pour considérer que des parties à une clause attributive de compétence au sens de l'article 17 seraient empêchées de soumettre volontairement leur litige à une autre juridiction que celle prévue par ladite clause (Motif 25).

15° Il s'ensuit que le fait qu'il existe un juge désigné comme compétent en vertu d'une clause attributive conforme aux termes de l'article 17 n'exclut pas que, si un autre juge est saisi, l'article 18 soit, le cas échéant, applicable (Motif 26).

29. Le dispositif de l'arrêt du 7 mars 1985

Pour les motifs ci-dessus indiqués, la Cour a dit pour droit :

« Le juge d'un État contractant, devant lequel le demandeur a accepté de débattre, sans soulever l'exception d'incompétence, d'une demande de compensation fondée sur un contrat ou une situation de fait autre que celui ou celle se trouvant à la base des prétentions du recours, et pour laquelle une attribution de compétence exclusive en faveur des juges d'un autre État contractant a été valablement convenue au titre de l'article 17 de la Convention du 27 septembre 1968, concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, est, en vertu de l'article 18 de cette Convention, compétent ».

30. Observations sur l'arrêt du 7 mars 1985

Dans son arrêt A. Spitzley contre Sommer, la Cour a donné à l'article 18 de la Convention une interprétation qui élargit le domaine d'application de ce texte au-delà de son libellé. Ce dernier ne vise que la prorogation de compétence par l'effet de la comparution volontaire du défendeur. La Cour l'a étendu au cas où le demandeur

accepte de débattre au fond une demande de compensation invoquée par le défendeur. La solution adoptée paraît logique, mais on peut se demander si, en instance d'interprétation, la Cour pouvait déformer le libellé du texte qu'elle avait pour mission d'expliquer. Le besoin de sécurité juridique pourrait rendre douteux le bien-fondé de la manière de procéder des juges de Luxembourg.

Une question qui reste ouverte est celle de la voie procédurale adoptée par le défendeur pour faire valoir la compensation. Normalement, une demande de compensation aurait dû faire l'objet d'une action reconventionnelle. Or, selon l'article 6, n° 3 de la Convention, le tribunal saisi d'un litige n'est compétent pour statuer sur une demande reconventionnelle que si cette dernière dérive du contrat ou du fait sur lequel est fondée la demande originaire. Or telle ne paraît pas avoir été la situation dans l'affaire ayant fait l'objet de l'arrêt du 7 mars 1985. La Cour de justice a bien saisi le problème pour s'en débarrasser, en déclarant qu'il concerne les conditions dans lesquelles une demande de compensation est recevable et qui dépendent des dispositions législatives en vigueur de l'État du juge saisi (Motif 22).

Enfin on doit encore déplorer l'habitude de la Cour de citer ses propres arrêts antérieurs. Cette habitude qui a pour effet de scléroser la jurisprudence est contraire au système juridique de la plupart des États contractants de la convention de Bruxelles. Pour les États d'Europe continentale, les arrêts de justice n'ont pas caractère réglementaire et leurs effets ne s'étendent pas au-delà du litige dans lequel ils sont prononcés.

6° Interprétation de l'article 27, n° 2, de la Convention de Bruxelles.

31. Le texte interprété et le renvoi préjudiciel ayant donné lieu à l'interprétation

L'article 27, *principio* et n° 2 est libellé comme suit :

« Les décisions ne sont pas reconnues :

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

Le texte cité ci-dessus a été interprété par la Cour de justice dans l'arrêt *Léon Émile Gaston Charles Debaecker et Berthe Plouvier, sa conjointe, contre Cornelis Gerrit Bouwman, du 11 juin 1985 (affaire 49/84, inédit)*.

L'interprétation a été demandée à la Cour par le Hoge Raad des Pays-Bas qui, en vertu de son jugement du 17 février 1984, lui a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. L'application de l'article 27, 2° de la Convention d'exécution doit-elle être exclue en ce qui concerne l'obligation qui y est prévue d'une signification ou notification en temps utile de l'acte introductif d'instance, lorsque la signification ou notification a eu lieu en respectant un délai fixé par le juge de l'État d'origine et/ou le défendeur était domicilié, exclusivement ou non dans la circonscription ou pays de ce juge ?

En cas de réponse négative à la première question :

2. a. Pour apprécier la question de savoir si, dans un

cas déterminé, il existe des circonstances exceptionnelles en raison desquelles la signification ou la notification, au sens de l'article 27, 2°, bien que régulière n'a toutefois pas suffi pour faire courir le délai exigé par cette disposition, convient-il de se référer uniquement à des circonstances existant au moment de la signification ou de la notification et dont le demandeur peut tenir compte à ce moment-là ?

En cas de réponse négative à la question 2. a :

2. b. Des faits postérieurs à la signification ou à la notification, en particulier le fait que le demandeur a eu connaissance d'une adresse du défendeur, peuvent-ils contraindre le demandeur à entreprendre des démarches complémentaires pour informer le défendeur au sujet de la procédure qui est sur le point de s'engager, de telle manière que le délai visé à l'article 27, 2°, ne commence pas à courir si ces démarches n'ont pas été effectuées ?

En cas de réponse affirmative à la question 2. b :

2. c. Quel critère conviendra-t-il d'appliquer à cet égard ? En particulier la circonstance que le défendeur est responsable du fait que l'acte régulièrement signifié ou notifié ne lui est pas parvenu, fait-il obstacle à ce que le juge puisse, également à la lumière du fait par exemple que le demandeur savait que le défendeur avait quitté son domicile présumé, juger que les démarches complémentaires au sens ci-dessus auraient dû être entreprises ?

32. Faits et procédure

Les époux Debaecker-Plouvier avaient loué à M. Bouwman, ressortissant néerlandais, pour une période de neuf ans, à partir du 15 octobre 1980, un immeuble commercial situé dans la ville d'Anvers. Le 21 septembre 1981, M. Bouwman a quitté les lieux (où il avait fixé son domicile), sans préavis et sans indiquer une nouvelle adresse. Le 24 septembre 1981, il a été assigné à comparaître le 1^{er} octobre 1981 devant le juge de paix d'Anvers, par exploit d'huissier qui lui a été signifié, conformément à l'article 37 du Code judiciaire belge, au commissariat de police d'Anvers, étant donné qu'il était resté inscrit au registre des habitants de cette ville. Par lettre du 25 septembre 1981, parvenue à l'avocat des demandeurs en cours de procédure, le 28 septembre 1981, M. Bouwman a résilié le bail, remis les clés de l'immeuble et communiqué sa nouvelle adresse, une boîte postale à Essen, en Belgique. L'avocat des demandeurs n'ayant effectué aucune démarche pour informer le défendeur, à cette nouvelle adresse, qu'il était assigné à comparaître le 1^{er} octobre 1981 devant le juge de paix, celui-ci a, le 1^{er} octobre 1981, condamné par défaut M. Bouwman à payer aux époux Debaecker-Plouvier la somme de 1 072 000 FB à titre d'indemnité de relocation.

Le 30 novembre 1981, le président de l'Arrondissementsrechtbank de Breda, aux Pays-Bas, a rendu sur demande des époux Debaecker-Plouvier, une ordonnance accordant l'exequatur au jugement par défaut du juge de paix d'Anvers. Cette ordonnance, contre laquelle M. Bouwman a formé opposition le 6 janvier 1982, a été annulée par l'Arrondissementsrechtbank le 12 octobre 1982.

Saisi par les demandeurs d'un pourvoi en cassation le Hoge Raad a sursis à statuer pour poser à la Cour de justice les questions préjudicielles citées ci-dessus.



33. Les motifs de l'arrêt du 11 juin 1985

Par sa première question, le Hoge Raad vise à savoir si l'application de l'article 27, 2° de la Convention selon lequel la reconnaissance est refusée si l'acte introductif d'instance n'a pas été signifié ou notifié au défendeur défaillant régulièrement et en temps utile, doit être exclue en ce qui concerne l'obligation de transmettre l'acte en temps utile, lorsque la signification ou notification a eu lieu en respectant le délai fixé par le juge de l'État d'origine et/ou lorsque le défendeur était domicilié dans cet État (Motif 7).

Il convient de répondre à la question du Hoge Raad qu'aucun argument en faveur d'une réponse affirmative ne peut être tiré de texte de cet article qui ne pose aucune condition quant au domicile du défendeur. En effet, même si le but de la Convention est, ainsi qu'il ressort du préambule de celle-ci, d'assurer la simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproque des décisions judiciaires, cet objectif ne saurait toutefois être atteint, comme il ressort de la jurisprudence constante de la Cour, en affaiblissant, de quelque manière que ce soit, les droits de la défense (Motif 10).

En ce qui concerne l'article 27 de la Convention, il résulte, du libellé même de cet article, que le juge d'un État contractant devant lequel la reconnaissance est invoquée ne peut la rejeter que pour l'un des motifs expressément prévus. Parmi ces motifs figure celui de l'alinéa 2° visant à assurer la protection adéquate des droits de la défense du défendeur condamné par défaut à l'étranger. En effet, cet article dispose que les décisions ne sont pas reconnues... Si l'acte introductif d'instance n'a pas été signifié ou notifié au défendeur défaillant, régulièrement et en temps utile pour qu'il puisse se défendre ». Cette disposition tient compte du fait qu'il existe dans les différents États contractants des systèmes de notification fictive, applicable dans le cas où le défendeur n'a pas de domicile connu, qui prévoient des effets fictifs à des degrés variables. La probabilité que le défendeur a effectivement pris connaissance de la notification et qu'il a donc disposé du temps nécessaire pour préparer sa défense peut varier considérablement selon le système de notification fictive prévu par chaque ordre juridique (Motif 11).

C'est pour cette raison que l'article 27, 2° doit être interprété dans le sens qu'il vise à protéger le droit de la défense du défendeur défaillant au stade de la reconnaissance d'une décision rendue dans un autre État contractant même si les règles de signification ou de notification de cet État contractant sont respectées (Motif 12).

Il y a donc lieu de conclure qu'il faut répondre à la première question en ce sens que l'article 27, 2°, de la convention de Bruxelles est également applicable, en ce qui concerne l'obligation qui y est prévue d'une signification ou notification en temps utile de l'acte introductif d'instance, lorsque la signification ou notification a eu lieu en respectant un délai fixé par le juge d'origine ou lorsque le défendeur était domicilié, exclusivement ou non, dans la circonscription ou l'État de ce juge (Motif 13).

Par la première partie de sa deuxième question (question 2 a) le Hoge Raad demande si, pour apprécier l'existence de circonstances exceptionnelles en raison desquelles la signification ou la notification, bien que régulière,

n'aurait toutefois pas suffi pour permettre au défendeur d'assurer sa défense et partant, pour faire courir le délai exigé par l'article 27, 2°, il convient de se référer uniquement à des circonstances existant au moment de la signification ou de la notification et dont le demandeur peut tenir compte à ce moment-là (Motif 14).

Il y a lieu, en ce qui concerne cette partie de la deuxième question, de considérer que si l'on limitait les circonstances à prendre en considération à celles connues au moment de la notification, on risquerait d'interpréter la notion de « temps utile » de manière tellement restrictive et formelle qu'elle coïnciderait en fait avec la condition de la régularité de la notification, ce qui conduirait à éliminer l'une des garanties que la Convention établit en faveur du défendeur (Motif 19).

Il ressort des considérations qui précèdent que l'exigence du « temps utile » posée justement en vue d'assurer au défendeur une protection effective de ses droits, doit être appréciée également par rapport à des faits qui, bien que survenus après la notification, peuvent néanmoins empêcher que celle-ci mette effectivement l'intéressé en mesure de préparer sa défense (Motif 20).

Cette solution se trouve d'ailleurs confirmée par l'arrêt du 10 juin 1981, dans lequel la Cour a dit qu'afin d'apprécier si la notification a été effectuée en temps utile, on peut tenir compte « de toute circonstance de l'espèce, y compris du mode de notification ou de signification employé, des rapports entre le demandeur et le défendeur, ou du caractère de l'action qu'il a fallu entreprendre pour éviter une décision par défaut ». Or, l'examen de l'action qu'il aurait fallu entreprendre pour éviter une décision par défaut porte nécessairement sur des éléments postérieurs à la notification (Motif 21).

La seconde question posée par le Hoge Raad comprend encore deux branches indiquées respectivement comme question 2 b et question 2 c. Par la première de ces branches, la juridiction nationale demande si des faits postérieurs à la notification ou à la signification peuvent contraindre le demandeur à entreprendre des démarches complémentaires pour informer le défendeur au sujet de la procédure qui est sur le point de s'engager, de telle manière que le délai visé à l'article 27, 2°, ne commence pas à courir si ces démarches n'ont pas été effectuées. Par la deuxième branche, il est demandé si la circonstance que le défendeur est responsable de ce que l'acte régulièrement signifié ou notifié ne lui est pas parvenu fait obstacle à ce que le juge puisse, à la lumière, entre autres, du fait que le demandeur savait que le défendeur avait quitté son domicile présumé, juger que des démarches complémentaires, au sens indiqué à la deuxième partie de la question, auraient dû être entreprises (Motif 23).

Il convient de rappeler que le point de savoir si la notification a été effectuée en temps utile relève d'une appréciation factuelle et ne saurait donc être réglé ni sur la base du droit national du juge d'origine, ni sur la base du droit national du juge requis. Des démarches telles que celle mentionnée dans la question préjudicielle ne constituent cependant pas une obligation prévue par la Convention à la charge du demandeur. Il s'agit, en réalité, d'un élément de fait dont il faut tenir compte afin d'établir si la notification est intervenue en temps utile (Motif 27).

De ce point de vue, la circonstance d'avoir eu connaissance, après la notification, d'une nouvelle adresse du

défendeur n'oblige pas le demandeur à effectuer de nouvelles démarches, mais fait en sorte que le comportement ultérieur du demandeur devienne important afin d'apprécier si la notification a été effectuée en temps utile. En informant le défendeur à sa nouvelle adresse, le demandeur évite en effet que le juge requis puisse qualifier le changement d'adresse intervenu comme une circonstance exceptionnelle qui empêche la notification effectuée à l'ancienne adresse d'être considérée comme étant intervenue en temps utile (Motif 28).

Eu égard à la considération que l'article 27, 2°, ainsi qu'il a été dit, vise à mettre le défendeur dans la possibilité de se défendre effectivement, il convient d'estimer qu'on ne saurait tirer parti d'un comportement imputable au défendeur pour estimer que la notification a été effectuée en temps utile, même si le demandeur a su, par la suite, que le défendeur pouvait être atteint à une nouvelle adresse. S'il est ainsi, on admettrait en effet la présomption que la notification est intervenue en « temps utile ». Or, si l'on peut à juste titre présumer qu'une notification a été faite en temps utile lorsqu'on ne savait pas où joindre le défendeur, une telle présomption irait manifestement à l'encontre de la protection des droits de la défense lorsque le demandeur a su, après la notification, où le défendeur pouvait être atteint (Motif 31).

Étant ainsi entendu qu'un comportement imputable au défendeur ne peut servir automatiquement pour exclure la prise en considération de circonstances exceptionnelles ayant entraîné l'insuffisance de la notification, un tel comportement pourra être apprécié par le juge requis comme un des éléments à la lumière desquels il peut établir si la notification a été effectuée en temps utile. Il appartiendra donc à ce juge d'évaluer dans quelle mesure le comportement imputable au défendeur peut contrebalancer le fait que le demandeur a eu connaissance, après la notification, de la nouvelle adresse du défendeur.

34. Le dispositif de l'arrêt du 11 juin 1985

Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour a dit pour droit :

« 1. L'article 27, 2° de la convention de Bruxelles est également applicable, en ce qui concerne l'obligation qui y est prévue d'une signification ou notification de l'acte introductif d'instance, lorsque la signification ou notification a eu lieu en respectant un délai fixé par le juge de l'État d'origine ou lorsque le défendeur était domicilié, exclusivement ou non, dans la circonscription de ce juge.

« 2. Le juge requis, lorsqu'il examine si la notification a eu lieu en temps utile, peut également tenir compte de faits et de circonstances exceptionnels intervenus après la notification régulière.

« 3. La circonstance que le demandeur a eu connaissance, après la notification, d'une nouvelle adresse du défendeur et la circonstance que le défendeur est responsable du fait que l'acte régulièrement notifié ne lui est pas parvenu constituent des éléments dont le juge requis peut tenir compte afin d'apprécier si la notification a été effectuée en temps utile ».

35. Observations sur l'arrêt du 11 juin 1985

Il résulte du libellé inutilement long et prolixe des questions préjudicielles et des réponses de la Cour de justice que ces questions comportaient un seul point de droit nécessitant l'interprétation de la convention de Bruxelles. Il s'agissait de la question de savoir si le juge requis était autorisé à vérifier si le délai fixé par le juge d'origine pour la comparution du défendeur était suffisant pour constituer le « temps utile », prévu par la Convention. A cette question la Cour a répondu de manière affirmative. Elle a raffermi par là les pouvoirs de contrôle du juge saisi. Comme la solution adoptée par la Cour a pour but de mieux garantir les droits de la défense, elle doit être approuvée.

Toutes les autres questions soulevées par la juridiction néerlandaise sont des questions de fait, que cette juridiction aurait pu résoudre elle-même sans encombrer le litige d'un renvoi préjudiciel inutile.

Paris, le 8 décembre 1986

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session des 19/20/21 janvier 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement du Royaume-Uni, Monsieur J.-E. Taylor, membre titulaire du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*, en remplacement de Monsieur E.-J. Pleasance, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 6 octobre 1987.

II. — Activités communautaires

CONSÉQUENCES AGRI-MONÉTAIRES DU RÉALIGNEMENT DU 12 JANVIER 1987

Lors de sa session des 19/20/21 janvier 1987, le Conseil, à l'issue de longues délibérations et après avoir déployé de grands efforts dans la recherche d'une solution aux problèmes agri-monétaires découlant, dans certains secteurs, du dernier réalignement, a pu marquer son accord sur une proposition de la Commission comportant les éléments suivants :

1. application des montants compensatoires monétaires déjà fixés à partir du 22 janvier 1987 ;

2. élimination progressive — *ergo omnes* — des montants compensatoires monétaires négatifs dans le secteur de la viande de porc, par une adaptation des taux verts suivant les modalités ci-après :

- 0,5 point avec effet au 16 février 1987 ;
- 1,0 point avec effet au début de la campagne laitière 1987/1988 ;

3. déclaration de la Commission.

La Commission déclare :

— qu'elle suivra avec attention l'évolution du marché de la viande de porc, particulièrement déprimé dans plusieurs États-membres ;

— qu'afin d'éviter que, suite à l'élimination progressive des montants compensatoires monétaires dans ce secteur, des distorsions de concurrence n'apparaissent dans certains États-membres, elle prendra les mesures nécessaires ;

— qu'elle envisage, en outre, de prendre les mesures nécessaires afin d'alléger la situation du marché dans le secteur en cause, par une augmentation appropriée des restitutions à l'exportation applicable dans les meilleurs délais ;

4. à l'occasion de la présentation du rapport relatif aux problèmes agrimonétaires, la Commission proposera les mesures appropriées concernant les mesures agrimonétaires découlant de réalignement du 12 janvier 1987 pour le cas spécial des œufs et des volailles, y compris la réduction des montants compensatoires monétaires négatifs qui s'imposerait. Le Conseil en décidera avant le début de la campagne laitière 1987/1988.

COMPTES ANNUELS DES BANQUES

Le Conseil a adopté, lors de sa session du 8 décembre 1986, une directive concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers.

Cette directive constitue un complément aux 4^e et 7^e directives du domaine du droit des sociétés (78/660/CEE et 83/349/CEE respectivement), et étendant aux établissements de crédit un régime harmonisé de présentation des bilans et des comptes de profits et pertes, ainsi que des comptes consolidés.

L'approche suivie dans la nouvelle directive est de n'admettre des dérogations aux principes établis par les 4^e et 7^e directives qu'au cas où celles-ci sont justifiées par la nature spéciale des activités des établissements de crédit.

Vu les traditions divergentes dans ce domaine dans les différents États membres, il a été nécessaire de trouver un équilibre entre les États-membres qui exigent la publication de renseignements très détaillés et ceux qui acceptent la publication de renseignements sous une forme plus sommaire.

Jusqu'à une coordination ultérieure, les États membres peuvent se prévaloir de la faculté de sous-évaluer certains éléments de l'actif (constitution de « réserves occultes ») lorsque celui-ci est considéré opportun eu égard aux risques particuliers inhérents aux opérations bancaires (article 37). Toutefois, les États-membres concernés sont tenus à permettre la création, en tant qu'approche alternative, d'un poste appelé « Fonds pour les risques bancaires généraux ».

D'autres facultés sont prévues, notamment en ce qui concerne la conversion des devises (article 39). (Principe : conversion des éléments d'actif et de passif au taux de la date de la clôture des comptes, dérogation : conversion au taux de la date de l'acquisition).

Les États membres sont tenus d'adopter les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 1990, la mise en œuvre de la directive étant prévue pour 1993 au plus tard.

Un examen et, le cas échéant, une révision de la directive sur proposition de la Commission sont prévus en fonction de l'expérience acquise dans son application, notamment en ce qui concerne les articles qui prévoient une faculté dérogatoire pour les États-membres. Cet examen doit avoir lieu après le 1^{er} janvier 1998.

NIC IV

Conformément à l'accord intervenu le 17 novembre 1986, le Conseil, lors de sa session du 8 décembre 1986, a fait sien l'objectif essentiel de la proposition de la Commission relative au NIC IV, à savoir, qu'un montant de 1 500 MECU soit destiné aux petites et moyennes entreprises sous forme de prêts.

Afin d'atteindre cet objectif, le Conseil a décidé :

- de rendre 750 MECU disponibles par le biais du NIC IV ;
- d'inviter la Banque européenne d'investissements à mettre à disposition 750 MECU sur ses ressources propres, étant entendu que les prêts de la BEI couvriraient les mêmes domaines et se feraient dans les mêmes conditions que dans la décision NIC IV.

En exécution de cet accord, le Conseil a approuvé, en tant qu'orientation commune, la décision relative au NIC IV pour un montant de 750 MECU.

Le Conseil a en outre adressé formellement son invitation à la BEI de mettre 750 MECU sur ses ressources propres à la disposition des petites et moyennes entreprises.

Cette décision s'inscrit dans la politique de la Communauté en faveur des petites et moyennes entreprises. Elle permet de financer des projets d'investissements contribuant à l'ajus-

tement industriel et à la compétitivité de la Communauté, notamment par l'application des technologies nouvelles et de l'innovation et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Une priorité sera donnée aux projets des petites entreprises.

Les prêts sont accordés, en règle générale, avec le concours d'intermédiaires financiers. Ils peuvent toutefois, dans des cas limités, être directement octroyés aux bénéficiaires.

Quelle que soit leur procédure d'octroi, les prêts peuvent être assortis d'un différé de remboursement du capital et de paiement des intérêts. Ils peuvent également permettre de financer certaines catégories d'actifs incorporels, directement liées aux investissements concernés, tels les brevets, licences, le savoir-faire et les frais de recherche-développement.

Si les prêts sont accordés avec le concours d'un intermédiaire financier, celui-ci peut, avec l'accord de la Banque, offrir à une entreprise le financement mis à sa disposition sous forme soit de prêt, soit d'apport en capital. Dans les deux cas, l'intermédiaire assure le service du prêt et porte le risque qui y est attaché.

CONCOURS FINANCIER A MOYEN TERME

Lors de sa session du 8 décembre 1986, le Conseil a approuvé une décision modifiant la décision 71/143/CEE portant la mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme.

Cette nouvelle décision reconduit la validité du mécanisme du concours financier à moyen terme pour une période de deux ans, jusqu'au 31 décembre 1988, et ramène à 13 925 MECU en le réduisant de 2 000 MECU, le montant global des crédits que les États-membres pourraient être requis d'octroyer au titre de ce mécanisme. La réduction correspond exactement à la dernière augmentation en ce qui concerne le mécanisme des emprunts communautaires destiné au soutien des balances des paiements des États-membres, maintenant ainsi au même niveau le montant total des engagements au titre de ces deux facilités de crédit.

PRIX POUR 1987 (PRODUITS DE LA PÊCHE)

Le Conseil a adopté, lors de sa session des 17/18 décembre 1986, les règlements fixant, pour la campagne de pêche 1987, les prix d'orientation des produits de la pêche énumérés à l'annexe I points A, D et E et à l'annexe II du règlement (CEE) n° 3796/81 ainsi que le prix à la production du thon.

Les changements intervenus par espèce sont les suivants :

A. Prix d'orientation — produits frais

1. Herring/Hareng	- 7 %
2. Sardines	
a) Atlantic	- 1 %
b) Mediterranean	+ 1 %
3. Spur dogfish/Aiguillats	0 %
4. Spotted dogfish/Roussettes	- 2 %
5. Redfish/Rascasse du Nord	+ 2 %
6. Cod/Cabillaud	+ 3 %
7. Saïthe/Lieu noir	+ 1 %
8. Haddock/Eglefin	0 %
9. Whiting/Merlan	0 %
10. Ling/Lingue	+ 1 %
11. Mackerel and Spanish Mackerel/Maquereau et maquereau espagnol	0 %
12. Anchovies/Anchois	+ 10 % (CEE 11)



13. Plaiice/Plie	+ 5,5 % (ES) 0 % (1.1.-30.04.87) 0 % (1.5.-31.12.87)
14. Hake/Merlu	Nouveau produit pilote : taille 1 au lieu de taille 2, mais pour prix de retrait pour tailles 2 à 5 ; limiter augmentation des prix au niveau de celui prévu pour les autres poissons blancs + 1 %
15. Shrimps/Crevettes	+ 1 %

« Nouvelles espèces »

16. Megrim/Cardine	0 %
17. Ray breem/Castagnole	0 %
18. Monkfish/Baudroie	0 %
19. Edible crab/Crabe tourteau	0 %
20. Norway lobster/Langoustine	0 %

B. Prix d'orientation pour produits congelés

1. Sardines	0 %
2. Sea-bream/Dorade	0 %
3. Squid/Calmar (prix d'orientation) (Loligo patagonica)	1 260 ECU/t
4. Squid/Calmar (Todarodes)	0 %
5. Squid/Calmar	0 %
6. Cuttlefish/Seiche	0 %
7. Octopus/Poulpe	+ 2 %

C. Prix à la production

Tuna/Thon	- 10 %
-----------	--------

STRUCTURES DU SECTEUR DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE

Lors de sa session des 17/18 décembre 1986, le Conseil a adopté le règlement relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture pour la période de dix ans commençant le 1^{er} janvier 1987.

Ce règlement prévoit, pendant les cinq premières années, l'octroi d'une aide financière communautaire d'un niveau de 800 millions d'ECU pour les mesures des types suivants :

a) restructuration, renouvellement et modernisation de la flotte de pêche ;

b) développement de l'aquaculture et aménagement de zones marines protégées en vue d'une meilleure gestion de la bande de pêche côtière ;

c) réorientation de l'activité de pêche par la mise en place de campagnes de pêche expérimentale et d'associations temporaires d'entreprises ;

d) adaptation des capacités de pêche par l'arrêt temporaire ou définitif de l'activité de certains navires de pêche ;

e) équipement des ports de pêche en vue d'améliorer les conditions de production et de débarquement des produits ;

f) prospection de nouveaux débouchés pour les produits provenant d'espèces excédentaires ou sous-exploitées.

MESURES DE CONTRÔLE (PÊCHE)

Lors de sa session des 17/18 décembre 1986, le Conseil a adopté le règlement modifiant le règlement (CEE) n° 2057/82 établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercée par les bateaux des États-membres.

Ce règlement améliorera le contrôle du respect des dispositions communautaires en matière de conservation des ressources. Il prévoit notamment l'interdiction de pêcher lorsque le TAC est épuisé ainsi que l'octroi d'une compensation aux pêcheurs qui n'ont pas été en mesure d'utiliser leurs quotas à fond parce que d'autres se sont livrés à la surexploitation des stocks. Il permettrait également à la Commission dans certaines circonstances, d'assurer un meilleur contrôle sur place des pêches et des activités connexes.

SÉCURITÉ DES HÔTELS EXISTANTS CONTRE LES RISQUES D'INCENDIE

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1986, le Conseil a marqué son accord de principe sur la recommandation concernant la sécurité des hôtels existants contre les risques d'incendie.

Cette recommandation répond à la constatation que :

— tous les États membres n'ont pas de réglementation visant à protéger les hôtels contre les risques d'incendie ;

— lorsqu'elles existent, ces dispositions sont incomplètes ou dispersées ;

— le respect de leur application n'est pas toujours assuré ;

— le développement du tourisme fait ressentir davantage la nécessité de protéger les hôtes des hôtels, aussi bien que le personnel, et de les informer de la protection qui leur est assurée.

Elle ne vise que les hôtels existants, car ce sont ceux qui présentent davantage de risques, les hôtels nouvellement construits devant généralement répondre à des réglementations très strictes.

La recommandation fixe les objectifs et moyens pour la mise en sécurité des hôtels existants et donne, pour les hôtels pouvant héberger plus de 20 personnes, des « guidelines » techniques auxquelles il est recommandé de se conformer. Ces guidelines techniques concernent les voies d'évacuation, les escaliers, les structures du bâtiment, les matériaux utilisés pour le revêtement et la décoration, les installations électriques et de chauffage, les systèmes d'alarme et d'alerte, l'instruction du personnel, etc.

Pour favoriser la circulation de l'information relative aux mesures arrêtées au niveau national, les États membres informeront la Commission et celle-ci devra jouer un rôle central pour la diffusion ultérieure de ces informations.

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRES POUR LES ANNÉES 1987-1991

A l'issue d'un premier débat sur la communication de la Commission du 24 novembre 1986 relative à un plan d'action communautaire concernant l'évaluation des activités de R & D communautaires pour les années 1987 à 1991, le Conseil a adopté, lors de sa session des 9/10 décembre 1986, la résolution suivante :

Le Conseil des Communautés européennes,

vu les traités instituant les Communautés européennes,

vu la résolution du Conseil, du 28 juin 1983, concernant un plan d'action communautaire relatif à l'évaluation des programmes de recherche et développement de la Communauté (1) ;

vu la communication de la Commission contenant un plan d'action communautaire concernant l'évaluation des activités de recherche et développement communautaires ;

considérant que l'évaluation est une composante essentielle de l'établissement, de l'exécution et de la révision des programmes des R & D et qu'elle permet de les gérer efficacement ;

considérant que l'évaluation devrait constituer un élément fondamental de la mise en œuvre et de la gestion du programme-cadre des actions communautaires de recherche et de développement technologique pour les années 1987 à 1991 ;

considérant que, dans sa résolution du 28 juin 1983, le Conseil appelait de ses vœux une nouvelle communication de la Commission sur l'établissement d'un système d'évaluation entièrement opérationnel des activités de R & D,

prend acte de l'aperçu, présenté par la Commission, des activités d'évaluation de la Commission au cours de la période 1983-1985 ;

reconnait, avec la Commission, l'importance de l'évaluation notamment pour ce qui est d'évaluer les résultats des programmes communautaires, leur opportunité au vu des besoins de la Communauté, l'efficacité de la gestion et l'utilisation des ressources et d'aider à prendre, par la suite, les décisions sur la poursuite, la modification ou la fin des programmes ;

prend acte du plan d'action quinquennal proposé par la Commission pour l'évaluation des activités de R & D communautaires et en particulier :

— de l'intention de la Commission de veiller à ce que le réseau d'évaluation indépendant s'assure que les évaluations de programmes spécifiques s'effectuent selon les méthodes prévues dans le plan d'action ;

— de la nécessité de fixer des points de repère et des objectifs vérifiables pour chaque programme ;

— de l'intention de la Commission de consacrer un pourcentage de l'enveloppe des programmes spécifiques à l'évaluation de ceux-ci et de veiller à ce que la gestion de ces crédits soit indépendante de celle des activités de R & D ;

— de l'intention de la Commission de présenter au Conseil une proposition de programme de recherche sur l'évaluation dès que le programme cadre pour 1987-1991 aura été adopté ;

convient d'approfondir la question de l'évaluation et de procéder à un examen plus détaillé de la communication présentée par la Commission à ce sujet.

SEMI-CONDUCTEURS

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1986, le Conseil a approuvé la principe d'une directive sur la protection juridique des topographies originales de produits semi-conducteurs.

(1) J.O. n° C 213 du 9.09.1983.

En termes généraux, les produits semi-conducteurs, qu'on appelle habituellement circuits intégrés semi-conducteurs ou puces, sont de petits dispositifs électroniques dans lesquels un circuit électronique complet, comprenant des transistors, des résistances, des condensateurs et leurs connexions, est monté sur un seul support de matériau semi-conducteur. Ces produits qui remplissent des fonctions électroniques et des fonctions connexes sont utilisés pour le traitement de données, les commandes industrielles et pour des utilisations nombreuses et variées dans l'industrie et le commerce. Le développement des produits semi-conducteurs a entraîné une croissance énorme de l'industrie informatique et a permis la création de nombreux produits de haute technologie tels que les ordinateurs personnels, les calculatrices de poche, les machines de traitement de texte et les chronomètres digitaux. Ils sont également très utilisés pour d'autres produits. De nos jours, les voitures, les équipements de laboratoire, les équipements médicaux, le matériel de communication et les appareils ménagers contiennent des produits semi-conducteurs, ce qui permet d'en réduire le coût de production et le prix de vente tout en leur assurant une plus grande efficacité.

La conception et le développement de nouveaux produits semi-conducteurs sont toutefois de plus en plus coûteux. Si les investissements sont peu sûrs parce que d'autres sociétés peuvent s'approprier ces produits pratiquement sans frais et exploiter ensuite l'information obtenue pour fabriquer des produits semi-conducteurs qui concurrenceront ceux de la société qui a réalisé l'investissement, il pourrait en résulter des inconvénients graves qui entraîneraient à leur tour un ralentissement de l'innovation technique dans l'industrie des semi-conducteurs.

Le problème de la protection juridique des semi-conducteurs est devenu particulièrement urgent pour les États-membres des Communautés européennes en 1984, lorsque le congrès des États-Unis a adopté une loi sur la protection des puces de semi-conducteurs. Cette loi qui institue une forme nouvelle de protection des semi-conducteurs contient également des dispositions relatives à la protection des non-américains à condition qu'il y ait réciprocité.

Pour éviter d'éventuelles divergences dans l'évolution de la législation à l'intérieur de la Communauté et pour assurer la protection des sociétés de la CEE sur le marché des États-Unis, la Commission a présenté en janvier 1986 une proposition de directive du Conseil concernant la protection juridique de produits semi-conducteurs.

Cette directive est conçue comme un texte-cadre définissant certains paramètres essentiels quant au type de protection à offrir, tout en laissant aux États-membres la faculté d'arrêter les dispositions législatives qui leur paraissent le plus indiquées pour leur propre territoire.

La protection consiste à accorder des droits exclusifs au créateur d'une topographie originale, c'est-à-dire du dessin représentant la configuration (« mask work ») dans la terminologie des États-Unis) des produits semi-conducteurs. La topographie est originale si elle résulte de l'effort intellectuel de son créateur et n'est pas courante dans l'industrie.

La protection est accordée aux personnes physiques qui sont ressortissantes d'un État-membre ou qui résident sur le territoire d'un État-membre ainsi qu'aux personnes morales qui ont un établissement industriel ou commercial effectif et sérieux sur le territoire d'un État-membre. L'extension de la protection à d'autres personnes sera négociée avec des États-tiers sur une base de réciprocité. Fondamentalement, les États-membres peuvent recourir à deux formes de protection juridique dans le cadre de la directive : ils peuvent l'accorder sans aucune formalité à partir de la date à laquelle la topographie est codée pour la première fois ou fait l'objet d'une



première exploitation commerciale (conception du droit d'auteur) ou soumettre la protection à une procédure d'enregistrement auprès d'un office national des brevets, laquelle comporte un examen qui se limite à vérifier le respect des conditions de forme.

La portée des droits exclusifs est définie de manière uniforme : ils comprennent le droit d'interdire la reproduction de la topographie et l'exploitation commerciale ou l'importation des produits semi-conducteurs fabriqués à l'aide de cette topographie. On a résolu le difficile problème posé par l'ingénierie à rebours, qui consiste à déterminer la mesure dans laquelle les résultats d'une analyse d'une topographie protégée peuvent être incorporés dans une autre topographie sans violation des droits exclusifs, en exigeant que les éléments additionnels incorporés dans la nouvelle topographie en fassent une topographie originale au sens de la directive ; en d'autres termes, il doit y avoir un effort de création suffisant pour justifier la protection.

La directive prévoit une durée maximale uniforme de dix ans pour les droits exclusifs.

La directive dont le principe a été approuvé aujourd'hui constituera, avec les lois des États-Unis et du Japon, l'un des premiers instruments législatifs du monde existant en la matière et apportera une contribution importante au développement de cette nouvelle composante de la propriété intellectuelle sur le plan mondial, notamment dans la perspective de l'élaboration du nouveau traité multilatéral au sein de l'OMPI.

Cette directive doit être mise en vigueur au plus tard le 7 novembre 1987 afin que les États-membres soient en mesure d'obtenir une protection permanente aux États-Unis car c'est à cette date qu'expirera la protection provisoire accordée par les États-Unis aux sociétés européennes.

PROGRAMME D'ACTION POUR LA CROISSANCE DE L'EMPLOI

Lors de sa session du 11 décembre 1986, le Conseil a approuvé une résolution concernant un programme d'action pour la croissance de l'emploi (cf. annexe ci-après).

Le Conseil a invité la Commission à lui présenter avant la prochaine session du Conseil (travail et affaires sociales), les premières propositions pour la mise en œuvre de ce programme.

ANNEXE

Résolution du Conseil du 11 décembre 1986 concernant un programme d'action pour la croissance de l'emploi

Le Conseil des Communautés européennes,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne et l'acte unique européen ;

vu les résolutions antérieures du Conseil relatives à l'emploi des jeunes, au chômage de longue durée, aux politiques concernant le marché du travail, aux initiatives locales en matière d'emploi, à la formation professionnelle, à l'introduction des nouvelles technologies et à l'égalité de traitement entre hommes et femmes ;

vu les conclusions du Conseil européen tenu à La Haye les 26 et 27 juin 1986 ainsi qu'à Londres les 5 et 6 décembre 1986 ;

vu le document « Croissance de l'emploi dans la perspective des années 1990 — stratégie pour le marché du travail »,

présenté le 28 mai 1986 par les ministres de l'Emploi représentant l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni ;

vu les avis de l'Assemblée concernant le marché du travail et l'emploi, ainsi que les travaux du Comité permanent de l'emploi, notamment ceux qui ont eu lieu les 24 avril et 7 novembre 1986 ;

reconnaissant que c'est aux États membres qu'il appartient en premier lieu de prendre des mesures destinées à enrayer le chômage ;

reconnaissant que le développement de l'emploi doit découler principalement de la croissance économique ;

reconnaissant la place que les mesures destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail occupent dans la stratégie de coopération pour la croissance économique, menée par la Communauté, et dans les politiques économiques globales menées par les États membres ;

reconnaissant qu'une stratégie destinée à améliorer le marché du travail ne doit pas menacer les droits fondamentaux en matière de Sécurité sociale, de protection sociale et de conditions de travail ;

reconnaissant qu'une telle stratégie doit tenir pleinement compte de l'avis des partenaires sociaux et des conclusions réalisées dans le contexte du dialogue social ;

reconnaissant qu'une telle stratégie devrait également faire la distinction entre les domaines relevant de la Communauté et ceux qui sont du ressort des États membres ;

reconnaissant que le Fonds social européen doit, dans le cadre des ressources dont il dispose et de ses priorités, jouer un rôle accru dans les efforts déployés par la Communauté pour combattre le chômage ;

Adopte la présente résolution :

I. Le Conseil tient pleinement compte de la stratégie communautaire de coopération pour la croissance économique, telle qu'approuvée par la décision 85/619/CEE du Conseil, du 20 décembre 1985, adoptant le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté et fixant des orientations de politique économique pour 1986 (1), ainsi que dans la décision du Conseil ECO/FIN du 8 décembre 1986, et en particulier de la nécessité de maintenir une croissance économique aux bases saines et d'œuvrer en faveur d'une réduction constante du chômage.

II. Le Conseil prend l'engagement de concentrer ses efforts sur la promotion de nouvelles entreprises et de la croissance de l'emploi, l'amélioration de l'efficacité des marchés du travail, une meilleure formation des jeunes et des adultes et l'accroissement de l'aide aux chômeurs de longue durée, et de développer la coopération entre les États-membres dans ces domaines ; il prend, en outre, l'engagement en plein accord avec la Commission, de prendre les décisions et les mesures nécessaires pour réaliser ce qui suit :

1. Promotion de nouvelles entreprises et de la croissance de l'emploi

Les grandes entreprises continueront de jouer un rôle important en ce qui concerne l'offre d'emplois. Les politiques concertées de la Communauté — et en particulier celles qui visent à l'achèvement du marché intérieur, à la libre circulation des capitaux, au maintien d'une croissance économique fondée sur des bases saines et à un soutien accru de la recherche et du développement industriels — viseront donc toutes à aider tant les grandes que les Petites entreprises à améliorer leur compétitivité et à continuer de constituer une

source importante d'emplois. Dans le même temps, le Conseil reconnaît que les petites et moyennes entreprises (PME) constituent un potentiel très substantiel pour la croissance future de l'emploi. Par conséquent, il souhaite aider ces entreprises à se développer en :

a) mettant rapidement en œuvre le programme d'action de la Commission pour les PME, tel qu'il a été approuvé par la résolution du Conseil du 3 novembre 1986, y compris :

- en s'attachant davantage à faire connaître à l'opinion publique les programmes de la Communauté en faveur des PME ;

- en définissant et en promouvant les moyens permettant aux grandes entreprises et au secteur privé en général d'aider à la création et à l'expansion de PME, notamment par le biais de la formation ainsi que de conseils dispensés par des spécialistes ;

- en examinant quelle serait la meilleure manière d'aider les États-membres à fournir aux petites entreprises des services d'aide, y compris des services dispensés par les autorités appropriées compétentes pour le marché du travail, à mettre à la disposition des petites entreprises qui démarrent de l'espace et des locaux peu onéreux et à les conseiller en ce qui concerne l'adoption de nouvelles technologies ;

b) en réduisant les contraintes administratives qui pèsent sur la création et l'expansion des entreprises, notamment en appuyant les efforts déployés États-membres pour encourager la création et le développement de PME et d'entreprises individuelles, en particulier au moyen :

- de guides simplifiés à l'intention des PME et des indépendants ;

- d'une campagne pour l'allègement des contraintes administratives superflues, dont l'un des buts serait de mieux faire comprendre la législation communautaire ;

- de mesures destinées à accroître le nombre des personnes qui s'installent à leur compte, en particulier les jeunes et les chômeurs ;

- d'un réexamen des instruments existant à tous les niveaux pour déterminer s'il y a lieu d'y apporter des changements en vue d'éliminer les obstacles inutiles ou involontaires qui se présentent aux personnes s'installant à leur compte ;

c) en encourageant le développement de coopératives et d'initiatives locales en matière d'emploi, en tenant pleinement compte de la résolution du Conseil du 7 juin 1984, surtout :

- en recensant les obstacles législatifs ou autres qui, dans les États-membres, désavantagent les coopératives par rapport à d'autres formes d'entreprises ;

- en accordant un soutien communautaire à la formation des personnes qui gèrent des coopératives ou des initiatives locales en matière d'emploi ou contribuent à les mettre en chantier ;

- en s'efforçant de fournir sur place des avis et des conseils aux coopératives et aux PME.

2. Une plus grande efficacité des marchés du travail

La nécessité d'assurer des formules de travail plus souples, sans menacer les droits fondamentaux en matière de Sécurité sociale, de protection sociale et de conditions de travail, et la nécessité de faciliter l'accès des demandeurs d'emploi au marché du travail, supposent la nécessité d'une plus grande adaptabilité du marché du travail, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise. Cela requiert également que les travailleurs touchés par le déclin des industries traditionnelles ou par la restructuration d'autres industries puissent retrouver plus facilement un emploi.

A cette fin, le Conseil souhaite :

a) que soient encouragées des initiatives au niveau local qui, tout en tenant compte des caractéristiques nationales et régionales, visent à associer les intérêts locaux à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'emploi et de formation dans leur localité ;

b) que soient prises des mesures permettant aux travailleurs de s'orienter plus facilement vers les emplois disponibles et de répondre aux changements dans la demande de main-d'œuvre, notamment à ceux dus au déclin et à la restructuration des industries traditionnelles ; ces mesures consisteraient à :

- encourager les États membres à lever, dans toute la mesure du possible, les obstacles à la mobilité sur leur territoire, notamment par la mise à disposition de services de placement rapides et efficaces ;

- améliorer les informations et les conseils sur les possibilités d'emploi, quel que soit le niveau de spécialisation, et sur les pensions (notamment chercher les moyens de rendre leur transfert plus facile), la Sécurité sociale et d'autres droits et régimes pertinents dans la Communauté, de manière à écarter les obstacles à la mobilité entre les États-membres, en faisant appel, le cas échéant, au système SEDOC ;

c) que soit assurée une plus grande reconnaissance mutuelle par les États-membres des qualifications professionnelles, notamment au moyen :

- d'une mise en œuvre accélérée des décisions communautaires relatives à la correspondance entre les qualifications professionnelles ;

- d'une détermination de nouveaux domaines où l'absence de reconnaissance mutuelle ou de correspondance entre les qualifications professionnelles constitue une entrave sérieuse à la libre circulation des travailleurs, et d'une action sur ces domaines ;

d) que soient supprimés les obstacles au développement de nouvelles formes de travail à la périphérie des secteurs classiques d'emploi, dans le domaine des services aux particuliers et dans des activités d'intérêt général, afin de répondre à l'évolution des besoins de la société ;

e) que soient supprimés les obstacles au développement du travail à temps partiel et du travail temporaire, des contrats à durée déterminée et du « job-sharing », tout en tenant dûment compte de la nécessité des protections sociales et des protections en matière d'emploi ;

f) que soit assurée, pour les femmes, une plus grande égalité d'accès au marché du travail et d'égalité des chances à l'intérieur de celui-ci :

- en mettant en œuvre le programme communautaire à moyen terme 1986-1990 ;

- en soutenant les efforts déployés dans les États membres pour encourager les femmes à créer leur propre entreprise ;

- en développant la formation dans les emplois où les femmes sont sous-représentées (notamment dans les emplois liés aux nouvelles technologies) ;

- en vérifiant s'il est nécessaire de maintenir certains types de législations restrictives qui affectent le travail des femmes, comme, par exemple, la réglementation qui a trait au travail de nuit dans l'industrie ;

g) que soit assurée, par l'adoption de mesures similaires, une plus grande égalité d'accès au marché du travail et une plus grande égalité des chances à l'intérieur de celui-ci, pour les handicapés, les travailleurs migrants, y compris ceux qui retournent dans leur État-membre d'origine, et pour les per-



sonnes résidant dans les zones défavorisées à l'intérieur des villes.

3. Formation

Un élément essentiel pour assurer la croissance de l'emploi est de disposer d'une population active ayant à la fois les compétences et la souplesse nécessaires pour faire face aux besoins changeants de l'industrie et du commerce, surtout à une époque de mutation rapide due à la croissance de technologies nouvelles. En outre, jeunes et adultes ont besoin de disposer de possibilités de formation leur favorisant l'accès au marché de l'emploi. Cette formation n'est possible que si les États-membres disposent, au cours de la période de scolarité obligatoire, d'un enseignement de haute qualité. Pour ce faire, le Conseil souhaite donc susciter :

a) l'établissement de programmes d'enseignement et de formation professionnels plus efficaces à l'intention des jeunes par l'adoption par les États-membres de mesures visant à encourager :

— l'établissement de liens entre l'école et le monde du travail ;

— une plus grande participation des milieux de l'industrie et du commerce à la conception et à l'organisation de l'enseignement et de la formation professionnels ;

— pour les jeunes ayant quitté l'école, l'organisation d'un enseignement et d'une formation professionnelle pouvant aller jusqu'à deux ans (y compris, le cas échéant, une formation sous contrat sur le lieu de travail et, éventuellement, d'autres formules de formation d'une durée supérieure), qui débouchent sur des qualifications professionnelles reconnues ;

— la mise en place de dispositions particulières pour les personnes défavorisées et handicapées ;

b) l'accroissement des perspectives d'embauche et d'emploi stable pour les jeunes qui viennent de terminer leurs cycles d'études et de formation ;

c) l'amélioration des niveaux de formation et des possibilités de recyclage dont peuvent bénéficier les adultes, par l'adoption de mesures destinées à :

— rendre les employeurs et les travailleurs plus conscients de l'importance que revêt la formation tant pour stimuler la croissance économique que pour répondre aux aspirations personnelles et professionnelles des individus ;

— encourager les employeurs à investir davantage dans la formation dans le secteur industriel ;

— contribuer à la mise en place de systèmes de formation mieux adaptés aux besoins, y compris le recours aux nouvelles technologies pour l'enseignement et la formation ;

d) le lancement d'une série d'actions communautaires conçues pour examiner comment :

— surmonter certains obstacles à l'accès à la formation, notamment dans les cas où la formation pour l'exercice de certaines professions n'est pas largement accessible à certaines parties de la population ;

— définir ce dont les entreprises locales ont besoin en matière de formation pour se développer, surtout au niveau local, cette tâche faisant partie des travaux permanents de la Commission dans le domaine de la formation et du développement d'initiatives locales en matière d'emploi ;

— fournir des types de formation plus souples et plus rentables, notamment par le recours aux nouvelles technologies.

4. Chômeurs de longue durée

La croissance continue du chômage de longue durée dans

la Communauté reflète à la fois le niveau élevé du chômage en général et la façon dont il affecte de manière disproportionnée certaines zones et certains groupes sur le marché du travail, et surtout ceux qui, en raison d'autres désavantages, ont des difficultés à trouver et à garder un emploi. Une action efficace pour lutter contre ce problème requiert une intervention active de la part du gouvernement en faveur des chômeurs de longue durée, chaque fois que possible avec l'appui des partenaires sociaux, comme cela a déjà été reconnu dans la résolution du Conseil du 19 décembre 1984. Étant donné, toutefois, que depuis cette date le chômage de longue durée n'a pas cessé de croître, le Conseil estime que des mesures supplémentaires doivent être prises d'urgence en vue :

a) d'encourager et de soutenir les programmes des États-membres en faveur des chômeurs de longue durée, y compris les programmes de formation et d'orientation professionnelle, ou les programmes allant dans ce sens, et qui prévoient une augmentation de la part des ressources des services de l'emploi consacrées aux chômeurs de longue durée ;

b) d'adopter une approche communautaire qui tienne compte de l'expérience acquise et de la situation particulière des États-membres en matière d'aides à l'embauche pour les chômeurs de longue durée ;

c) de recenser d'autres moyens concourant à la réinsertion professionnelle d'un plus grand nombre de chômeurs de longue durée (y compris ceux qui sont âgés de moins de 25 ans), à la suite de l'examen, avec les partenaires sociaux, des moyens de parvenir à ce résultat ;

d) de conclure un accord sur l'établissement dans toute la Communauté de données statistiques comparables sur la durée du chômage ;

e) d'étudier l'incidence sur les chômeurs de longue durée des systèmes de Sécurité sociale dans les États membres.

III. — Dialogue social

Le Conseil rappelle que l'article 118 B, fixé à l'article 22 de l'Acte unique européen, demande à la Commission de s'efforcer de développer le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen, et se félicite des arrangements déjà réalisés.

Le Conseil appuie les efforts que la Commission a entrepris pour s'acquitter de ce mandat et exprimé l'espoir que le dialogue se poursuivra et permettra aux partenaires sociaux d'aboutir à des conclusions qui donneront un surcroît d'élan au programme exposé dans la présente résolution.

IV. — Cohésion économique et sociale

Le Conseil rappelle l'article 130 A, fixé à l'article 23 de l'Acte unique européen, et approuve l'importance de l'achèvement de la cohésion économique et sociale visant à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

A cet égard, le Conseil rappelle les conclusions du Conseil européen de La Haye, les 26/27 juin 1986, et de Londres les 5/6 décembre 1986.

V. — Mise en œuvre du programme

1. Le Conseil, reconnaissant l'importance du rôle qui revient à la Commission pour la mise en œuvre de ce programme, invite la Commission à lui présenter avant la prochaine réunion du Conseil (affaires économiques et sociales), les premières propositions pour la mise en œuvre par la Communauté ou, le cas échéant, par les États-membres, du pro-

gramme exposé ci-dessus, et à promouvoir l'emploi par d'autres moyens.

2. Le Conseil invite en outre la Commission à prêter son concours pour assurer la diffusion rapide, dans toute la Communauté, des informations concernant les initiatives nouvelles prises dans les domaines relevant du programme, en se fondant autant que possible sur les structures et systèmes d'information existants, notamment les systèmes MISEP et ELISE.

3. Le Conseil invite la Commission à élaborer des propositions qui tiennent compte à la fois des avis et des responsabilités des partenaires sociaux et des conclusions auxquelles ils peuvent aboutir ou avoir abouti dans le cadre du dialogue social, ainsi que des meilleures pratiques existant dans les États-membres.

4. Le Conseil s'engage à statuer le plus rapidement possible sur ces propositions, dès qu'il aura été officiellement informé des avis rendus par l'Assemblée et le Comité économique et social sur la proposition ou la communication en question, et à déployer le maximum d'efforts pour parvenir à un accord. En particulier, le Conseil invite la Commission à lui présenter, avant la prochaine réunion du Conseil (affaires économiques et sociales), des propositions et des communications concernant la formation des jeunes et des adultes et le chômage de longue durée.

5. Dans ce contexte, le Conseil rappelle ses conclusions du 13 juin 1985, dans lesquelles il a, entre autres, invité la Commission à examiner la possibilité de promouvoir une action coordonnée pour mettre au point des projets communautaires et/ou nationaux, de caractère expérimental ou ayant valeur d'exemple, visant à créer des possibilités d'emploi et des entreprises nouvelles, particulièrement en ce qui concerne les chômeurs de longue durée et les jeunes ; le Conseil demande, en outre, à la Commission d'établir, avant la prochaine réunion du Conseil (affaires économiques et sociales), un rapport sur le résultat de ces réflexions, demandé dans ses conclusions.

6. Le Conseil rappelle, en outre, la demande faite à la Commission par le Conseil européen des 26/27 juin 1986 d'analyser les phénomènes d'économie immergée en vue d'appuyer les politiques de l'emploi, et attend les résultats de l'analyse de la Commission.

7. Le Conseil invite la Commission à lui soumettre tous les six mois, ainsi qu'à l'Assemblée et au Comité économique et social, un rapport écrit sommaire sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme et sur les travaux futurs.

8. Le Conseil demande à la Commission de prendre en considération, dans la limite des ressources disponibles, les possibilités de concourir à la mise en œuvre de ce programme lorsqu'elle prend des décisions sur les divers instruments financiers de la Communauté et, en particulier, de transmettre, dès que possible, ses propositions relatives au réexamen du Fonds social européen.

ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE HOMMES ET FEMMES

Lors de sa session du 11 décembre 1986, le Conseil a adopté la directive sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection, pendant et après la grossesse, des femmes exerçant une activité indépendante.

Cette directive prévoit en premier lieu l'élimination de toutes dispositions contraires au principe de l'égalité de traite-

ment en ce qui concerne la création, l'installation ou l'extension d'une entreprise ou le lancement ou l'extension de toute autre forme d'activité indépendante, y compris les facilités financières.

Elle prévoit en outre que, sans préjudice des conditions spécifiques d'accès à certaines activités s'appliquant de manière égale aux deux sexes, les conditions de la constitution d'une société entre époux ne peuvent pas être plus restrictives que les conditions de constitution d'une société entre personnes non mariées.

La directive comporte également des dispositions sur la protection sociale et la promotion de la reconnaissance du travail des conjoints n'ayant pas le statut professionnel de travailleurs indépendants.

Enfin, la directive évoque la question de la protection des travailleurs indépendants ainsi que de la protection, pendant et après la grossesse des conjoints de travailleurs indépendants.

DISPOSITIF DE PROTECTION EN CAS DE RENVERSEMENT DES TRACTEURS A VOIE ÉTROITE

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1986, le Conseil est parvenu à un accord sur la directive relative aux dispositifs de protection en cas de renversement montés à l'avant des tracteurs à voie étroite.

Cette directive définit les conditions auxquelles la construction et les essais de ces dispositifs doivent répondre au niveau communautaire. Elle constitue un nouveau pas accompli vers l'objectif final d'un marché entièrement libre pour les tracteurs dans la Communauté.

CHARIOTS DE MANUTENTION AUTOMOTEURS

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1986, le Conseil est parvenu à un accord sur la directive concernant le rapprochement des dispositions en matière de sécurité auxquelles doivent répondre la conception et la construction des chariots de manutention automoteurs, de manière à assurer la libre circulation de ces matériels dans l'ensemble de la Communauté.

Cette directive contient les spécifications techniques que les constructeurs doivent suivre pour des questions de sécurité, le Comité européen de normalisation étant chargé de définir les normes requises dans un domaine particulier, à savoir la configuration des pédales.

CRÉDIT A LA CONSOMMATION

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1986, le Conseil est parvenu à un accord sur cette importante proposition, qui est destinée à améliorer la protection du consommateur dans le marché du crédit et qui a fait l'objet d'intenses discussions depuis que le Conseil a reçu, il y a deux ans environ, l'avis du Parlement européen.

Les principales dispositions de la directive adoptée sont les suivantes :

- l'obligation de divulguer toutes les informations pertinentes au consommateur, notamment en ce qui concerne le coût réel du crédit. A cet effet, la directive prévoit l'introduction, dans tous les États membres, d'un taux annuel effectif global ;
- des dispositions concernant la forme et les termes des contrats de crédit, ainsi que la publicité et les offres de crédit ;



- des règles concernant le remboursement anticipé et la reprise des biens ;
- des dispositions concernant les moyens de paiement et les garanties ;
- la notion de responsabilité conjointe du prêteur et du fournisseur des biens ou des services fournis ou prêtés aux termes d'un contrat de crédit dans des circonstances bien définies ;
- des dispositions concernant la surveillance et le contrôle des personnes octroyant des crédits.

D'une manière générale, cette directive ne fixe que des dispositions minimales, les États-membres ayant la faculté d'introduire, s'ils le souhaitent, des mesures plus strictes pour la protection du consommateur au niveau national.

MARCHÉS PUBLICS

Lors de sa session du 22 décembre 1986, le Conseil a marqué son accord de principe sur la proposition de directive modifiant la directive 77/62/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures et abrogeant certaines dispositions de la directive 80/767/CEE.

Cette directive qui s'applique aux marchés de fournitures des États, des organismes publics et des collectivités locales a pour but d'assurer, conformément aux objectifs du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, une plus grande transparence des marchés publics en instaurant des conditions égales de participation à ces marchés, afin de mettre fin au cloisonnement persistant de ces marchés et afin de réduire les dépenses publiques et de stimuler la compétitivité des industries de la Communauté.

Le Conseil a également approuvé les conclusions suivantes qui tracent le chemin à suivre dans le domaine des marchés publics pour les prochaines années :

Le Conseil :

1. a rappelé l'engagement du Conseil européen en faveur de l'achèvement du marché intérieur de la Communauté et de la libéralisation effective de tous les achats publics d'ici à 1992, afin de réduire les dépenses publiques et de stimuler la compétitivité des industries de la Communauté ;
2. a notamment rappelé l'engagement du Conseil européen, lors de sa réunion des 26/27 juin 1986, d'accélérer les progrès dans ce domaine et a accueilli favorablement la communication de la Commission sur les marchés publics dans la Communauté ;
3. s'est félicité de l'accord de principe intervenu sur la proposition modifiant la directive concernant les marchés publics de fournitures ;
4. a pris acte que la proposition de modification de la directive concernant les marchés publics de travaux lui serait soumise avant la fin de l'année et a exprimé le ferme vœu de statuer sur cette proposition avant fin octobre 1987 ;
5. a pris acte de l'intention de la Commission de rechercher quelles nouvelles propositions elle pourrait présenter pour mieux répondre aux besoins d'information et renforcer les pouvoirs de surveillance et d'intervention de la Commission de manière à garantir l'application entière des principes fondamentaux contenus notamment dans les articles 30 et 57 du traité, ainsi que la transparence des procédures de passation de marchés découlant des directives de coordination ;
6. a pris note que la Commission avait l'intention, après avoir analysé la situation juridique et économique des secteurs actuellement exclus, de décider, dès que possible et eu égard

aux circonstances particulières de ces secteurs, des propositions à faire et des mesures à prendre pour ouvrir ces marchés d'ici à 1992 ;

7. en ce qui concerne le secteur des télécommunications, a déclaré qu'il attendait de recevoir le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la recommandation 84/550/CEE du Conseil et a noté avec satisfaction que la Commission a l'intention de faire des propositions pour une nouvelle action destinée à assurer une libéralisation plus poussée selon un calendrier précis ;

8. a pris note avec satisfaction que la Commission entreprenait actuellement des études de manière à pouvoir ensuite présenter des premières propositions pour ouvrir progressivement le secteur des marchés publics de services ;

9. a exprimé son intention de réexaminer la situation dans ces domaines avant la fin du troisième trimestre de 1987.

PRODUITS PHARMACEUTIQUES

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1986, le Conseil a dégagé un accord général sur un paquet de 4 directives et une recommandation dans le domaine des produits pharmaceutiques.

Ceci marque un pas majeur vers la réalisation du marché commun des médicaments et plus particulièrement de ceux de haute technologie.

Désormais, une évaluation de ces médicaments sera faite au niveau CEE. Par ailleurs, ces médicaments bénéficieront d'une protection sensiblement accrue dans toute la Communauté tout en assurant les conditions nécessaires en matière de santé publique.

En outre, les normes d'essai des médicaments ont été substantiellement approfondies et leur harmonisation poussée plus avant.

PRODUITS CHIMIQUES

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1986, le Conseil est parvenu à un accord sur la directive concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des principes de bonnes pratiques de laboratoire et du contrôle de leur application pour les essais sur les produits chimiques, notamment les substances prévues dans la 6^e modification de la directive 67/548/CEE. Cette directive met en œuvre les accords intervenus en la matière au sein de l'OCDE.

MARCHANDISES DE CONTREFAÇON

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1986, le Conseil a adopté le règlement fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique dans la Communauté des marchandises de contrefaçon. Ce règlement vise à protéger les détenteurs de marques de fabrique ou de commerce enregistrées dans les États-membres contre l'importation dans la Communauté de marchandises de contrefaçon en prévoyant notamment des dispositions à appliquer à l'initiative du détenteur de la marque de fabrique ou de commerce à des marchandises reconnues comme étant des contrefaçons (destruction, placement hors des circuits commerciaux, mesures destinées à priver l'importateur de contrefaçons du profit économique de l'opération).

CONSTRUCTION NAVALE

Lors de sa session du 22 décembre 1986, le Conseil a conclu avec succès ses délibérations sur le dossier de la cons-

truction navale et a adopté une sixième directive concernant les aides pour ce secteur industriel important. Cette directive sera valable pour 4 ans à partir du 1^{er} janvier 1987.

La directive a pour objectif de contribuer au maintien à long terme d'une industrie compétitive de construction navale dans la Communauté. Elle vise à créer les conditions permettant de poursuivre la restructuration des chantiers navals dans les États-membres et leur orientation vers les segments du marché où ils sont le plus compétitifs. Elle tend à assurer la transparence des systèmes d'aide nationaux en évitant toute distorsion de concurrence entre les États-membres.

Pour réaliser les objectifs indiqués la directive admet comme compatibles avec le marché commun les aides à la production en faveur de la construction et de la transformation navales dont le montant total ne dépasse pas un plafond maximum commun de 28 % de la valeur d'un contrat avant aide. Une révision annuelle est prévue ; elle visera à une réduction progressive du plafond.

Ce plafond maximum commun couvre tant les aides des États que des collectivités régionales et locales et il est applicable à toutes les formes d'aides à la production — aides à finalité sectorielle, régimes généraux d'aides ou aides à finalité régionale — octroyées directement aux chantiers ainsi qu'aux aides aux armateurs pour autant qu'elles sont utilisées pour la construction ou la reconversion des navires dans les chantiers de la Communauté. En outre, le plafond couvre également les aides au fonctionnement octroyées aux chantiers navals.

En ce qui concerne les petits bateaux — d'un coût de 6 MECU ou moins pour lesquels la concurrence entre chantiers des États membres joue le plus — la Commission prendra des dispositions particulières pour maintenir les aides au niveau le plus bas possible (20 %).

Des aides supplémentaires peuvent être octroyées, sous certaines conditions, pour autant qu'elles encouragent la restructuration : aides aux investissements, ainsi que des aides à la fermeture et des aides à la recherche et au développement.

L'Espagne et le Portugal, en tant que nouveaux États-membres, bénéficient d'une dérogation pour la durée de la directive — 4 ans — en ce qui concerne le respect du plafond mais avec l'obligation de respecter une concurrence loyale avec d'autres États-membres pour des contrats individuels.

La directive confère à la Commission la responsabilité de surveiller l'application de la directive et oblige les États-membres à notifier à la Commission les données nécessaires à cette fin.

III. — Relations extérieures

COOPÉRATION INDUSTRIELLE : UNE NOUVELLE APPROCHE VIS-A-VIS DE PAYS D'AMÉRIQUE LATINE, D'ASIE, DU GOLFE ET DE LA MÉDITERRANÉE

La Commission a adopté (novembre 1986) une nouvelle approche pour ses actions de coopération à l'égard de pays d'Amérique latine, d'Asie, du Golfe et de la Méditerranée. Tout en estimant que la coopération traditionnelle — à savoir la coopération commerciale et la fourniture d'aide publique au développement — doit être poursuivie et intensifiée vis-à-vis de certains de ces pays, elle considère que l'avenir des relations avec les pays les mieux dotés comporte une coo-

pération accrue entre opérateurs économiques de ces pays et de la Communauté.

Pourquoi une telle approche ?

— Pour répondre à la demande maintes fois affirmée par ces pays de diversifier en direction de la Communauté européenne leurs relations économiques internationales ;

— L'Europe doit être présente sur des marchés qui constituent un débouché croissant pour ses produits et ses technologies, et sur lesquels sa présence n'a pas toujours été suffisante. Or, la coopération structurée entre opérateurs industriels, chercheurs, sociétés de services,... doit être un des moyens essentiels d'établir durablement sa présence.

Cette coopération industrielle est dans l'*Intérêt mutuel des deux parties* : elle répond aux possibilités et aux besoins des pays tiers concernés, elle y encourage l'investissement direct, elle s'inscrit dans le mouvement général qui tend à accorder au marché et aux entreprises un rôle accru, elle contribue à améliorer la capacité concurrentielle des entreprises de la Communauté. Enfin, elle valorise l'utilisation des fonds publics puisqu'ils serviront à amorcer l'apport de fonds privés.

Il ne s'agit évidemment pas pour la puissance publique de se substituer aux opérateurs économiques. Son rôle n'est qu'incitatif, la décision finale appartient aux entreprises, puisque ce sont les entreprises qui apportent le capital, la technologie, parfois le marché et ce sont elles qui prennent le risque.

Pourquoi une action au niveau communautaire alors qu'il y a déjà des actions des États-membres et de certaines institutions internationales ?

— Il s'agit de compléter et de conjuguer ce qui se fait déjà et, en agissant au niveau communautaire, de réaliser des économies d'échelles, de prolonger vers l'extérieur les efforts d'intégration menés à l'intérieur de la Communauté, de s'adapter à l'interpénétration croissante des activités des entreprises européennes.

Quels opérateurs économiques sont visés par cette approche ?

— L'approche est plus particulièrement destinée aux entreprises petites et moyennes. Celles-ci, bien adaptées par leur taille à une coopération avec les entreprises des pays tiers, ont besoin de l'appui public, car elles n'ont pas la capacité financière suffisante pour s'engager seules dans des pays éloignés géographiquement et culturellement.

La mise en œuvre de la coopération industrielle comporte l'amélioration du climat de l'investissement dans les pays tiers. Ceci implique en particulier une croissance saine et soutenue et des mesures d'ordre économique et réglementaire qui encouragent les investissements étrangers.

La Communauté, quant à elle, devrait viser à l'amélioration du cadre général de l'investissement en abordant chaque fois que nécessaire, dans le cadre des accords de coopération existants, les problèmes concrets rencontrés par les opérateurs européens présents dans les pays tiers concernés.

Après consultation des milieux d'affaires intéressés d'Europe et des pays partenaires, la Commission recommande que cette coopération industrielle avec les pays en cause s'exerce dans les secteurs spécifiques suivants :

— l'information sur les possibilités d'investissement

Il faut promouvoir une meilleure coopération entre chambres de commerce européennes dans les pays concernés, diffuser largement l'information aux opérateurs intéressés, amé-



liorer et multiplier les banques de données, créer dans chaque pays des comités conjoints d'investissement.

— **coopération scientifique et technique**

La Commission estime essentiel de favoriser la recherche conjointe entre institutions européennes des pays tiers. Elle a dans ce domaine une expérience importante qu'il faut renforcer et autant que possible orienter vers des domaines susceptibles de déboucher sur des projets industriels conjoints.

— **formation**

La formation doit être encouragée en particulier la formation en entreprises de cadres et de techniciens. L'information sur les possibilités existantes de part et d'autre dans ce domaine doit également être améliorée.

En outre :

La situation économique de certains pays concernés se prête à une *approche nouvelle en matière de financement de l'investissement*.

La Commission a proposé dans le budget 1987 une ligne budgétaire nouvelle destinée à lancer les premières actions d'appui, notamment *sous forme de capital-risque*, à des joints ventures entre entreprises de la Communauté et des pays tiers en cause. Cette intervention se ferait par l'intermédiaire de banques d'investissement et de sociétés locales d'investissement.

Enfin, des mécanismes additionnels sont à l'étude pour compléter ces activités (encouragement à la création de banques d'investissement locales spécialisées, subventions, mécanismes de garantie pour pertes éventuelles, formules de co-investissement).

Lorsque les circonstances s'y prêteront, la Commission souhaite encourager les pays concernés à appliquer des *normes industrielles* internationalement reconnues et de le faire à l'échelon régional. La Communauté peut fournir une assistance technique dans ce domaine et en particulier encourager la coopération entre les organismes responsables des normes industrielles dans la Communauté et les PVD.

BIBLIOGRAPHIE

□ A. BUZELAY, **L'Europe industrielle entre la puissance américaine et le défi asiatique**, Nancy, Presses universitaires de Nancy (travaux du Centre européen universitaire), 1986, 115 pages.

Un cri d'alarme mené avec la rigueur scientifique de l'économiste. Comparaison en signalant le déclin des performances européennes de la capacité d'exportation des trois partenaires mondiaux principaux. Étude des moyens d'assurer la relève, de rendre plus efficaces les politiques nationales en les coordonnant, en assurant des coopérations interentreprises, en favorisant par un marché commun un espace industriel européen.

□ DUFUMIER, **Les politiques agraires**, Paris, PUF (Que sais-je), 1986.

Ce sont des interventions de l'État destinées à organiser les conditions techniques et sociales de la production agricole ; manifestation d'une volonté politique de transformer l'agriculture en tenant compte des rapports de force à l'intérieur de la société. Étude de leurs objectifs et de leurs moyens (financiers, juridiques, institutionnels), du caractère plus ou moins contraignant qu'elles peuvent avoir, de leurs liens avec des problèmes plus techniques comme l'accroissement de la productivité ou plus économique comme les politiques de revenus. Définies par référence avec les autres politiques économiques, industrielles, commerciales, financières... elles constituent souvent des compromis, sinon sont bourrées de contradictions.

L'étude bien charpentée (les systèmes agraires, les politiques incitatives, les réformes agraires, la collectivisation en agriculture) aborde d'innombrables politiques de par le monde ; il n'est que plus étonnant que la politique agricole communautaire des structures soit absente.

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 ?

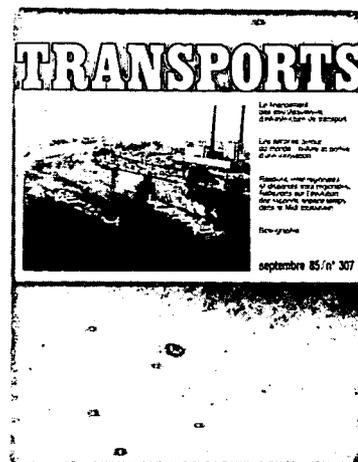
BUCHANAN, JAMES M. and TOLLISON, ROBERT D. : A Theory of Truth in Autobiography

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 : _____

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
Régulier: \$30.00 (Can.)
Étudiant: \$20.00 (Can.)
Institution: \$45.00 (Can.)
(tous pays)

ÉTRANGER
\$35.00 (Can.)
le numéro: \$10.00 (Can.)

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

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*.

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 : « *Le 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 × 24 .— 224 pages .— PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30