

CK  
BS<sup>5</sup>

REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN



Le raid sur la société générale de Belgique : une leçon de choses pour l'Europe, V. HIRSCH. — La Norvège et l'Europe : à propos du Livre Blanc norvégien, J.-P. MOUSSON-LESTANG. — Quelle politique régionale pour la Communauté économique européenne, D. GADBIN. — La commission de coopération France-R.F.A. : un instrument bilatéral de la construction européenne, J.-P. ARNOLD. — Les métaphores du discours européen, N. SCHUMACHER. — L'acte Unique et la Constitution irlandaise, K. St C. BRADLEY. — Chronique générale de jurisprudence communautaire, D. MAIDANI, B. POMMIÈS, J.-C. BONICHOT.

N° 314 FÉVRIER 1988

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

- 61 Le raid sur la société générale de Belgique : une leçon de choses pour l'Europe, par Valérie HIRSCH

---

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

- 64 La Norvège et l'Europe : à propos du Livre Blanc norvégien, par Jean-Pierre MOUSSON-LESTANG, agrégé d'histoire, docteur es-lettres, maître de conférences à l'institut d'études politiques de Strasbourg
- 68 Quelle politique régionale pour la Communauté économique européenne, par Daniel GADBIN, maître de conférence en droit public à l'université de Rennes II Haute-Bretagne (CEDRECI-UA CNRS 970)
- 75 La commission de coopération France-R.F.A. : un instrument bilatéral de la construction européenne, par Jean-Philippe ARNOLD, docteur en droit, D.E.A. de sociologie, conseiller extérieur à la Commission

---

### problèmes juridiques et institutionnels

- 81 Les métaphores du discours européen, par N. SCHUMACHER, docteur en philosophie et lettres
- 87 L'acte Unique et la Constitution irlandaise, par Kieran St C. BRADLEY, administrateur au Parlement européen
- 94 Chronique générale de jurisprudence communautaire, par Dominique MAIDANI, référendaire à la cour de justice des Communautés européennes ; Bernard POMMIÈS, conseiller de Tribunal administratif, référendaire à la cour de justice des Communautés européennes, Jean-Claude BONICHOT, maître des requêtes au Conseil d'État, référendaire à la cour de justice des Communautés européennes, professeur associé à la faculté de droit de Metz

---

### actualités et documents

- 109 Communautés européennes
- 

© 1988 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

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 : 572,12 + TVA 4 % 22,88 = 595 F (\*)  
 Étranger : 695 franco

Ci-joint la somme de.....

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

NOM : .....

ADRESSE : .....

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU  
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS  
TECHNIQUES  
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot  
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

(\*) Tarif au 1.05.1987.

# LE RAID SUR LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE BELGIQUE : UNE LEÇON DE CHOSSES POUR L'EUROPE

Valérie HIRSCH

Lundi 18 janvier : les Belges apprennent avec stupeur que Carlo De Benedetti contrôle 18,6 % de la Société générale de Belgique, premier holding du pays. « Je ne suis pas un raider mais un builder » affirme le *condottiere* italien, qui ambitionne de créer « le premier holding européen ».

Lundi 25 janvier : un grand patron flamand, André Leysen, entre dans la bataille. « Leysen permettra de garder à la Générale son rôle de levier de politique économique » se félicite le ministre belge des Finances Mark Eyskens.

Jeudi 4 février : la compagnie financière de Suez annonce qu'elle a acquis 20 % des actions de la Générale dans le cadre d'un « syndicat de défense » du holding belge.

Mercredi 24 février : le groupe d'actionnaires Franco-belge, rassemblé autour de Suez, affirme détenir 52 % du holding.

L'offre publique d'achat lancée par De Benedetti a donc échoué. Mais, avec 43 % des parts, ce dernier reste un partenaire incontournable.

Le dénouement de cette bataille financière n'était pas encore connu à l'heure où nous écrivions. Mais au-delà de ses péripéties spectaculaires, elle est riche d'enseignement sur l'avenir de la Communauté européenne dans le cadre du grand marché de 1992.

## La logique du grand marché

La Belgique s'est effrayée des conséquences de la prise de contrôle du premier groupe du pays par un étranger. Le gouverneur de la Générale s'est même laissé emporter dans la polémique en traitant son adversaire de « colonisateur impérialiste » ! Un sentiment partagé d'ailleurs par 45 % des Belges qui, selon un sondage publié le 28 janvier, considéraient l'homme d'affaire italien comme un « agresseur ». Ils n'étaient toutefois plus qu'un tiers à le penser, après une interview de De Benedetti à la télévision. Si son charme bien connu a opéré, il est vrai aussi que les premières réactions nationalistes sont vite apparues dépassées à l'heure de « l'Europe sans frontières ». Paradoxalement, ce sont les syndicats qui ont été parmi les premiers à relever les aspects positifs de l'opération. Leurs critiques ne manquent pas en effet sur la gestion de la Générale : manque de dynamisme industriel, absence d'une concertation d'ensemble sur la stratégie du groupe, manque de transparence dans la gestion.

## La vieille dame détrônée

La « vieille dame vénérable », comme on l'appelle en Belgique, souffre en effet des pesanteurs d'une histoire intimement liée à l'État belge. Créée avant l'indépendance de 1830, elle s'est constamment associée à la politique économique du pays, en développant sa présence tentaculaire dans pas moins de 1 257 sociétés industrielles et financières. Empêtrée par le poids des secteurs tradition-



nels dans son portefeuille, la Générale n'a pas la souplesse d'adaptation de groupes plus récents. Mais il est vrai aussi que ses efforts de restructuration et d'ouverture sur l'Europe (notamment le développement du secteur des télécommunications avec la participation à l'accord CGE-ITT) n'ont pas été menés avec suffisamment de dynamisme. Or, à l'heure où l'évolution économique est de plus en plus rapide, où il devient difficile de conserver une position acquise dans un marché international de plus en plus compétitif, ce manque de dynamisme devient une faiblesse majeure. Plus que jamais, l'Europe de 1992 sonne le glas de tels conglomérats, places fortes nationales, que De Benedetti n'hésite pas à associer au féodalisme parce que le management y procède plus du « droit divin », de l'appartenance à « l'establishment » du pays que d'un réel dynamisme commercial.

## Un holding européen

Le *condottiere* italien qui, lui, a bâti son empire en à peine 30 ans, a-t-il valeur d'exemple pour tous les dirigeants européens ? Son dessein, créer le premier holding européen, est-il crédible ? Certains ne se sont pas fait faute de relever que cet « Européen convaincu » s'est allié au groupe américain ATT pour assurer la domination d'Olivetti sur le marché européen. Sa méthode, en tout cas, séduit : plutôt que de racheter directement des sociétés, il préfère tisser un réseau d'alliances, en se contentant d'être présent dans des organismes financiers relais, comme le groupe Cerus, où sont associés Suez (!), l'UAP, la BNP et Pallas. Ces grandes institutions françaises ont ainsi donné leur aval quand Cerus a racheté, en un an d'existence, Yves Saint-Laurent et Valéo (malgré les réticences du gouvernement). Plutôt que de créer un groupe dominant un ou deux secteurs, sa stratégie vise à mettre sur pied un holding diversifié, d'envergure européenne, capable d'exploiter les opportunités énormes de restructuration qui s'annoncent dans le cadre du grand marché. « Seuls survivront ceux qui réussiront à devenir des « opérateurs globaux. Pas des multinationales — c'est une notion périmée — mais plutôt des réseaux d'entreprises mobiles et évolutifs » explique le patron italien.

La Générale cadre parfaitement avec le projet européen de De Benedetti, en lui apportant une implantation dans le nord de l'Europe et une structure diversifiée avec une forte base dans le domaine des services, notamment la banque et les assurances, secteurs promis à de nombreux développements dans le cadre du grand marché. S'il s'agit bien d'un projet à long terme, qui ne conduira pas à un dépeçage de la Générale mais à un nouveau déploiement du holding, l'opération pourrait se révéler un des plus beaux succès de l'Europe du grand marché.

## L'inquiétude des petits pays

Si personne ne conteste la nécessité pour les sociétés de penser désormais en termes de stratégie européenne, un petit pays comme la Belgique craint d'être le dindon de la farce. L'effet « d'échelle » de 1992 ne risque-t-il pas

d'être à sens unique ? Un pays peut-il accepter de perdre le contrôle de secteurs vitaux de son économie ? Dès le départ, en effet, De Benedetti a annoncé la couleur : il veut assumer seul la gestion du holding. « La clé de ma stratégie, explique-t-il, est de former des alliances. La coopération, pas la domination. Mais je ne crois pas aux sociétés où il n'y a pas un actionnaire de référence qui fixe les objectifs ». Les garanties accordées aux actionnaires belges (rétrocession de ses parts excédant 25 % du capital, choix d'un Belge pour présider le conseil d'administration, maintien du centre de décision à Bruxelles) ne sont toutefois pas apparues suffisantes aux yeux de la Générale comme d'André Leysen. On peut comprendre leurs inquiétudes. Mais la Belgique, dont l'économie est loin d'être florissante, a-t-elle tellement à perdre en donnant un gage de confiance à De Benedetti ? Dans l'Europe de 1992, la volonté de sauvegarder un contrôle national sur les activités économiques ne paraît plus justifiée. Mais cet abandon de souveraineté doit être compensé par l'instauration de garde-fous, de règles de jeu au niveau européen, pour donner des chances égales à tous mais aussi pour contrôler la concurrence.

## Une réglementation européenne

Une raison explique peut-être pourquoi De Benedetti a jeté son dévolu sur le holding belge : la faiblesse de la protection juridique des sociétés dans ce pays. Ainsi, aucune réglementation n'oblige un « raider » à se dévoiler et des titres hors-bourse peuvent être achetés dans le plus strict anonymat, ce qui est impossible dans la plupart des pays européens. La Belgique a-t-elle été victime de son libéralisme ? En tout cas, la diversité des réglementations nationales fausse le jeu de la concurrence à l'échelle européenne. En France, par exemple, la loi de privatisation ne permet que 20 % de participation étrangère et récemment le ministre des Transports Jacques Douffiagues n'a pas autorisé TEA-France, filiale d'une société belge, à reprendre les droits de vols de la compagnie charter Point Air. De telles discriminations sont difficilement compatibles avec l'esprit de 1992. C'est pourquoi la Commission estime que l'affaire de la Générale met en relief l'urgence d'adopter un cadre juridique commun.

Deux directives traînent depuis des années sur la table du Conseil. La première vise à protéger les sociétés cotées en bourse contre les « raiders masqués ». Elle obligerait celui qui vend ou achète des actions à informer la société dès qu'elles atteignent un seuil de 10 %, puis 20 %, 33,3 % etc. Il n'est d'ailleurs pas exclu que le seuil soit ramené à 5 % comme c'est déjà le cas en France et en Grande-Bretagne, sans parler de l'Italie où il est de 2 %. Seule l'Allemagne fédérale s'est opposée jusqu'à présent à une directive contraignante, en réclamant un seuil minimum de 25 %.

## Contrôler les fusions

L'autre projet de directive, qui concerne les fusions, est discuté depuis 1973. Ce texte prévoit un contrôle préalable

ble par la Commission de toutes les concentrations d'entreprises européennes qui aboutiraient à la création d'entités réalisant un chiffre d'affaires de plus d'un milliard d'ECU ou qui seraient susceptibles de prendre une part du marché communautaire supérieure à 20 % dans un secteur déterminé. L'objectif principal de la Commission est d'éviter la création d'oligopoles monopolisant les débouchés, ce qui reviendrait à tuer les bénéficiaires du grand marché, en termes de concurrence et de baisse des prix. L'appréciation de la Commission dépendra évidemment de l'environnement international qui impose, dans un secteur comme les télécommunications, une concentration des industries européennes. Les États membres, en particulier la Grande-Bretagne et la France, soucieux de conserver leur pouvoir national de contrôle, ne se sont pas montrés pressés d'adopter cette directive. Un accord de principe a finalement été obtenu le 30 novembre dernier, la Commission ayant menacé de faire appel aux articles 85 (pratiques faussant la concurrence) et 86 (abus de position dominante) du Traité. Dans une affaire récente opposant des fabricants de tabacs et de cigarettes, la Cour de Luxembourg a d'ailleurs confirmé que ces deux articles pouvaient s'appliquer aux fusions et concentrations d'entreprises. Mais ils ne confèrent à la Commission qu'un pouvoir de contrôle *a posteriori*, contrairement au projet

de directive. Suite à l'aval donné par le Conseil, la Commission va maintenant en présenter une nouvelle mouture, tenant compte des desiderata des ministres (meilleure définition du champ d'application, rapidité des procédures et participation des autorités nationales à la décision).

La Commission ne désespère pas d'un accord du Conseil sous la présidence allemande, qui en a fait l'une de ses priorités.

Pour compléter ce dispositif, elle prépare actuellement une nouvelle directive sur les offres publiques d'achat (OPA) qui devrait garantir la publicité des opérations ainsi que l'égalité de traitement des actionnaires, en fixant les mécanismes de protection admis. « Il faut notamment qu'on puisse savoir s'il s'agit d'une opération financière, voire purement spéculative, ou si le but de l'acheteur est, au contraire, de nouer des liens solides et durables avec la société qu'il convoite » explique le commissaire De Clercq. Reste à voir si cette plus grande transparence permettra à l'avenir d'éviter la confusion dans laquelle s'est déroulée la bataille de la Générale. La réponse tient sans doute aussi à la prise de conscience par les dirigeants que le salut des vieilles entreprises nationales passe par l'apport d'un sang européen.



# LA NORVÈGE ET L'EUROPE : A PROPOS DU LIVRE BLANC NORVÉGIEN

Jean-Pierre MOUSSON-LESTANG\*

*Agrégé d'histoire*

*Docteur es-lettres*

*Maître de conférences à l'institut d'études politiques  
de Strasbourg*

Il y a quelques mois, le ministère norvégien des Affaires étrangères a rendu public un rapport destiné au Parlement (Storting) et approuvé en Conseil des ministres le 22 mai 1987 (1). En six chapitres sont définies les relations de la Norvège avec l'Europe des Douze. Les trois premiers sont consacrés aux relations de la Norvège avec la CEE depuis 1972. Les trois suivants traitent du Marché unique, de la coopération scientifique et technique, de la politique étrangère commune. Si l'on se rappelle la vivacité du débat d'opinion en Norvège lors du référendum de 1972 sur l'adhésion aux Communautés, dont le résultat négatif (53,9 % des voix) avait entraîné la démission du cabinet Bratteli, on ne sera guère surpris de constater que dès l'introduction il est affirmé que le but de ce rapport « n'est pas d'examiner la question d'une adhésion ». Pourtant il s'agit de préciser pour les parlementaires « les exigences qui pèsent sur la Norvège dans sa relation présente avec la CEE ». Or, cette dernière est aujourd'hui « le centre de gravité économique et politique de l'Europe ». L'Europe à laquelle la Norvège s'était tout de même « associée » aux lendemains du référendum de 1972 comprenait 60 % de la population européenne ; or, aujourd'hui, ce sont 12 pays et 90 % de cette population. Et ce poids est appelé à croître : l'établissement d'un marché unique en 1992, débarrassé de toutes les barrières physiques, techniques et fiscales, doit faire de la CEE le partenaire commercial le plus important du monde développé. Par ailleurs, la Communauté s'est engagée dans une ambitieuse coopération dans le domaine de la recherche et de la technologie pour renforcer sa capacité concurrentielle, notamment à l'égard des États-Unis et du Japon. Enfin, l'Acte unique européen a fixé des objectifs de coopération de politique étrangère. Tous ces développements, souligne ce rapport, revêtent une « importance capitale » pour la Norvège, déjà très liée à la CEE, et très dépendante de ce qui s'y passe.

## I. — La Norvège et la CEE depuis 1972 : un bilan

Aucune partie du monde n'a fait dans l'après-guerre ce que l'Europe de l'Ouest a réalisé en matière de coopération. Outre la coopération très structurée au sein de la CEE, cela comprend aussi le travail au sein de l'A.E.L.E., la concertation au sein du conseil de l'Europe, et la collaboration pratique entre les pays nordiques. Tout cela a permis le dépassement des conflits anciens et la création d'une zone de paix : aussi l'Europe de l'Ouest s'est-elle trouvée en mesure de répondre aux exigences de l'évolution technologique. Pour les Norvégiens c'est cependant la CEE qui « donne le ton », non seulement par ses ressources démographiques et économiques, mais aussi par la coopération politique qui s'est progressivement mise en place depuis 1970. En outre est soulignée l'importance de la « politique à l'Est » de la RFA dans les années 70 et le développement des relations entre les deux Allemagne qui ont permis la détente et la coopération entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est. On peut noter que cette politique, par sa signification européenne, est comparée par la diplomatie norvégienne à la réconciliation franco-allemande qui a permis l'intégration progressive de l'Europe. Le fait majeur, cependant, c'est l'Acte unique européen (1985), générateur d'un seul marché intérieur européen en 1992, ratifié par les parlements nationaux en

(\*) Le présent article n'engage que son auteur.

(1) St. Meld. n° 61 Norge, E.F., og europeisk Samarbeid. Tilråding fra Utenriksdepartementet av. 22 mai 1987, godkjent i statsrad Samme dag.

1986. Certes, du côté norvégien, on ne se dissimule pas les problèmes auxquels la CEE doit faire face à court terme : réforme de la politique agricole commune, qui représente actuellement les 2/3 de ses engagements, augmentation des ressources, renforcement des fonds de développement régionaux et sociaux. Mais la conviction prévaut que cette dernière est engagée dans une voie qui devrait conduire à « de sensibles progrès » au cours des prochaines années.

La Norvège de 1987 est, sur le plan économique, beaucoup plus intégrée à l'économie des pays de la Communauté que ce n'était le cas en 1972. La part de ses exportations qui allaient en 1973 vers la CEE (y compris la Grande-Bretagne et le Danemark) était de 47 %. En 1986 elle était passée à 65 %. Cette remarquable progression est, certes, surtout le fait de la croissance des livraisons de gaz et de pétrole ; mais même celle des produits industriels traditionnels a progressé. Pour l'industrie métallurgique, 60 à 70 % des exportations d'aluminium, magnésium et ferro-alliages vont vers la Communauté, d'où provient par ailleurs 60 % du fret norvégien. Jusqu'à maintenant le cadre formel de ces échanges, ce sont les traités d'association conclus en 1973 avec la CEE et la CECA. A ces traités se sont ajoutés des échanges de lettres : cela a été le cas en particulier pour la pêche (Fiskebrevet), mais la situation créée, malgré quelques allègements douaniers, n'est pas considérée par les Norvégiens comme entièrement satisfaisante. Les traités eux-mêmes ont leurs limites puisqu'ils sont dirigés contre les entraves « traditionnelles » du commerce par prélèvements douaniers ou plafonnements quantitatifs. Les autres types d'obstacles, qui n'ont cessé de prendre de l'importance, n'y sont guère pris en compte. Le traité de 1973 n'a pas davantage réglé l'application des mesures anti-dumping par la CEE qui, en cas de besoin, met en œuvre les règles du GATT. Une des conséquences a été, par exemple, que les producteurs norvégiens de ferro-silicium ont vu leurs parts de marché CEE fortement réduites. Du point de vue norvégien, la pratique des règles du GATT par la CEE a inclus « un élément protectionniste ». Il en est de même de l'application de l'article 20 du traité de 1973 qui rend possible des limitations d'importation s'il y a menace pour la moralité publique, la vie et la santé des hommes et des animaux. La CEE s'en est servi de manière discutable, ce qui a posé des problèmes pour l'exportation de certains produits de la pêche. Au total, la Norvège est dans une si large mesure liée économiquement à la Communauté que ce que cette dernière décide a, de manière croissante, des effets directs ou indirects sur ses intérêts. Pour faire face à cette situation, la Norvège a mis en place des contacts permanents avec la Commission pour parvenir à une « vision de l'intérieur » sur les développements de la CEE. Parallèlement, la Norvège coopère avec la CEE à travers l'AELE. Après la suppression des droits de douane sur les produits industriels entre la CEE et l'AELE, le 1<sup>er</sup> janvier 1984, une nouvelle collaboration s'est mise en place, surtout après la conférence ministérielle CEE/AELE à Luxembourg en avril 1984. Le but était la réalisation d'un « European Economic Space ». Les Norvégiens relevaient le point de vue de la Commission qui était que pour y parvenir une évolution parallèle devait se faire au sein de la CEE et de l'AELE, en particulier par l'abolition des obstacles techniques.

Le rapport souligne, comme on pouvait s'y attendre, l'intérêt tout spécial porté à la question de la pêche. Le cadre contractuel en est la « Fiskebrevet » de 1973 ajoutée au traité, l'accord-cadre Norvège/CEE qui, pris en 1977, n'est entré en vigueur que le 13 mars 1981 et l'additif à

l'échange de lettres de 1973 obtenu par la Norvège dans la phase d'aboutissement des négociations d'élargissement à l'Espagne et au Portugal. Malgré les allègements douaniers obtenus à ces occasions, la situation demeure insatisfaisante et c'est « un grave problème » de n'avoir pu obtenir l'accès sans droits de douane au marché CEE pour d'importantes catégories de poissons. Dans le domaine de l'énergie, la Communauté est le principal marché pour la Norvège : cette situation a conduit à des contacts « au niveau politique » entre la Commission et le gouvernement d'Oslo. Pour l'industrie, les autorités norvégiennes n'ont cessé de manifester leur volonté de discuter les mesures de la CEE qui, directement ou indirectement, l'affectaient ou risquaient de le faire. C'est ainsi qu'elles ont demandé, et obtenu, que les producteurs d'aluminium aient un statut d'observateurs dans le comité de liaison CEE pour l'aluminium. La conviction du gouvernement est que la coopération avec l'Europe des 12 peut être renforcée et élargie à l'intérieur du cadre existant. Mais une totale participation aux différents domaines de coopération de la CEE, et à ses procédures de décision, ne pourrait être atteinte par l'appartenance à cette dernière.

En tout cas, dans des domaines comme l'énergie, le fret, la pêche, où la Norvège a des intérêts très supérieurs à ceux qui existent entre les autres Etats de l'AELE et la CEE, ou dans des domaines où les pays de l'AELE n'ont pas les mêmes intérêts, la Norvège doit en priorité veiller à ses intérêts propres de manière bilatérale avec la Communauté. Pour ce faire est créé un groupe spécial, placé sous la responsabilité du secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, ainsi qu'un Comité où seront appelés des représentants des autres ministères concernés, du patronat et des syndicats.

## II. — La réalisation du marché unique et la coopération technologique

Le rapport rappelle d'abord aux parlementaires qu'en 1992 toute barrière, de quelque nature que ce soit, doit disparaître. Car le Marché commun souffre encore des obstacles non tarifaires qui peuvent représenter jusqu'à 10 % de la valeur d'un produit. Selon la Commission une plus efficace coordination des politiques économiques et de la coopération monétaire dans le cadre du SME aurait la plus grande importance pour l'intégration des marchés nationaux. Le cloisonnement persistant de ces derniers a fait que la CEE a perdu de sa capacité de concurrence, et pris du retard face au défi technologique lancé par les Etats-Unis et le Japon. La réponse de l'Europe, ce sont le Marché unique et des investissements ambitieux en matière de recherche-développement.

Il rappelle ensuite que la décision de réaliser un marché unique est considérée comme si importante que les pays de la CEE ont apporté des modifications aux processus de décision, qui rendent possible désormais de prendre certaines mesures à la majorité. Ces mesures visent en particulier à la suppression des obstacles techniques, lesquels résultent le plus souvent du fait que les différents pays ont sur les produits des exigences de qualité différentes. Déjà 200 mesures d'harmonisation des normes ont été adoptées. Est tout particulièrement soulignée l'importance du DAU (Document administratif unique)



qui doit être introduit le 1<sup>er</sup> janvier 1988 et remplacera les 70 différents documents douaniers existant dans les échanges entre pays de la CEE. Par ailleurs, dans la perspective de l'« Espace économique européen », les pays de l'AELE sont décidés de prendre des mesures parallèles quand il s'agit de la politique d'harmonisation des normes. C'est le cas en particulier de la Norvège, sinon « ses exportateurs, s'ils ne respectaient pas les règles de la CEE, en seraient exclus ». Le gouvernement norvégien considère que la réalisation d'un vaste marché ouest européen est avantageuse pour le pays, de là son attachement à la coopération à la fois bilatéralement ou par l'AELE. Pouvant suivre les mesures adoptées par la CEE pour réaliser le marché unique est une « priorité » pour lui. L'établissement d'une délégation norvégienne à Bruxelles est un moyen important pour recueillir à temps l'information et, éventuellement, exercer une influence à un stade précoce d'un processus de décision. D'ailleurs l'AELE aussi étudie les modalités de l'installation de son propre bureau à Bruxelles.

L'émiettement du marché européen en unités nationales est également responsable du retard technologique de l'Europe dans des secteurs vitaux par rapport aux Etats-Unis et au Japon. Le nouvel article 130 du traité de Rome a disposé que la Communauté devait entreprendre des programmes pluriannuels de recherche-développement à partir de 1984. Les programmes Esprit (technologies de l'information), Race (télécommunications), BRITE (modernisation des technologies de l'industrie) incluent, au moins pour les deux derniers, le développement de normes communes, et ainsi apparaît le lien entre développement technologique et réalisation du marché unique. La CEE a mené une « politique ouverte », négociant en 1985-86 avec les pays de l'AELE qui étaient intéressés. C'est ainsi qu'un accord de coopération entre la Norvège et la CEE a été signé à Bruxelles le 27 juin 1986. Il s'agit d'un cadre de coopération qui, par ailleurs, n'ouvre pas automatiquement à une participation aux programmes de recherche de la CEE. La Commission a toutefois exprimé le souhait que les pays de l'AELE viennent participer à ces trois programmes, ainsi qu'au programme Euram (sur les matériaux avancés). Mais c'est surtout sur le programme Euréka que le rapport insiste. La Norvège en est membre depuis le début, ainsi que les autres pays de l'AELE, et participe déjà à plusieurs projets.

Le gouvernement d'Oslo doit constater que les objectifs et priorités de recherche de la Norvège coïncident dans une large mesure avec ceux de la CEE, tels qu'ils apparaissent notamment dans le programme-cadre 1987-91. La conclusion est qu'ici comme là la Norvège voit dans l'Europe des 12 « la zone la plus importante pour l'engagement du pays dans la coopération internationale en matière de recherche et de développement ».

### III. — La coopération en politique extérieure

Le gouvernement norvégien se doit de remarquer que, par leur coopération politique, les 12 ont aussi acquis une personnalité politique vers l'extérieur. Pour les Européens de l'Ouest qui, comme la Norvège, sont restés au dehors, une nouvelle situation s'est créée à laquelle il faut s'adapter. L'initiative d'établir une coopération politique au sein

de la CEE fut prise lors du sommet de La Haye en décembre 1969. Il y eut ensuite le rapport Davignon adopté par le Conseil des ministres en octobre 1970, le rapport de Copenhague en 1973 et la déclaration de Londres en 1981. L'Acte unique européen signé en décembre 1985 signifie que la coopération en politique extérieure a été pour la première fois fixée par traité. Le Conseil européen, dont la présidence change tous les six mois, est l'expression de cette coopération politique. Il exprime aussi une certaine décentralisation européenne par rapport à Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. Il est par ailleurs soutenu par la conférence des ministres des Affaires étrangères et par le comité politique (les directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères des 12).

La Norvège a pris part à cette coopération politique pendant six mois, depuis la signature du traité d'adhésion jusqu'au référendum de 1972. Depuis, à plusieurs reprises, la Norvège a communiqué son avis par écrit ou oralement sur des questions d'intérêt direct pour elle devant être traitées par le conseil des ministres des Affaires étrangères ou par le comité politique. Dans cette situation, on ne peut que constater, le traitement de la Norvège ne se distingue pas des procédures générales suivies par le Conseil européen avec les autres pays tiers de l'Europe de l'Ouest. L'opinion du gouvernement norvégien est que la coopération politique CEE a joué « un rôle important » lors des négociations CSCE. Le communiqué de la réunion du comité consultatif politique du pacte de Varsovie en juin 1986, et les contacts ultérieurs, montrent que les pays de l'Europe de l'Est tendent à considérer la CEE comme un véritable partenaire de négociations. La coopération politique au sein du Conseil européen est apparue également lors de certains conflits régionaux. Aussi le conseil de Venise en 1980 a adopté un document de base au sujet du PLO et de la question palestinienne. Même s'il reste des nuances dans les attitudes nationales, la Norvège a noté que l'accord s'est fait au sein du Conseil sur l'idée d'une Conférence internationale sur le Moyen-Orient. Pour l'Asie les positions sont communes en ce qui concerne l'Afghanistan et le Viêt-nam. Il existe une coopération étroite entre la CEE et le groupe de l'ASEAN : entre 1978 et 1986 se sont tenues six réunions au niveau des ministres entre les deux groupes portant à la fois sur des questions économiques et politiques.

Enfin, et peut-être surtout, le rapport fait observer que lorsque le Conseil européen a été établi, il s'occupait principalement de politique étrangère. Les questions de défense restaient de la compétence de l'OTAN. En fait, il s'occupe maintenant de plus en plus de questions de sécurité. Il n'est pas douteux que l'intensification de la coopération franco-allemande a joué un rôle déterminant à cet égard. Selon l'Acte unique (article 30-6-a) une coopération accrue dans le domaine de la sécurité doit puissamment contribuer au développement de l'identité européenne.

Une fois encore la Norvège, placée devant le développement de la coopération politique au sein du Conseil Européen, ne peut que constater « qu'une nouvelle situation est créée ». Les contacts que la Norvège a avec ce Conseil sont « informels » et ne lui donnent ni le droit d'être consultée, ni même celui d'être informée. Elle n'a aucune possibilité d'intervenir dans le processus des décisions préparées par les 12. Et pourtant, en même temps, l'évolution montre que les points de vue de la Communauté et de la Norvège sont dans une mesure croissante proches les uns des autres ou même coïncident sur d'importantes questions de politique extérieure.

En ce qui concerne l'UEO, le gouvernement norvégien a suivi avec intérêt sa « revitalisation » depuis 1984. Présentement, observe le rapport, elle ne veut pas envisager son élargissement avant que sa réorganisation et consolidation ne soit terminée. Le Portugal a cependant été candidat, mais on ignore encore si le critère d'admission sera la double appartenance à la CEE et à l'OTAN. En tous cas, la Norvège a envoyé des observateurs aux réunions de l'assemblée parlementaire de l'UEO et se montre « positive devant sa réactivation ».

Par ailleurs, le sommet de Reykjavik (octobre 1986) a révélé une situation où les deux superpuissances pourraient s'entendre sur des sujets de grande et directe importance pour l'Europe sans participation d'aucun pays européen. Il n'y a pas de doute pour les autorités norvégiennes que ce type de situation pousse le Conseil européen et l'UEO à rechercher l'identité ouest européenne aussi dans le domaine de la sécurité. Devant cet état de fait, il semble primordial au gouvernement d'Oslo de développer ses contacts avec le Conseil européen « par tous les canaux existants ». Ces derniers sont au nombre de trois : la délégation permanente norvégienne à Bruxelles (1987) et celle que la CEE devrait ouvrir à Oslo ; des contacts étroits avec le Danemark afin d'être informé « de l'évolution faite par lui de la coopération au sein du Conseil » ; enfin, les relations bilatérales avec chacun des pays membres du Conseil.

La lecture attentive de ce rapport dense, et révélant des connaissances remarquablement affûtées des réalités européennes, peut laisser perplexe. En effet, ce document, après avoir affirmé sans ambiguïté que le but n'était pas d'examiner la question d'une adhésion, se consacre pour la plus grande partie à rassembler toutes les raisons que la Norvège aurait d'adhérer à l'Europe des 12. Ce qui réactualise la question de l'appartenance, même si, encore une fois, elle ne se pose pas officiellement, c'est d'une part

la réalisation proche du Marché unique européen, c'est d'autre part la coopération politique croissante au sein du Conseil européen. Devant cette double accélération, le risque pour la Norvège est encore l'isolement. En s'engageant dans la voie de la réduction des obstacles techniques par harmonisation sur les normes européennes, la Norvège ne se comporte-t-elle pas objectivement en membre de la Communauté, même si formellement elle reste en dehors ? Quelle conclusion peut-on tirer de la constatation de la proximité sinon de l'identité des points de vue sur un grand nombre de problèmes de politique extérieure ?

Il reste toutefois certaines frontières qu'il serait prématuré de vouloir aujourd'hui franchir. Des frontières psychologiques tout d'abord : nul ne veut réveiller les querelles de 1972. Le temps travaille probablement pour les partisans de l'adhésion. Le nouveau ministre des Affaires étrangères Thorvald Stoltenberg mise, à l'évidence, sur les nouvelles générations qui n'auront pas connu les secousses du référendum. Des frontières économiques ensuite : l'agriculture norvégienne reste fortement subventionnée et souffrirait de l'arrivée massive des produits agricoles de la Communauté (2). La pêche, aussi, serait un secteur vulnérable. Aujourd'hui comme hier le parti du Centre veille tout particulièrement sur les intérêts de ces secteurs. Toutes ces raisons expliquent sans doute la prudence du Gouvernement.

(2) L'accord de « libre échange » ou « d'association » de mai 1973 ne concernait pas les produits agricoles. Par la suite, après un échange de lettres, la Norvège s'était engagée à réduire ses tarifs sur certains produits comme les fruits, les légumes et les vins, et la Communauté en fit autant pour certains produits de la pêche.



# QUELLE POLITIQUE RÉGIONALE POUR LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE \*

Daniel GADBIN

*Maître de conférence en droit public à l'université de  
Rennes II Haute-Bretagne (CEDRECI-UA CNRS 970)*

Dans le contexte de l'Acte unique européen, la politique régionale des Communautés européennes va connaître une nouvelle phase de développement. La légitimité d'une telle politique n'est guère discutée, du moins par tous ceux qui se rallient au projet de la construction communautaire. La volonté de parfaire les conditions de fonctionnement du marché dans tous les secteurs de l'économie et pour un nombre grandissant de pays européens conduit en effet à prendre en charge également l'accroissement des disparités et notamment des disparités régionales qu'engendre inévitablement une telle politique.

Il est vrai cependant que le traité de Rome s'était montré plutôt discret sur ce chapitre, ne comportant que des pétitions de principe et aucun transfert réel de compétences à la Communauté. Il est exact aussi que la naissance du FEDER — principal instrument communautaire d'intervention au niveau régional — résulte moins de facteurs économiques que politiques : il était censé, dans le contexte du premier élargissement, servir à la Communauté de monnaie d'échange pour prix de l'adhésion britannique à la politique agricole commune. Ne parlons pas de ses fondements juridiques : il faudra recourir à l'article 235 du traité de Rome qui donne en termes généraux certains pouvoirs implicites à la Communauté.

Est-ce à dire que sa création fut superflue ? Hélas non puisque les inquiétudes qui se manifestèrent dans les régions périphériques dès la création de la CEE se vérifièrent par la suite. L'écart entre les régions les plus riches et les plus pauvres d'Europe, en termes de PIB, s'est creusé au cours des années 1970 (1). Les disparités se sont accrues tant du point de vue des niveaux de production que des taux de chômage en termes absolus. Les régions dont les performances demeurent les moins bonnes sont effectivement situées à la périphérie ouest et sud de la Communauté. L'élargissement à la Grèce, l'Espagne et le Portugal ne pourra évidemment pas, de ce point de vue, modifier cette réalité.

Malgré tout, n'était-il pas concevable de laisser les États membres continuer à assurer, chacun pour son compte, la responsabilité pleine et entière de leur politique régionale ?

En fait, jusqu'à tout récemment, les États membres ont effectivement conservé la maîtrise quasi totale de ce type d'interventions, ce qui n'a pas empêché les disparités de grandir, comme il a déjà été mentionné.

D'autre part, le rôle de la Communauté s'impose sous l'angle du droit de la concurrence, et en particulier afin d'harmoniser les régimes nationaux d'aides à finalité régionale. Ces aides, liées le plus souvent à la création d'emplois, et dont l'efficacité est controversée, ont pu jadis susciter certaines surenchères entre États membres.

Enfin, il convient tout de même de rappeler que les écarts interrégionaux, s'ils résultent en partie de facteurs historiques plus ou moins lointains, procèdent également pour une part de l'action communautaire elle-même, qu'il s'agisse d'effets liés au fonctionnement du grand marché ou aux conséquences de politiques communes (relations extérieures, politique agricole commune).

L'introduction, dans l'Acte unique européen, du chapitre intitulé « La cohésion économique et sociale », répond donc à de réelles exigences économiques, politiques et juridiques.

Elle permet de donner un fondement juridique du plus haut degré aux différents vecteurs de la politique euro-

(\*) Rapport actualisé au Colloque « Centre et périphérie », Exeter juin 1987. Il n'a pu être tenu compte des résultats du Conseil européen de Bruxelles (février 1988).

(1) Le 2<sup>e</sup> rapport de la CEE sur les régions de l'Europe fournit un tableau de l'intensité relative des problèmes régionaux dans la Communauté (Luxembourg, avril 1984, p. 24).

péenne de développement régional qui résultent de l'histoire récente.

Elle permettra probablement de renforcer encore le poids grandissant de cette politique à l'intérieur des États membres, indispensable pour préserver le Marché commun d'éclatement.

Il est d'autant plus urgent de s'interroger sur les finalités et les méthodes communautaires car, comme le dit René Uhrich : « L'efficacité va croître qui peut en même temps se diluer » (2).

## I. — Un poids grandissant

L'Acte unique fonde juridiquement, avec la valeur qui s'attache aux règles du traité de Rome lui-même, les trois types d'obligations que les États et — ou — la Communauté avaient plus ou moins contractées au fil des années : pour les États membres, l'obligation de coordonner leur politique économique dans l'optique du développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté ; pour la Communauté, l'obligation de participer au renforcement de sa cohésion économique et sociale par l'utilisation des Fonds « à finalité structurelle » (FEOGA-Orientation, FSE, FEDER), de la BEI et des autres instruments financiers existants.

La Communauté en tirait déjà dans les deux cas des moyens non négligeables de contrainte sur les politiques régionales des États membres (A).

En troisième lieu, mais ce point sera traité à part, l'Acte unique oblige la Communauté à prendre en compte la dimension régionale dans la mise en œuvre des politiques communes et du marché intérieur (B).

### A. Des moyens de contrainte sur les politiques régionales des États membres

Ils résultaient déjà des pouvoirs de la Commission en matière de coordination des régimes nationaux d'aide à la finalité régionale et de la réforme du FEDER intervenue en 1984.

#### 1. La coordination des régimes nationaux d'aide à finalité régionale

Sur ce point, l'Acte unique n'a pas besoin d'ajouter au traité ;

La Commission des Communautés européennes tire ici ses pouvoirs de l'application des articles 92 à 94 du traité qui organisent le contrôle des aides accordées par les États. Les aides aux régions pouvant être considérées d'après ces dispositions comme compatibles avec le Marché commun, le Conseil et la Commission ont fixé des plafonds différenciés d'intensité des aides pour l'ensemble des régions de la Communauté (ex. : 75 % de l'investissement dans les DOM français ou en Irlande du Nord, 30 % en Bretagne ou dans les Development and Special Development Areas). Ces plafonds, déterminés en

équivalent-subvention net, s'appliquent à l'ensemble des aides à finalité régionale accordées à un investissement donné.

Voilà pour l'aspect technique. De façon plus générale, la Communauté est très réservée vis-à-vis des régimes nationaux d'aide à la finalité régionale dont l'objectif a généralement été la *création immédiate d'emplois* sans qu'il en résulte nécessairement une réelle dynamique de développement régional (3). Ce sont trop souvent des branches en déclin, incapables d'affronter les surcoûts des zones développées, qui profitent de l'aubaine pour s'offrir une main-d'œuvre à meilleur compte dans les régions défavorisées, sans du reste y transférer en règle générale leurs sièges sociaux : c'est le mariage stérile entre industries du déclin et régions pauvres dont parle si bien René Uhrich, l'aide aux régions se ramenant plutôt à une aide aux entreprises du centre à travers la mise en concurrence des villes.

Ce même auteur reconnaît cependant qu'une telle pseudo-décentralisation garde au moins le mérite de permettre la création de salaires et ne croit pas possible de supprimer cette politique dite « du pompier » dans le contexte du chômage (4).

Ces raisons expliquent en partie l'attitude de la Commission vis-à-vis des aides nationales qu'elle contrôle avec de plus en plus de persévérance depuis quelques années (5). On peut donc présumer que les instruments d'intervention communautaires, et notamment le FEDER, seront utilisés à d'autres fins.

En vérité, les caractéristiques du fonctionnement du FEDER, jusqu'à la mise en œuvre du règlement du Conseil du 19 juin 1984 (6), ne lui ont guère permis d'autre possibilité que de rembourser aux États membres une partie des aides qu'ils octroyaient pour l'implantation ou l'extension d'activités dans les zones défavorisées, chaque État membre ayant droit à un certain quota des dépenses du Fonds.

Le nouveau règlement a précisément eu pour objet de sortir la Communauté de cet état d'extrême dépendance vis-à-vis des autorités nationales, même s'il est vrai que ce règlement résulte une fois de plus d'un compromis entre les partisans d'une plus grande intégration et les défenseurs de la souveraineté nationale (7).

#### 2. La réforme du FEDER

La Commission aurait souhaité une extension de la section hors quota créée en 1979 et dont les ressources pouvaient être utilisées à sa discrétion, y compris en dehors des zones d'aides désignées par les États membres et pour

(3) Le rapport Guichard (18.11.1986) suggère d'utiliser la PAT en tenant compte aussi bien de l'emploi que de l'investissement (y compris immatériel), p. 67.

(4) R. Uhrich, ouvrage précité, p. 142.

(5) Voir à ce sujet l'affaire dite « suppression de l'annexe B ter », annexe au tarif des transports de marchandises SNCF qui permettait à la Bretagne de bénéficier de rabais au titre de région périphérique. (Une décision de la Commission en 1979 a supprimé cette autorisation après le 31.12.1981).

(6) JO L 169 du 28.6.1984, p. 1.

(7) J.-M. Quéméré, Les interventions du FEDER en Bretagne, CDRE, Rennes, mai 1985, p. 61.

(2) R. Uhrich, Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe, *Économica* 1983, p. 123.



des actions spécifiquement communautaires. Elle souhaitait en outre une concentration des interventions de la section sous-quota dans les régions les moins développées, ce qui aurait particulièrement pénalisé la France.

Le compromis s'est réalisé autour d'un système de fourchettes indicatives du concours minimal et maximal dont peut désormais bénéficier chaque État membre (8).

Ce système permet au FEDER de mettre les États membres en concurrence. Plus un État souhaite un retour élevé, plus il doit se conformer aux exigences de la Commission.

Précisément, la Commission est fondée, en vertu du nouveau règlement FEDER, à exiger qu'une part croissante des crédits communautaires soient affectés non plus au financement de projets individuels d'investissements, mais de programmes, soit d'initiative communautaire, soit d'initiative nationale (mais répondant tout de même dans ce dernier cas à des critères communautaires) (9).

Comme, par ailleurs, les plans de financement prévisionnels de ces programmes devront indiquer de manière distincte les différentes sources de financement nationales et communautaires, cette règle du cofinancement et les contrôles qu'elle implique de la part de la Commission devraient assurer une réelle complémentarité des concours communautaires et nationaux et mettre progressivement un terme aux pratiques nationales de substitution des aides communautaires aux aides nationales (10).

En se fondant sur l'Acte unique (article 130 D du traité), la Commission projette d'ailleurs d'inscrire dans un nouveau règlement les principes de complémentarité, partenariat et assistance applicables dans les relations entre les Fonds à finalité structurelle et les actions nationales correspondantes, ainsi que le principe de cofinancement (de programmes ou de régimes d'aides aux grands projets) (11).

Au renforcement des prérogatives de la Commission dans la gestion du FEDER, s'ajoute le rôle reconnu aux collectivités infra-étatiques, les régions notamment, aussi bien dans l'élaboration des programmes que dans leur cofinancement, tant et si bien que l'établissement de liens directs entre la Commission et les régions a pu s'amplifier (12). Parallèlement, le Parlement européen affirme de plus en plus sa vocation à promouvoir et contrôler les actions du FEDER (13). L'Acte unique étend en effet aux

(8) Entre 21,42 % et 28,56 % des concours FEDER au profit du Royaume-Uni, et entre 11,05 % et 14,74 % au profit de la France, soit dans ce dernier cas entre 1,7 et 2,25 milliards de francs pour 1987. Cette marge de 550 millions représente le double des crédits affectés à la PAT. Rapport Guichard, précité, p. 86.

(9) PNIC : Programmes nationaux d'intérêt communautaire.

(10) Sur ces pratiques, voir pour le Royaume-Uni : A.-F. Morgan, L'approche britannique de la relation PAC-politique régionale, in « Politique agricole commune et construction communautaire », Jean Raux éd., *Économica* 1984, p. 199.

(11) Proposition de règlement concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, COM (87) 376 final du 30.7.1987.

(12) Plusieurs centaines d'entretiens à Bruxelles ou sur le terrain en 1985, FEDER, 11<sup>e</sup> rapport annuel.

(13) Les dépenses du FEDER sont classées dépenses non obligatoires (DNO) sur lesquelles le Parlement exerce un pouvoir de décision finale.

décisions d'application relatives au FEDER la procédure de coopération entre le Conseil et le Parlement qui constitue une de ses innovations majeures. Certes, le Conseil pourra lui aussi, sur cette base, accentuer son emprise sur la gestion du FEDER, mais il devra se prononcer à la majorité qualifiée (ce qu'il fait d'ores et déjà pour l'agrément des programmes communautaires).

On peut donc conclure sans difficulté à l'extension réelle des mécanismes d'intégration dans le fonctionnement du FEDER, à quoi s'ajoute d'ailleurs l'augmentation sensible de ses ressources depuis 10 ans, sous la pression conjuguée du Parlement européen et des nouveaux adhérents (plus de 2 milliards d'ECU disponibles en crédits d'engagement en 1985, soit 7,5 % du budget CEE).

Un haut degré d'intégration ayant déjà été atteint également dans la conduite de certaines politiques communes, il n'est pas sans intérêt de se demander comment la Communauté a traité leur dimension régionale.

## B. Des moyens d'action régionale au travers des politiques communes et du marché intérieur

Le plus souvent la mise en œuvre des politiques communes — et il en sera sans doute ainsi de la réalisation du marché intérieur — engendre ou est susceptible d'engendrer des effets régionaux qui ne sont pas tous positifs. C'est pourquoi l'une des vocations normales du FEDER est d'intervenir en quelque sorte à titre de compensation, de réparation, parfois aussi à titre préventif.

Mais il peut paraître tout aussi judicieux de mieux prendre en compte la dimension régionale dans la mise en œuvre de telles politiques. Un exemple significatif peut être tiré de l'évolution de la politique agricole commune (14). Celle-ci, en règle générale d'incidence négative sur l'équilibre interrégional en Europe, s'est portée peu à peu à la rencontre de la politique régionale.

### 1. La PAC, responsable de disparités régionales accrues

Dans tous les États membres, les régions dont le revenu par habitant est faible comportent également la plus forte proportion d'actifs agricoles : la politique agricole a donc forcément une incidence sur ces régions. Mais dans quel sens ?

Les économistes démontrent que les disparités régionales, toutes branches confondues, se sont atténuées de 1950 à 1970, dans le contexte de convergence des taux de croissance nationaux, avant de s'accroître de nouveau entre 1970 et 1980 dans le contexte de la stagnation. Or les inégalités agricoles spatiales ont augmenté dès 1960 et sont plus accentuées que dans les autres activités après 1970 (15).

La politique agricole commune porte évidemment de graves responsabilités dans cet état de fait, que la Commission ne songe nullement à nier (16). La PAC repose

(14) Les effets régionaux des relations extérieures de la CEE constitueraient certainement un autre exemple de premier ordre, malheureusement peu étudié jusqu'à présent.

(15) P. Rainelli, Politique agricole commune et politique régionale, in « Politique agricole commune et construction communautaire », précité p. 136.

(16) Commission des Communautés européennes, Étude des effets régionaux de la politique agricole commune, Collection « Études », série politique régionale, n° 21, Bruxelles 1981.

sur deux catégories d'instruments qui ont l'un et l'autre engendré des discriminations régionales. L'organisation commune des marchés s'est tout de suite fortement différenciée suivant les produits, c'est-à-dire, compte tenu de la spécialisation régionale par production voulue par la Communauté et largement réalisée en pratique, suivant les régions. Très schématiquement, l'essentiel des financements consacrés au soutien des marchés a ainsi bénéficié aux régions du nord de la Communauté productrices de lait, sucre et céréales, au détriment des régions méditerranéennes productrices de vin et autres fruits et légumes. En outre, le principe d'unité des prix libellés en monnaie commune a également joué au profit des régions disposant des plus grands avantages structurels et — ou — monétaires (système des MCM).

La politique des structures, conçue à l'origine comme le deuxième volet à part entière de la PAC, aurait peut-être pu permettre d'apporter certains correctifs indispensables. Mais il n'y fut jamais consacré qu'une part marginale du FEOGA (moins de 5 % de la section garantie). Qui plus est, certaines des mesures les plus importantes qui furent adoptées en son nom contribuèrent elles-mêmes à accentuer fortement les déséquilibres régionaux : ainsi en fut-il de la politique des plans de développement éminemment favorable en pratique aux pays du nord de l'Europe.

Et pourtant, d'indéniables efforts ont été tentés depuis 1975 pour mieux prendre en compte la dimension régionale des interventions du FEOGA.

## 2. La PAC, à la recherche d'une dimension régionale

Le fondement juridique d'une telle orientation se trouve depuis toujours à l'article 39 paragraphe 2 du traité de Rome : dans l'élaboration de la PAC, il sera tenu compte « du caractère particulier de l'activité agricole », découlant notamment « des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ».

Longtemps négligée, cette disposition sera formellement redécouverte au moment même de la création du FEDER et servira à l'adoption de la directive sur l'agriculture de montagne et des zones défavorisées. L'indemnité spéciale de montagne connaîtra un succès qui ne se démentira jamais, de sorte que les dispositions essentielles de cette directive ont pu être reconduites sans difficulté par le nouveau règlement « structures » (17).

L'ensemble des mesures axées sur l'évolution des structures agricoles a d'ailleurs fini par s'inscrire dans un cadre régional ou du moins par prendre en compte les différences régionales. C'est ainsi que s'agissant des structures de commercialisation et transformation des produits agricoles, la contribution communautaire a été fixée à un taux supérieur dans certaines régions de la Communauté. Quant à la politique d'encouragement à la constitution de groupements de producteurs, elle bénéficie surtout, aux

régions méditerranéennes. Enfin, un grand nombre d'actions nouvelles depuis une dizaine d'années portent spécifiquement sur certaines zones défavorisées (18).

Quoique plus exceptionnelle, la dimension régionale n'est pas non plus complètement absente de l'organisation commune des marchés ; on pourrait même soutenir que le maintien d'un niveau élevé de soutien pour certains produits, tels que l'huile d'olive ou même le lait, répond au souci de maintenir le revenu de certaines catégories de producteurs, largement concentrées dans certaines régions sur des structures d'exploitation insuffisamment modernes. Plus spécifiquement, la volonté communautaire d'obtenir une limitation des quantités produites dans la plupart des secteurs de production s'accompagne parfois d'un traitement de faveur à l'intention de certaines catégories de producteurs ou de certaines régions (taxe de coresponsabilité et quotas dans le secteur du lait).

C'est toutefois en devenant chef de file de programmes de développement intégré à partir de 1980 que le FEOGA, au travers de sa section orientation secondée par les autres fonds structurels, s'est véritablement porté à la rencontre de la politique régionale. Au même moment en effet la Commission a commencé à expérimenter l'« approche intégrée » dans le cas d'opérations ayant le FEDER comme chef de file (19). Mais analyser les problèmes liés au fonctionnement des opérations et programmes intégrés, c'est s'interroger déjà sur l'efficacité de la politique régionale de la Communauté.

## II. — Une efficacité controversée

Les controverses sur l'efficacité de la politique régionale de la Communauté n'étonneront *a priori* personne. L'impact de la politique régionale européenne *ne peut pas se mesurer en termes quantitatifs* (FEDER : rapport 1985, p. 4) : pour mesurer l'impact du FEDER par exemple, il faudrait pouvoir comparer l'évolution qui se serait produite sans son intervention à celle qui a eu lieu avec son intervention. D'ailleurs, l'importance des transferts effectués au profit des régions les plus faibles paraît tout à fait marginale par rapport à leur retard (20), même en cumulant les fonds utilisés dans une optique de développement régional. Il convient d'ailleurs d'observer que la multiplication de ces instruments financiers au gré des circonstances ne peut que compliquer le problème déjà fort délicat de leur coordination (21).

(19) La responsabilité des PDI relève plus précisément à la CEE de la direction générale de l'Agriculture (DG VI), et celle des OID de la direction générale de la politique régionale (DG XVI).

(20) L'écart entre les 10 régions les plus fortes et les 10 régions les plus faibles en termes de PIB par habitant est de 10 000 ÉCU. Or, il sera investi en moyenne 17 ÉCU par habitant et par an dans ces régions grâce au FEDER. FEDER, rapport 1984, p. 4.

(21) Aux trois fonds structurels (FEDER, FSE et FEOGA-Orientation), à la Banque européenne d'investissement et au budget CECA, s'ajoutent les prêts énergie et surtout le Nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts (NIC). Voir à ce sujet l'article de Charles André, *Revue du Marché commun* 1980, n° 234, pp. 66 à 71.

(17) Règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985, JO L 93 du 30.3.1985, p. 1.

(18) Par exemple, le règlement (CEE) n° 269/79 du Conseil du 6.2.1979 instaurant une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté (JO L 38 du 14.2.1979, p. 1), le règlement (CEE) n° 1760/78 du Conseil du 25.7.1978 concernant une action commune pour l'amélioration de l'infrastructure dans certaines zones rurales (JO L 204 du 28.7.1978, p. 1). Ces textes ont été reconduits dans le cadre des Programmes intégrés méditerranéens.



La faiblesse des moyens financiers contraste quelque peu avec l'importance des moyens juridiques... et des ambitions.

Selon l'idéal communautaire en effet les objectifs de la politique régionale communautaire doivent présenter une spécificité par rapport aux politiques régionales des États membres. Ils doivent en effet répondre aux intérêts communautaires et être déterminés en fonction des disparités régionales existantes à l'intérieur de la Communauté *considérée comme un tout*. Mais n'est-ce pas utopique au regard des moyens disponibles ?

La Communauté a apporté à cette question une double réponse à l'origine de bien des problèmes :

- la concentration géographique des interventions communautaires, pour échapper au risque du « saupoudrage » ;
- le développement intégré.

#### A. La concentration géographique des interventions communautaires

La Communauté éprouve une certaine difficulté à cibler ses objectifs en termes géographiques. La Commission a cependant acquis la conviction à partir de 1981 qu'il fallait concentrer les interventions du FEDER sur les régions gravement affectées par le sous-développement structurel auxquelles serait réservée la section sous-quota (22) et sur les régions particulièrement touchées par des problèmes de déclin industriel ou les effets de certaines politiques communautaires, régions auxquelles serait prioritairement réservée la section hors-quota.

Ce choix revêtait une certaine cohérence. Certes, il existe une contradiction latente entre le principe de marché et la nécessité d'une politique de discrimination positive au profit des régions déshéritées. Plus l'accent est mis sur le premier, plus les inégalités régionales semblent s'accroître. Tenter alors de les réduire risque d'affecter « le rendement global » du système de marché. Mais n'en rien faire risque de créer des tensions susceptibles de mettre en cause l'union économique et monétaire et donc la Communauté tout entière.

Cette problématique d'un libéralisme placé sous très forte contrainte politique explique assez bien la réduction du FEDER à un simple fonds de soutien aux régions les moins développées.

L'adoption du système des fourchettes en 1984 n'a toutefois pas permis aux propositions de la Commission d'aboutir dans toute leur rigueur, ce qui n'empêche pas cette institution, dans la gestion du FEDER, de consacrer une partie toujours croissante de ses concours aux régions les moins développées (23).

Pour le reste, le FEDER n'intervient que dans les régions de la Communauté qui bénéficient d'aides à finalité régionale de la part des États.

(22) Il s'agissait des régions d'indice inférieur à 75 (Grèce, Mezzogiorno, Irlande, régions les plus défavorisées du Royaume-Uni et DOM français).

(23) Les régions gravement affectées par le sous-développement structurel bénéficiaient en 1985 de 60 % des concours contre 53,3 % en 1984. 11<sup>e</sup> rapport du FEDER, Luxembourg, p. 94.

La priorité actuellement reconnue aux régions structurellement sous développées va être renforcée dans le contexte de l'Acte unique, qui destine le FEDER à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin (article 130 c) (24).

Certaines régions, qui faisaient jusqu'à présent l'objet d'interventions du FEDER, telles que l'Ouest français ou le Sud-Ouest britannique, ne figurent dans aucune des deux catégories mentionnées.

De telles régions ne doivent-elles pas alors se tourner désormais vers le FEOGA, voire le FSE (25) ?

On sait que les « agricoles » n'aiment guère l'indice synthétique, construit à partir du chômage de longue durée et du PIB par habitant, qui sert au FEDER à classer les régions par ordre de priorité (26). Des régions aux indices acceptables peuvent présenter, pensent-ils, des handicaps agricoles graves. La hiérarchie des régions agricoles d'après leur degré de vulnérabilité par rapport à l'échéance de 1992 et l'élargissement diffère de celle qui résulte de l'indice synthétique (26 bis).

Il est cependant parfaitement clair qu'une politique même appliquée à des zones à dominante rurale ne peut être seulement agricole (27). L'aide dans le secteur agro-alimentaire des zones infra-marginales peut fort bien, dans un contexte de limitation des capacités de production agricole, se répercuter négativement sur les zones marginales initialement à peine mieux loties.

Or, la non-association ou l'insuffisante association du FEDER à la mise en œuvre des programmes de développement reviendrait à les fonder principalement sur l'aide aux structures de commercialisation et transformation des produits agricoles et à l'aménagement rural, ce qui serait trop restrictif (28).

Un quasi partage géographique des zones d'influence des deux Fonds ne serait donc pas sans inconvénient sur l'unité de conception de la politique régionale de la Communauté, même s'il devait permettre aux responsables de

(24) La proposition de règlement précité (note 11) permet d'affecter d'ici 1992 80 % des crédits du FEDER aux régions en retard de développement (PIB/hbt inférieur à 75 % de la moyenne communautaire).

(25) Selon l'avant-projet de règlement de la Commission, le FSE interviendrait :

- selon les règles d'éligibilité régionale du FEDER, donc dans les régions de fort retard structurel et les régions de reconversion ;
- de manière plus horizontale pour appuyer prioritairement les politiques nationales de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion professionnelle des jeunes.

(26) J. van Ginderachter : Les problèmes régionaux de la CEE, *Revue du Marché commun*, juin 1984.

(26 bis) Situation et évolution des régions de la Communauté élargie dans le domaine agricole. Rapport de la SEDES présenté à la Commission 1987.

(27) P. Rainelli, *op. cit.*, p. 141. Il faut d'ailleurs rappeler la position exprimée par M. Giolitti — avant l'Acte unique il est vrai : « A partir du moment où la crise des secteurs devient une crise des régions, la politique régionale doit la prendre en charge », Avant-propos du 2<sup>e</sup> rapport sur les régions de l'Europe, Luxembourg, p. 4.

(28) C'est d'ailleurs le reproche qui a pu être adressé aux Programmes intégrés méditerranéens, « super PIM » n'assurant pas une articulation suffisante avec la politique régionale.

l'agriculture et de la politique régionale de localiser les uns et les autres leurs interventions en fonction de leurs critères respectifs.

Alors même que la complémentarité des interventions des différents Fonds à finalité structurelle semblerait *a priori* évidente, les deux plus importants d'entre eux défendent volontiers des thèses divergentes sur le choix des zones prioritaires d'intervention.

Faut-il conclure à une pluralité de conceptions communautaires du développement régional selon le point de vue — sectoriel ou horizontal — qui est retenu ?

Si c'est bien le cas, la coordination des Fonds à finalité structurelle à laquelle la Commission consacre des efforts certains depuis la création d'une Task Force en 1977 — érigée en direction générale à part entière — dépasse de beaucoup les dimensions d'un simple problème administratif (29).

Ces divergences ne masquent-elles pas d'ailleurs des conflits plus profonds entre États membres, les tenants de la politique agricole et ceux de la politique régionale par exemple ?

Quoiqu'il en soit, la Commission ne contribue guère à clarifier le rôle du FEOGA qui devrait à la fois soutenir le développement rural, favoriser l'adaptation et la diversification des productions agricoles dans l'ensemble des régions les plus touchées par la réforme de la PAC et réorienter ses aides aux investissements concernant la transformation et la commercialisation des produits agricoles vers les régions en retard structurel aidées par le FEDER (30).

Les projets de la Commission prévoient ainsi l'intervention simultanée de plusieurs Fonds au cas des régions en retard structurel (FEDER + FSE + FEOGA), au cas des régions industrielles en déclin (FEDER + FSE), et au cas des régions principalement justiciables du FEOGA-Orientation (FEOGA + FSE + FEDER) : hélas le FEDER ne disposera que de 20 % de ses crédits pour ces deux dernières catégories de régions !

## B. Le développement intégré

L'orientation, sans doute la plus originale de la politique régionale communautaire, concerne les opérations intégrées de développement (OID) (31). Elles portent nécessairement sur des zones géographiques limitées, infra-régionales, affectées par des problèmes particulièrement graves, un retard de développement ou un déclin industriel ou urbain susceptibles d'affecter le développement de la région en cause (32). Grâce à l'utilisation coordonnée de ses différents instruments financiers à finalité structurelle, ainsi que des moyens nationaux et locaux, la Communauté souhaite parvenir à mobiliser « le potentiel endogène », notamment les ressources humaines, c'est-à-dire les responsables régionaux et locaux, publics

et privés. La portée politique de la démarche n'échappera à personne, puisqu'elle implique l'établissement de relations directes entre la Communauté et les autorités régionales ou locales, comme il a déjà été vu. Mais en termes socio-économiques, il s'agit d'une option en faveur d'un micro-aménagement, éloignée des impératifs d'une politique d'aménagement du territoire à l'échelle européenne et au surplus susceptible d'engendrer une concurrence entre régions. Les résultats, difficiles à apprécier pour l'instant, dépendent effectivement du degré de mobilisation obtenue ; mais il sera de toute façon extrêmement difficile de partager les responsabilités entre la multitude d'intervenants (33). Citons quelques sources de difficulté à cet égard :

— le FEOGA n'apprécie guère que des OID soient entreprises en zones rurales (34) puisque le FEDER est « chef de file » dans ce type d'opération. Il préconise bien sûr dans ce cas l'adoption de Programmes de développement intégré, techniquement proche des OID, mais ayant le FEOGA comme « chef de file » ;

— si une OID ou un PDI ont toujours pour objectif de déclencher « des effets de synergie », les critères rigides des règlements communautaires sont accusés de caser cette dynamique : alors qu'au stade de l'étude préalable, les mesures nécessaires sont envisagées dans leur globalité, il leur faut en effet au stade du programme se couler dans le moule des exigences réglementaires des différents Fonds ;

— de leur côté, les États membres doivent adapter leur système d'administration à cette nouvelle approche. En France, la volonté d'agir vite semble l'emporter, ce qui n'est naturellement pas une garantie d'efficacité (mais l'évolutivité rapide de la politique communautaire explique cette hâte). Surtout les cloisonnements du système administratif français se concilient mal avec la nécessité d'une coordination horizontale des actions aux différents niveaux (35).

La complexité procédurale globalement reprochée par le rapport Guichard aux interventions communautaires semble effectivement correspondre au vécu administratif français (36), mais la Communauté ne saurait en être déclarée seule responsable.

Un autre argument utilisé dans ce même rapport pèse plus lourd : le FEDER ne permettrait pas une véritable approche européenne de l'aménagement du territoire, soucieuse de promouvoir de grandes opérations d'infrastructures, d'intégrer les régions en retard au réseau européen des communications modernes et de faciliter ainsi la création de « milieux réceptifs » aux « zones d'innovation » (P. Urich, ouvrage précité).

(29) P. Bourin, La coordination des instruments financiers communautaires à vocation structurelle. CDRE, Rennes, octobre 1983.

(30) Réussir l'Acte unique — Une nouvelle frontière pour l'Europe, COM (87) 100 final du 15.2.1987, p. 19.

(31) G. Bernardini : Les opérations intégrées de développement, *Revue du Marché commun*, mai 1982, p. 265.

(32) Règlement n° 1787/84, précité, article 34. Sur le contenu et les modalités de mise en œuvre de l'approche intégrée, voir COM (86) 401 final.

(33) Le rapport Guichard parle d'une dilution des responsabilités.

(34) Une OID est en cours d'étude en Bretagne centrale.

(35) Dans le cas des PIM, voir J. Boudant, Les programmes intégrés méditerranéens, *Revue de Droit rural*, septembre 1986, p. 264.

(36) Rapport Guichard, Propositions pour l'aménagement du territoire, novembre 1986. Le onzième rapport FEDER fait état de difficultés dans l'élaboration du programme spécifique « Grand sud-ouest » comme d'ailleurs des premiers PNIC.



Sans doute la Communauté se préoccupe-t-elle de recherche et de développement technologique, puisque l'Acte unique jette les bases juridiques d'une politique dans ce domaine, précisément dans le titre qui suit celui consacré à la politique régionale. Mais ces deux nouveaux titres du traité CEE semblent s'ignorer mutuellement.

Des décisions du Conseil vont pourtant timidement dans le sens du « mariage » entre innovations et régions défavorisées : ainsi le programme STAR destiné à permettre un meilleur accès de ces régions aux services avancés de télécommunications et le programme Valoren pour valoriser leur potentiel énergétique endogène (37). Mais elles ne s'appliquent là encore que dans les régions prioritaires les plus défavorisées (pour le Royaume-Uni, l'Irlande du Nord ; pour la France, les DOM et la Corse).

Malgré leur ampleur, les PIM ne peuvent non plus prétendre accéder à une telle dimension, étant essentiellement axés sur des objectifs agricoles.

Il ne faut donc pas attendre de la politique régionale européenne la promotion des euro-régions que le grand marché pourrait faire plus sûrement émerger.

La Commission estime par exemple que la mise en œuvre d'un programme à moyen terme d'infrastructures de transport d'intérêt européen devrait être financée par une mobilisation accrue des fonds privés, même si elle n'exclut pas de donner à certains projets « un label d'intérêt européen » et de jouer le rôle de catalyseur financier en liaison étroite, le cas échéant, avec ses programmes de développement et de soutien structurel » (38).

Il résulte ainsi de toutes les évolutions en cours que certaines régions risquent d'être largement exclues de la manne communautaire. Les circuits du FEDER passent de plus en plus soit par les régions souffrant des déficiences structurelles les plus graves, soit par les régions sinistrées sur le plan industriel, et ceux du FEOGA-Orientation par les régions méditerranéennes. Ainsi la Bretagne, longtemps première région française bénéficiaire du FEDER, et plus largement le grand ouest français, sont sans doute en train de disparaître des préoccupations régionales de la Commission (39).

Il est vrai que la Bretagne a aujourd'hui 70 régions derrière elle au regard de l'indice communautaire synthétique, la Basse-Normandie 60 et le Poitou-Charentes 52 (respectivement indices 98, 95, 3, 90, 7) (40).

Le Sud-Ouest britannique (Cornwall-Devon) se trouve dans une situation identique avec un indice très honorable de 96,8.

Les négociations ouvertes à Copenhague en décembre 1987 et conclues à Bruxelles en février 1988 ne pouvaient permettre de réintégrer ces régions dans les circuits du FEDER, malgré l'accroissement sensible des crédits (41).

Il est cependant à souhaiter que le FEOGA puisse aider certaines d'entre elles à affronter les difficultés du secteur agricole qui sont quelquefois réellement plus graves (Bretagne, Basse Normandie) que ne le laisserait présumer l'indice synthétique. Mais dans quelles conditions de telles interventions seront-elles possibles ? Il appartient à la Communauté de répondre à cette question dans le cadre un peu étroit il est vrai de la politique agricole commune.

(37) Règlements (CEE) n° 3300/86 et 3301/86 du Conseil du 27.10.1986, JO L 305 du 31.10.1986, pp. 1 et 6.

(38) Réussir l'Acte unique, précité, p. 21.

(39) Le programme intégré Ouest proposé par le CELIB a peu de chance d'être bien accueilli par la Communauté, note du CELIB, Lanester, 28.4.1987.

(40) Troisième rapport de la Commission des CE sur les régions de l'Europe. COM (87) 230 du 21 mai 1987.

(41) En février 1988, les Neuf ont décidé de porter les crédits des Fonds structurels de 7 milliards d'ECU à environ 13 milliards en 1992, ce qui représenterait alors environ 1/4 du budget communautaire.

# LA COMMISSION DE COOPÉRATION FRANCE-R.F.A. : UN INSTRUMENT BILATÉRAL DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE \*

Jean-Philippe ARNOLD

*Docteur en droit, D.E.A. de sociologie, conseiller  
extérieur à la Commission*

Les États ont cherché à s'organiser et à favoriser la coopération supranationale. Différents instruments destinés à réaliser les buts fixés ont été mis en place. Les gouvernants ont, en particulier, institué des organisations internationales intergouvernementales (1), ils ont également signé des accords multilatéraux ou bilatéraux.

Ainsi, le 22 janvier 1963, le général de Gaulle et le chancelier fédéral Adenauer paraphaient au Palais de l'Élysée une Déclaration commune et un Traité franco-allemand qui est entré dans l'histoire comme un document mettant fin à la rivalité séculaire entre le peuple français et le peuple allemand (2).

Par la signature du Traité franco-allemand, la coopération entre les deux pays a reçu une existence juridique et a été placée dans un cadre institutionnel. Ce dernier a donné naissance à un réseau dense de relations, au point de devenir un élément central de la vie politique, économique et culturelle interne aux pays signataires, puis un instrument bilatéral de la construction européenne. En effet, l'axe franco-allemand joue un rôle essentiel au sein de la Communauté économique européenne. La dynamique découle de la nomination de deux Coordinateurs, l'un Français, l'autre Allemand, qui président les Commissions interministérielles constituées dans les deux pays (3). Les Commissions comprennent des représentants de toutes les administrations intéressées (4). Leur rôle consiste à coordonner l'action des ministères intéressés et de faire périodiquement rapport au gouvernement sur l'état de la coopération franco-allemande.

Les Coordinateurs jouent un rôle déterminant. En effet, ils participent à la préparation de consultations semestrielles et aux sommets, où ils sont membres des délégations. Leurs fonctions les conduisent à procéder à des échanges de vues permanents, à suivre le développement de la coopération franco-allemande et à formuler des suggestions visant à l'améliorer ou à englober des domaines supplémentaires aux prescriptions du texte constitutif. Le Traité comprend deux parties. La première s'occupe de l'organisation de la coopération, la seconde du programme commun. Le programme prévu expressément, à l'origine, se limitait à trois domaines : les affaires étrangères, la politique en matière de sécurité et les affaires culturelles. Cependant, la coopération et le suivi par la Commission franco-allemande, se sont développés au-delà des domaines mentionnés initialement au Traité et s'étendent aujourd'hui, à des degrés différents, à l'ensemble des services gouvernementaux des deux pays. Notre propos dans cette étude sera de présenter synthétiquement les mécanismes et réalisations de la Commission de coopération

(1) Voir Jean-Philippe Arnold : « Contribution à la connaissance juridique des organisations européennes », « Le laboratoire européen de biologie moléculaire », *Revue du Marché Commun*, 1985, n° 287, pp. 282-286.

(2) Le Traité franco-allemand est parfois appelé Traité de l'amitié ; ce n'est pas exact il s'appelle : « Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande ».

(3) Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1986, le Coordinateur français est M. André Bord, ancien ministre. Le Coordinateur allemand est M. Rainer Barzel, ancien ministre, ancien président du Bundestag (*Dernières Nouvelles d'Alsace* (D.N.A.) du 27.10. 1986).

(4) Suite à l'initiative du président André Bord, il est le cas échéant fait appel à des conseillers extérieurs.

(\*) L'auteur attire l'attention des lecteurs sur le fait qu'il publie cet article à titre personnel et n'engage en aucun cas la Commission. Il tient à remercier le président André Bord.



France-RFA. Nous aborderons successivement les domaines de coopération expressément prévus dans le programme commun du Traité franco-allemand du 22 janvier 1963 (I) et l'extension de l'esprit du texte, faite à certains domaines de coopération (II) (5).

## I. — Les obligations juridiques découlant du traité

Trois domaines de coopération sont expressément prévus par le Traité : les affaires étrangères (A), la politique en matière de sécurité (B) et les affaires culturelles (C).

### A. Les affaires étrangères (6)

Il convient de distinguer le programme et son organisation.

#### a. Le programme

Quatre centres d'intérêt ont retenu l'attention des signataires.

1. Les États ont l'obligation de se consulter avant toute décision concernant les questions importantes de politique étrangère et en premier lieu sur les questions d'intérêt commun. Cette consultation doit permettre d'adopter une position analogue et porte en particulier sur :

- les problèmes relatifs aux Communautés européennes et à la coopération politique européenne ;
- les relations Est-Ouest à la fois sur le plan économique et sur le plan politique ;
- les affaires traitées au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et des diverses organisations internationales intergouvernementales auxquelles la France et la République fédérale d'Allemagne participent (7).

2. La collaboration en matière d'information doit être poursuivie et développée.

3. En matière d'aide aux pays en voie de développement, les deux gouvernements confrontent systématiquement leurs programmes en vue de maintenir une étroite coordination. Ils doivent étudier la possibilité d'entreprendre des réalisations communes.

4. Les deux États étudient, dans le cadre du Marché commun, les moyens de renforcer leur coopération dans les secteurs importants de la politique économique. Ainsi, des domaines tels que la politique agricole et forestière,

la politique énergétique, les problèmes de communications et de transports, de développement industriel et la politique des crédits à l'exportation ont été expressément visés par le Traité.

### b. L'organisation

L'action du ministère des Affaires étrangères, co-responsable de la coopération, se traduit par des réalisations actives et des actes de suivi et de contrôle.

#### 1. Le rôle incitatif joué par le ministre des Affaires étrangères

Les ministres des Affaires étrangères veillent à l'exécution du programme. Ils doivent se réunir tous les trois mois, les hauts fonctionnaires chargés respectivement des affaires politiques, économiques et culturelles se réunissent chaque mois (8).

Le rythme des rencontres des chefs d'État ou de gouvernement répond au programme prévu (9). Deux fois par an alternativement dans chacun des deux pays, des Sommets ont lieu (10). En fonction des sujets, différents membres des gouvernements respectifs sont présents. Cependant, le Premier ministre français, les ministres des Affaires étrangères, le ou les ministres de l'Économie et des Finances ainsi que les Coordinateurs pour la coopération franco-allemande participent toujours à ces réunions.

De plus, les missions diplomatiques et les consulats des deux pays ainsi que leurs représentations permanentes auprès des organisations internationales intergouvernementales, prennent les contacts nécessaires sur les problèmes d'intérêt commun et échangent leurs opinions sur les questions internationales d'actualité.

#### 2. Le suivi de certains dossiers

Il présente différents aspects.

##### *Les Communautés économiques européennes*

En matière de construction européenne vingt-quatre années de Traité franco-allemand sont autant d'années de coopération étroite et intensive au sein des Communautés européennes. Le cadre institutionnel prévu par le Traité a favorisé l'intégration européenne. Les questions européennes et de politique communautaire sont soulevées régulièrement. Cela répond à l'importance de la Communauté européenne pour l'économie et les citoyens des deux pays. La coopération franco-allemande est la base et la clef de l'unification européenne dont elle est le moteur déterminant. Ainsi, les craintes de bilatéralisation qui auraient pu être exprimées lors de la conclusion du Traité ne se sont pas vérifiées.

(5) Voir Carl Otto Lenz et Helga Wex : « Die Deutsch-französische Zusammenarbeit » (La coopération franco-allemande), Bonn 1983.

(6) Traité II<sup>e</sup> partie, A.

(7) Il s'agit notamment : du Conseil de l'Europe, de l'Union de l'Europe Occidentale, de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.), des Nations Unies et leurs institutions spécialisées.

(8) Traité, 1<sup>re</sup> partie, 2.

(9) Traité, 1<sup>re</sup> partie, 1.

(10) Le 48<sup>e</sup> sommet franco-allemand s'est réuni les lundi et mardi 27 et 28 octobre 1986 à Francfort, R.F.A., autour du président Mitterrand et du chancelier Kohl. D.N.A. 24.10.1986, *Le Monde* 26 et 27 octobre 1986.

### *La coopération en matière d'information*

En ce qui concerne la coopération dans le domaine des média et de l'information (11), il existe depuis le début des années 1970 entre la Documentation française (12) et l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral (13) un échange permanent dans le domaine du traitement des données et de la documentation politique. Des groupes d'experts se réunissent à des intervalles d'environ un an et demi. Au cours de ces réunions les questions traitées ont porté sur des questions intéressantes la mise en place et l'organisation des grandes banques de données, la mémorisation de textes complets, la distribution systématique des informations.

Les pays sont liés depuis le 29 avril 1980 par une convention portant sur la coopération technique et industrielle en matière de satellites de radiodiffusion. Le développement des nouveaux média, en particulier, de la radiodiffusion par câbles et satellites a confié aux Commissions interministérielles de coopération de nouvelles tâches. Une réflexion approfondie a été lancée pour la création d'une chaîne de télévision européenne dans laquelle la production franco-allemande pourrait avoir une place de choix.

### *L'aide aux pays en voie de développement*

Le Traité prévoit, en matière d'aide aux pays en voie de développement, que « les deux gouvernements confronteront systématiquement leurs programmes en vue d'obtenir une étroite coordination » et qu'ils « étudieront la possibilité d'entreprendre des réalisations en commun » (14).

Depuis la signature du Traité les ministres compétents des deux pays se sont rencontrés en moyenne une fois par an en consultation bilatérale pour examiner les thèmes importants de caractère général intéressant la politique du développement.

Des entretiens de coordination auxquels participent des fonctionnaires techniques ont également lieu à intervalles irréguliers. Les discussions portent en principe sur des projets ponctuels. Il existe aussi des contacts de travail entre institutions subordonnées chargées de la politique du développement dans les deux États. A titre d'exemple dans le domaine de la production d'énergie, il faut mentionner la construction de différentes centrales hydro-électriques et la création d'un centre régional de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest en vue de l'utilisation de l'énergie solaire (15).

### *Politique des crédits à l'exportation, financement des exportations*

Le Traité prévoit que « les deux gouvernements étudieront en commun les moyens de renforcer leur coopé-

ration dans d'autres secteurs importants de la politique économique, tels que... la politique des crédits à l'exportation (16) ».

Ainsi, dès 1963, les signataires ont saisi l'importance de l'exportation pour le développement économique des deux pays et, la nécessité d'organiser des conditions de financement dans la concurrence internationale (17).

En conclusion, l'on peut souligner que la coopération prévue au Traité a permis d'obtenir un degré élevé de transparence des systèmes respectifs de financement et d'assurance de la France et de la République fédérale d'Allemagne.

### *B. La politique en matière de sécurité (18)*

Le Traité franco-allemand a attribué une importance essentielle au domaine de la coopération relative à la défense.

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- sur le plan de la stratégie et de la tactique, les autorités compétentes des deux pays doivent aboutir à des conceptions communes ;

- les échanges de personnel et la formation commune entre les armées sont la règle ;

- en matière d'armement, les gouvernements s'efforcent d'organiser un travail en commun dès le stade de l'élaboration des projets d'armement appropriés et de la préparation des plans de financement (19) ;

- les gouvernements mettent à l'étude les conditions dans lesquelles une collaboration franco-allemande peut être établie dans le domaine de la défense civile.

Au niveau des modalités de la coopération, le Traité fixe des rencontres régulières des ministres de la Défense et des chefs d'État-major (20). La densité des contacts bilatéraux ainsi que la coopération entre les ministères de la Défense ou les forces armées des deux pays ont répondu à l'esprit du texte. En particulier, un comité de direction de haut rang a été institué en vue d'assurer la préparation et la continuité du dialogue en matière de politique de défense et de sécurité.

Le comité s'est constitué le 7 décembre 1982 à Paris en tant que « Commission franco-allemande sur la sécurité et la défense » et a donné naissance à différents groupes de travail.

Au regard des réalisations concrètes la coopération s'est manifestée dans les domaines suivants : dialogue continu, formation, stages, manœuvres militaires, jumelages, logistique et travail commun en matière d'armement.

(11) Traité II, A, 2.

(12) D.F.

(13) B.P.A.

(14) Traité II, A, 4.

(15) Le Centre, comprenant neuf États membres, est situé à Bamako (Mali) et a pour tout but d'expérimenter de nouveaux procédés et de former des spécialistes. Voir également en matière de coopération agricole p. 26 du rapport précité.

(16) Traité II, A, 4.

(17) Les pays collaborent au niveau bilatéral et à l'échelon multilatéral en particulier au sein des Communautés européennes, de l'O.C.D.E. et de l'Union de Berne.

(18) Traité II, B.

(19) Des instituts franco-allemands de recherche opérationnelle ont à cet fin été créés ; par exemple l'institut de recherche franco-allemand de Saint-Louis (I.S.L.).

(20) Traité I, 3, a.



### C. Les affaires culturelles

Le Traité a porté un accent important sur la coopération culturelle (21). Nous envisagerons successivement le contenu et les moyens de la coopération.

#### a. L'essence du texte

L'effort de rapprochement doit porter principalement sur l'enseignement des langues, le problème des équivalences et la coopération en matière de recherche scientifique.

Dans le but d'atteindre les objectifs fixés, les États ont créé l'Office franco-allemand pour la jeunesse.

L'Office est dirigé par un conseil d'administration et dispose d'un fond commun autonome.

#### b. Les modalités de la coopération

Elles peuvent présenter différents aspects.

##### 1. Les rencontres

Le président de la République française et le Chancelier fédéral allemand se réunissent deux fois par an en consultation au sommet.

Il est à observer que la délégation allemande comprend toujours un ministre-président d'un gouvernement de Land (22). Ce dernier désigné par le gouvernement fédéral pour une période de quatre années après cooptation de la conférence des ministres-présidents, a la charge de « plénipotentiaire de la République fédérale d'Allemagne pour les affaires culturelles dans le cadre du Traité sur la coopération franco-allemande (23).

Cette construction juridique a vocation de tenir compte de la souveraineté des Lands en matière culturelle (24).

##### 2. Les échanges culturels et professionnels

Depuis l'entrée en vigueur du Traité, les échanges culturels se sont intensifiés. De cette manière, il a été possible d'atteindre des résultats considérables (25). Un rôle essentiel a été joué par l'Office franco-allemand pour la jeunesse. Les activités de formation et de coopération culturelle, professionnelle et scientifique sont également exemplaires.

L'Office franco-allemand pour la jeunesse a été créé en 1963 (26) en tant qu'organisation autonome ayant pour mission de resserrer les liens existant entre les jeunes Français et les jeunes Allemands et d'approfondir leur compréhension mutuelle (27). Les deux ministres de la jeunesse sont présidents du conseil d'administration de l'Office qui décide des questions importantes du domaine des relations franco-allemandes de jeunesse.

Ainsi, l'Office franco-allemand pour la jeunesse a élaboré de nombreuses formes d'échanges. Il organise des rencontres de groupes d'élèves, d'étudiants, d'apprentis et de jeunes travailleurs ainsi que des séjours d'études et de travail. L'Office a également pour missions de s'occuper de la promotion linguistique extra-scolaire, de la formation pédagogique, de la recherche et de l'information sur l'autre pays. Son activité s'étend donc à tous les domaines intéressant la jeunesse ; notamment les écoles et universités, l'action extra-scolaire en faveur des jeunes, le sport, les jumelages des villes et les échanges à caractère professionnel.

Depuis quelques années, l'Office consacre respectivement un quart environ de son budget à des mesures d'aide à l'action d'organismes privés ou publics en faveur des jeunes ; un cinquième environ à des programmes de caractère professionnel, et un dixième environ aux échanges sportifs, universitaires et scolaires.

##### 3. Les activités de formation et de coopération

Il existe deux activités principales : l'enseignement et la coopération scientifique.

Près de trois millions d'élèves et de nombreux adultes étudient la langue du pays partenaire (28). L'apprentissage de la langue revêt une importance toujours plus grande du point de vue économique. Les imbrications financières et économiques entre la France et l'Allemagne n'ont cessé de se resserrer au cours des dernières années. En conséquence, les deux pays se sont assignés pour tâche d'améliorer sans relâche la qualité de l'enseignement des langues étrangères (29).

Trois lycées franco-allemands, respectivement à Sarrebruck, à Fribourg-en-Brigau et Buc près de Versailles ont été créés. Il existe aussi des sections franco-allemandes dans de nombreux collèges et lycées des deux pays.

Dans le domaine des échanges universitaires, des programmes sont destinés aux étudiants et aux professeurs (30).

(21) Traité II, c.

(22) Arrangement du 6 février 1969.

(23) L'actuel plénipotentiaire est M. Lothar Späth, ministre-président du Baden-Württemberg (D.N.A. 6 mars 1987).

(24) En fait, un tel plénipotentiaire n'existe que dans le cadre de la coopération franco-allemande, car les accords de 1963 comprennent une déclaration commune élevée au rang de traité international.

(25) La Déclaration culturelle commune de février 1981 mentionne la coopération dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche des sciences appliquées et de la technologie auxquels il convient d'accorder une attention particulière.

(26) Traité, II, c, 2.

(27) A l'origine, l'Office pour la jeunesse comprenait deux sections, l'une à Paris et l'autre à Bonn, elles ont été regroupées en 1973 à Rhöndorf près de Bonn, un bureau extérieur subsistant à Paris.

(28) L'accord scolaire de Hambourg signé en octobre 1971 y a contribué de façon essentielle. Les ministres-présidents allemands décidèrent qu'une langue étrangère vivante ou le latin pouvait être choisi.

(29) Un programme d'action existe depuis 1981. Un plénipotentiaire allemand et le ministre de l'Éducation nationale procèdent tous les trois ans à un échange de vues sur sa mise en pratique.

(30) Des accords ont été passés entre des universités, l'Office allemand d'échanges universitaires (D.A.A.D.) joue un rôle clef en ce domaine.

Cependant, les échanges franco-allemands ne doivent pas être réservés aux scolaires et universitaires. Il existe depuis 1980 un programme de formation professionnelle destiné aux jeunes et aux adultes (31). Les chambres de commerce françaises et allemandes organisent des séjours pour les apprentis. Les participants travaillent pour partie en entreprises et, consacrent le reste de leur temps à des visites et autres activités (32).

La recherche scientifique commune a apporté une contribution importante au développement de l'amitié franco-allemande. Le volume et l'intensité de la coopération sont particulièrement illustrés par son extension aux domaines de la technologie de pointe comme l'énergie nucléaire (33) et le domaine spatial.

## II. — L'extension de la coopération au-delà des domaines prévus initialement au Traité

La coopération entre les deux pays n'a cessé de se développer au point de toucher tous les domaines. Ainsi, des mesures communes ont vu le jour en matière de politique économique et financière (34), et d'infrastructure et d'aménagement du territoire (35). Des initiatives spécifiques ont aussi été prises par le Coordinateur français. Nous nous intéresserons tout particulièrement à l'action réalisée dans les technologies de pointe (A) et la fonction publique internationale (B).

### A. Les technologies de pointe

La Commission interministérielle de coopération a participé à trois programmes essentiels de développement de technologies européennes (36). Si le programme de traitement de données UNIDATA a été dissout fin 1975, les satellites de télécommunications Symphonie, les lanceurs spatiaux Ariane, et l'entreprise Airbus poursuivent leur magistrale avancée.

(31) Un secrétariat franco-allemand sis à Sarrebruck est chargé d'organiser ces échanges qui durent plusieurs semaines.

(32) La fondation Robert Bosch finance des voyages scolaires pour des classes de lycées techniques et professionnels.

(33) Par exemple le réacteur à très haut flux de l'institut Max Von Laue, Paul Langevin construit à Grenoble en 1967, auquel se sont joints les Britanniques, puis les Espagnols.

(34) Voir rapport Lenz, Wex précité pp. 61 et s.

(35) Rapport p. 98 et spécialement en matière de transports et de voies de communication, de postes et télécommunications et de coopération dans les régions frontalières.

(36) L'énergie nucléaire et la sécurité des réacteurs ont également été suivis par la Commission. Accords de Nice 1976, Accords administratifs du 29 mars 1976, Accord du 28 septembre 1978.

### a. Les programmes de satellites et de lanceurs spatiaux

Dès 1967, la République française et la République fédérale d'Allemagne ont convenu de concevoir le premier satellite européen de télécommunications, le satellite expérimental Symphonie, de le lancer et de l'utiliser en commun pour la transmission expérimentale d'émissions radio-diffusées et télévisées, de communications téléphoniques et télégraphiques et, de données scientifiques.

La coopération franco-allemande s'est poursuivie par le développement et la fabrication en commun (37) de deux satellites de radiodiffusion directe (38). Il a également été prévu par l'échange de lettres franco-allemandes (39), d'effectuer la fabrication et la commercialisation des satellites de radiodiffusion développés dans le cadre de ce projet.

Les satellites ont été placés dans leur position géostationnaire, à l'aide du lanceur européen Ariane. La société Arianespace a reçu des ordres de lancement émanant d'institutions nationales et internationales (40). L'Agence spatiale européenne suit ces programmes.

D'autres réalisations tels les satellites d'exploitation commerciale français Telecom 1 ou la navette européenne Hermès se développent actuellement. Le cadre européen a même été dépassé suite à l'adhésion au programme euro-américain Spacelab.

### b. Airbus

La coopération bilatérale à l'origine (41) entre les deux entreprises partenaires : l'Aérospatiale et la Deutsche Airbus GmbH n'a cessé de progresser et fonctionne aujourd'hui de manière impressionnante. Cela est valable pour les développements techniques et la collaboration administrative et financière. L'excellente qualité des réalisations produites a permis de faire d'Airbus un programme européen incluant six pays au total (42). Le dernier né de la série Airbus, le A 420 apparaît déjà comme une réussite (43).

### B. La fonction publique internationale

Le Coordinateur français dont la mission initiale était de suivre les développements au sein des organisations

(37) Accord du 29 avril 1980.

(38) TV-SAT et TDF 1, conçus conformément aux dispositions de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications de 1977.

(39) 22 septembre 1982.

(40) INTELSAT, EUMETSAT, EUTELSAT, voir Ch. Morrow : « Le système EUTELSAT » A.F.D.I., 1985, pp. 803-811.

(41) 1969.

(42) La République française, la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique.

(43) Dans le domaine de la recherche aéronautique, la France et l'Allemagne coopèrent étroitement avec d'autres partenaires européens au sein du « Group for Aeronautical Research and Technology in Europe » (GARTEUR) ainsi que pour la mise au point d'une soufflerie transsonique européenne (ETW) chez Dornier à Friedrichshafen.



internationales intergouvernementales a été appelé à s'intéresser au sort des personnels employés par ces organismes.

En effet, la fonction publique internationale (44) emploie environ 100 000 personnes dont 12 000 Français.

Ces derniers servent dans des organisations internationales intergouvernementales qui peuvent être regroupées en quatre grands ensembles :

- le système des Nations Unies ;
- les institutions des Communautés européennes ;
- les Organisations dites coordonnées (45) ;
- les Organisations à caractère scientifique, technique et culturel (46).

Les liens qui unissent les ressortissants français aux organisations internationales intergouvernementales dont ils dépendent se traduisent par des modalités et des titres divers. Ainsi, ils peuvent exercer des fonctions au siège ou sur le terrain, en qualité de fonctionnaire, de boursier, d'expert, d'expert associé, de visiteur, de consultant, de volontaire et ce, avec un contrat de travail de durée déterminée ou de durée indéterminée (47).

La diversité des situations et le nombre croissant des difficultés rencontrées par les Français fonctionnaires internationaux ont conduit le Coordinateur français à suivre et à apporter son soutien aux dossiers à l'étude.

Il s'est tout particulièrement intéressé à l'insertion dans la fonction publique française (48) ; à la couverture con-

tre le risque chômage (49), à la protection sociale (50) et au détachement des fonctionnaires de la fonction publique française (51).

Les premiers résultats apparaissent comme positifs et prometteurs.

## Conclusion

Au seuil de 25 années d'existence, la commission de Coopération franco-allemande aurait pu être moribonde. Cependant, elle ne cesse de jouer un rôle important et déterminant en matière de relations internationales.

Il est vrai que depuis la nomination, côté français, de M. André Bord, une intensification de la coopération est apparue.

La Commission réactivée pourrait, grâce au dynamisme du président André Bord et à l'intérêt qu'il a réussi à susciter chez des personnalités tel M. Lothar Spaeth, jouer en cette fin de XX<sup>e</sup> siècle un rôle déterminant.

Déjà de nombreuses actions sont développées, des projets sont à l'étude. Il serait pourtant souhaitable que le magnifique outil que constitue la Commission soit sollicité au maximum de ses capacités.

Heidelberg, avril 1987

(44) Sur la fonction publique internationale voir notamment : A. Plantey « Droit et pratique de la fonction publique internationale », Paris, CNRS, 1977 ; D. Ruzié « La condition juridique des fonctionnaires internationaux », J.D.I., 1978, n° 4, pp. 868-877 ; P. Weil, « La nature du lieu de la fonction publique dans les organisations internationales », R.G.D.I.P., n° 273, p. 276 ; M.-B. Ake-Hurst « The Law Governing Employment in International Organisations », Cambridge University Press, 1967, p. 209.

(45) Il s'agit du Conseil de l'Europe, de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ; de l'Union de l'Europe occidentale ; de l'Agence spatiale européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économique. D'autres organisations intergouvernementales tel l'Office européen des brevets s'inspirent des organisations coordonnées. Toutes ont leur siège ou un bureau en France ou en R.F.A.

(46) Par exemple en l'espèce le Laboratoire européen de biologie moléculaire et l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral, toutes deux sises en R.F.A.

(47) En effet, la fonction publique internationale est, exception faite des Communautés européennes et de l'Office européen des brevets, marquée par une conception formellement contractuelle du lien d'emploi et de subordination.

(48) Jean-Philippe Arnold : « L'insertion dans la fonction publique française de Français ayant servi dans des organisations internationales intergouvernementales » A.F.D.I. 1985, pp. 876-883.

(49) Jean-Philippe Arnold : « La couverture du risque chômage des Français qui servent dans les organisations internationales intergouvernementales ». *Revue de droit sanitaire et social*, 1986, pp. 709-715.

(50) Jean-Philippe Arnold : « La protection sociale des Français qui servent dans les organisations internationales intergouvernementales », A.F.D.I., 1986.

(51) Jean-Philippe Arnold : « Le détachement des fonctionnaires de la fonction publique de l'État français dans une organisation internationale intergouvernementale » *Revue française de droit administratif*, 1987.

# LES MÉTAPHORES DU DISCOURS EUROPÉEN

N. SCHUMACHER

Docteur en philosophie et lettres

Par « européen » il faut entendre ici le sens allusif qui s'est développé depuis 1950 environ, à savoir « relatif à l'intégration européenne » (1). Le « discours européen » est donc, en principe, l'ensemble de ce qui est dit à propos de l'intégration progressive de l'Europe occidentale ; le cadre principal de ce discours est celui des Communautés européennes.

Les sources utilisées vont des documents officiels, naturellement pauvres en métaphores, aux déclarations d'« Européens » éminents, des discours parlementaires aux commentaires de presse. La période envisagée court de la déclaration de Robert Schuman, le 9 mai 1950, au 30 juin 1987, jour où l'on a célébré le 30<sup>e</sup> anniversaire de la Communauté économique européenne.

C'est là un très vaste domaine que l'on ne peut prétendre épuiser. Mais en le parcourant, j'ai été frappé par la récurrence de certaines images, d'autant qu'elles sont relativement rares dans un discours plutôt abstrait.

« Métaphore » est pris ici dans son sens le plus large, d'image fondée sur un rapport d'analogie. En fait, je retiens aussi des comparaisons ainsi que certaines métonymies, figures fondées sur la contiguïté, parce que ces différentes figures vont dans le même sens et contribuent par leur convergence à former une sorte d'image globale du thème envisagé.

Bien souvent, ces figures font partie du langage courant, il s'agit notamment de métaphores lexicalisées. Comme l'a fait remarquer Albert Henry dans un passage de « Métonymie et Métaphore », où il commente la notion de « Bildfeld », proposée par Harald Weinrich :

« Un champ métaphorique serait un produit objectif et potentiel qui fait partie de la langue en tant qu'institution sociale... Le plus souvent, le locuteur ne crée pas véritablement une métaphore vraiment originale, il exploite les champs existants, il actualise des métaphores déjà potentielles » (2).

Pour limiter le sujet à l'essentiel, nous ne retiendrons ici que les figures qui accompagnent de façon répétée et convergente les grands thèmes européens, soit : la notion d'Europe, l'état de l'Europe tel qu'il est perçu au départ, l'entreprise d'intégration elle-même et enfin, la façon dont les Européens voient cette entreprise.

Ne sont donc pas reprises dans cette brève étude :

a) les métaphores *occasionnelles* qui viennent sous la plume de tel ou tel commentateur, comme par exemple : « Ce ne sont là que des exemples... quelques  *fils d'une trame*  qui se tisse et s'allonge chaque jour. C'est ce tissu de plus en plus serré qui constitue la réalité profonde de la Communauté » (3) ;

b) certaines métaphores qui se rapportent à des aspects partiels de la question, telles que ces hyperboles bien connues du grand public et qui font allusion aux excédents de la politique agricole commune : « Ils (les agriculteurs) me parlent avec colère de  *lacs de lait et de montagnes de beurre*  » (4) ;

c) certaines métaphores « techniques » qui donnent une expression concise à une réalité assez complexe, comme, dans la série des prix agricoles :  *prix de seuil*  et  *prix d'écluse* , les prix minima de certains produits agricoles admis à l'importation dans le Marché commun.

## I. — La notion d'Europe

Avant de voir par quelles métaphores elle s'exprime, il nous faut d'abord rappeler que, dans le contexte envisagé, le mot s'est spécialisé à deux points de vue.

Tout d'abord, il s'est produit une association tellement étroite entre le terme « Europe » et la notion « Europe unie » ou encore « unification/intégration de l'Europe » que « Europe » exprime ce sens en raccourci. Ceci est déjà perceptible dans la déclaration précitée du 9 mai 1950, où — après avoir parlé de l'Europe unie — l'orateur enchaîne :

(1) Voir N. SCHUMACHER, *Der Wortschatz der europäischen Integration*, Volume 27 de *Schriften des Instituts für deutsche Sprache*, Düsseldorf 1976, pp. 136 et ss.

(2) A. HENRY ALBERT, *Métonymie et Métaphore*, Académie royale de Belgique, Mémoires de la classe de lettres, T. LXVI, Fascicule 2, Bruxelles 1984 p. 105.

(3) P. WIGNY, *Un témoignage sur la Communauté des Six*, CECA, 1957, p. 26.

(4) M. GAUTHIER, *Débat sur les prix agricoles*, 23-26/3/1981, dans le *Journal officiel des Communautés européennes*, Débats du Parlement, Vol. 1-269, p. 66.



« L'Europe ne se fera pas d'un coup, mais dans une construction d'ensemble » (5).

Cette acception se retrouve d'ailleurs, avec des nuances, dans tous les dérivés : *européen, Européen, europé (an) isme, europé (an) iser, europé (an) isation*. Ce phénomène lexical, que F. Dornseiff appelait « Poin-tierung », nous pourrions le baptiser « focalisation » et le sens niveau qui apparaît ainsi de « sens allusif » ou encore « sens emphatique », car il suppose une allusion à une réalité bien connue des destinataires et l'exprime avec une certaine emphase (6).

Mais dans bien des cas, la focalisation est encore plus poussée : l'Europe signifie tout simplement la Communauté européenne, c'est-à-dire l'institution qui est chargée de réaliser cette unité européenne. C'est le sens que l'on retrouve notamment dans les deux expressions *l'Europe verte* et *l'Europe bleue* (plus rare). Elles reposent en fait sur deux séries de métonymies : d'une part l'Europe/l'intégration européenne/ la Communauté européenne et d'autre part, l'agriculture/ l'herbe/la couleur verte ou les problèmes de la pêche/la mer/la couleur bleue. L'une désigne les organismes et les nombreux règlements agricoles au niveau européen, l'autre les règlements qui concernent la pêche dans les eaux communautaires\*.

« ... pour souhaiter que très rapidement l'Europe bleue se mette en place ; il y va de l'avenir des pêcheurs de la Communauté. » (7).

Par ailleurs, l'aire d'extension réelle des efforts d'intégration européenne, comme on le sait, n'atteint pas les limites de l'Europe « de l'Atlantique à l'Oural ». Le concept géographique traditionnel coexiste donc avec une acception plus étroite, d'ailleurs souvent critiquée : il s'agit en général de l'Europe occidentale et plus spécialement de l'Europe communautaire, que celle-ci soit à six, à neuf/dix ou à douze.

#### a) L'Europe est une personne

Il était assez normal que, dans le langage « européen », on en revienne — *mutatis mutandis* — à la plus ancienne allégorie de l'Europe, c'est-à-dire la légende d'Europe, fille du roi phénicien Agénor, enlevée par un taureau ailé et emportée sur l'île de Crète. D'après H. Weinrich l'allégorie est « l'actualisation systématique d'un champ métaphorique » (8).

Cette allégorie réapparaît dans l'expression « Dame Europe », par exemple :

(5) Déclaration reproduite notamment dans le n° spécial de « 30 jours d'Europe » de mai 1975, pp. 15-16.

(6) F. DORNSEIFF, *Der deutsche Wortschatz nach Sachgruppen*, Berlin, 1959/5, p. 55.

(\*) A propos de cet emploi figuré des adjectifs de couleurs, rappelons que dans les années 50, on a parlé de *pool vert* (= pool agricole), *pool noir* (= pool charbon-acier) et *pool blanc* (= pool sanitaire). *Pool* pour « mise en commun » semble tombé en désuétude.

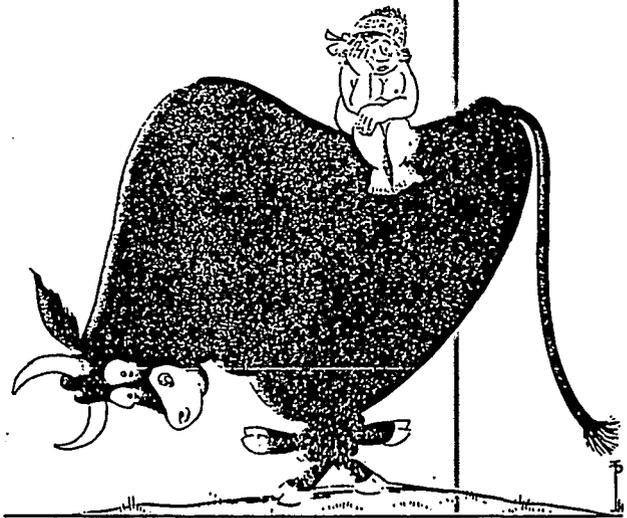
(7) *Journal officiel des Communautés européennes*, Parlement européen, Document 1-269, p. 15 (Débat sur la pêche), M. JOSSELIN.

(8) Cité par A. HENRY, *Métonymie et Métaphore*, p. 107.

- « Dame Europe fête ses 30 printemps » (9),
- « Dame Europe a de grands soucis d'argent » (10).

Ici aussi l'expression désigne évidemment la Communauté comme institution.

A vrai dire cependant, cette image familière n'est pas tellement courante, alors que le thème a servi plus d'une fois aux caricaturistes évoquant les difficultés de l'Europe agricole notamment. C'est l'image d'une femme chevauchant un taureau, accompagnée d'une légende satirique (11).



Voici ce que ça donne quand on veut avancer les quatre pattes en même temps.

Ce qui, par contre, est courant, c'est l'assimilation de l'institution à une personne par des allusions à sa naissance, à son âge, etc., comme cela se fait d'ailleurs pour d'autres institutions.

« Le jour où l'Europe est née » (12).

« L'acte de naissance de la Communauté européenne remonte au 9 mai 1950 » (13).

« L'Europe dans la force de l'âge. La Communauté européenne a trente ans ce samedi » (14), etc.

#### b) L'Europe est un organisme vivant

L'Europe en devenir est aussi assimilée parfois à un organisme vivant. De là des images implicites ou explicites relevant du champ métaphorique de la croissance végétale.

(9) Titre de *La Libre Belgique* du 25.3.87, p. 2.

(10) *Ibidem*, 12.3.86, p. 6.

(11) Par exemple dans *Europäische Gemeinschaft*, 1969, n° 4, p. 5.

(12) *30 jours d'Europe*, n° 202, mai 1975, titre de couverture.

(13) *Ibidem*, titre de Jean MONNET, p. 8.

(14) *La Libre Belgique*, 25.3.87, titre p. 1.

A propos du projet de mise en commun des industries du charbon et de l'acier, R. Schuman affirmait :

« Ainsi sera introduit le *ferment* d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes (15) » ;

et, *a posteriori*, F. Fontaine décrivait cette même C.E.C.A. dans une « métaphore filée » :

« Ainsi peut-on mesurer, en sondant les *racines*, l'ambition de ceux qui ont planté le *premier arbre* de l'Europe... La C.E.C.A. n'avait pas sa fin en elle-même, elle n'aura pas été... un *rameau desséché* de la généalogie européenne. Elle en reste la *souche* » (16).

Remarquons ici la présence d'une métaphore au second degré : celle de l'arbre généalogique.

Dans le communiqué final de la Conférence de La Haye de 1969, consacrée à « l'achèvement, l'approfondissement et l'élargissement de la Communauté », il est déclaré :

« Les Communautés européennes demeurent le *noyau original* à partir duquel l'unité européenne s'est développée et a pris son essor (17).

Cette image du « noyau » peut prendre une autre valeur comme dans l'exemple suivant :

« Il est possible et même certain que ces projets n'ont pas la même importance ou la même densité pour la réalisation du projet global d'union : le *noyau de la CEE*, malgré les tensions internes qui l'affectent, ne saurait être assimilé à la *nébuleuse du Conseil de l'Europe* » (18).

Le contexte et surtout l'opposition à la « nébuleuse » suggèrent comme métaphorisant le noyau d'une galaxie, caractérisé par la densité et les tensions internes.

Nous voyons par ces différents exemples, dont le dernier occupe une place à part, que, aux stades successifs de son développement, l'Europe est conçue comme un organisme appelé à évoluer vers une « communauté plus large et plus profonde ».

## II. — Les divisions de l'Europe

Avant d'évoquer les métaphores qui expriment l'idée d'intégration européenne, il semble indiqué de voir celles qui rendent l'état de l'Europe avant cette intégration : l'Europe est perçue comme « divisée », « fractionnée », « cloisonnée ». Elle apparaît comme couverte de barrières,

(15) Voir note 5.

(16) F. FONTAINE, « Les 30 jours qui ébranlèrent l'Europe », note 12, p. 13.

(17) *Bulletin des Communautés européennes*, 1970, n° 1, p. 15 (D. « Urkern »).

(18) J. MEYNAUD et D. SIDJANSKI, *Science politique et intégration européenne*, Institut d'études européennes, Paris, 1955, p. 74.

(19) Traité instituant la Communauté économique européenne et documents annexes, p. 4.

(20) P. WIGNY, *Un témoignage sur la Communauté des Six*, CECA, 1957, p. 32.

surtout si l'on considère le commerce, entravé de fait par les barrières douanières et autres « barrières commerciales » (contingentements, règlements nationaux, etc.).

L'image figure d'ailleurs dans le préambule du traité de Rome :

« Décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les *barrières qui divisent l'Europe*... » (19).

Elle est reprise sous des formes diverses, par exemple, à propos de la CECA « Les faiblesses, la dépendance d'une *Europe cloisonnée*... ravivent la volonté de s'unir » (20), ou plus récemment, à propos de la recherche trop uniquement nationale : « le *fractionnement* d'un espace qui aurait dû devenir l'un des plus grands marchés du monde » (21).

De là aussi, l'image inverse du « décroissement », à propos de la politique industrielle :

« ...l'achèvement de la réalisation du marché unique, notamment par le *décloisonnement des marchés nationaux*, là où un cloisonnement subsiste encore. » (22).

Parfois, l'image des « barrières » devient celle de « barricades » ou de « remparts » comme dans le passage suivant, qui combine comparaison et métaphores :

« Chaque économie ressemblait à un *camp retranché* dont on connaissait bien les *remparts*, mais dont on ignorait toutes les *défenses souterraines*... On a comparé plus haut les économies nationales à des *villes fortifiées*. La particularité de ces *remparts de Jéricho* est qu'ils ne tombent pas d'un seul coup, une fois abattus, ils se reconstruisent tout seuls si le terrain n'est pas occupé et surveillé avec vigilance » (23).

Dans une optique similaire, on peut signaler les expressions : *désarmement douanier*, *désarmement tarifaire*, (*désarmement contingentaire*) et *démobilisation tarifaire*, métaphores lexicalisées, courantes dans les rapports de la CEE (24) et même dans la presse :

« Une "accélération" du *désarmement douanier* a pu être réalisée par les Six » (25).

## III. — L'intégration de l'Europe

### a) L'Europe est une construction

L'œuvre d'unification européenne est le plus souvent conçue comme une construction, ce qui implique qu'elle

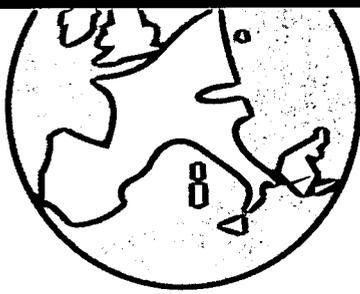
(21) X., « La recherche européenne sur les rails », dans : *Echos de l'Europe*, 1987, n°4-5, p. 10.

(22) R.-C. BÉRAUD et S. VENTURA, « Les aspects juridiques de la politique industrielle de la Communauté », dans : *Revue du Marché commun*, n° 146, sept. 1971, p. 319.

(23) P. WIGNY, *op. cit.*, p. 25.

(24) Elles figurent toutes dans le X<sup>e</sup> rapport général de la CEE, § 282, p. 323.

(25) *Le Monde*, 5.1.1964, p. 7.



répond à un plan, est une entreprise complexe, qui s'inscrit dans la durée.

L'image est implicite dans la déclaration du 9 mai 1950 qui parle des « fondements réels de l'unification européenne » et des « premières assises concrètes d'une fédération européenne » ainsi que dans le préambule des traités de Paris (« Les premières assises d'une Communauté plus large et plus profonde ») et de Rome (« Établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ») (26).

Dans le communiqué final de la conférence de Messine (2.2.55), document de base des négociations du Marché commun et d'Euratom, apparaît une expression qui va faire fortune, sans doute parce qu'elle n'implique pas un choix entre les options fédérale ou confédérale :

« Les gouvernements croient le moment venu de franchir une nouvelle étape dans la voie de la *construction européenne*... » (27).

On la retrouve souvent, à côté de la variante : la *construction communautaire* (28).

Par métonymie, on arrive au sens de « bâtiment, édifice » et au terme « l'édifice européen, à moitié achevé, vacille » (29) et à la variante « l'édifice communautaire » (30).

Les tournures verbales sont parallèles : *bâtir, construire, édifier l'Europe ; l'Europe se bâtit, se construit.*

« Tous sont certainement convaincus de la nécessité de *bâtir une Communauté européenne* qui ne soit pas seulement une infrastructure économique » (31).

« Cette Europe piétine, beaucoup voudraient qu'elle se *bâtisse* plus vite, qu'elle s'intègre plus profondément » (32).

Tous ces termes sont tirés du même champ métaphorique (construction au sens propre/construction au sens figuré), qui fait partie de notre culture et de notre langue. Mais leur fréquence dans le contexte qui nous occupe crée une certaine image globale. D'autre part, les locuteurs réactivent parfois la métaphore par la synonymie (« qu'elle se *bâtisse*, qu'elle s'intègre... ») ou la prolongent par des associations d'images voisines, p. ex. en parlant des lenteurs de la construction européenne :

« Un *édifice inachevé* ne peut pas défier le temps ; il doit être complété, sinon il *s'écroule* » (33).

(26) Cf. note 5 et Service des publications des Communautés européennes, documents 2504/2 et 8012/1/III/1962/5.

(27) *La Documentation française*, Articles et Documents, n° 0216 (7.6.1955).

(28) R. BARRE, « Perspectives de la construction européenne après La Haye » - J.-F. DÉNIAU, « Une nouvelle étape... » dans *Bulletin des C.E.*, 70/2, pp. 9 et 5.

(29) L. TINDEMANS, « Rapport sur l'Union européenne », *Bulletin des CE*, supplément 1/76 p. 5.

(30) R. LEMAÎTRE, « Les questions du droit de pêche », *Revue du Marché commun*, n° 146, sept. 1971, p. 314.

(31) H. SIMONET, *Intermittente Europe, incertaine Belgique*, Bruxelles, s. d., p. 6.

(32) *Libre Belgique*, 26.6.87, p. 6.

## b) L'Europe est en marche

Dans ce qui est considéré à juste titre comme un processus continu, il est normal qu'interviennent des images qui expriment l'élan, le mouvement, le cheminement et à l'inverse, les pauses, la stagnation, l'inertie.

On trouve un condensé de ces images dans l'introduction d'un discours de M. F.-X. Ortoli, ancien président de la Commission européenne :

« Une période d'inertie... la volonté de faire bouger l'Europe... L'Europe va-t-elle continuer à stagner ou va-t-elle redémarrer ?... L'Europe repart... à quel rythme ?... L'Europe s'est remise à avancer. Le concept même en a reculé... des mois de pause... ce timide redémarrage... le cheminement actuel... une fuite en avant... » (34).

Cette rhétorique du mouvement fait partie de beaucoup de discours « européens ».

« Le fonctionnement et le développement de ce que nous avons créé et de ce que nous devons faire encore ne peuvent être assurés que par *une marche en avant* sans répit » (35).

« A quoi sert-il de modifier en profondeur le financement de la Communauté... si la crise agricole continue..., paralysant ainsi la *relance de l'élan communautaire* ? » (36).

L'image de l'étape, rencontrée plus haut (note 27), a d'ailleurs une existence officielle dans la conception du Marché commun, puisque le traité de Rome prévoyait 3 étapes de 4 ans chacune pour l'élimination des droits de douane intracommunautaires, élimination qui fut en fait réalisée en une dizaine d'années (le 1.7.1968) :

« Le contraste se concentrait surtout dans les modalités de passage de la première à la deuxième *étape* » (37) et l'on retrouve souvent cette notion d'étape, de chemin, de voie, etc.

« Nul ne peut mettre en doute le fait que le *chemin vers* la fédération européenne passe par les Communautés existantes » (38).

On sait qu'à partir du moment où il a été question de dépasser la simple union douanière pour aller vers une union économique, les difficultés se sont accumulées et l'on a parlé alors d'une « *Europe à deux vitesses* » ou d'une « *Europe à la carte* » c'est-à-dire d'une avancée plus importante dans tel ou tel domaine pour les membres qui s'y trouvaient prêts.

« Il ne s'agit pas d'une *Europe à la carte*. Ce n'est que l'exécution qui est échelonnée dans le temps » (39).

(33) L. TINDEMANS, cf. note 29, p. 11.

(34) Fr.-X. ORTOLI, « La construction européenne », *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 9-1974, pp. 3 et 4.

(35) P. WERNER, *Bulletin des CE*, 1970, n° 2, p. 55.

(36) J.-C. FILORI, « La PAC au centre de la réforme », dans *Échos de l'Europe*, 1987, N° 4-5, p. 7.

(37) A. ALBONETTI, « *Préhistoire des États-Unis d'Europe* », Paris, 1963, p. 63.

(38) « Initiative 1964 » dans *Journal officiel des Communautés européennes*, 1965, n° 14, p. 165.

(39) L. TINDEMANS, *L'Union européenne*, p. 21.

Dans ce même contexte, nous mentionnerons également quelques images occasionnelles où le « phore » est un véhicule, notamment un navire :

« Après une année où il avait paru en perdition, le *navire européen* aborde ainsi 1975 dans de meilleures conditions... » (40).

« La Communauté a perdu le Nord. L'Europe évolue sans boussole » (41).

« En clair, le *navire communautaire* prend l'eau de toutes parts. Il leur faut donc impérativement colmater les brèches et écoper avec les outils que leur tend la Commission, sans quoi l'histoire leur fera endosser la responsabilité ultime de ce qui ne serait rien d'autre qu'un naufrage collectif » (42)

ou encore un avion : « La Communauté n'a pas décollé... n'a pas rempli les objets du traité » (43).

D'après les sources, ces images relèvent du style journalistique.

#### IV. — Les états d'âme des Européens

C'est un fait reconnu que le langage métaphorique emprunte assez souvent des images à la médecine ou à la psychologie, notamment au plus ou moins bon état de santé physique ou mentale des patients. Pensons à certaines métaphores qui expriment l'état de la conjoncture économique (44).

Il n'en vas pas autrement dans le discours européen. L'Europe, surtout l'Europe agricole, est qualifiée de « malade » :

« Moins dépenser, mieux produire : un souci qui reste plus que jamais d'actualité pour l'Europe *malade de son agriculture* » (45).

L'originalité réside ici dans le fait que la métaphore se concrétise dans une série de néologismes. On sait le succès que connaît le préfixoïde *euro-* dans les contextes les plus divers, plus encore depuis le mouvement d'intégration européenne. Ceci permet une liaison syntaxique plus serrée du thème et du phore, comme dans les langues à composition.

Le plus connu de ces néologismes est certes « *euro-pessimisme* », qui appelle son contraire : l'*euro-optimisme*.

« L'*euro-pessimisme* cède lentement la place à l'*euro-optimisme* » (46).

D'autres sont plus occasionnels et d'ailleurs pourvus généralement de guillemets.

« Léo Tindemans serait-il atteint du virus de l'*euro-déprime* » ? (47).

On parle aussi par opposition à l'« enthousiasme européen » des débuts d'« euro-désenchantement » :

« Je ne suis pas le sauveur de la Communauté en péril, a laissé entendre M. Delors. Ceci dit, l'*euro-désenchantement* a reculé » (48).

Enfin, tout récemment, nous avons noté dans le même ordre d'idées, l'« euromorosité ».

« Pour trouver le chemin de l'union européenne, dont M. Herman, balayant l'« *euromorosité* » a tracé les étapes... » (49).

#### Conclusion

D'une manière générale, les figures analogiques que nous avons rassemblées ne sont pas ce que P. Ricoeur appelle des « métaphores vives » (50), elles ne sont pas non plus, selon la terminologie de Ch. Bailly des « métaphores mortes » (51), car le premier sens n'est pas sorti de l'usage. Elles relèveraient plutôt du type de la « métaphore affective ou affaiblie », « qui ne suscite que des embryons d'image venant s'interposer devant l'abstraction » (52).

Nous avons analysé le discours européen selon quelques grands axes : notion de l'Europe — divisions de l'Europe, intégration européenne, réactions des Européens — et nous avons constaté que chaque thème puise ses images dans un ou deux champs métaphoriques préexistants. La notion d'Europe, ramenée à l'Europe communautaire et même souvent à l'institution elle-même, la Communauté européenne, est assimilée à une personne ou à un organisme vivant. Les divisions de l'Europe s'expriment par le champ métaphorique de l'obstacle, de la barrière, voire des défenses militaires. L'entreprise d'intégration européenne exploite un peu le champ de la croissance (I) et assez largement celui de la construction (III,a) et de la marche en avant (III,b). Enfin, les réactions des Européens à cette entreprise sont rendues surtout par des analogies tirées du domaine psychologique.

(40) 30 jours d'Europe, n° 202, mai 1975, p. 33.

(41) Libre Belgique du 17.6.1987, p. 6.

(42) Libre Belgique du 29.6.1987, p. 1.

(43) Libre Belgique du 15.1.1985, citation de M. DELORS.

(44) M. AUSTEN, *Die Metaphern der Konjunktursprache*, mémoire dactylographié de l'Institut libre Haps, Bruxelles, 1968.

(45) Voir note 36.

(46) Libre Belgique 23.1.86, « Les Européens plus optimistes en 1986 ? »

(47) Libre Belgique 17.6.87, L. TINDEMANS ; « Un bilan en forme de déprime ».

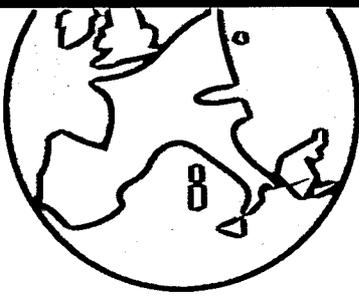
(48) Libre Belgique 15.1.85, « La nouvelle Commission passe à l'offensive ».

(49) Voir note 47.

(50) P. RICOEUR, « La métaphore vive », Paris, 1975.

(51) Ch. BAILLY, « Traité de stylistique française », §§ 202 et suivants.

(52) Albert HENRY, « Métonymie et Métaphore », voir note 2, p. 214.



Nous avons souligné plusieurs fois que ces images ne sont pas originales. En fait, beaucoup font partie du langage courant, telles que celles de la construction, par exemple : *assises, fondements, construction, édifice ; bâtir, construire, édifier l'Europe ; l'Europe se bâtit, se construit*. Mais leur cohésion et leur fréquence créent une sorte d'image globale qui rend plus concrète l'idée d'intégration européenne : on voit celle-ci comme la construction d'un édifice complexe.

D'autre part — comme l'a fait remarquer Albert Henry pour les métaphores littéraires — les métaphores affaiblies sont parfois réactivées, revivifiées, soit par un élément du contexte, soit par un léger changement de la formulation elle-même (53). C'est ainsi que p. ex. le « *navire européen* » — métaphore qui dérive sans doute de la très ancienne métaphore du « navire de l'État » — est prolongé par des associations telles que « *a perdu le Nord, évolue sans boussole, prend l'eau de toutes parts* ».

Un des aspects les plus frappants de ces modifications sont les métaphores « filées » : on en trouve des exemples dans chaque groupe : *l'arbre/la CECA/CEE ; les villes fortifiées/les économies nationales ; l'édifice/la Communauté ; le navire/la Communauté*. Ce genre de métaphores, si elles apparaissent parfois dans des rapports officiels, sont plutôt le fait de journalistes.

Même si les métaphores relevées dans le discours européen semblent assez pâles, elles répondent quand même au désir du locuteur de rendre plus concret, plus imagé, plus attrayant l'exposé d'une matière assez complexe et

aride. Comme, d'autre part, le sujet est rebattu, il faut invoquer aussi le besoin d'en renouveler l'expression. On sent très bien cela dans la série « *europessimisme/euro-déprime, euro-désenchantement/euromorosité* ».

Sans vouloir exagérer la portée de ces figures, qui n'occupent à vrai dire qu'une part relativement minime dans l'ensemble des textes examinés, elles nous montrent cependant — sous un certain angle — comment les locuteurs voient l'œuvre d'intégration européenne. Celle-ci est perçue comme un processus continu, une entreprise à la fois dynamique et complexe. Elle fait penser au mot de W. Hallstein : « *Die Gemeinschaft ist ein Werden, nicht ein Sein* » (54).

Certaines images comme celles du « noyau » du « ferment », de l'« édifice », du « chemin » impliquent aussi l'idée que la Communauté n'est que le début d'un ensemble appelé à devenir plus vaste et plus structuré. On ne peut qu'être frappé d'autre part par l'opposition entre les images positives des premiers textes « européens » et les nombreuses connotations négatives qui surgissent plus tard : *l'Europe piétine, stagne, l'édifice européen vacille, le navire européen évolue sans boussole*, etc. ou même la menace d'une catastrophe (*l'édifice risque de s'écrouler, un naufrage collectif...*). En fait ces appels des Cassandre européens manifestent une crainte qui n'exclut pas la conviction que le but reste l'union.

Ceci me semble correspondre aux résultats de l'Eurobaromètre » instrument communautaire de sondages réguliers de l'opinion. A la question « Les États-Unis d'Europe - pour quand la réalisation ? » l'Eurobaromètre 1986 répond : « L'idée de cette union politique est vivante et acceptable pour 6 Européens sur 10 ; mais la réalisation de celle-ci dans le courant de ce siècle ne semble probable que pour 25 % de la population ; pour 1 Européen sur 2, cette union est reportée à plusieurs générations ou même considérée comme irréalisable » (55). Il y a donc à la fois conviction et scepticisme et les métaphores exprimant les états d'âme des Européens confirment bien cette dualité.

(53) *Ibidem*, p. 223.

(54) « La Communauté est un devenir et non un état ». W. HALLSTEIN, *Wirtschaftliche Integration*, 1961, p. 277.

(55) « Les Européens vus par eux-mêmes » — Regards sur l'opinion publique des Européens, 1973 à 1986, *Documentation européenne* 1986/4, p. 60.

# L'ACTE UNIQUE ET LA CONSTITUTION IRLANDAISE

Kieran St. C. BRADLEY \*

*Administrateur au Parlement européen*

## I. — Introduction

L'Acte unique européen a été signé à Luxembourg le 17 février 1986 par neuf États membres et à La Haye le 28 février 1986 par le Danemark, la Grèce et l'Italie. En son article 33, paragraphe 1, il est précisé que « le présent Acte sera ratifié par les Hautes Parties contractantes, en conformité avec leurs règles constitutionnelles respectives ». Tous les États membres ont respecté la date cible du 31 décembre 1986, sauf l'Irlande qui s'est heurtée à des difficultés inattendues : par ordonnance intermédiaire du 24 décembre 1986, la Haute Cour enjoignit au gouvernement irlandais de ne pas déposer l'instrument de ratification auprès du gouvernement italien suivant la procédure prévue à l'article 34 de l'Acte.

Tel fut le premier acte dans un litige opposant M. Raymond Crotty, un simple citoyen agissant pour son compte, au Taoiseach (Premier ministre), aux autres membres du gouvernement irlandais, à l'État irlandais et au procureur général. Ce litige a retardé l'entrée en vigueur de l'Acte unique (ci-après dénommé « l'AUE ») de six mois. En effet, la Cour suprême, qui fut appelée à trancher la plainte de M. Crotty en dernier ressort, devait lui donner gain de cause dans une série d'arrêts rendus le 9 avril 1987. Ce n'est donc qu'après l'organisation d'un référendum constitutionnel, dont le résultat fut favorable, que le gouvernement a pu accomplir les formalités de ratification, ce qui a permis à l'AUE d'entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987.

## II. — La plainte de M. Crotty et la décision de la Haute Cour

Dans son recours introduit auprès de la Haute Cour, M. Crotty visait à obtenir : a) une déclaration établissant que le gouvernement irlandais n'était pas habilité à ratifier l'AUE sans l'accord préalable du peuple irlandais par le biais d'un référendum ; b) une injonction perpétuelle empêchant les parties défenderesses de déposer l'instrument de ratification ; et c) une déclaration visant à établir que le European Communities (Amendment) Act 1986, loi par laquelle les dispositions du titre II de l'AUE devaient être transposées en droit irlandais et qui devrait entrer en vigueur en même temps que l'AUE, était contraire à la Constitution.

La Constitution de 1937, qui ne peut être modifiée que par référendum, confère « le pouvoir exclusif de faire des

(\*) Secrétariat de la Commission juridique et des droits des citoyens du Parlement européen. Les avis exprimés sont personnels. Le présent article et constitue la version française d'un article déjà publié dans la *European Law Review*, avec certaines modifications de caractère mineur.

L'auteur tient à remercier tout particulièrement M. Philippe Wacker, du secrétariat de l'E.C. Committee de l'American Chamber of Commerce in Belgium pour son concours inlassable aussi bien sur le fond du sujet que sur des questions linguistiques dans la préparation du présent texte. La responsabilité pour les erreurs éventuelles revient toutefois à l'auteur.



lois au nom de l'État » à l'Oireachtas (Parlement national). Ainsi, pour adhérer aux Communautés européennes en 1973, il avait déjà fallu recourir à un référendum. C'est ainsi que le troisième amendement à la Constitution, approuvé le 8 juin 1972 par 83 % des suffrages exprimés, avait ajouté un nouvel alinéa 3 au paragraphe 4 de l'article 29 dont voici la rédaction actuelle :

« L'État est autorisé à adhérer à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (...), à la Communauté économique européenne (...) et à la Communauté européenne de l'énergie atomique (...). Aucune disposition de cette Constitution ne pourra annuler les lois adoptées, les actes édictés ou les mesures prises par l'État en tant qu'ils résultent de ses obligations d'État membre des Communautés ; aucune disposition de cette Constitution ne pourra priver d'effet de droit dans l'État les lois adoptées, les actes édictés ou les mesures prises par les Communautés ou par ses institutions. »

A l'appui de son recours, M. Crotty invoque quatre moyens qui se résument comme suit :

1) la substitution de la majorité qualifiée à l'exigence de l'unanimité dans un certain nombre de dispositions du traité CEE constituerait un abandon de souveraineté non autorisé par la Constitution ;

2) le pouvoir donné au Conseil d'adjoindre une juridiction de première instance à la Cour de Justice constituerait un abandon non autorisé d'une fraction du pouvoir judiciaire ;

3) les dispositions des articles 20, 21, 23, 24 et 25 de l'Acte unique fixeraient de nouveaux objectifs à la Communauté qui excèdent le champ de ceux qui sont couverts par le troisième amendement ;

4) les articles 18 et 21, qui permettent au Conseil d'adopter à la majorité qualifiée, l'une des mesures d'harmonisation dans le domaine des prestations de service, l'autre des mesures concernant le milieu de travail, la santé et la sécurité des travailleurs, constitueraient de nouveaux pouvoirs non couverts par le troisième amendement et mettraient en péril certains droits fondamentaux garantis par la Constitution.

En somme, puisque l'AUE modifie la Constitution, le gouvernement serait tenu d'organiser un référendum pour permettre sa ratification.

Dans son arrêt unique rendu le 12 février 1987, la Haute Cour rejette le recours formé par M. Crotty au motif qu'il est irrecevable parce que prématuré. Après un examen détaillé des dispositions du traité CEE, de l'AUE, de la Constitution irlandaise et du European Communities Act, la Cour conclut en effet que le demandeur n'a pas l'intérêt à agir (*locus standi*) requis par le droit irlandais dans la mesure où ni l'AUE, ni par conséquent le European Communities Act, n'étaient en vigueur. Sans le nécessaire intérêt à agir le demandeur n'est pas en droit d'obtenir les ordonnances demandées.

Reconnaissant néanmoins la qualité des arguments exposés par les avocats des deux parties, la Cour précise dans une *obiter dictum* qu'aucune disposition de l'AUE n'excède le champ du troisième amendement à la Constitution, n'élargit le champ des objectifs de la Communauté et ne contient une nouvelle menace pour les droits fondamentaux garantis par la Constitution. Débouté, il restait à M. Crotty de faire appel devant la Cour suprême.

Celle-ci rend sa décision le 9 avril 1987. Quant à la question de la conformité avec la Constitution du European Communities Act 1986, elle se prononce en un seul arrêt en vertu d'une présomption de conformité dont bénéficie une loi adoptée, et sur la base de l'article 34.4.5°. Cette disposition stipule en effet que « l'arrêt de la Cour suprême sur une question concernant la validité d'une loi au regard des dispositions de la présente Constitution sera prononcé par un des juges choisis par ladite Cour, et nulle autre opinion sur ladite question, soit concordante, soit dissidente, ne pourra être émise, ni même l'existence d'une telle opinion ne pourra être mentionnée ».

Quant au pouvoir du gouvernement de ratifier l'AUE, eu égard à son titre III, en l'absence d'une loi pour transposer les dispositions de ce titre en droit irlandais, la Cour suprême se considère comme libérée de cette restriction, ce qui a permis à chacun des cinq juges d'émettre son opinion. Compte tenu de l'importance de ces décisions, autant pour le développement des Communautés que du strict point de vue du droit constitutionnel irlandais, l'on examinera tout d'abord la décision rendue sur le titre II de l'AUE, ensuite les diverses opinions sur l'interprétation de son titre III ; enfin l'auteur proposera quelques commentaires analytiques et critiques.

### III. — Les décisions de la Cour suprême

#### 1. La validité au regard de la Constitution du European Communities (Amendment) Act 1986

En premier lieu, la Cour suprême renverse la décision de la Haute Cour quant à l'intérêt à agir du demandeur. Considérant que les dispositions du European Communities (Amendment) Act affecteront tout citoyen dès leur entrée en vigueur, la Cour estime que le demandeur n'est pas tenu de démontrer un préjudice spécial et individuel découlant de l'application de la loi.

La Cour examine ensuite l'AUE à la lumière du troisième amendement à la Constitution, concluant que sa ratification n'est pas un acte dont la nécessité résulte de l'adhésion de l'Irlande aux Communautés dans le sens de la deuxième phrase de l'article 29.4.3°, citée *supra*. Elle rappelle cependant que l'autorisation accordée à l'État en 1972 d'adhérer aux Communautés lui permettait de s'associer à toute modification des traités dans la mesure où une telle modification n'élargit pas fondamentalement les objectifs initiaux des trois Communautés. Après un examen des articles 2 et 3 du traité CEE, et ayant noté que certaines dispositions de celui-ci prévoient un passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, la Cour met en lumière la spécificité des Communautés en tant qu'« organisme en pleine évolution dont les mécanismes décisionnels sont variés et changeants et dont l'objectif est clairement l'expansion et la progression, autant du point de vue du nombre de ses membres qu'en ce qui concerne les mécanismes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs convenus ».

Ceci étant, le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée tel que prévu par l'AUE ne sort pas du cadre de

l'autorisation de l'article 29.4.3°, quoique ce dernier ne permette pas un tel assouplissement des modalités de vote pour toutes les décisions du Conseil. Qui plus est, le troisième amendement est interprété de manière suffisamment large pour couvrir et la création d'un tribunal de première instance et les autres modifications au traité CEE contenues dans l'AUE. En somme, la Cour suprême consacre la conformité du European Communities (Amendment) Act avec les dispositions de la Constitution.

## 2. Le titre III de l'AUE — l'opinion majoritaire

Le titre III de l'AUE contenant les dispositions sur la coopération politique en matière de politique étrangère fait l'objet de cinq opinions individuelles de la part des membres de la Cour suprême, alors que l'arrêt de la Haute Cour ne lui consacre que quatre lignes sur un total de 44 pages dactylographiées. Les juges Walsh et Henchy, avec lesquels le juge Hederman marque son accord dans une opinion très brève, exposent les vues de la majorité, tandis que le Chief Justice Finlay et le juge Griffin arrivent à la conclusion contraire, tous deux se fondant sur un raisonnement assez similaire.

Les juges majoritaires se posent d'abord la question de savoir si la ratification de l'AUE par le gouvernement aurait excédé les pouvoirs attribués à celui-ci par la Constitution, auquel cas un référendum portant modification de la Constitution était nécessaire avant que la ratification puisse avoir lieu. Le juge Walsh échaffaude son raisonnement sur l'article 6 de la Constitution. Celui-ci dispose :

« Tous les pouvoirs de gouvernement, législatif, exécutif et judiciaire, découlent, sous l'autorité divine, du peuple qui a le droit de désigner les dirigeants de l'État et, en dernier ressort, de décider de toutes les questions de la politique nationale, conformément aux exigences du bien commun ».

Dans l'optique du juge Walsh, il ressort clairement de ce texte que tous les pouvoirs de l'État doivent être exercés en conformité avec le bien commun du peuple irlandais.

L'article 28 de la Constitution investit le gouvernement des pouvoirs exécutifs de l'État, y compris les pouvoirs en matière de relations internationales dans toute leur étendue. Le gouvernement est, par conséquent, le seul organe de l'État compétent dans ce domaine. L'exercice de ses pouvoirs n'en demeure pas moins assujéti au respect des dispositions de la Constitution. Aux contraintes explicites, telle la nécessité de soumettre tous les accords internationaux au Dáil Eireann (Chambre des députés), s'ajoute une interdiction implicite, à savoir que le gouvernement ne saurait transférer ses pouvoirs à d'autres organes sans une autorisation expresse inscrite dans la Constitution. Quant au contrôle que peuvent exercer les tribunaux sur ces attributions de l'exécutif, seuls y sont assujéti les accords internationaux, à l'exclusion des déclarations de politique étrangère. Les premiers, lorsqu'ils sont transposés en droit national, lient l'État sur le plan du droit international, même si la législation qui les transpose peut être contestée pour sa non-conformité avec la Constitution.

Pour le juge Walsh, « l'essence même de la souveraineté est le droit de dire oui ou de dire non » ; le titre III de l'AUE compromettrait substantiellement ce droit. Il cite quelques exemples à l'appui de sa thèse :

— l'article 30, paragraphe 6, lettre c), pourrait être interprété comme constituant une obligation pour l'État de s'abstenir de tout acte qui ferait obstacle à la coopération dans le domaine de la sécurité entre ceux des États membres qui sont aussi membres de l'Union de l'Europe occidentale ou de l'Alliance atlantique ;

— la liberté d'action dont a joui l'Irlande jusqu'ici dans l'adoption de ses positions au sein de l'ONU ou du Conseil de l'Europe pourrait être limitée par les obligations de l'article 30, paragraphe 2, lettre d) ;

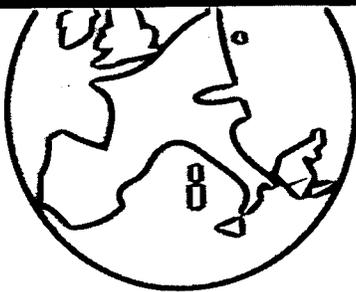
— l'obligation en vertu de l'article 30, paragraphe 6, lettre b), de tout mettre en œuvre afin de maintenir les conditions technologiques et industrielles nécessaires à la sécurité des Douze empiéterait sur l'autonomie de l'État dans le choix de sa politique économique, industrielle et de la défense.

Le gouvernement ne saurait, dans le cadre d'un accord international, ni renoncer partiellement à la liberté d'action qui lui est conférée en matière de relations internationales, ni même la soumettre à quelques conditions que ce soit. Pour toutes ces raisons, la ratification de l'AUE nécessite l'accord préalable du peuple.

Le juge Henchy examine le titre III à la lumière du préambule de l'Acte, et notamment des deux premiers paragraphes de celui-ci. Il en déduit que par le titre III les États membres « s'orientent à long terme vers une Union européenne en matière de politique étrangère... ces États n'auront plus de politique étrangère séparée mais, dans la mesure du possible, fusionneront leurs politiques étrangères nationales dans une politique européenne (c'est-à-dire communautaire)... afin d'arriver en fin de compte à l'Union européenne ». Une fois l'AUE entré en vigueur, « les décisions de chaque État en matière de politique étrangère se déplaceront du niveau national vers le niveau européen ». Une politique étrangère qui ne tiendrait compte que des facteurs nationaux deviendrait incompatible avec l'adhésion à l'AUE. Dans ce domaine, le titre III constitue bel et bien le seuil entre une Communauté jusqu'ici de nature essentiellement économique et la création d'une Communauté politique.

Le juge Henchy marque son accord avec le juge Walsh en estimant que les pouvoirs en matière de politique étrangère doivent être exercés conformément aux exigences du bien commun. Le bien commun constitue par conséquent une norme supérieure, un étalon d'après lequel il convient d'évaluer la conduite de la politique étrangère. Or, le titre III impose un nouveau point de référence, à savoir la position commune décidée par les États membres. Bien que l'adoption d'une telle position commune ne puisse se faire sans l'accord de l'Irlande, « l'économie du titre III ne permet pas à l'Irlande de refuser son adhésion à une position commune en se fondant uniquement sur les obligations qui lui incombent en vertu de la Constitution ». Ainsi, en ratifiant l'AUE, le gouvernement ne serait pas en mesure de promouvoir le bien commun du peuple en matière de politique étrangère comme le lui prescrit la Constitution. D'où la nécessité de recourir à un référendum.

Dans sa brève opinion, le juge Hederman indique son accord avec les opinions des juges Walsh et Henchy, ajoutant qu'à son avis « les organes de l'État ne peuvent pas s'engager juridiquement à exercer leurs pouvoirs d'une façon particulière ou suivant une procédure donnée. Ils sont les gardiens de ces pouvoirs et ne peuvent pas, par conséquent, les céder ».



### 3. Le titre III de l'AUE — l'opinion minoritaire

L'appréciation minoritaire de l'étendue du champ d'application du titre III est quelque peu différente. D'après le Chief Justice Finlay, les points d'accord contenus dans l'article 30 poursuivent le but final d'une « forme d'Union politique européenne » entre les États membres des Communautés qui se grefferait sur l'union économique déjà existante. Les dispositions de cet article « n'imposent aucune obligation de compromettre de quelque manière que ce soit un intérêt national en matière de politique étrangère. Elles ne donnent pas aux autres Hautes Parties contractantes le droit de passer outre ou d'opposer un veto à une décision dans ce domaine prise par l'État irlandais. Au contraire, elles créent une obligation d'entendre et de consulter et accordent le droit d'être entendu et consulté. » Le fait que ces engagements soient inscrits dans un accord formel, alors que jusqu'ici ils étaient contenus dans une série d'accords informels, ne change rien à la manière dont il faut les apprécier par rapport à la Constitution, étant donné que, de nos jours, un accord international constitue le moyen typique de la conduite des relations internationales.

La question se pose alors de savoir dans quelle mesure le juge constitutionnel dispose du pouvoir de contrôler le gouvernement dans l'exercice de ses compétences en matière de conclusion des accords internationaux. Le Chief Justice souligne la séparation des pouvoirs résultant de la Constitution et constate que celle-ci énumère de façon exhaustive tous les cas où le pouvoir judiciaire peut contrôler l'exercice du pouvoir législatif. Pour ce qui est des activités de l'organe exécutif, le juge ne peut intervenir qu'en cas de violation actuelle ou imminente des droits constitutionnels des particuliers.

En effet, dans ce domaine, il ressort de la Constitution que le gouvernement est, en premier lieu, responsable devant le Dáil Eireann, d'où, par exemple, l'obligation d'informer celui-ci de tout accord international. Par contre, aucune disposition de la Constitution ne permet au pouvoir judiciaire d'intervenir autrement que pour assurer le respect des droits fondamentaux qu'elle garantit. A l'appui de sa thèse, le Chief Justice invoque la jurisprudence antérieure de la Cour suprême, notamment dans l'affaire *Boland* contre *An Taoiseach* de 1974, où le communiqué émis par le Royaume-Uni et l'Irlande à la fin de la conférence de Sunningdale de décembre 1973 sur le futur de l'Irlande du Nord avait été contesté sans succès pour sa prétendue non-conformité avec la Constitution. Dans le cas présent, puisqu'aucune violation actuelle ou imminente n'est démontrée par le demandeur, son appel doit être rejeté.

Le juge Griffin partage le raisonnement du Chief Justice, mais tient néanmoins à ajouter certaines observations. Ainsi, après un examen de l'histoire du titre III de l'AUE, il conclut que celui-ci se limite à inscrire dans un traité formel une pratique constante des États membres depuis 1970. Il souligne encore que le langage de ce titre, comparé avec celui du titre II, a été choisi avec une attention particulière, afin de garantir que les obligations qui en découlent reconnaîtraient à chacune des parties la plus grande liberté d'action dans le domaine de la politique étrangère. Ainsi les dispositions du titre III ne constituent nullement un abandon de souveraineté et ne privent pas l'État de son droit de prendre en dernier ressort les décisions qu'il souhaite adopter en matière de politique étrangère. Le juge Griffin marque enfin son accord avec le Chief Justice pour dire que le pouvoir d'interven-

tion du juge constitutionnel est limité à la protection des droits fondamentaux.

## IV. — Commentaire

Les points de divergence entre les juges majoritaires et les juges minoritaires portent essentiellement sur trois sujets, à savoir l'étendue des obligations des objectifs du titre III de l'AUE, l'effet de ces obligations sur la conduite de la politique étrangère irlandaise et le contrôle que peuvent exercer les tribunaux sur le gouvernement dans ce domaine. En se prononçant sur la conformité avec la Constitution du European Communities (Amendment) Act, la Cour suprême a été amenée à formuler quelques observations de caractère général quant à la nature juridique des Communautés. En même temps, elle a donné une nouvelle interprétation des règles de droit constitutionnel irlandais sur l'intérêt à agir (*locus standi*) requis pour pouvoir contester la conformité avec la Constitution d'une loi qui transpose les dispositions d'un accord international.

### 1. L'étendue des objectifs du titre III

Les juges majoritaires et minoritaires soutiennent des opinions divergentes quant à l'appréciation du degré auquel l'AUE, en particulier par son titre III, entraînerait un rapprochement vers l'Union européenne. Tandis que cette divergence de vues n'a probablement pas influencé de manière décisive leur décision quant à la constitutionnalité de la ratification par le gouvernement de l'AUE, question dont la solution dépendait plutôt de l'étendue des obligations qui incombent à l'État en vertu du titre III, elle a probablement affecté l'interprétation des dispositions de ce titre donnée par chacun des juges.

C'est le juge Henchy qui donne l'interprétation la plus extensive des objectifs du titre III. En effet, il estime que les États membres s'engagent solennellement à conduire leur politique étrangère de telle manière que l'aboutissement ne puisse être que l'union politique, du moins dans la sphère de la politique étrangère. Pour le juge Walsh, le titre III ne poursuit pas la création d'une Union européenne, mais reconnaît ouvertement que tel est l'objectif. Le Chief Justice, par contre, considère qu'une « forme d'union politique européenne » pourrait être « l'éventuel objectif final » de ce titre, tandis que le juge Griffin souligne que l'Union européenne est un objectif et un but à long terme.

Il se pourrait qu'il s'agisse là de nuances d'accent plutôt que de substance. L'AUE devrait cependant être compris comme un tout et, dans cette perspective, l'opinion de la majorité est sans doute celle qui se rapproche le plus de son esprit. Cependant, aucun des juges de la Cour suprême ne cite l'article 1, pourtant une des rares dispositions communes aux titres II et III qui donnent à ce traité son unicité. Cet article fixe aux Communautés européennes et aux États membres, agissant dans le cadre de la Coopération politique, l'objectif de « contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne ». Il n'est pas possible par conséquent de soutenir que l'Union européenne constitue seulement un « éventuel objectif ultime » alors que ce que l'on a fixé, c'est une

obligation juridique de poursuivre ce but, même si le respect de cette obligation n'est pas susceptible d'être sanctionné par la Cour de justice. C'est d'autant plus regrettable que les juges majoritaires, après avoir évalué plus correctement les objectifs de l'AUE, surestiment par contre les moyens que le titre III prévoit pour leur achèvement.

Aucun des juges de la Cour suprême n'établit une distinction très claire entre les moyens parallèles que constituent les Communautés européennes et la Coopération politique dans la poursuite du même objectif, à savoir l'Union européenne. Le titre III à lui tout seul ne transformera pas les Communautés d'une entité essentiellement économique en une Communauté politique, pas plus qu'il n'établit, dans le cadre des Communautés, de nouvelles institutions et de nouveaux organes afin de donner à l'unité européenne une nouvelle poussée, comme le soutient le juge Henchy. Bien loin de créer une Communauté politique européenne comparable aux trois Communautés déjà existantes, avec lesquelles elle aurait pu partager les institutions et l'ordre juridique, le titre III revient à des notions classiques de droit international plutôt que de droit communautaire. En réglant les relations entre les Communautés et la Coopération politique, le titre III crée des institutions distinctes pour la coopération politique, qui n'ont pas l'autonomie caractéristique des institutions communautaires et qui ne sont pas soumises au contrôle de la Cour de justice. Par ailleurs, le titre III dispose que la politique étrangère déjà conduite par les Communautés dans leur sphère de compétence et celle décidée dans le cadre de la Coopération politique doivent être compatibles.

L'idée, telle qu'elle apparaît dans le préambule du traité CEE et qui inspire le projet de traité sur l'Union européenne adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 (1), que les Communautés devraient évoluer à terme vers l'Union européenne a dû s'incliner, dans l'AUE, devant l'idée, sans doute plus réaliste, d'une double parenté par les Communautés et par la Coopération politique.

## 2. Les effets des obligations du titre III sur la conduite de la politique étrangère irlandaise

Les juges minoritaires estiment que les obligations que l'État assume en application du titre III ne restreignent nullement la capacité de prise de décision du gouvernement en matière de politique étrangère, ni la souveraineté de l'État irlandais. Le Chief Justice, soutenu par le juge Griffin, estime que le titre III n'impose aucune obligation qui puisse compromettre un intérêt national et n'effectue aucun transfert du pouvoir de décision final de l'État en matière de politique étrangère, que ce soit au bénéfice d'un autre État ou d'un organe international.

Les juges majoritaires se fondent sur la Constitution pour affirmer que la politique étrangère doit être conduite en conformité avec le bien commun du peuple irlandais. Vu sous cet angle, le titre III est interprété comme contenant davantage de dispositions de fond que de forme : loin d'instituer simplement une procédure, il aboutit à soumettre les objectifs et les positions idéologiques nationales aux buts et aux décisions de la Coopération politique européenne. Par ce biais, le gouvernement pourrait être obligé à agir contrairement à la Constitution.

Même si l'on accepte que le bien commun doit être le critère premier dans la conduite de la politique étrangère — sur ce point les juges de la minorité n'ont pas exprimé d'avis — rien ne permet de soutenir qu'il existe une contradiction entre ce principe et les obligations du titre III. Le bien commun est assurément poursuivi lorsqu'un petit pays comme l'Irlande, plutôt faible mesuré à l'échelle globale, accepte de mener des concertations dans le cadre de sa politique étrangère et d'instaurer des procédures d'information avec ses principaux partenaires commerciaux. Tandis que les décisions du gouvernement irlandais dans ce domaine n'affectent que rarement les intérêts vitaux des autres États européens, l'inverse n'est certainement pas le cas ; la meilleure preuve en est que l'adhésion de l'Irlande aux Communautés n'était pas envisageable tant que la candidature du Royaume-Uni n'avait pas été acceptée. Dans leur appréciation du bien commun, les juges de la majorité semblent ne pas tenir compte du *quid pro quo* contenu dans le titre III, à savoir qu'en échange des obligations consenties, l'Irlande obtient la possibilité et le droit de faire valoir ses vues et d'être consultée (ainsi que le Chief Justice, quant à lui, l'avait souligné dans son opinion).

Il n'est pas exact non plus de dire que, dans l'intérêt d'aboutir à une position commune des Douze, le titre III permettrait à la Coopération politique de ne pas prendre en considération les obligations constitutionnelles qui incombent à un État. L'obligation que l'État souscrit est plutôt celle de tout entreprendre afin de parvenir à une position commune et de s'abstenir de toute action qui pourrait empêcher la formation du consensus. Il est à supposer que chacun des États membres rassemblés dans le cadre de la Coopération politique agit en accord avec sa conception du bien commun du peuple qu'il représente. Si, au cours des délibérations, une position commune se dégage, celle-ci ne peut être qu'un compromis qui tient compte des exigences des diverses positions nationales. Ainsi il n'est pas concevable qu'un État soit contraint d'ignorer les dispositions de sa propre Constitution.

Les juges majoritaires semblent interpréter le titre III comme impliquant un transfert de pouvoirs en matière de politique étrangère au bénéfice de la Coopération politique, de la même manière que l'adhésion de l'État aux Communautés a impliqué un transfert d'une part de son pouvoir législatif et de sa liberté de déterminer sa politique économique. Le juge Walsh use de ce même argument à l'appui de la thèse selon laquelle le gouvernement ne saurait ratifier l'AUE sans avoir recouru à un référendum constitutionnel. Toutefois, le droit que possède l'État de dire oui et de dire non en matière de politique étrangère reste intact, même s'il est soumis à des règles essentiellement procédurales. Les obligations plutôt de fond, tel le devoir de maintenir les conditions technologiques et industrielles nécessaires à la sécurité des Douze, n'excèdent pas celles que le gouvernement peut normalement assumer au nom de l'État dans la conduite de sa politique étrangère. En effet, tout accord international implique une limitation et une diminution — si petite soit-elle dans certains cas — de sa souveraineté, sans que cela soit une raison suffisante pour que l'adhésion à ce traité soit subordonnée à l'organisation d'un référendum. La conduite de la politique étrangère serait rendue impossible si tel était le cas. En contraste avec les traités de Paris et de Rome, aucun pouvoir de décision n'est transféré à la Coopération politique. Celle-ci ne repose que sur le principe du consensus. La menace que les juges majoritaires voient peser sur la Constitution irlandaise du fait du titre III de l'AUE n'est pas fondée.

(1) JOCE n° C 77/33 du 19 mars 1984.



### 3. Le contrôle judiciaire du gouvernement dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de politique étrangère

Les juges majoritaires et minoritaires s'accordent pour estimer que la conduite de la politique étrangère doit être assujettie à un certain contrôle judiciaire ; toutefois, ils divergent sur l'ampleur de ce contrôle. Le Chief Justice Finlay souligne l'importance fondamentale de la séparation des pouvoirs dans la Constitution, mais admet que la branche judiciaire puisse intervenir dans l'exercice des pouvoirs en matière de politique étrangère lorsqu'il s'agit de protéger les droits constitutionnels du citoyen menacés par l'action de l'exécutif. Ce droit d'intervention repose sur l'expression « sans préjudice des dispositions de cette Constitution » qui conditionne la dévolution des pouvoirs exécutifs au gouvernement, combinée avec l'obligation des juges, telle qu'elle figure dans le serment judiciaire, de respecter la Constitution et les lois.

Les juges majoritaires, quant à eux, partent du point de vue inverse, à savoir que ce sont les pouvoirs du gouvernement en matière de politique étrangère qui sont limités, plutôt que l'étendue du pouvoir juridictionnel des tribunaux. En effet, au-delà des restrictions imposées par la Constitution, le gouvernement est tenu d'exercer ses pouvoirs lui-même, sans pouvoir les déléguer à un quelconque autre organe, et doit les exercer dans l'optique du bien commun. Par ailleurs, le contrôle de ces obligations par les tribunaux ne se limite pas aux atteintes portées à des droits individuels.

La décision de la Cour sur ces points a été beaucoup critiquée. En effet, la Constitution n'indique pas expressément que les tribunaux peuvent se prononcer sur la validité constitutionnelle des accord internationaux (alors qu'ils le peuvent à l'égard des lois) et que la responsabilité de contrôler la conduite des affaires étrangères incombe proprement au Dáil. Toutefois, le point de vue de la majorité peut être défendu, particulièrement au regard de l'article 34.3.4° de la Constitution, qui investit la Haute Cour et, sur appel, la Cour suprême de « la pleine juridiction pour trancher toutes matières et tous points de droit ou de fait au civil comme au criminel ». Il peut être difficilement soutenu que la conformité d'un accord international avec la Constitution n'est pas un point de droit. Le contrôle exercé par le Dáil, quant à lui, vise plutôt à établir l'opportunité politique pour l'État de souscrire à ce traité. Dans un système de gouvernement où les pouvoirs des organes de l'État sont inscrits dans une Constitution dont l'interprétation relève en dernier ressort des tribunaux, il semble logique que la détermination de l'étendue de ces pouvoirs entre aussi dans la compétence de ces tribunaux. La Cour suprême en avait d'ailleurs estimé ainsi — par *obiter dicta*, il est vrai — dans les affaires antérieures *Buckley* (1959) et *Boland* (1974), citées autant par les juges minoritaires que par les juges majoritaires.

### 4. Le caractère juridique des Communautés européennes

La Cour suprême était invitée à constater que certains des amendements apportés aux traités communautaires modifient la nature des Communautés auxquelles l'État avait été autorisé à adhérer en 1973 et que, par conséquent, pour ratifier l'AUE, un nouvel amendement à la Constitution s'imposait. En rejetant ce raisonnement, la Cour constate que l'autorisation accordée à l'État par le troisième amendement lui permet de s'associer à toute modification des traités qui n'affecte pas les objectifs fon-

damentaux des Communautés. Ce faisant, elle préfère cette formulation à celle, sans doute plus étroite, proposée par la partie défenderesse, qui se référait aux « objectifs originaires des Communautés ». En effet, l'article 1 de l'AUE ajoute un nouvel objectif au traité — celui de faire progresser concrètement l'Union européenne — tandis que les activités des Communautés se sont étendues considérablement depuis 1958, et même depuis l'adhésion de l'Irlande en 1973, par le biais des mesures prises en vertu de l'article 235 du traité CEE ou par des accords internationaux fondés sur les principes établis par la Cour de justice des Communautés dans l'affaire *AETR* (2).

Les observations de la Cour suprême quant à ce caractère dynamique des Communautés s'inspirent peut-être de l'arrêt de la Haute Cour qui traite de cette question pratiquement à l'exclusion de tout examen du titre III : d'après le juge Barrington, le troisième amendement « a autorisé l'État à adhérer à la Communauté telle qu'elle s'est constituée par l'article 210 du traité, et cette Communauté reste toujours la même, que le traité soit amendé ou non ». Il paraît donc probable que les autres modifications apportées aux traités communautaires depuis 1973 soient à l'abri de toute contestation constitutionnelle devant les tribunaux irlandais.

### 5. L'intérêt à agir requis pour contester la conformité avec la Constitution d'une loi

La Haute Cour avait jugé qu'un plaignant, en l'occurrence M. Crotty, ne pouvait tirer argument de l'imminence d'une violation de ses droits constitutionnels alors que la loi incriminée n'était pas encore entrée en vigueur. Cette interprétation plutôt restrictive de l'intérêt à agir n'est pas retenue par la Cour suprême, qui estime plutôt que, dès son entrée en vigueur, le *European Communities Act 1986* affecterait les droits de chaque citoyen. En conséquence, le plaignant se trouve relevé de l'obligation de prouver la menace soit d'une violation de ses droits en tant qu'individu soit d'un préjudice individuel.

La définition de l'intérêt à agir apparaît ainsi quelque peu élargie par rapport à la jurisprudence antérieure de la Cour suprême. Cependant, il n'est pas clair si cette définition serait maintenue et comment elle serait interprétée dans les cas où l'accord international contesté n'aurait pas été transposé en droit irlandais ou s'il avait été non seulement signé mais encore ratifié. Le problème risque d'être porté de nouveau devant les tribunaux irlandais, par exemple dans le cadre d'un litige éventuel sur le point de savoir si l'Accord anglo-irlandais de novembre 1985 sur l'Irlande du Nord est contraire aux dispositions de la Constitution de 1937.

## V. — Conclusions

La décision de la Cour suprême a été très fortement critiquée au Parlement irlandais et, comme nous l'avons indi-

(2) Affaire n° 22/70, *Commission c. Conseil*, Rec. (1971), p. 263.

qué, certaines des critiques ne sont pas sans fondement. Il faut reconnaître qu'il est difficile de se rallier à l'interprétation du titre III donnée par la majorité de la Cour, dans la mesure où elle ne se justifie ni sur la base du libellé du texte de ces dispositions ni dans le cadre de l'économie générale de l'AUE (3).

Par contre, la décision par laquelle la Cour se reconnaît le pouvoir de vérifier la validité constitutionnelle des engagements internationaux assumés par l'État peut être valablement fondée — et ceci quels que soient les inconvénients qui en résultent — à la fois sur les dispositions constitutionnelles quant à l'étendue de sa juridiction et sur sa propre jurisprudence élaborée dans des affaires antérieures, jusqu'alors jamais contestée. Il n'est pas possible enfin de faire porter à la Cour suprême toute la responsabilité du fait que l'Irlande a momentanément retardé le progrès très limité vers l'intégration européenne que représente l'AUE. En effet, la Cour suprême n'a été saisie de l'affaire qu'après la date initialement prévue pour l'entrée en vigueur de l'Acte. C'est plutôt le Dáil qui a sous-estimé l'éventualité que des obstacles constitutionnels pourraient surgir lors de la ratification de l'AUE. Un député du Dáil possédant une certaine expertise en

matière de droit constitutionnel irlandais avait pourtant tenté d'orienter le débat vers une perspective plus appropriée :

« le prix que nous payons pour avoir un pouvoir judiciaire indépendant, des tribunaux indépendants et des juges indépendants qui n'ont rien à craindre du gouvernement ou de la législature tant qu'ils poursuivent leur devoir est la possibilité d'une décision dérangeante, embarrassante ou même totalement erronée... le système judiciaire constitue un des plus brillants ornements de notre Constitution ; il a assurément moins à se reprocher que l'institution gouvernementale ou l'Oireachtas (4) ».

(3) Pour d'autres interprétations du titre III de l'AUE, voir par exemple le chapitre X de *L'Acte unique européen*, De RUYT, 1987, Bruxelles ; GLAESNER, *R.M.C.* n° 298, juin 1986, p. 308 ; JACQUÉ, *RTDE* n° 4, 1986, p. 575, et les *Actes de la table ronde de l'université de Strasbourg du 14 mars 1986*, pp. 61-73.

(4) John KELLY T.D., Débats du Dáil Eireann sur le projet de dixième amendement à la Constitution, 23 avril 1987, col. 2372.



# CHRONIQUE GÉNÉRALE DE JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE\*

**Dominique MAIDANI**

*Référénaire à la cour de justice des Communautés européennes*

**Bernard POMMIÈS**

*Conseiller de Tribunal administratif  
Référénaire à la cour de justice des Communautés européennes*

**Jean-Claude BONICHOT**

*Maître des requêtes au Conseil d'État,  
Référénaire à la cour de justice des Communautés européennes,  
Professeur associé à la faculté de droit de Metz*

*La Revue m'a demandé de poursuivre la chronique générale de jurisprudence communautaire qu'avait créée mon prédécesseur, Jacques Biancarelli. Mes collègues, Dominique Maidani et Bernard Pomiès ont accepté de partager cette tâche avec moi.*

*La présente chronique porte sur les arrêts rendus de janvier 1986 à juin 1987 et conserve le plan qui a été suivi jusqu'ici. Les prochaines chroniques seront à nouveau semestrielles.*

**J.-C. B**

(\*) La première partie de cette chronique a été publiée dans notre précédent numéro. Les opinions émises sont personnelles aux auteurs et n'engagent pas les juridictions auxquelles ils appartiennent. Ils assurent ensemble la responsabilité de l'intégralité de la chronique.

## II. — Procédure, contrôle juridictionnel et contentieux

### A — LE RECOURS EN MANQUEMENT

L'arrêt rendu le 20 mars 1986 à l'occasion d'un recours en manquement formé par la Commission contre la République fédérale d'Allemagne (affaire 303/84, non encore publiée), est intéressant à deux titres. En premier lieu, y a été abordée la question de savoir dans quelle mesure un recours en manquement peut être formé alors que ce manquement ne peut plus être réparé par l'État responsable. En second lieu, la Cour a été amenée à y préciser les conditions de mise à la disposition de la Communauté, par les États, de ses ressources propres.

Aux termes du règlement du 12 mars 1973 (n° 700/73/CEE), les cotisations à la production dans le secteur du sucre sont perçues par les États. Elles constituent une ressource propre des Communautés. En application du règlement du 19 décembre 1977 (n° 2891/77), combiné avec le règlement précédent, la constatation de ces droits, c'est-à-dire, l'établissement de la créance correspondante, devait avoir lieu le 31 décembre et l'inscription au crédit du compte de la Commission des montants correspondants, le 20 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit avait été constaté. Pour la campagne sucrière 1980-1981, les dates à respecter en application de cette réglementation, devaient être le 31 décembre 1981 pour la constatation et le 22 février 1982, compte tenu des délais de procédure, pour l'inscription au compte de la Commission. Par suite de négligences ou d'erreurs administratives, un montant d'environ 465 000 marks n'avait donné lieu à constatation que le 1<sup>er</sup> février 1982 et à une inscription au compte de la Commission que le 20 avril 1982. Comme l'article 9 du règlement du 19 décembre 1977 prévoit que « tout retard dans les inscriptions... donne lieu au paiement par l'État membre concerné d'un intérêt dont le taux est égal au taux d'escompte le plus élevé dans les États membres, appliqué au jour de l'échéance... », la Commission a réclamé à la République fédérale d'Allemagne 15 000 marks d'intérêts de retard. La République fédérale ayant refusé de s'acquitter de cette somme, la Commission a saisi la Cour d'un recours en manquement pour la triple raison que la constatation ainsi que l'inscription des montants correspondants avait été tardive et que la République fédérale avait refusé de payer les intérêts de retard.

— Du point de vue de la recevabilité du recours en manquement, la République fédérale d'Allemagne faisait valoir, d'une part, qu'elle avait parfaitement reconnu le manquement qu'elle avait commis et que, d'autre part, celui-ci ayant été entièrement réalisé par le seul fait du dépassement des délais prévus par les textes, il n'était plus possible, de quelque manière que ce soit, de le réparer. La République fédérale soutenait, en conséquence, que l'article 169 du traité ne peut être utilisé dans les cas où l'État membre concerné se trouve dans l'impossibilité de régulariser la situation résultant du manquement.

Sur le premier point, la Cour a bien sûr relevé que la seule reconnaissance d'un manquement par un État ne suffit pas à exonérer celui-ci. S'agissant du second point, il est constamment jugé par la Cour que l'élimination du

manquement, *postérieurement* au délai déterminé par la Commission dans son avis motivé n'enlève pas tout intérêt à la procédure de l'article 169, dans la mesure où « la poursuite de l'action conserve un intérêt », lequel « peut consister à établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut encourir en conséquence de son manquement à l'égard, notamment, de particuliers » (par exemple, 7 février 1973, Commission c/ République italienne, affaire 39/72, rec. p. 101).

Mais qu'en est-il lorsqu'aucune réparation du manquement ni aucune régularisation de la situation résultant du manquement ne peut intervenir, par exemple, lorsque celui-ci comme dans l'espèce, résulte uniquement du dépassement de délais fixés par les textes ? Certes, il a déjà été jugé que la Commission n'a pas, dans chaque cas, à démontrer l'intérêt pour elle d'une action en manquement puisque son intérêt découle du traité qui l'a investie de la mission de veiller à l'application du droit communautaire par les États membres. Mais encore faut-il, nous semble-t-il, que l'action en manquement ne soit pas totalement dénuée d'intérêt au moment où la Commission l'intente.

On remarquera que, dans une affaire finalement assez proche du cas de l'espèce, puisqu'il s'agissait de retard dans le versement de primes pour l'abandon de vignes où il était question également de dépassements de délais, donc d'un manquement qui ne pouvait faire l'objet d'une régularisation, la Cour a accepté de connaître au fond du recours de la Commission contre la République italienne (20 février 1986, affaire 309/84, non encore publiée).

Cela dit, dans cette affaire, la Cour s'est expressément fondée — à tort selon nous — sur sa jurisprudence selon laquelle l'élimination d'un manquement postérieurement au délai fixé par la Commission, conserve cependant un intérêt au recours. En réalité, dans ce type d'affaires, que les versements soient ou non effectués postérieurement est sans importance, dès lors que le délai fixé est passé. C'est le dépassement de ce délai qui constitue le manquement autant que l'absence de versement. Et si le versement intervient ultérieurement, cela n'empêche pas que le délai ait été dépassé et que le manquement, de ce point de vue, subsiste.

Dans l'affaire opposant la Commission à la République fédérale, la Cour n'a pas tranché expressément la question. Elle s'est contentée de remarquer qu'il existait « un lien indissociable entre l'obligation de constater la créance litigieuse, celle de l'inscrire au compte de la Commission dans les délais impartis et enfin, celle de verser des intérêts de retard ». Dans ces conditions, pour statuer sur l'action en manquement en ce qui concerne le refus de verser des intérêts moratoires, il était nécessaire pour la Cour de se prononcer sur les deux points préalables, à savoir le dépassement du délai de constatation et le dépassement du délai d'inscription au compte de la Commission. La question reste donc, en grande partie, ouverte.

— Au fond, la Cour a apporté une contribution intéressante au régime de mise à la disposition de la Commission des ressources propres. En effet, se fondant sur la lettre de l'article 11, du règlement du 19 décembre 1977, aux termes duquel, on le rappelle « tout retard dans les inscriptions... donne lieu au paiement par l'État membre concerné d'un intérêt... », la République fédérale soutenait qu'elle n'avait pas à payer d'intérêts moratoires dans la mesure où l'inscription au compte avait bien été faite dans les délais. C'est la *constatation* qui avait été faite en retard, soit le 1<sup>er</sup> février 1982, mais l'inscription au compte

était bien intervenue « au plus tard le 20 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté », puisqu'elle avait été faite le 20 avril 1982. Réclamant une application littérale du texte, la République fédérale demandait donc à la Cour de rejeter le recours en manquement.

Suivant, sur ce point également, les conclusions de l'avocat général Mancini, la Cour a refusé de suivre la République fédérale dans cette argumentation. Comme le disait l'avocat général dans ses conclusions, « la constatation n'est pas... l'acte constitutif du droit qui a pour objet la ressource, mais uniquement le fait qui fait naître l'obligation incombant à l'État de mettre cette ressource à la disposition de la Commission. S'il n'en était pas ainsi, si la naissance du droit dépendait de la constatation à laquelle procèdent les États, ces derniers se verraient restituer, en pratique, un pouvoir fiscal qui leur a été retiré ». Suivant ce raisonnement, la Cour a estimé que tout retard dans les inscriptions entraîne l'application de l'article 11. Dans ces conditions « quelle que soit la raison pour laquelle l'inscription au compte de la Commission a été faite avec retard, les intérêts moratoires sont exigibles sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que cette inscription tardive résulte d'une méconnaissance de la date limite fixée pour la constatation des droits ou d'un dépassement du délai » prévu pour l'inscription.

## B — LE RECOURS EN ANNULATION

L'arrêt de la Cour de justice du 23 avril 1986, rendu sur le recours du Parti écologiste « Les Verts » c/ le Parlement européen (affaire 194/83, non encore publiée), peut être considéré comme une décision fondamentale.

Il a, au demeurant, appelé très vite l'attention des commentateurs (voyez note Kovar, CDE, 1987, p. 300 ; note Jacqué, RTDE, 1986, p. 491 ; note V. Constantinesco et D. Simon, D. 1987, p. 77). Depuis 1976, ont été prévus au budget des Communautés, dans la section du Parlement, des crédits destinés au financement de campagnes d'information pour les élections européennes. Par deux décisions du 12 octobre 1982 et du 29 octobre 1983, le bureau du Parlement, puis son bureau élargi, ont fixé les règles relatives à la répartition de ce crédit figurant au poste 3708. La somme prévue pour les exercices 1982, 1983, et 1984 était de 43 millions d'ECU. Selon les décisions de 1982 et 1983, cette somme devait faire l'objet d'une répartition de la manière suivante. En premier lieu, 1 % de la somme (soit 7 % au total), devait être donné à chacun des groupes politiques du Parlement. Dans la limite de 62 % des crédits, chaque groupe devait recevoir en plus 1/434 du montant total du crédit diminué des allocations forfaitaires. De plus, chacun des membres non inscrits devait recevoir également 1/434 de ce montant. Enfin, chaque année, 31 % du crédit devaient être affectés à un fonds de réserve. La répartition des crédits de ce fonds de réserve devait avoir lieu entre toutes les formations politiques ayant participé aux élections de 1984 et qui auraient recueilli plus de 5 % des suffrages exprimés dans l'État membre où elles auraient présenté des candidats ou plus de 1 % des suffrages exprimés dans au moins trois États membres. L'on voit immédiatement et c'est la critique essentielle que faisait le parti requérant à cette réglementation — que les règles ainsi fixées aboutissaient à faire intervenir deux fois à la répartition les groupes politiques représentés au Parlement alors que les partis ou les formations, qui se présentaient pour la première fois en 1984, ne pouvaient bénéficier d'allocations que sur le fonds de réserve.



C'est dans ces conditions que le parti écologiste des « Verts » a déféré à la Cour de justice la décision du bureau du Parlement du 12 octobre 1982 et la décision du bureau élargi du 29 octobre 1983.

Ce sont les questions de recevabilité qui revêtent un caractère essentiel. Mais la solution donnée au fond au litige n'est pas, non plus, dénuée d'importance.

— Trois questions difficiles se posaient du point de vue de la recevabilité. La première, la question de principe, était de savoir dans quelle mesure un acte du Parlement pouvait faire l'objet d'un recours en annulation sur le fondement de l'article 173 du traité. Certes, à deux reprises déjà, la Cour de justice avait admis la recevabilité de recours formés contre des actes du Parlement. Tout d'abord, par un arrêt du 15 septembre 1981, Lord Bruce of Donnington c/ Aspden (affaire 208/80, Rec. p. 2205), et dans le litige ayant opposé le Grand-Duché de Luxembourg au Parlement et qui a donné lieu à un arrêt du 10 février 1983 (affaire 231/83, Rec. p. 255). Cependant, ces deux espèces ne permettaient pas de considérer comme tranchée la question de principe et, notamment, dans l'arrêt du 10 février 1983, la Cour de justice s'était fondée sur l'article 38 du traité CECA pour admettre la recevabilité.

Le recours des « Verts » lui a donné l'occasion de trancher cette question de principe dans un sens positif. La Cour l'a fait en s'affranchissant totalement de la lettre de l'article 173 CEE, qui ne prévoit le recours en annulation que contre les actes du Conseil et de la Commission. Pour aboutir à ce que le professeur Jacqué n'a pas hésité à qualifier de « révision judiciaire du traité » (note précitée p. 503), la Cour s'est fondée sur ce que « la Communauté économique européenne est une Communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité ». Rappelant, ensuite, l'économie du système juridictionnel, tel qu'il découle des articles 173, 177 et 184, la Cour a tenu à rappeler, ce qui est l'évidence, que l'omission du Parlement dans l'énumération du premier alinéa de l'article 173, provient de ce que, au moment où les traités ont été rédigés, l'Assemblée ne disposait pas de pouvoirs de décision. Au demeurant, dans les cas où elle en disposait, c'est-à-dire dans le cadre du traité CECA, ses décisions pouvaient faire l'objet d'un recours.

Dès lors, l'exclusion des actes du Parlement dans le champ du contrôle juridictionnel aurait abouti « à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé dans l'article 164 qu'à son système ». Les conséquences de la solution retenue, de ce point de vue, sont très simples : tous les actes du Parlement remplissant les conditions fixées par la jurisprudence pour pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation, peuvent, comme les actes du Conseil ou de la Commission, faire l'objet d'un tel recours. Ce dépassement de la lettre de l'article 173 du traité se fonde sur un principe qui devient tout à fait essentiel dans la jurisprudence de la Cour et qui est celui de l'existence d'un recours juridictionnel permettant de faire respecter, par l'ensemble des institutions comme par les États, le principe de la légalité communautaire (voir en ce sens l'arrêt Johnston commenté plus haut).

— S'agissant de savoir si les actes contestés avaient le caractère d'actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, la Cour a constaté qu'ils avaient trait à l'attribution de crédits à des tiers pour des dépenses

relatives à une activité devant s'exercer en dehors du Parlement européen. Cette expression un peu sibylline est destinée à mettre en exergue les effets juridiques de la réglementation adoptée par le bureau du Parlement européen et le fait que cette réglementation ne revêtait pas uniquement le caractère d'une mesure d'organisation ou de fonctionnement internes de l'institution, ce qui l'aurait apparentée à une mesure d'ordre intérieur. La solution ainsi retenue est importante parce qu'elle montre que les actes relatifs à l'exécution du budget n'échappent pas au contrôle juridictionnel.

— Mais l'arrêt est également important en ce qui concerne une autre condition essentielle de recevabilité des recours en annulation édictée par l'article 173 et qui est que, s'agissant des recours des personnes physiques ou morales, la décision attaquée doit, lorsque le requérant n'en est pas le destinataire, le concerner « directement et individuellement ». De ce point de vue, la Cour s'est écartée des remarquables conclusions de l'avocat général Mancini. Celui-ci faisait, en effet valoir, à notre sens à juste titre, que selon la jurisprudence de la Cour, les décisions en question ne pouvaient être considérées comme concernant directement et individuellement le parti écologiste « Les Verts ». Les conditions de recevabilité de l'article 173, telles que les a interprétées la jurisprudence, sont en effet extrêmement strictes. Comme le rappelait l'avocat général, il ne suffit pas que l'on puisse déterminer, même avec précision, le cercle des personnes concernées par l'acte attaqué. Les exigences de la jurisprudence étaient résumées en trois points par l'avocat général :

— il faut, tout d'abord, qu'au moment de l'adoption de la mesure contestée, l'institution ait connu l'identité du requérant et qu'il y ait un *lien de causalité* entre cette connaissance et la mesure prise ;

— il faut, en second lieu, qu'au moment où la mesure a été prise, la situation du requérant ait été définitivement fixée ;

— enfin, il faut que le requérant démontre l'existence de circonstances qui lui soient propres et qui aient été de nature à conduire l'institution à régler sa situation d'une manière *spécifique* par rapport à tout autre intéressé.

Si l'on appliquait ces critères de manière pure et simple, le recours des « Verts » aurait certainement dû être déclaré irrecevable. Mais la Cour s'est encore écartée de la lettre de l'article 173. S'agissant de la condition selon laquelle le requérant doit être *directement* concerné, la Cour a relevé que les actes attaqués constituaient une réglementation complète qui se suffisait à elle-même et n'appelait aucune disposition d'application. Ce qui est exact. Mais le raisonnement devint singulièrement plus compliqué lorsqu'il s'est agi de répondre à la question de savoir si le parti requérant était *individuellement* concerné. Pour admettre que cette condition était remplie, la Cour s'est fondée sur les circonstances, il est vrai très particulières, de l'espèce. Elle s'est fondée sur deux considérations : la première, c'est que les formations politiques qui ont participé à la prise des décisions contestées, ont réglé à la fois leur propre sort et celui des formations rivales non représentées ou non encore représentées au Parlement. La Cour en a tiré que, dans ces conditions, il n'était pas possible de considérer que seules les formations représentées au Parlement auraient été identifiables à la date de l'adoption des actes contestés.

En second lieu, la Cour a considéré qu'une telle solution aurait abouti à créer « une inégalité de protection juri-

dictionnelle entre des formations concurrentes lors de la même élection ». En effet, les formations représentées au Parlement auraient pu faire un recours immédiatement, alors que les formations non représentées n'auraient pu contester la réglementation relative aux campagnes d'information que par le biais de recours contre les décisions individuelles qui leur auraient refusé, éventuellement, le remboursement de sommes auxquelles elles auraient estimé avoir droit. Autrement dit, le recours n'aurait pu être formé, comme d'ailleurs une demande de sursis à exécution, qu'après les élections, c'est-à-dire que les recours auraient été privés d'effet pratique.

C'est donc à la fois sur le principe d'égalité et sur la nécessité de disposer d'un recours juridictionnel efficace que s'est fondée la Cour de justice. Cependant, tout le raisonnement retenu tient à cette idée que les formations représentées au Parlement, dès avant 1984, auraient pu former un recours alors que les autres ne l'auraient pas pu. Et il se trouve que si on applique les critères rappelés par l'avocat général, on peut douter que même les formations représentées aient pu former un recours en annulation contre la réglementation issue des décisions du bureau du Parlement de 1982 et 1983.

La question reste donc posée de savoir si, de ce point de vue, l'arrêt du 23 avril 1986 a le caractère d'une décision de principe ou d'une décision d'espèce. L'analyse nous conduirait plutôt à la seconde solution. Mais, en réalité, on peut se demander, si sur ce point comme sur le premier, la Cour n'a pas été conduite à dépasser la lettre de l'article 173, parce qu'au fond, compte tenu du développement de la construction communautaire, ce texte ne peut plus être appliqué tel quel. Il ne peut empêcher le recours en annulation contre les actes du Parlement européen — et éventuellement, d'autres institutions — parce que, compte tenu de la diffusion du pouvoir de décision et compte tenu des principes qui inspirent l'ensemble de la construction communautaire, le recours en annulation ne peut pas ne pas exister quelle que soit l'institution attaquée.

De même, on devra tôt ou tard, lire de manière beaucoup plus souple les conditions de recevabilité relatives aux requérants, parce que face à la multiplication des illégalités et à l'importance des enjeux, les entraves, somme toute, artificielles, à la recevabilité des recours en annulation, apparaîtront, tôt ou tard, insupportables.

Sur le fond, la question était de savoir si le Parlement était ou non resté dans les limites de ses compétences. C'eût été le cas si le crédit en cause avait véritablement servi à promouvoir l'information sur les élections européennes. En revanche, ce n'était plus le cas à partir du moment où son projet serait apparu comme étant de rembourser les frais de la campagne électorale, ce qui relevait incontestablement, compte tenu des termes de l'acte de 1976, de la compétence des États. Or, de ce point de vue, la Cour a considéré, d'une part, qu'on ne pouvait faire de distinction dans la réglementation contestée, entre l'information et la propagande politique et que, d'autre part, les fonds pouvaient être dépensés même pendant la campagne électorale.

Elle a donc estimé que le système de financement mis en place ne pouvait se distinguer d'un système de remboursement forfaitaire des frais de campagne électorale et elle a annulé les décisions contestées pour incompétence du Parlement.

## C — LE RENVOI PRÉJUDICIEL

### 1. Seule une juridiction nationale peut saisir la Cour à titre préjudiciel : prédominance du critère organique sur le critère fonctionnel.

#### a) Un organe administratif ne peut pas saisir la Cour à titre préjudiciel

Dans l'affaire 318/85, Greis-Unterweger, la Cour était saisie au titre de l'article 177 CEE par un organe du ministère italien du Trésor, la Commission consultative pour les infractions en matière monétaire. Par ordonnance du 5 mars 1986 (non encore publiée), la Cour s'est déclarée incompétente pour statuer aux motifs que cette Commission n'est pas une juridiction chargée de trancher des litiges, mais un organe administratif qui, saisi sur initiative des autorités étatiques ayant constaté des infractions à la réglementation italienne relative aux transferts de devises, a pour mission de donner des avis sur les sanctions susceptibles d'être appliquées par le ministre du Trésor (1).

Cette ordonnance s'inscrit dans le cadre de la jurisprudence constante selon laquelle la Cour ne peut être saisie au titre de l'article 177 que par une juridiction qui, au sens de cette disposition, doit répondre aux cinq critères suivants : l'origine légale, la permanence, la juridiction obligatoire, la procédure contradictoire, l'application de la règle de droit (2).

#### b) Une juridiction nationale peut saisir la Cour à titre préjudiciel même si dans la procédure ayant donné lieu au renvoi, les fonctions exercées n'ont pas véritablement un caractère juridictionnel

L'arrêt du 11 juin 1987, 14/86 (non encore publié), a été rendu sur renvoi préjudiciel du Pretore de Salò : ce Pretore cumule des fonctions de ministère public et de juge d'instruction ; il mène les enquêtes préliminaires en qualité de ministère public et, en cas de résultat négatif, prononce l'ordonnance de non lieu, en lieu et place du juge d'instruction. Selon le gouvernement italien, l'ordonnance rendue par le Pretore ne serait pas un acte juridictionnel car elle n'est pas susceptible d'acquiescer force de chose jugée et n'a pas à être motivée.

La Cour a néanmoins estimé qu'elle était valablement saisie dans la mesure où le juge en question est investi

(1) On se souvient de l'erreur commise en 1963 par une juridiction française qui, au lieu de saisir la Cour au titre de l'article 177 du traité avait renvoyé les parties à saisir la Commission administrative pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants, prévue par le règlement n° 3 du Conseil, du 25 septembre 1958. Cette erreur, rectifiée dans le cadre d'un recours juridictionnel de droit interne, donna lieu à l'affaire 28/68, Torrekens (arrêt du 7 mai 1969, Rec. p. 125).

(2) Arrêt du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, Rec. p. 377 ; arrêt du 6 octobre 1981, Brockmeulen, 246/80, Rec. p. 2311, et arrêt du 23 mars 1982, Nordsee, 102/81, Rec. p. 1095. Sur les Conseils d'ordre professionnel : arrêt du 25 novembre 1977, Razanatsimba, 65/77, Rec. p. 2229 ; ordonnance du 18 juin 1980, Jules Borker, 138/80, Rec. p. 1975.



d'un mandat public, qu'il statue dans le cadre d'une compétence qui lui est conférée par la loi, en indépendance et conformément au droit, même si certaines des fonctions de ce juge, dans la procédure ayant donné lieu au renvoi préjudiciel, n'ont pas un caractère strictement juridictionnel.

## 2. Les actes insusceptibles de faire l'objet d'un renvoi préjudiciel

a) *Les arrêts de la Cour ne sont pas au nombre des actes des institutions susceptibles de faire l'objet d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité.* (ordonnance du 5 mars 1986, Wünsche, 69/85 — voir *Infra* : l'autorité des arrêts préjudiciels)

b) *La Cour n'est pas compétente pour interpréter les conventions conclues entre les États membres*

Dans l'arrêt du 15 janvier 1986, Hurd (44/84, non encore publié), la Cour a répondu notamment à la question de savoir si elle est compétente pour interpréter les dispositions de l'article 3 de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande, du Royaume-Uni et de l'Irlande du Nord. Ce texte prévoit essentiellement que les nouveaux États membres adhèrent aux décisions et accords convenus par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, de même qu'« à tout autre accord conclu par les États membres originaires relatifs au fonctionnement des Communautés ou représentant un lien avec l'action de celles-ci ».

Dans l'hypothèse où la Cour se reconnaîtrait compétente pour interpréter cette disposition de l'acte d'adhésion, la juridiction nationale pose la question de savoir si celle-ci oblige le Royaume-Uni à tenir compte d'une décision prise en 1957 par les six États membres originaires de la CECA qui s'étaient constitués comme Conseil supérieur des écoles européennes à Luxembourg. Selon cette décision, les membres du personnel enseignant de l'école supérieure installée sur son territoire devaient être exonérés de tout impôt sur leurs traitements et indemnités autres que la partie de leur rémunération correspondant à leurs traitements nationaux (les enseignants des écoles européennes sont employés par les administrations nationales respectives et détachés aux écoles européennes par ces administrations).

La Cour a déclaré qu'elle est compétente pour interpréter l'article 3 du traité d'adhésion, étant donné que selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de ce même traité, les dispositions du traité CEE et CEEA, relatives aux compétences et aux pouvoirs des institutions, sont applicables aux dispositions du traité d'adhésion. Elle souligne cependant que la création des écoles européennes résulte non pas des traités instituant les Communautés ou d'actes des institutions, mais de conventions internationales conclues entre les États membres ; or, ces conventions n'entrent dans aucune des catégories d'actes visés par l'article 177 du traité CEE. La Cour précise que « le seul fait que les conventions en question présentent des liens avec la Communauté et le fonctionnement de ses institutions, ne suffit pas pour les considérer comme partie intégrante du droit communautaire dont l'uniformité d'interprétation dans toute la Communauté relève de la compétence de la Cour ».

Aussi, la Cour a-t-elle déclaré, dans l'arrêt Hurd précité qu'elle n'était compétente pour qualifier et examiner les conventions en question que dans la mesure où cette interprétation est indispensable pour déterminer le champ d'application de l'article 3 de l'Acte d'adhésion.

L'arrêt 44/84, Hurd, complète la jurisprudence de la Cour, selon laquelle elle est compétente pour interpréter les dispositions des accords internationaux s'ils sont adoptés par le Conseil sur la base des articles 228 et 238 du traité (arrêt du 30 avril 1974, Haegeman, 181/73, Rec. p. 449 ; avis 1/76, du 26 avril 1977, Rec. p. 741 et arrêt du 26 octobre 1982, Kupferberg, 104/81, Rec. p. 3641) ou s'il s'agit d'accords pour lesquels la Communauté s'est substituée aux États membres dans l'exécution de leurs engagements (notamment arrêt du 16 mars 1983, administration des finances de l'État c/ Societa petrolifera italiana, 267 à 269/81, Rec. p. 801).

Précisons encore que par l'arrêt du 30 avril 1986, ASJES e.a. (209 à 213/84, non encore publié), une des objections sur la compétence de la Cour portait sur le fait que la description de la législation française contenue dans le jugement de renvoi était entachée d'erreurs, la juridiction nationale n'ayant pas tenu compte des dispositions des accords internationaux existant en la matière.

La Cour a rappelé tout d'abord les termes de sa jurisprudence classique selon laquelle la procédure préjudicielle n'a pas pour objet l'interprétation de dispositions législatives ou réglementaires nationales (notamment, arrêt du 9 octobre 1984, Heineken, 91 et 127/83, Rec. p. 3435). Elle a précisé, ensuite, en ce qui concerne l'influence que peuvent exercer les accords internationaux sur l'appréciation, au regard du droit communautaire, de dispositions nationales, que l'existence de tels accords n'est pas une circonstance de nature à la priver de la compétence qui lui appartient, selon l'article 177 du traité, pour interpréter les dispositions pertinentes du droit communautaire.

## 3. Les méthodes d'interprétation des dispositions du droit communautaire

a) *L'interprétation et l'appréciation de validité des dispositions de droit communautaire doivent demeurer étrangères à toute considération tirée du droit national*

— Par son arrêt du 8 octobre 1986, ministère public de Freiburg c/ Keller (234/85, non encore publié), la Cour répondait à la question de savoir si des dispositions d'un règlement du Conseil étaient valides, étant entendu que celles-ci porteraient atteinte au libre exercice de l'activité professionnelle garanti par l'article 12 de la loi fondamentale dans la mesure où elles restreignent aux mentions qu'elles comportent la possibilité laissée aux producteurs allemands de désigner leurs vins de table.

Dans l'arrêt du 8 octobre 1986, précité, la Cour a déclaré que le règlement en question était valide après avoir rappelé les termes de ses arrêts du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Rec. p. 1125) et du 14 mai 1974, Nold (4/73, Rec. p. 508) : la validité des actes des institutions de la Communauté ne peut être appréciée qu'en fonction du droit communautaire, et, dès lors, l'invocation d'atteintes portées aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un État membre ne saurait, par elle-même, affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État. La Cour déclare, toutefois, que le droit au libre exercice d'une activité professionnelle fait partie des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. A l'instar cependant des limitations apportées par les États membres à l'exercice de ce droit pour des motifs d'intérêt public, celui-ci n'est garanti dans l'ordre juridique communautaire, que sous réserve des limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et dans la mesure où celles-ci ne portent pas atteinte à

la substance de ce droit (voir *Infra* la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande, à cet égard, sous l'autorité des arrêts préjudiciels).

Par l'arrêt du 27 février 1986, Röser (238/84, non encore publié) la Cour a déclaré que la circonstance qu'une disposition du droit communautaire fasse l'objet de sanctions pénales dans la législation des États membres ne saurait commander une interprétation stricte voire restrictive du texte.

La Cour répondait ainsi à une invitation formulée en ce sens par la Commission en rappelant, comme elle l'a affirmé dans son arrêt du 21 mars 1972, ministère public c/ SAIL (82/71, Rec. p. 119), que l'article 177 du traité « ne fait aucune distinction selon le caractère, pénal ou non, de la procédure nationale dans le cadre de laquelle les questions préjudicielles ont été formulées », étant donné que « l'efficacité du droit communautaire ne saurait varier selon les différents domaines du droit national à l'intérieur desquels il peut faire sentir ses effets ».

#### b) Le principe de l'interprétation constructive

Dans l'arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a. (201 et 202/85, non encore publié), la Cour a interprété la réglementation du Conseil qui lui était soumise conformément aux critères établis notamment dans son arrêt du 13 décembre 1983, Commission c/ Conseil (218/82, Rec. p. 4063), dont il résulte que lorsqu'un texte de droit dérivé communautaire est susceptible de faire l'objet de plusieurs interprétations, il convient de donner la préférence à celle qui rend la disposition conforme au traité plutôt qu'à celle conduisant à constater son incompatibilité avec celui-ci.

### 4. La compétence exclusive du juge national en matière préjudicielle

#### a) Le juge national est seul compétent pour apprécier à quel stade de la procédure il convient d'introduire une demande à titre préjudiciel

La Cour a rappelé cette jurisprudence traditionnelle (notamment arrêt du 10 juillet 1984, Campus Oil, 72/83, Rec. p. 2727) dans l'arrêt du 11 juin 1987, Pretore di Salò, 14/86, déjà évoqué ci-dessus.

La Cour répondait ainsi aux observations formulées par le gouvernement italien, qui estimait le renvoi prématuré, et à la Commission, selon laquelle la demande de décision préjudicielle n'était pas « admissible » pour deux raisons : d'une part, l'incertitude du point de savoir si les responsables pouvaient être identifiés et partant si une décision sur le fond pouvait intervenir, d'autre part, à supposer que ces responsables soient identifiés, le fait qu'après la décision de la Cour, ils soient dans l'impossibilité de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut de la Cour, ce qui irait à l'encontre des droits de la défense.

La Cour a déclaré que, conformément à sa jurisprudence constante, l'autorité d'un arrêt préjudiciel ne fait pas obstacle à ce que le juge national saisisse une nouvelle fois la Cour s'il l'estime nécessaire, à condition toutefois de respecter les critères posés à cet égard dans l'ordonnance du 5 mars 1986, Wünsche, 69/85 (voir *Infra*).

Si, par conséquent, les prévenus sont identifiés, et les conditions d'un nouveau renvoi préjudiciel remplies, le juge national pourra interroger une nouvelle fois la Cour et assurer ainsi le respect dû aux droits de la défense.

Rappelons que dans ce même arrêt, il a été admis qu'une juridiction nationale peut saisir la Cour à titre préjudiciel même si, dans le cadre de la procédure nationale en cause, elle n'exerce pas des fonctions strictement juridictionnelles. La Cour confirme ainsi le rôle essentiel et exclusif conféré au juge national dans l'initiative d'un renvoi préjudiciel et le caractère non contentieux de la procédure préjudicielle.

#### b) La Cour ne reformule les questions préjudicielles que dans le but de donner une réponse utile au juge national de maintenir la procédure préjudicielle dans le cadre de la répartition des compétences prévues par l'article 177

Dans l'arrêt du 20 mars 1986, procureur de la République c/ Tissier (35/85, non encore publié), la Cour a rappelé « qu'il (lui) appartient, en présence de questions formulées de manière impropre, ou dépassant le cadre des fonctions qui lui sont dévolues par l'article 177, d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de l'acte portant renvoi, les éléments de droit communautaire qui appellent une interprétation, ou le cas échéant une appréciation de validité ». La Cour déclare pouvoir être amenée également, aux fins de donner une réponse utile au juge national, à prendre en considération des normes de droit communautaire auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question. En revanche, c'est à la juridiction nationale qu'il incombe de décider si la règle communautaire, telle qu'interprétée par la Cour, en vertu de l'article 177, s'applique ou non au cas soumis à son appréciation.

La Cour répondait ainsi à une objection du gouvernement français à ce qu'elle statue sur une question préjudicielle qui visait davantage un problème de documentation qu'une difficulté d'interprétation du droit communautaire.

Par cet arrêt qui rappelle quelque peu les termes de l'arrêt du 11 juillet 1984 (Haug-Adrien, 51/83, Rec. p. 4277), la Cour suit sa jurisprudence traditionnelle, dont il résulte qu'elle ne prend pas le soin de reformuler une question préjudicielle dans les cas exceptionnels où il est manifeste que la disposition du droit communautaire, soumise à son interprétation ou à son appréciation, est erronée (arrêt 19 décembre 1968, Salgoil, 13/68, Rec. p. 661), n'est pas applicable au litige principal (arrêt du 26 septembre 1985, Thomasdunger, 166/84, Rec. p. 3004), n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige principal (arrêt du 16 juin 1981, Salonia, 126/80, Rec. p. 1563), ou a été mal comprise si bien que la question préjudicielle apparaît dépourvue d'objet (arrêt du 16 septembre 1982, Vlaeminck, 132/81, Rec. p. 2953).

Cette jurisprudence montre l'utilité, voire la nécessité de motiver la question préjudicielle. En effet, en l'absence de motivation, la Cour sera dans l'impossibilité de répondre utilement à une question rédigée de manière trop générale (arrêt du 11 juin 1986, Pretore di Salò, 14/86, motif 16 ; et *a contrario*, arrêt du 30 avril 1986, ASJES, 209 à 213/84, motifs 14 et 15).

### 5. La nécessité de motiver la question préjudicielle

Malgré l'arrêt du 16 juin 1981, Salonia, évoqué ci-dessus, il convient cependant de constater que la Cour ne censure pas l'absence de motivation de la question préjudicielle lorsque le lien entre cette question et le litige n'apparaît pas et que, partant, l'utilité de la question n'est pas établie. C'est ce qui résulte en effet de l'arrêt du 12 juin 1986, Bertini (98, 162 et 258/85, non encore publié) :



après avoir déclaré qu'il était d'autant plus regrettable que la juridiction n'ait donné aucune motivation à ses ordonnances de renvoi alors que ni les dossiers, ni les faits des litiges ne permettent de comprendre l'utilité des questions préjudicielles, la Cour a estimé que, « dans les circonstances de l'espèce », il convenait de répondre, pour des raisons tenant à l'économie de procédure, au respect des compétences du juge national, qui seul apprécie la nécessité de voir trancher une question préjudicielle pour rendre son jugement, et à la circonstance que « rien ne fait apparaître que ces litiges ont le caractère d'une construction procédurale arrangée ».

Dans le commentaire de cet arrêt, paru dans la revue *Giustizia Civile*, 1986, n° 10, première partie, p. 2315, Paula Mori déclare que le fait de répondre ainsi à une question dont, selon les affirmations de la Cour elle-même, il est difficile de concevoir l'incidence sur la solution au litige au principal, rend impossible de vérifier, conformément aux principes dégagés dans l'arrêt du 16 décembre 1981, *Foglia c/ Novello* (244/80, Rec. p. 3045), si le renvoi préjudiciel repose ou non sur une procédure contentieuse réelle ou fictive. Peut-être la Cour tient-elle simplement à ne pas développer la jurisprudence *Foglia-Novello* du moins en ce qui concerne le motif d'incompétence tiré de l'absence de litige réel, sur la base d'un contrôle des motifs du juge national, (voir arrêt du 28 juin 1984, *Moser*, 180/83, Rec. p. 2539, où l'incompétence de la Cour était une nouvelle fois soulevée par référence à l'arrêt 244/80, *Foglia c/ Novello*).

Il y a lieu de souligner, toutefois, que la Cour a constamment précisé que si l'article 177 du traité ne lui permet pas d'apprécier les motifs du renvoi préjudiciel, la nécessité de définir le cadre juridique dans lequel doit se placer l'interprétation demandée est commandée par l'objet de la procédure et la compétence préjudicielle de la Cour. La Cour est en effet appelée à donner une interprétation utile au juge national (arrêt du 12 juillet 1979, *Union laitière normande*, 244/78, Rec. p. 2663 ; arrêt du 10 mars 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association*, 36 et 71/80, Rec. p. 735), et non pas à délivrer une opinion consultative sur des questions générales ou hypothétiques (arrêt 244/80, *Foglia c/ Novello*, précité).

Dans l'arrêt du 1<sup>er</sup> avril 1982, *Holdijk* (141 à 143/81, Rec. p. 1299), la Cour a ajouté que les informations fournies visent non seulement à donner à la Cour la possibilité de donner une réponse utile au juge national mais également à permettre aux gouvernements des États membres et aux parties intéressées de présenter utilement des observations, conformément à l'article 20 du statut de la Cour.

Malgré l'arrêt du 12 juin 1986, *Bertini*, il peut donc sembler légitime d'imaginer que la Cour se déclare un jour incompétente pour statuer sur une question préjudicielle dont le lien avec le litige au principal n'apparaît pas et qui par conséquent ne permet pas un fonctionnement correct de la procédure (réponse préjudicielle et observations utiles). Il convient cependant d'observer, comme le déclarait à juste titre l'avocat général Mischo, dans ses conclusions relatives à l'affaire *Bertini*, que le texte de l'article 177 prévoit que « la juridiction nationale peut, si elle estime qu'une décision... est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour... ». Le texte ne dit pas « si elle démontre que... ».

## 6. Les effets dans le passé d'une déclaration d'invalidité : la précision attendue

Dans l'arrêt rendu le 15 janvier 1986, *Pinna c/ Caisse d'allocations familiales de la Savoie* (41/84, non encore

publié), la Cour de justice a concrétisé la démarche qu'elle avait amorcée dans l'arrêt du 27 février 1985, *Société des produits de maïs* (112/83, Rec. p. 732).

Sans reprendre le détail des commentaires de cet arrêt, contenus dans la chronique parue dans cette même revue (décembre 1984 - mai 1985 — *RMC*, p. 335), il convient de rappeler ici les différentes étapes d'une jurisprudence désormais constituée.

i) Par les arrêts du 15 octobre 1980 (*société Providence agricole de la Champagne*, 4/79 ; *Maïserie de Beauce*, 109/79 ; *Roquette Frères*, 145/79, Rec. respectivement aux pages 2823, 2883, 2917), la Cour a déclaré que, pour des motifs de sécurité juridique et sur le fondement de l'article 174 du traité, l'invalidité constatée ne permettait pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base des dispositions invalidées pour la période antérieure à la date de ces arrêts.

Comme on le sait, ces arrêts ont fait l'objet de vives critiques, formulées notamment par le tribunal d'instance de Lille qui, statuant en considération de l'arrêt 145/79, *Roquette*, précité, a néanmoins, par jugement du 15 juillet 1981, condamné l'administration des douanes à rembourser à la société *Roquette* les sommes indûment payées. Le tribunal de Lille estimait en effet qu'en appréciant la validité de la réglementation mise en cause dans la question préjudicielle, la Cour avait épuisé sa compétence et que, dans ces conditions, il n'était pas tenu par des considérations formulées à la seule initiative de la Cour sur les effets de l'invalidité prononcée (voir note Jean Bou-louis, sous Tribunal d'instance de Lille, du 15 juillet 1981, *Recueil Dalloz-Sirey*, 1982, jurisprudence p. 9).

Nous ne reprendrons pas les thèmes qui ont alors alimenté la critique des arrêts de 1980, à savoir essentiellement l'analogie faite par la Cour entre l'article 174, alinéa 2, et l'article 177 du traité pour fonder sa compétence à limiter d'office dans le passé les effets de l'invalidité constatée, le fait que l'absence d'exception, notamment en faveur de ceux qui ont été à l'origine de la constatation d'invalidité, viderait la procédure « préjudicielle » de son objet et de son intérêt et ruinerait la répartition des compétences entre les juridictions nationales et la Cour, opérée par l'article 177.

ii) Nous nous bornerons à constater ici que sans trancher ce débat dans l'affaire 112/83, *Société des produits de maïs* (précitée), au motif que la requérante au principal n'avait agi en justice qu'après le prononcé des arrêts de 1980, la Cour a néanmoins précisé au point 18 de son arrêt du 27 février 1985 les conditions dans lesquelles une exception à une déclaration d'invalidité *ex nunc* pourrait être admise.

iii) Dans l'arrêt du 15 janvier 1986 (*Pinna*, 41/84, précité), la Cour a déclaré non valide l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, relatif à l'application des régimes de Sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (*JO L 149*, p. 1). Estimant que pour des considérations impérieuses de sécurité juridique tenant à l'ensemble des intérêts en jeu, tant publics que privés, l'invalidité constatée ne peut être invoquée à l'appui de revendications relatives à des prestations pour des périodes antérieures à la date du présent arrêt, la Cour a déclaré que l'invalidité prononcée devait cependant bénéficier aux « travailleurs qui ont, avant cette date, introduit un recours en justice ou soulevé une réclamation équivalente » (motif 30).

La jurisprudence de la Cour est désormais harmonisée dans la mesure où tant l'invalidité constatée que l'interprétation délivrée peut se voir limitée à produire des effets dans l'avenir, sauf en ce qui concerne les opérateurs économiques qui préalablement à la décision de la Cour ont introduit un recours en justice ou une réclamation équivalente (voir attendu 75 de l'arrêt du 8 avril 1976, 43/75, Defrenne, Rec. p. 455).

Il convient de signaler que l'arrêt du 15 janvier 1986, Pinna, vient de faire l'objet, ce 19 novembre 1987, d'un nouveau renvoi préjudiciel de la part de la Cour de cassation française, enregistré à la Cour sous le numéro d'affaire 359/87, Pinna c/ Caisse d'allocations familiales de la Savoie.

Ainsi que le rapporte l'avocat général à la Cour de cassation dans ses conclusions précédant ce nouveau renvoi préjudiciel, l'arrêt de la Cour du 15 janvier 1986 a donné lieu à de sévères critiques formulées notamment par la partie défenderesse au principal, à l'encontre non pas des effets de l'arrêt mais de l'invalidité prononcée eu égard aux compétences de la Cour. La défenderesse au principal estime en effet que la Cour de justice n'avait pas le pouvoir d'invalider la norme en question dans la mesure où elle ne peut se substituer au législateur communautaire et imposer une règle de droit nouvelle. Aussi conviendrait-il de continuer à appliquer la disposition en cause, sans tenir compte de l'arrêt de la Cour, en attendant l'adoption à l'unanimité d'une nouvelle réglementation du Conseil.

Suivant les conclusions de son avocat général, la Cour de cassation a toutefois décidé d'inviter la Cour à préciser la portée pratique de son arrêt de 1986, compte tenu des incertitudes créées par cet arrêt en ce qui concerne les dispositions régissant désormais le versement des prestations familiales aux travailleurs migrants soumis à la législation française.

Comme tel, ce renvoi préjudiciel entre dans le cadre des critères définis par la Cour dans l'ordonnance du 5 mars 1986, Wünsche, précitée.

L'origine de l'affaire Wünsche résidait également dans une contestation d'un arrêt de la Cour formulée par une partie au litige principal, à la différence cette fois que la critique a été reprise par le juge national. Aussi, ce second renvoi préjudiciel se posait-il en termes de contestation de l'autorité de l'arrêt préjudiciel.

## 7. L'autorité de l'arrêt préjudiciel

Il résulte de l'ordonnance du 5 mars 1986, Wünsche (69/85) que les arrêts préjudiciels ne sont pas au nombre des actes des institutions susceptibles de faire l'objet d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité, compte tenu notamment du fait que l'arrêt tranche avec l'autorité de chose jugée une ou plusieurs questions de droit communautaire et lie le juge national pour la solution du litige au principal.

Cette ordonnance a été rendue sur renvoi du Verwaltungsgericht Frankfurt-am-Main, dans le cadre d'un litige qui opposait la société Wünsche à l'organisme national compétent en matière agricole, et témoigne de l'incidence du droit communautaire, et plus exactement de celle des arrêts de la Cour, dans le système constitutionnel de tradition dualiste qu'est celui de la République fédérale d'Allemagne.

Aussi convient-il pour apprécier la portée réelle de l'ordonnance Wünsche d'en rappeler non seulement le

contexte pratique mais également le cadre jurisprudentiel interne dans lequel celle-ci intervient.

Par un arrêt du 29 mai 1974 (Bverf. GE, 37, 271 (280 et s.)), la Cour constitutionnelle allemande a déclaré que le renvoi qu'opère une juridiction de la République fédérale à la Cour constitutionnelle, après avoir demandé à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel, « est recevable, voire obligatoire », lorsque cette juridiction estime que la disposition de droit communautaire applicable au litige qu'elle est appelée à trancher est inapplicable du fait de ce que l'interprétation qu'en a donnée la Cour serait contraire aux droits fondamentaux garantis par la Constitution allemande. Cet arrêt est fondé sur les dispositions de la Constitution fédérale, selon lesquelles le droit créé par une autorité interétatique, en l'occurrence les institutions communautaires, au profit de laquelle l'État a cédé une certaine part de sa souveraineté, conformément à l'article 24, paragraphe 1, de la loi fondamentale, ne peut être appliqué directement sur le territoire fédéral et se voir reconnaître la primauté sur le droit national que par l'intermédiaire d'une norme interne de réception constituée en la matière par la loi de ratification des traités européens. L'exercice de la souveraineté ainsi déléguée ne saurait cependant, par le jeu d'interprétations des textes ou de l'évolution réglementaire en général, conduire à vider l'ordre constitutionnel fédéral de sa substance, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux.

La possibilité de déférer à la Cour constitutionnelle un arrêt de la Cour de justice repose ainsi sur, d'une part, l'absence de garantie donnée alors (1974) par les institutions de la Communauté de ce qu'elles exerceront leur pouvoir dans le respect de droits fondamentaux équivalant à ceux que la loi fondamentale considère comme inaliénables, et d'autre part, sur l'insuffisance de la jurisprudence de la Cour qui ne peut à elle seule offrir la certitude juridique nécessaire à cet égard. La Cour constitutionnelle invoquait alors essentiellement l'absence de catalogue codifié de droits fondamentaux adopté par un Parlement européen possédant une légitimité démocratique.

Deux arrêts ultérieurs de la Cour constitutionnelle, intervenus le 25 juillet 1979 (BverfGE, 52, 187/2002 S9) et le 14 février 1983 (texte in EvGrZ, 1983, p. 361), c'est-à-dire après la première élection du Parlement européen au suffrage universel, ont délibérément laissé ouverte la question de savoir si les principes de l'arrêt du 29 mai 1974 demeuraient applicables tels qu'il avaient alors été formulés.

Il convient de préciser que le droit fondamental inaliénable invoqué dans l'affaire Wünsche est essentiellement le droit fondamental à être entendu et, partant, le droit au juge légal, c'est-à-dire un juge qui assure lui-même, dans le cadre de sa procédure, le respect des droits fondamentaux (droit fondamental à être entendu — procédure contradictoire) et qui dispose d'une compétence suffisante pour statuer sur des moyens de recours ou de défense fondés sur la violation de droits fondamentaux et pour réprimer le cas échéant de manière efficace et pertinente une telle violation.

Le cadre de l'affaire Wünsche étant ainsi décrit, voyons-en les termes pratiques.

Le litige survenu entre la société Wünsche et l'organisme national compétent en matière agricole résultait du refus de ce dernier de lui délivrer les certificats qu'elle lui avait demandés aux fins de l'importation de 3 500 tonnes de champignons de couche en conserve en provenance de Chine. Ce refus était fondé sur le règlement



n° 3429/80 de la Commission, du 29 décembre 1980, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche.

La société Wünsche estimait que ces mesures de sauvegarde n'étaient pas justifiées dans la mesure où les conditions de leur adoption n'étaient pas remplies, à savoir notamment l'existence d'une menace de perturbation grave sur le marché communautaire des champignons de conserve, du fait des importations en provenance de pays tiers.

Sur renvoi préjudiciel du Verwaltungsgericht Frankfurt-am-Main, et aux termes d'un examen des statistiques produites par la Commission et la société Wünsche aux fins respectivement de démontrer et de contester l'existence d'une telle menace sur le marché communautaire en cause, la Cour a, par arrêt du 12 avril 1984, Wünsche c/ République fédérale d'Allemagne (345/82, Rec. p. 1995), déclaré que le règlement de la Commission est valide.

Après avoir reçu cette réponse préjudicielle, la juridiction nationale a convoqué les parties au litige, dont la société Wünsche qui s'est alors livrée à une sévère critique de l'arrêt 345/82. Cette critique a été entièrement reproduite dans de nouvelles questions préjudicielles adressées à la Cour par la même juridiction nationale.

Ces questions portent en substance sur les points suivants :

i) l'arrêt du 12 avril 1984 est-il valide ? La juridiction nationale estime que cet arrêt ne contient pas de motivation précise sur le débat mené entre les parties au sujet des statistiques qui sont à la base du règlement litigieux. Aussi cet arrêt irait-il à l'encontre du droit fondamental des parties à être entendu et de la répartition des compétences opérée par l'article 177 entre les juridictions nationales et la Cour. Sur ce dernier point, la juridiction nationale déclare qu'il appartenait à la Cour soit de mener une instruction et un examen approfondi des faits aux fins d'assurer un contrôle efficace de l'égalité, soit de renvoyer cet examen au juge national si elle estimait qu'un tel examen ne relève pas de sa compétence préjudicielle.

ii) En cas de réponse négative à cette question, l'arrêt du 12 avril 1984 lie-t-il néanmoins le juge de renvoi ?

iii) En cas de réponse négative à cette dernière question, le règlement soumis à l'appréciation de la Cour dans la précédente procédure préjudicielle est-il valide ?

La Cour a répondu à la première question en déclarant qu'un arrêt préjudiciel n'est pas au nombre des actes des institutions susceptibles de faire l'objet d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité. Cette interprétation de l'article 177, alinéa 1<sup>er</sup>-b), est fondée sur les éléments suivants :

— l'objet de la procédure préjudicielle qui vise à assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble des États membres (référence à l'arrêt 16/65, Firma Schwarze, Rec. 1965 p. 1081). Il en résulte que l'arrêt préjudiciel tranche avec l'autorité de chose jugée une ou plusieurs questions de droit communautaire et lie le juge national pour la solution du litige au principal ;

— les articles 38 à 41 du statut de la Cour qui limitent la possibilité de remettre en question l'autorité qui s'attache aux arrêts à ceux qui sont rendus dans le cadre des procédures contentieuses ;

— la coopération judiciaire mise en place par l'article 177 et selon laquelle l'autorité dont est revêtu un arrêt ne

fait pas obstacle à ce que le juge national, destinataire de cet arrêt, saisisse une nouvelle fois la Cour avant de trancher le litige au principal. Cette faculté de réinterroger la Cour ne pouvant cependant avoir pour objet de contester la validité de l'arrêt déjà rendu, compte tenu de la répartition des compétences indiquées ci-dessus, la Cour a tenu à clarifier les conditions dans lesquelles un tel renvoi pouvait intervenir, à savoir, des difficultés de compréhension ou d'application de l'arrêt, la formulation d'une nouvelle question de droit ou l'existence de nouveaux éléments d'appréciation susceptibles de conduire la Cour à répondre différemment à une question déjà posée (voir sur ce point également : arrêt du 6 février 1986, procureur de la République c/ Chiron e.a., 271 à 274/84 et 7/85, non encore publié).

Compte tenu respectivement de la réponse apportée à la première question et de ce que la contestation du règlement de la Commission repose sur des éléments d'appréciation déjà examinés par la Cour lors de l'instance précédente, la Cour a déclaré qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les deux autres questions, telles que reformulées ci-dessus.

Il ressort du dossier de cette affaire 69/85 que la société Wünsche entendait demander la saisine de la Cour constitutionnelle sur la base de sa jurisprudence rappelée ci-dessus.

Si l'issue de cette procédure demeure inconnue pour le moment, il semble que la décision de la Cour constitutionnelle du 29 octobre 1986 devrait mettre un terme au débat engagé sur l'initiative de la société Wünsche. Cette décision a en effet été rendue dans le cadre d'une procédure absolument similaire à celle-ci et portant sur la contestation d'un précédent arrêt de la Cour relatif à la validité de mesures de sauvegarde du marché des champignons de couche : l'arrêt du 6 mai 1982, société Wünsche c/ République fédérale d'Allemagne (126/81, Rec. p. 1479).

Comme l'indique Vlad Constantinesco, dans son commentaire paru à la RTDE 1987 (n° 3, p. 537), cette décision de la Cour constitutionnelle marque un tournant important de sa jurisprudence. En effet, au terme d'un examen très approfondi de la jurisprudence de la Cour et des actes pris par les autres institutions de la Communauté, et après avoir souligné que l'ensemble des États membres avait désormais adhéré à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour constitutionnelle constate que depuis son arrêt de 1974 une certaine protection des droits fondamentaux équivalant pour l'essentiel à celle mise en œuvre par la loi fondamentale est intervenue au plan communautaire. Compte tenu de cette évolution la Cour constitutionnelle déclare que : « aussi longtemps que les Communautés européennes, notamment la jurisprudence de la Cour de justice, garantissent d'une façon générale une protection efficace des droits fondamentaux contre l'exercice de leur propre souveraineté, qui puisse être considérée par essence comme d'égal niveau à celui de la protection inaliénable des droits fondamentaux qu'assure la loi fondamentale... la Cour constitutionnelle n'exercera plus sa compétence relativement à l'applicabilité du droit communautaire dérivé... et ne contrôlera donc plus ce droit au regard des droits fondamentaux de la loi fondamentale ; les saisines en ce sens, au titre de l'article 100, paragraphe 1, de la loi fondamentale seront dès lors irrecevables ».

La jurisprudence ultérieure de la Cour constitutionnelle fédérale confirme la reconnaissance de l'autorité des arrêts

de la Cour dans l'ordre juridique et juridictionnel interne. Il convient de signaler à cet égard la décision du 8 avril 1987 (Europarecht, 1987, Heft 4), par laquelle la Cour constitutionnelle a annulé un arrêt du Bundesfinanzhof du 25 avril 1985 et reconnu par là même la jurisprudence de la Cour sur l'invocabilité des directives communautaires en l'absence de mise en vigueur par l'État membre dans les délais prescrits (notamment arrêt du 19 janvier 1982, 8/81, Rec. p. 53, et arrêt du 10 juin 1982, 255/81, Rec. p. 2301). En l'espèce, il s'agissait essentiellement de la 6<sup>e</sup> directive 77/388 du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relative aux taxes sur le chiffre d'affaires — système comme de taxes sur la valeur ajoutée : assiette uniforme — (JO L 145, p. 1) et de l'arrêt du 22 février 1984, Kloppenburg, (70/83, Rec. p. 1075).

Le Bundesfinanzhof avait estimé pour sa part qu'en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, la Communauté européenne ne s'est pas vu transférer le droit souverain de légiférer avec effet direct sur le territoire national dans le cadre de l'harmonisation des législations au titre des articles 99, 100 et 189 du traité. Aussi, de l'avis du Bundesfinanzhof, l'effet contraignant de l'arrêt de la Cour du 22 février 1984 ne pouvait-il faire obstacle à l'application du droit interne conformément à l'article 20, paragraphe 3, de la loi fondamentale. Sur la base de ce raisonnement, le Bundesfinanzhof a annulé le jugement du Finanzgericht pris en considération de l'arrêt Kloppenburg précité.

La Cour constitutionnelle estime que cet arrêt du Bundesfinanzhof méconnaît l'article 101, alinéa 1, phrase 2, de la loi fondamentale, selon lequel personne ne doit être privé de « son juge légal ».

Après un examen approfondi de la fonction de l'article 177, la Cour constitutionnelle déclare que la compétence préjudicielle conférée à la Cour de justice par cette disposition du traité ne soulève aucune objection de nature constitutionnelle. La Cour constitutionnelle confirme ainsi sa jurisprudence récente selon laquelle la Cour de justice est un juge légal et que par conséquent les arrêts préjudiciels sont contraignants pour l'ensemble des juridictions des États membres saisies de la même procédure au fond (Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle 45, p. 142, 52, pp. 187, 73 et 339).

La Cour constitutionnelle a ensuite déclaré que l'appréciation juridique de la Cour de justice concernant la nature et l'effet des directives non transposées dans l'ordre juridique interne ne dépasse pas le cadre du programme d'intégration déterminé par la loi de ratification approuvant le traité CEE.

Par sa décision du 8 avril 1987, la Cour constitutionnelle a ainsi annulé l'arrêt du Bundesfinanzhof du 25 avril 1985, au motif qu'il a ignoré, sans ressaisir la Cour à titre préjudiciel, l'arrêt Kloppenburg précité que celle-ci avait rendu.

Signalons enfin une décision du 4 novembre 1987, par laquelle la Cour constitutionnelle a annulé également un arrêt du Bundesfinanzhof en date du 25 avril 1985 intervenu dans le cadre d'une instance similaire à la précédente (Europarecht, 1988, Heft 1). La Cour constitutionnelle fonde cette fois sa décision sur l'article 177, alinéa 3, du traité, tel qu'interprété par la Cour dans l'arrêt Cilfit du 6 octobre 1982 (283/81, Rec. p. 3415). De l'avis de la Cour constitutionnelle il ressort de l'affirmation contenue dans cet arrêt, selon laquelle une juridiction de dernier ressort est dispensée de l'obligation de renvoi lorsqu'il existe une jurisprudence établie résolvant le point de droit en cause,

que cette obligation demeure si la juridiction nationale n'entend pas appliquer la jurisprudence de la Cour. Dans ce cas, elle serait tenue d'exposer par voie préjudicielle les objections qu'elle formule à l'encontre des arrêts de la Cour. La Cour constitutionnelle réaffirme ainsi le principe selon lequel une juridiction nationale ne peut pas s'écarter de la jurisprudence de la Cour sans ressaisir celle-ci à titre préjudiciel.

Il convient de rappeler ici que si la faculté de réinterroger la Cour s'inscrit dans le cadre de la coopération judiciaire voulue par les traités, celle-ci ne peut toutefois être exercée que dans le cadre et les limites posés par l'ordonnance 69/85, Wünsche, du 5 mars 1986, à savoir, qu'elle ne peut avoir pour objet de contester l'autorité d'un arrêt préjudiciel. Il y a lieu d'admettre, en effet, que même si, comme l'indique l'ordonnance Wünsche, l'existence d'éléments d'appréciation nouveaux peut conduire la Cour à répondre différemment à une question déjà posée, ceux-ci ne sauraient servir de fondement à la contestation du « droit dit » aux fins de revirement ou modification de jurisprudence.

## D — LE RECOURS EN RESPONSABILITÉ

### 1. Les conditions relatives à la recevabilité du recours

*a) L'arrêt du 26 février 1987, Krohn, 175/84 (non encore publié), a admis la recevabilité d'un recours en indemnité introduit au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE pour le préjudice subi à la suite du refus exprimé par la Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles), ci-après la BALM, sur la base d'instructions données en ce sens par la Commission des Communautés européennes, d'octroyer les certificats demandés par la société Krohn aux fins d'importation de manioc en provenance de Thaïlande*

Cet arrêt par lequel la Cour a statué d'office, sur la base de l'article 92, paragraphe 2, de son règlement de procédure, sur les trois fins de non-recevoir formulées par la Commission, constitue une étape décisive de la jurisprudence en la matière et mérite, par conséquent, quelques développements.

La première fin de non-recevoir, formulée par la Commission, visait à faire application, dans l'espèce Krohn, de la jurisprudence établie par les arrêts du 2 mars 1978, Debayer (12, 18 et 21/77, Rec., p. 553), du 27 mars 1980, Sucrimex-Westzucker (133/79, Rec., p. 1299) et du 10 juin 1982, Interagra (217/81, Rec., p. 2233), dont il résulte que le recours introduit devant la Cour sur la base de l'article 215 du traité est irrecevable lorsque le dommage est imputable à un organisme national qui a compétence décisionnelle et que par conséquent l'intervention éventuelle de la Commission correspond à l'exercice, dans le cadre du processus interne de décision, d'une compétence d'avis qui ne lie pas l'autorité nationale.

L'analyse de cette première fin de non-recevoir paraissait simple *a priori* puisque dans la présente affaire, la répartition des compétences entre la BALM et la Commission était très clairement établie par le règlement n° 2029/82 portant modalités d'application du régime d'importation applicable aux produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun, originaires de Thaïlande (JO L. 218, p. 8). Il résulte en effet de ce règlement



que toute demande de certificat d'importation de produits visés par le règlement doit être présentée aux autorités compétentes des États membres qui sont *tenu*s de communiquer à la Commission les informations à cet égard « chaque jour... pour chaque demande de certificat » (article 9). Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, alinéa 1, du même règlement, *l'autorité compétente délivre le certificat demandé « sauf dans le cas où la Commission informe, par télex, les autorités compétentes de l'État membre que les conditions prévues par l'accord de coopération ne sont pas respectées ».*

Il ressort de ces dispositions que l'organisme national n'a en fait qu'une compétence formelle de décision puisqu'il est tenu de déférer aux instructions de la Commission. Aussi l'illégalité alléguée par la société Krohn pour fonder son droit à indemnité était-il imputable non pas à la Balm mais à la Commission. C'est sur la base de cette constatation que la Cour a écarté cette première fin de non-recevoir.

L'adoption de cette solution n'était toutefois pas aussi évidente qu'elle ne paraît *a priori* dans la mesure où elle ne se limite pas à appliquer, *a contrario*, les principes retenus dans les arrêts Sucrimex et Interagra, précités.

Cette solution semble, en effet, aller à l'encontre de la jurisprudence qui a servi de base à la seconde fin de non-recevoir présentée par la Commission (voir *Infra*) ; mais elle contrevient surtout à un argument juridique et pratique invoqué avec raison notamment par l'avocat général Mancini.

Selon M. Mancini, dès lors qu'un dommage trouve son origine dans une décision nationale, l'opérateur économique visé doit pouvoir agir avec efficacité sans devoir au préalable vérifier, dans le cadre d'un processus de décision dont il ne connaît pas nécessairement le détail, si l'organisme national, auquel se limitait ses liens administratifs, avait ou non une compétence liée.

L'avocat général proposait ainsi que, dans un cas comme celui de l'espèce, la responsabilité de l'État membre soit engagée devant les juridictions nationales et ce même si l'illégalité dénoncée est imputable exclusivement à la Communauté, par exemple en cas de non-validité du règlement appliqué par l'autorité nationale ou d'illégalité de la décision communautaire correctement appliquée par l'autorité nationale.

La charge définitive de la réparation entre l'État membre concerné et la Communauté se réglerait ultérieurement soit par voie d'action récursoire de cet État contre la Communauté, soit à l'occasion de l'arrêté des comptes du FEOGA.

Cette solution simple et pratique demeurerait toutefois difficilement envisageable pour les raisons suivantes :

i) elle conduit à donner aux juridictions nationales une compétence concurrente à celle de la Cour pour statuer sur la responsabilité de la Communauté. C'est en effet au juge national que reviendrait le soin d'établir la part de responsabilité revenant respectivement à l'État membre et à la Communauté. Un tel système contreviendrait à la lettre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité, qui non seulement donnent compétence exclusive à la Cour pour statuer sur les actions en réparation des dommages causés par les institutions communautaires (3) mais prévoient que la responsabilité extra-contractuelle des Communautés est établie sur la base de principes communs au droit des États membres.

Or, à supposer que les juridictions nationales acceptent d'engager la responsabilité des États membres à raison

d'illégalités commises par la Commission (4), elles le feraient sur la base des règles de droit national qui gouvernent la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique. La responsabilité de la Communauté serait ainsi engagée en fonction des différentes règles nationales et non pas de principes communs au droit des États membres ;

ii) en cas d'action récursoire introduite par l'État membre concerné devant la Cour, celle-ci serait confrontée à un choix impossible : soit elle entérinerait la décision du juge national en perdant ainsi la maîtrise du droit communautaire de la responsabilité, soit elle établirait la responsabilité de la Communauté en vertu des critères qu'elle a elle-même définis (notamment l'existence d'une violation caractérisée d'une norme supérieure de droit protégeant les particuliers) en prenant le risque de voir les États membres faire regresser leur droit national de la responsabilité pour éviter d'avoir à supporter des condamnations imputables à des illégalités communautaires.

La deuxième fin de non-recevoir visait à faire application, dans l'affaire Krohn, de la jurisprudence selon laquelle un recours en indemnité au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité, ne peut être présenté qu'après que le requérant ait épuisé les possibilités qui lui sont ouvertes de demander devant les juridictions nationales, l'annulation de la décision prise par l'autorité nationale. La Commission soulignait d'ailleurs que la société Krohn avait déposé devant le *Verwaltungsgericht Frankfurt-am-Main* un recours tendant à l'annulation du refus de la Balm et à la délivrance des certificats d'importation litigieux et que la juridiction nationale n'avait pas encore statué.

La Cour a admis que dans certains cas l'action en indemnité pouvait être subordonnée à l'épuisement des voies de recours interne qui sont ouvertes pour obtenir l'annulation de la décision de l'autorité nationale. Mais encore faut-il pour qu'il en soit ainsi, dit la Cour dans l'arrêt rapporté, que ces voies de recours nationales assurent d'une manière efficace la protection des particuliers intéressés en étant susceptibles d'aboutir à la réparation du dommage allégué (5).

Or, tel n'était pas le cas en l'espèce. La Cour a constaté que rien ne permettait d'affirmer que l'annulation de la décision de la Balm et la délivrance après plusieurs années, des certificats d'importation réclamés en 1982

(3) Arrêt du 13 février 1979, Granaria, 101/78, Rec. p. 623 ; arrêt du 26 novembre 1975, société Grands Moulins des Antilles, 99/74, Rec. p. 1531 ; arrêt du 4 octobre 1979, Dumortier Frères, 64 et 113/76, 239/78, 27, 28 et 45/79, Rec. p. 3017 ; arrêt du 6 décembre 1984, Biovilac, 59/83, Rec. p. 4057.

(4) Arrêt inenvisageable eu égard à la difficulté que semblent avoir les juridictions nationales à engager la responsabilité des États membres du fait de manquements constatés par la Cour : voir, à cet égard, l'article de Denys Simon et Ami Barav, « La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire », paru dans la présente revue, mars 1987, p. 165.

Mais il convient surtout de rappeler ici notamment la jurisprudence du Conseil d'État français, selon laquelle la responsabilité des autorités nationales ne peut être engagée en raison de l'invalidité d'un règlement communautaire (arrêt du 5 novembre 1971, société le Comptoir agricole du pays Bas-Normand, Rec. Lebon, p. 941).

Il y a lieu enfin de souligner qu'en réponse à une question de la Cour, la société Krohn a déclaré que dans les circonstances de l'espèce un recours en responsabilité de l'État fédéral avait très peu de chance d'aboutir.

(5) La Cour confirme ainsi sa jurisprudence établie par l'arrêt du 17 décembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle, 197 à 200, 243, 245 et 247/80, Rec. p. 3211.

compenserait le préjudice subi ; cette annulation n'aurait donc pas dispensé la requérante de présenter, pour obtenir réparation, un recours au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité. Aussi, la Cour a-t-elle décidé que, dans ces conditions, la recevabilité du recours ne pouvait être subordonnée à l'épuisement des voies de recours internes.

Il convient d'ailleurs d'ajouter, comme la société Krohn l'a fait valoir devant la Cour, qu'en tout état de cause la juridiction nationale avait opposé au recours qu'elle avait introduit devant elle une irrecevabilité pour défaut d'intérêt : le juge national estimait en effet que la délivrance de certificats d'importation à titre rétroactif ne pouvait être accordée dans le cadre de contingents annuels limitatifs définis en l'espèce par la réglementation du Conseil.

La Commission a cependant fait valoir sur la base de la jurisprudence de la Cour qu'il revenait en fait à la juridiction nationale de faire droit aux prétentions de la requérante après avoir éventuellement interrogé la Cour à titre préjudiciel sur la validité de l'acte litigieux de la Commission.

En écartant la fin de non-recevoir de la Commission, la Cour a confirmé implicitement le cadre exact de la jurisprudence maladroitement invoquée par la Commission.

En effet, dans l'arrêt du 24 octobre 1973, Merkur, (43/72, *Rec.*, p. 1055), la Cour a admis que lorsque le dommage résulte d'une exécution régulière par les organes nationaux de réglementations communautaires non valides, l'opérateur peut, en principe, s'adresser directement à la Cour. Ce principe souffre toutefois deux exceptions étrangères à la présente espèce, à savoir que l'opérateur devra s'adresser préalablement au juge national :

— lorsque le dommage est imputable à la fois à une institution communautaire et à l'État membre : condition établie par l'arrêt du 14 juillet 1967, Kampffmeyer (5, 7 et 13 à 24/66, *Rec.*, p. 318) ;

— lorsque l'indemnité réclamée est égale au montant des prestations dues en vertu du droit communautaire et lorsqu'un recours en annulation devant la juridiction nationale contre le refus de paiement ou de remboursement permet à l'opérateur économique d'obtenir, après un éventuel recours préjudiciel devant la Cour, la même satisfaction que celle résultant pour lui du recours présenté directement devant la Cour de justice (6).

La troisième fin de non-recevoir visait à faire application, dans l'affaire Krohn, dans l'hypothèse où les deux premières fins de non-recevoir seraient écartées, de la jurisprudence établie notamment par l'arrêt du 15 juillet 1963, Plaumann (25/62, *Rec.*, p. 197), selon laquelle un recours en indemnité ne peut avoir pour effet d'annihiler les effets juridiques d'une décision individuelle devenue définitive (7).

La Cour a tout d'abord rappelé les termes de sa jurisprudence constante, dont il résulte que l'action en indemnité des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité a été conçue comme une voie autonome, ayant sa fonction particulière. Elle se distingue notamment du recours en annulation en ce qu'elle tend, non pas à la suppression d'une mesure déterminée mais à la réparation du préjudice causé par une institution (8). Aussi l'existence d'une décision devenue définitive ne saurait faire obstacle à la recevabilité d'un tel recours.

La Cour a souligné ensuite que la jurisprudence invoquée par la Commission concerne seulement le cas exceptionnel où un recours en indemnité tend au paiement d'une somme dont le montant correspond exactement à celui de droits qui ont été payés par le requérant en exécution d'une décision individuelle et où, de ce fait, le recours en indemnité tend en réalité au retrait de cette décision individuelle.

La Cour a écarté la troisième fin de non-recevoir présentée par la Commission au motif que la jurisprudence qui lui servait de fondement était étrangère à l'espèce.

Si l'arrêt du 26 février 1986, Krohn (175/84) n'établit en réalité aucun virement de jurisprudence, il constitue néanmoins une étape décisive dans la protection juridictionnelle assurée aux opérateurs économiques (9) dans la mesure où il précise et redonne une structure cohérente à la jurisprudence de la Cour, dans laquelle il était aisé de puiser, comme l'a fait la Commission, des motifs d'irrecevabilité susceptibles de conduire, dans un cas comme celui de l'espèce, à un véritable déni de justice.

b) Dans l'arrêt du 14 janvier 1987, Zuckerfabrik Bedburg e.a. (281/84), déjà évoqué ci-dessus (10), la Commission soutenait que le recours en indemnité était prématuré car fondé notamment sur un préjudice futur dont la probabilité n'aurait pas été établie.

La Cour a écarté ce moyen en rappelant les termes de son arrêt du 2 juin 1976, Kampffmeyer (56 à 66/74, *Rec.*, p. 711), selon lequel l'article 215 n'empêche pas de saisir la Cour pour faire constater la responsabilité de la Communauté pour dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante, même si le préjudice ne peut pas encore être chiffré avec précision.

Au soutien de leur recours, qui tendait à établir la responsabilité de la Communauté du fait de l'illégalité du règlement n° 855/84 du Conseil, du 31 mars 1984, relatif au calcul et au démantèlement des montants compensatoires monétaires applicables à certains produits agricoles et du règlement n° 2677/84 de la Commission, du 20 septembre 1984, relatif à des mesures transitoires en vue de la réévaluation du taux représentatif du mark alle-

(6) Arrêt du 25 octobre 1972, Haegeman, 96/71, *Rec.* p. 1005 ; arrêt du 26 novembre 1975, Société Grands Moulins des Antilles, 99/74, *Rec.* p. 1531 ; arrêt du 27 janvier 1976, IBC, 46/75, *Rec.* p. 65 ; arrêt du 12 décembre 1979, Firma Wagner, 12/79, *Rec.* p. 3657 ;

*Voir a contrario* (compétence de la Cour) : arrêt du 15 décembre 1977, Dietz, 126/76, *Rec.* p. 2431 ; arrêt du 4 octobre 1979, Interquell Stärke-Chemie, 261 et 262/78, *Rec.* p. 3045 ; arrêt du 17 décembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling, 197 à 200, 243, 245 et 247/80, *Rec.* p. 3211 ; arrêt du 12 avril 1984, Unifrex, 281/82, *Rec.* p. 1969 ; arrêt du 30 mai 1984, Eximo Molkereizeugnisse, 62/83, *Rec.* p. 2295 ; arrêt du 14 janvier 1987, Zuckerfabrik e.a., 281/84, non encore publié.

(7) Voir également arrêt du 25 octobre 1972, Haegeman, précité.

(8) Sur l'autonomie du recours en indemnité *par rapport au recours en annulation* : voir arrêt du 2 décembre 1971, Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt, 5/71, *Rec.* p. 975 ; arrêt du 13 juin 1972, Cie d'approvisionnement de transport et de crédit et Grands Moulins de Paris, 9 et 11/71, *Rec.* p. 391 ; arrêt du 24 octobre 1973, Merkur, 43/72, *Rec.* p. 1055 ; arrêt du 17 décembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling, précité ; *par rapport au recours en carence* : voir arrêt du 28 avril 1971, Lutticke, 4/69, *Rec.* p. 325 ; arrêt du 2 juillet 1974, Holtz et Willemsen, 153/73, *Rec.* p. 675.

En ce qui concerne, par contre, le traité CEEA, voir arrêt du 10 juin 1986, Union sidérurgique du nord et de l'est de la France, 81 et 119/85.

(9) Voir la note commentaire de Jean-Pierre Spitzer parue à la *Gazette du Palais*, 25-26 juin 1986, n°s 176-177, *Jurisprudence*, pp. 15-18.

(10) Voir p. 7 foot-note (*in fine*).



mand au 1<sup>er</sup> janvier 1985, les requérants ont calculé leur préjudice, qui était effectivement imminent et prévisible, en se fondant sur l'hypothèse que la baisse des prix de soutien allait entraîner une baisse correspondante des prix du marché.

La Cour constate que si, au cours de la procédure écrite, les requérants ont recalculé le préjudice selon la même méthode de calcul mais en se fondant sur les prix actuels du marché, cette façon de procéder n'a pas porté atteinte aux droits de la défense.

c) Signalons enfin que par l'arrêt du 24 juin 1986, **Sociétés Développement et Clemessy (267/82)**, la Cour a confirmé la solution intervenue dans l'arrêt du 10 juillet 1985, *Cooperativa Muratori (118/83)*, selon laquelle le fait que la responsabilité de préparer, de négocier et de conclure les contrats relatifs à un projet financé par le FED incombe aux autorités de l'État ACP intéressé, seul interlocuteur des soumissionnaires, « ne saurait exclure l'hypothèse d'actes ou de comportements de la Commission, de ses services ou agents à l'occasion de la négociation, conclusion et exécution des projets financés par le FED, préjudiciables à des tiers. Toute personne qui se prétend lésée par de tels actes ou comportements doit dès lors avoir la possibilité d'introduire un recours à charge d'établir les éléments d'une responsabilité imputable à la Communauté (11).

## 2. Les conditions relatives à l'engagement de la responsabilité

### a) L'illégalité fautive

La période jurisprudentielle rapportée dans la présente chronique n'apporte aucun élément sensiblement nouveau par rapport aux conditions formulées antérieurement par la Cour et susceptibles d'engager la responsabilité des institutions communautaires (12).

Dans les arrêts du 5 mars 1986, *Tezi Textiel (59/84)*, du 14 janvier 1987, *Zuckerfabrik Bedburg (287/84)* et du 15 janvier 1987, *GAEC et FNSEA (253/84)*, la Cour a rappelé les termes de sa jurisprudence constante (13), selon laquelle la responsabilité de la Communauté suppose la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre ce comportement et le préjudice invoqué.

Dans l'arrêt *Tezi* rendu sur recours en annulation et en indemnité, la Cour a rejeté la demande en dommage et intérêts au motif que la première condition énoncée ci-dessus (l'illégalité du comportement reproché) n'était pas remplie. Il en a été de même dans l'arrêt du

15 janvier 1987, *Krohn (175/84)*, et l'arrêt du 24 juin 1986, *sociétés Développement et Clemessy (267/82)*.

Dans l'arrêt du 15 janvier 1987, *GAEC et FNSEA*, la Cour a rejeté le recours, sans se prononcer sur la légalité de la décision mise en cause, au motif que la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre l'acte critiqué et le préjudice invoqué n'ont pas été établies.

La Cour confirme, par ailleurs, sa jurisprudence traditionnelle établie, en premier lieu, par l'arrêt du 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt (5/71, Rec. p. 975)* selon laquelle lorsque l'acte qui est à l'origine du dommage allégué est un acte normatif impliquant un choix de politique économique, la responsabilité de la Communauté ne peut être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Le recours qui a conduit à l'arrêt du 14 janvier 1987, *Zuckerfabrik Bedburg (281/84)*, non encore publié, tendait à la réparation du préjudice qu'auraient subi les requérantes, productrices de sucre en République fédérale d'Allemagne, du fait de règlements adoptés par le Conseil et la Commission, relatif respectivement au calcul et au démantèlement des montants compensatoires monétaires et à des mesures transitoires en vue de la réévaluation du taux représentatif du mark allemand au 1<sup>er</sup> janvier 1985.

Dans le cadre de l'examen tendant à vérifier l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, la Cour a estimé que les moyens invoqués n'étaient pas fondés (violation du principe de non-discrimination entre les fabricants de pays à monnaie forte et les fabricants de pays à monnaie dévaluée, du principe d'égalité entre les opérateurs économiques devant les charges imposées par le droit communautaire, du principe de proportionnalité et violation du droit de propriété).

Le recours, qui a conduit à l'arrêt du 18 mars 1986, *Meggle industrie (244/83)*, tendait à la réparation du préjudice résultant de ce que l'application conjointe des dispositions relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers et des dispositions agri-monnaétaires serait à l'origine d'une discrimination au détriment des fabricants de caséine établis dans des États membres à monnaie forte par rapport à ceux établis dans les États à monnaie faible. De l'avis de la requérante, ce préjudice aurait pu être évité par l'application de montants compensatoires monétaires aux produits en cause ou par celle d'aides de montants différenciés selon les États membres.

La Cour a déclaré que le recours n'était pas fondé au motif que si la réglementation en cause n'est pas sans inconvénient (référence à l'arrêt du 21 février 1979, *Störling, 138/78, Rec. p. 713*), elle est néanmoins justifiée par les exigences de la politique agricole commune et n'est pas contraire au principe de non-discrimination.

La Cour a ajouté que dans ces conditions, il n'était pas nécessaire de se prononcer sur les moyens d'irrecevabilité présentés par la Commission. Celle-ci faisait valoir que l'article 215, alinéa 2, du traité ne saurait servir de fondement à une action qui, compte tenu de son objectif (la modification de la réglementation en vigueur), devrait suivre la voie du recours en annulation ou en carence ; la Commission estime que le recours ne peut être déclaré recevable au simple motif qu'il n'étant ni destinataire de la norme mise en cause, ni directement ou individuelle-

(11) Voir également motifs 19 et 20 de l'arrêt du 10 juillet 1984, *STS, 126/83, Rec. p. 2769*, rapporté dans la présente revue, chronique juin-décembre 1985.

(12) Voir sur ce point Ph. Cahier : *Les éléments constitutifs de la responsabilité extracontractuelle de la CEE*, Mélanges Reuter, Paris, Pedone 1981, p. 127 ; E.-W. Fuss : *La responsabilité des Communautés européennes pour le comportement illégal de leurs organes*, RTDE, 1981, p. 1 ; J. Hermann-Rodeville : *Un exemple de contentieux économique : le recours en indemnité devant la cour de justice des Communautés européennes*, RTDE, 1986-1, p. 5.

(13) En se référant respectivement à l'arrêt du 17 décembre 1981, *Ludwigshafener Walzmühle (197 à 200, 243, 255 et 247/80, Rec. p. 3211)*, à l'arrêt du 24 avril 1971, *Lutticke 4/69, Rec. p. 325* et aux arrêts du 2 juillet 1974, *Holz et Willemsen (153/73, Rec. p. 675)* et du 4 mars 1980, *Pool (49/79, Rec. p. 569)* ; voir également arrêt du 6 décembre 1984, *Biovilac (59/83)*.

ment concernée par elle, la requérante ne pouvait agir au titre de l'article 173 ou de l'article 175 du traité.

Signalons enfin les arrêts « beurre de Noël », du 11 mars 1987 (affaires jointes 279/84, 280/84, 285/84 et 286/84, Firma Walter Rau Lebensmittelwerke e.a. c/Commission ; affaire 27/85, Société Vandemoortele c/Commission ; affaire 265/85, Van der Bergh en Jurgens BV et Van Dijk Food Products BV c/Commission).

Les requérantes, productrices de margarine et autres graisses alimentaires, demandaient réparation du dommage résultant pour elles de l'application du règlement n° 2956/84 de la Commission, du 18 octobre 1984 (JO L 279, p. 4), relatif à l'écoulement du beurre à prix réduit dans la Communauté au cours des périodes de fin d'année et provoquant ainsi une diminution sensible des ventes des produits concurrents ou substituables produits par elles.

Le règlement litigieux avait été adopté sur la base du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 3), modifié par le règlement n° 559/76, du 15 mars 1976 (JO L 67, p. 9). Ce règlement autorisait la mise en œuvre de mesures particulières de nature à favoriser l'écoulement du beurre de stockage lorsqu'il ne peut l'être à des conditions normales. Il autorisait en outre l'intervention d'autres mesures permettant de faciliter l'écoulement des stocks ou d'éviter la constitution de nouveaux excédents.

A l'appui de leurs recours en indemnité les requérantes ont fait valoir essentiellement cinq moyens tendant à démontrer l'illégalité du règlement litigieux, à savoir :

- l'incompétence de la Commission, qui aurait excédé les limites de la délégation de compétence consentie par le Conseil ;

- la violation du principe de stabilisation des marchés énoncé par l'article 39, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 du Conseil ;

- la violation du principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3 du traité ;

- la violation du principe de proportionnalité, eu égard au coût de l'opération alors qu'il existait des solutions plus efficaces et moins contraignantes pour résoudre les problèmes des excédents et des stocks de beurre ;

- le détournement de pouvoir dans la mesure où le règlement litigieux ne se serait pas limité à maintenir la position concurrentielle du beurre sur le marché mais en aurait stimulé la consommation et, partant, conféré à ce produit un avantage concurrentiel artificiel par rapport à la margarine ;

- la violation du principe de la confiance légitime en ce que la Commission aurait déclaré publiquement à plusieurs reprises que les actions du type beurre de Noël ne permettraient pas de réduire de manière durable le niveau des stocks et qu'il convenait à l'avenir de les mettre en œuvre avec modération.

Ces arrêts, par lesquels la Cour a rejeté les recours des producteurs de margarine, démontrent que la difficulté d'engager la responsabilité des Communautés résulte du fait que même si l'action de la Commission s'inscrit dans le cadre de l'exécution de règlements de base du Conseil, celle-ci dispose d'une marge d'appréciation qui implique des choix de politique économique.

La Cour déclare, en effet, que :

« pour apprécier l'étendue de la compétence d'exécution reconnue en principe à la Commission dans le domaine de la politique agricole commune, il convient de rappeler, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt du 30 octobre 1975 (Rey Soda, 23/75, *Rec.* p. 1279), qu'il résulte de l'économie du Traité, dans laquelle l'article 155 doit être replacé, ainsi que des exigences de la pratique, que la notion d'exécution doit être interprétée largement. La Commission étant seule à même de suivre de manière constante et attentive l'évolution des marchés agricoles et d'agir avec l'urgence que requiert la situation, le Conseil peut être amené, dans ce domaine à lui conférer de larges pouvoirs d'appréciation et d'action... ».

Aussi l'action de la Commission ne peut-elle être censurée que si elle n'est pas conforme à la procédure prévue par le Conseil (en l'occurrence, la procédure du comité de gestion) ou si elle ne répond pas aux objectifs généraux définis par le Conseil.

Il convient cependant de souligner à cet égard qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour, établie par l'arrêt du 21 février 1979 (Stölting, 138/78, *Rec.* p. 713), jurisprudence rappelée dans ces arrêts, comme dans l'arrêt Meggle, du 18 mars 1986, cité ci-dessus, que :

« si l'inadéquation manifeste d'une mesure à l'objectif que l'institution compétente cherche à poursuivre peut en affecter la légalité, il faut cependant reconnaître aux institutions communautaires un large pouvoir d'appréciation en matière de politique agricole commune, compte tenu des responsabilités qui leur sont conférées par le Traité ».

Sur la base de cette jurisprudence, la Cour a déclaré que :

« bien qu'il faille reconnaître, comme la Commission l'admet elle-même, l'efficacité limitée des actions du type beurre de Noël, et l'importance de leur coût pour les finances communautaires... », « il ne ressort ni des pièces du dossier, ni des débats menés devant la Cour, qu'en estimant ne pas disposer dans des conditions juridiquement, économiquement, et psychologiquement admissibles, d'autres possibilités d'atteindre les objectifs recherchés par des moyens plus efficaces et moins onéreux, la Commission ait commis une erreur manifeste d'appréciation... », « ou que la mesure critiquée ait été inapte à atteindre les objectifs visés ou qu'elle soit allée au-delà de ce qui était nécessaire pour y parvenir ».

S'agissant des moyens tirés de la violation du principe de la stabilisation des marchés et du principe de non-discrimination, la Cour a fondé son raisonnement sur une jurisprudence plus traditionnelle rappelée en dernier lieu par l'arrêt du 6 décembre 1984, Biovilac (59/83, *Rec.* p. 4057). Il résulte notamment de cet arrêt que si les institutions doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre les objectifs énumérés par l'article 39 du traité, elles peuvent néanmoins accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions. Le principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité ne s'oppose pas à ce que des situations comparables soient traitées différemment lorsque la différenciation opérée est objectivement justifiée.

*b) Confirmation de l'incertitude sur l'existence d'un régime de responsabilité sans faute*

Dans l'arrêt du 24 juin 1986, sociétés Développement et Clemessy (267/82), la Cour a déclaré que :



« Le principe d'une responsabilité sans faute, tel qu'il est décrit par les requérantes, suppose qu'un particulier supporte, au profit de l'intérêt général, une charge qui normalement ne lui incombe pas. Or, en l'espèce, le préjudice invoqué (14) n'est que le résultat du risque normal encouru par tout soumissionnaire d'une procédure d'adjudication. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin d'examiner si un tel principe de responsabilité sans faute existe dans l'ordre juridique communautaire, ce moyen doit être rejeté ».

Il est banal de dire que les conditions de mise en jeu de la responsabilité de la Communauté sont lourdes, en particulier lorsque l'acte qui est à l'origine du préjudice allégué est un acte normatif impliquant un choix de politique économique.

La jurisprudence de la Cour constitue à cet égard, sans nul doute, le reflet de l'hétérogénéité des régimes nationaux de la responsabilité de la puissance publique et, par tant, de la difficulté de dégager des principes communs comme le voudrait l'article 215, alinéa 2, du traité.

(14) Les requérantes estiment que les agissements de la Commission leur ont fait perdre l'adjudication d'un marché de travaux publics en Somalie, financés par le FED.

Peut-être cette jurisprudence souffre-t-elle aussi de ce que l'ensemble des actes pris par les institutions dans certains domaines (règlements de base ou d'exécution), soient tous qualifiés d'actes normatifs impliquant des choix de politique économique. Les arrêts « beurre de Noël », du 11 mars 1987, rapportés ci-dessus, démontrent cependant qu'une distinction à cet égard demeure difficile à établir.

Sans explorer ici les possibilités de clarification des compétences et pouvoirs exercés par les institutions et, par conséquent, les conditions de mise en jeu de la responsabilité de la Communauté, il est intéressant d'observer que les juridictions nationales saisies de recours en responsabilité de l'État du fait de manquements constatés par la Cour, ont tendance à s'inspirer des conditions d'engagement de la responsabilité des Communautés définies par la Cour (15).

Cette attitude des juridictions nationales permettra peut-être une évolution constructive de la jurisprudence communautaire qui ne saurait être à l'origine d'une régression des droits nationaux de la responsabilité de la puissance publique.

(15) Voir sur ce point le très intéressant article de Denys Simon et Ami Barav, déjà cité ci-dessus et paru à la *Revue du Marché commun*, mars 1987, p. 165.

# Communautés européennes

## I. — Activités communautaires

### POLITIQUE SIDÉRURGIQUE (SESSION DU CONSEIL DU 22 DÉCEMBRE 1987)

#### 1. Prorogation du système de quotas pour certaines catégories de produits

Le Conseil a marqué son accord, conformément à l'article 58 du traité CECA, sur les propositions de la Commission relatives à la prorogation du régime des quotas pour l'acier au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 1988, et ce selon les modalités suivantes :

— en ce qui concerne les catégories Ia et Ib, le régime des quotas de production expirera le 30 juin 1988 ;

— en ce qui concerne les catégories II et III, le régime des quotas de production sera maintenu jusqu'au 30 juin 1988 et devrait être prorogé jusqu'à la fin de 1990 si, pour le 10 juin 1988, la Commission a reçu des engagements garantis concernant une réduction de la capacité de production, par la voie de fermetures, d'au moins 75 % des surplus évalués par la Commission. Si ces conditions ne sont pas remplies pour l'une de ces catégories, les quotas expireront pour cette catégorie le 30 juin 1988 ;

— pour le deuxième trimestre de 1988, la Commission attribuera aux entreprises des quotas supérieurs d'environ 2 % à ce qui correspondrait à une évaluation du marché pour préparer le retour au marché libre.

Le Conseil prend acte de ce qu'il y a accord, en son sein, pour accepter une proposition de la Commission visant à prolonger les quotas pour les produits de la catégorie I au-delà du 30 juin 1988 à condition que des engagements garantis concernant une réduction des capacités d'au moins 7,5 millions de tonnes dans la catégorie Ia par la voie de fermetures, aient été obtenus avant le 10 juin 1988.

Le Conseil prend acte de ce que la Commission est disposée à revoir sa position actuelle pour les produits de la catégorie I si les conditions prévues par le traité sont remplies et si elle obtient les engagements définis ci-dessus.

#### 2. Programme communautaire en faveur de la reconversion de zones sidérurgiques - RESIDER

Le Conseil a approuvé quant au fond le programme RESIDER visant à contribuer à la reconversion de certaines régions industrielles en déclin de la Communauté affectées par la restructuration de l'industrie sidérurgique ; l'adoption formelle interviendra dès que possible après transcription des modifications retenues ce jour par le Conseil.

L'action du programme RESIDER doit accompagner, parallèlement aux mesures sociales, les efforts de restructuration de l'industrie sidérurgique en contribuant aux développements de nouvelles activités économiques. Les mesures prévues par ce programme sont centrées sur le développement du potentiel indogène des régions et zones concernées. Il s'agit d'un ensemble de mesures qui combinent l'amélioration de l'équipement et de l'environnement physique et social des zones et le développement des petites et moyennes entreprises (PME), en particulier par l'animation économique, l'amélioration de la gestion, le développement de services communs, la promotion de l'innovation, l'accès aux capitaux à risques, l'élaboration d'études sectorielles et les aides aux investissements.

L'aide à l'investissement peut, en tout ou en partie, prendre la forme d'une subvention en capital.

Le programme concerne les zones répondant aux critères suivants :

a) nombre minimal d'emplois dans l'industrie sidérurgique - de l'ordre de 3 500 ;

b) taux élevé de dépendance de l'emploi industriel vis-à-vis de l'emploi sidérurgique - en principe égal ou supérieur à 10 % ;



c) pertes d'emplois importantes dans le secteur sidérurgique - de l'ordre de 1 500 ;

d) situation socio-économique de la région dans laquelle se situe la zone considérée caractérisée notamment par une situation de l'emploi particulièrement difficile.

Le programme s'applique, sur décision de la Commission, dans tous les États membres aux zones répondant aux critères visés plus haut, lorsque les restructurations de l'industrie sidérurgique effectuées dans le cadre des objectifs généraux « acier » de la Communauté, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986 jusqu'à la fin de l'année 1989, entraînent des pertes d'emplois importantes dans le secteur sidérurgique.

Il fait l'objet d'un financement conjoint de l'État membre et de la Communauté. Le concours du Fonds, qui ne peut dépasser, en règle générale, 55 % de l'ensemble des dépenses publiques prises en considération dans le programme, intervient dans le cadre des crédits inscrits à cette fin au budget général des Communautés européennes.

### 3. Volet social

Le Conseil invite la Commission à affecter un montant supplémentaire de 50 millions d'ECU aux aides sociales à partir de 1988 et part du principe que les fonds destinés aux paiements en 1988 seront prélevés sur les réserves de la CECA. Le Conseil est disposé à réexaminer le financement des mesures sociales dans les prochaines années, en fonction des besoins et compte tenu d'un transfert éventuel à la Communauté des droits de douane relevant de la CECA.

## SIDÉRURGIE : DÉCISION SUR LE RÉGIME DES QUOTAS DE PRODUCTION

A la lumière du débat des ministres de l'Industrie des Douze, le 22 décembre 1987, la Commission européenne vient de décider (6 janvier 1988) les modalités de fonctionnement du système des quotas de production qui sera en vigueur jusqu'à la fin du mois de juin 1988.

Ainsi que le proposait la Commission, les Douze ont accepté de limiter à quatre catégories de produits le régime de quotas : les larges bandes à chaud, les tôles minces à froid, les tôles fortes et les profilés lourds. Par conséquent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988, la production d'aciers marchands et de fil machine n'est plus soumise à un quelconque contingentement.

En outre, au deuxième trimestre de 1988, les quotas pour les produits restant dans le système seront fixés à un niveau supérieur de 2 % à l'estimation de la demande, afin de préparer la sidérurgie à la libéralisation à terme du marché.

Au total, moins de 50 % de la production sidérurgique de la Communauté sera encore soumise à quotas ; à titre de comparaison, à la fin de 1985, près de 85 % de l'acier produit dans la Communauté tombait encore sous l'application des contingents imposés.

### Le délai du 10 juin 1988

Le système de quotas pourrait être prorogé à une double condition :

1. que l'état de « crise manifeste » soit d'application au mois de juin 1988 ;

2. que les entreprises apportent à la Commission européenne, avant le 10 juin 1988, des engagements garantis de réductions de capacités représentant au moins 75 % des quelque 20,7 millions de tonnes des surcapacités identifiées par la Commission dans les trois catégories de produits. Rappelons que ces excédents s'élèvent à 11,1 millions de tonnes pour les larges bandes à chaud, à 5,9 millions de tonnes pour les tôles fortes et à 3,7 millions de tonnes pour les profilés lourds.

A rappeler également qu'en ce qui concerne les seules larges bandes à chaud, les ministres de l'Industrie des Douze ont accepté le 22 décembre dernier comme objectif de réduction de capacités, pour lesquelles des garanties doivent être obtenues pour le 10 juin 1988 au plus tard, 7,5 millions de tonnes.

### Les points saillants du système des quotas

Le système des quotas décidé par la Commission européenne pour les 6 mois de 1988 signifie donc une nouvelle ouverture du marché sidérurgique, mais il est utile de rappeler que pour l'ensemble des produits sous ou hors quotas (larges bandes à chaud, tôles minces à froid, tôles galvanisées, tôles revêtues, tôles fortes, profilés lourds, fil machine, ronds à béton et aciers marchands) la Commission maintient un système de surveillance qui impose aux entreprises sidérurgiques une déclaration mensuelle de leurs productions et livraisons des produits en question.

Le système des quotas pour le premier semestre de 1988 est en réalité la prolongation du système antérieur : en d'autres termes, la Commission maintient les références des entreprises sidérurgiques pour les calculs des quotas trimestriels.

Comme par le passé, la Commission européenne a tenu compte dans sa décision de la situation particulière des petites entreprises sidérurgiques spécialisées ainsi que des entreprises monoproductrices. En ce qui concerne les premières, la Commission a augmenté sensiblement le seuil de production de référence en dessous duquel ces entreprises sont exclues du système des quotas (de 36 000 tonnes, ce seuil passe à 200 000 tonnes par an). La Commission estime en effet que ces entreprises de petite taille et dont la production est spécialisée ne menacent pas l'équilibre du marché sidérurgique.

Quant aux monoproducteurs, la Commission a veillé à ce que leur position relative ne soit pas modifiée par rapport au premier trimestre de 1986. Cette décision tient compte du fait que depuis le premier trimestre de 1986, les autres entreprises sidérurgiques ont pu bénéficier de modifications de références en fonction d'échanges, de cessions et d'adaptation de quotas accordés par la Commission européenne, possibilités dont, évidemment, les monoproducteurs étaient exclus.

### Les cas des entreprises en faillite

Le régime décidé par la Commission comporte, cela étant, une innovation de taille : elle concerne les entreprises en faillite ou sous concordat.

En substance, la Commission européenne veut éviter qu'une société en faillite, sous concordat ou sous un régime similaire mais dont l'activité est poursuivie, bénéficie en fait d'un « coup d'éponge » total ou partiel de ses dettes et continue à produire comme auparavant, sans qu'elle n'ait effectué une véritable restructuration. Pour éviter de tels cas, la Commission se réserve la possibilité de réduire, voire de geler, les références de l'entreprise en question tant qu'elle n'a pas assaini son outil de production.

### Rappel historique : comment les quotas ont évolué ?

C'est en octobre 1980 que la Commission européenne a pour la première fois imposé des quotas de production. A l'exception du fil machine qui fut temporairement sorti du système des quotas obligatoires de juillet 1981 à fin juin 1982 et des tôles fortes et profilés lourds, également sortis du système de juillet 1981 à fin juin 1983, tous les produits sont restés dans le système des quotas jusqu'à la fin de 1985. Au premier janvier 1986, une première phase de libéralisation graduelle est intervenue avec la sortie du système des ronds à béton et des tôles dites « autrement revêtues ». Au premier janvier 1987 ensuite, la décision fut prise de ne plus imposer de quotas de production aux tôles galvanisées. Enfin, depuis le premier janvier 1988, ce sont les aciers marchands et le fil machine qui échappent à tout régime de contingentement.

## INTÉGRATION DE LA POLITIQUE DES CONSOMMATEURS DANS LES AUTRES POLITIQUES COMMUNES

La résolution du Conseil du 15 décembre 1986 sur l'intégration de la politique à l'égard des consommateurs dans les autres politiques communes demandait un rapport de la Commission sur ce sujet, avant la fin de 1987. La Commission vient de soumettre au Conseil (décembre 1987) ce premier rapport en la matière.

Le Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur reconnaît l'interaction qui existe entre le marché intérieur et la

politique de protection des consommateurs. L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, le 1<sup>er</sup> juillet 1987, et l'allusion expresse à des propositions de la Commission visant à défendre les intérêts des consommateurs (article 100 A par. 3) sont venues confirmer et renforcer la nécessité de l'interaction entre l'achèvement du marché intérieur et les intérêts des consommateurs et établirent que ses propositions auraient pour base un niveau élevé de protection. L'accent est mis sur le marché intérieur et les travaux à effectuer dans le domaine de la normalisation ont été considérés comme les plus urgents.

En juin 1987, la Commission a organisé le premier forum général réunissant les organismes de normalisation CEN/CENELEC et toutes les organisations européennes de consommateurs ainsi que des représentants de l'industrie, en vue d'étudier les meilleurs moyens de faire participer les consommateurs à ce processus.

Un secrétariat a été créé pour coordonner l'introduction des représentants des consommateurs dans les comités de normalisation correspondants du CEN/CENELEC. Les capacités et les besoins de ce secrétariat ont été passés en revue et à la suite de cet examen, la subvention de la Commission a été augmentée de près de 40 % pour permettre à ce secrétariat d'effectuer un meilleur travail.

Un élan de faveur des intérêts des consommateurs est venu d'une décision du Conseil Santé de mai 1987 demandant qu'il soit tenu compte des consommateurs dans les prescriptions en matière d'information concernant les produits pharmaceutiques. Un comité commun de l'industrie et des consommateurs a été établi et chargé de faire avancer ces travaux.

Le Comité consultatif des consommateurs a examiné les propositions sur la réglementation de la fourniture de produits pharmaceutiques sous ses différents aspects et, après qu'un rapport ait été établi par un groupe de travail ad hoc, le CCC s'est clairement exprimé sur la nécessité d'assurer la transparence des prix des produits pharmaceutiques et sur d'autres problèmes connexes. Cet avis sera utile pour l'élaboration d'éventuelles propositions dans ce secteur.

En vue de jeter les bases d'une évaluation future de l'impact de toute une série de mesures en faveur des consommateurs, 15 études de prix couvrant tout un éventail de marchandises ont été entamées pour l'ensemble de la Communauté. Il est prévu pour l'année prochaine d'étendre cette étude aux services. Cette base d'information est essentielle si la Commission veut être en mesure d'évaluer l'impact réel de la politique des consommateurs sur le marché intérieur, la concurrence et sur les choix.

Un effort accru a été accompli pour insérer la dimension consommateurs dans la politique communautaire de la concurrence et en particulier en matière de franchisage, de distribution des véhicules automobiles et des pièces de rechanges, de brevetabilité du savoir-faire et de mise en application de la législation communautaire en matière de concurrence. Cet effort a été plus ponctuel que systématique.

Une étude a été commandée cette année, en vue de connaître les conséquences pour les consommateurs de l'application de la réglementation sur la distribution sélective des véhicules automobiles dans les Etats membres, de déterminer si une certaine amélioration a été notée quant à la capacité des consommateurs d'acheter des automobiles à l'étranger ainsi que de surveiller les efforts de la réglementation sur les différences de prix des nouvelles automobiles suivant les Etats membres.

Il a été commandé une autre étude sur l'impact de la réglementation de la distribution sélective des pièces détachées de véhicules automobiles.

La participation à l'élaboration par la direction générale Science, recherche et développement du programme de recherche intégré, arrêté par le Conseil, a abouti à l'incorporation d'un chapitre consacré aux activités visant à améliorer les travaux de recherche en matière de sécurité des consommateurs.

Dans le domaine de la politique agricole commune, outre la poursuite de la coordination et de la concertation avec les intérêts des consommateurs, la Commission a entrepris certaines initiatives, notamment, dans des études portant sur l'identification des préoccupations et des besoins des consommateurs en matière de produits

alimentaires de qualité permettront également de mieux comprendre l'idée que le consommateur se fait de la qualité et de voir dans quelle mesure il est disposé à payer pour une qualité supérieure.

Le point de vue des consommateurs a spécifiquement été pris en considération par le Comité de rédaction pour le développement de la politique rurale communautaire.

La dimension consommateurs a aussi été prise en considération en ce qui concerne certaines questions de santé et de sécurité de la politique sociale communautaire et notamment celles relatives aux travaux actuellement en cours dans le domaine du tabac, du cancer et des substances dangereuses.

### LE RÔLE DES CONSOMMATEURS DANS LE PROCESSUS DE NORMALISATION

La participation des consommateurs dans le processus de normalisation est limitée. Elle doit être renforcée tant au niveau national qu'aux échelons européen et international. Celle-ci est l'idée maîtresse d'un projet de recommandation que la Commission vient d'envoyer au Conseil (décembre 1987).

La normalisation est considérée comme l'instrument essentiel pour ouvrir la voie au fonctionnement du marché intérieur. Dans la nouvelle approche, la Communauté lui accorde une importance particulière.

Dans ce cadre la Commission confie de plus en plus de mandats au CEN/CENELEC qui assure, au niveau communautaire, la normalisation et réunit des délégués des organismes nationaux de normalisation des Etats membres pour constituer des comités techniques et convenir de normes spécifiques. La plupart de ces représentants viennent du secteur industriel et la participation des consommateurs au processus reste marginale.

Tous les Etats membres ont institué des organismes nationaux de normalisation. Pourtant, deux Etats seulement ont prévu un système satisfaisant de participation des consommateurs à leur processus national.

Les normes sont pourtant supposées constituer des normes agréées garantissant clairement au consommateur un certain niveau de sécurité, de qualité et de performance. La confiance dans les normes fixées est cruciale pour la Communauté et la participation des consommateurs au processus de normalisation est essentielle pour établir cette confiance.

### Les conditions d'une participation efficace des consommateurs

Pour planifier l'intervention des consommateurs dans le processus de normalisation au niveau national, il convient de tenir compte d'un certain nombre d'éléments :

- il est nécessaire que les consommateurs participent à chaque organisme national de normalisation ;
- les représentants des consommateurs doivent procéder à un choix de priorités ; pour une normalisation visant à assurer une plus grande protection des consommateurs ;
- les représentants compétents doivent être désignés par les organisations de consommateurs intéressées et être intégrés dans des comités techniques sélectionnés ;
- il doit exister un système qui assure le financement de base permettant aux consommateurs de jouer ce rôle sans perte de revenu.

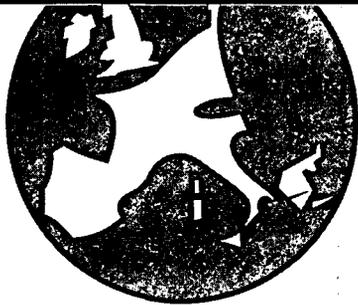
En ce qui concerne la participation des consommateurs à la normalisation au niveau européen, il est opportun d'accentuer le rôle de leurs organisations.

Il est également nécessaire de prévoir que les consommateurs se présentent au CEN/CENELEX en tant que membres de délégations nationales.

### L'action proposée

La Commission entreprendra des actions, afin :

- d'arriver à un accord avec le CEN/CENELEX et les Instituts nationaux de normalisation sur un nouveau monde de travail. Cette action vise à améliorer la représentation des intérêts des consom-



mateurs dans le cadre des activités de la normalisation européenne et à assurer notamment une association effective des consommateurs dans les délégations nationales participant à la normalisation européenne ;

— de préparer un programme prioritaire de normalisation pour les produits de consommation qui tiennent compte des intérêts des consommateurs.

### RENFORCER LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS CONTRE LES AGENTS CANCÉRIGÈNES

La Commission européenne vient d'adopter (décembre 1987) une proposition de directive du Conseil dont le but est de supprimer les différences existant entre les États membres au sujet des réglementations concernant l'exposition professionnelle et de renforcer la protection des travailleurs contre 31 agents cancérigènes et huit procédés industriels.

Pour ces substances et procédés, l'exposition des travailleurs doit être réduite à un niveau aussi faible qu'il est raisonnablement possible d'atteindre, selon la proposition de directive.

Cette proposition, faite dans le cadre de la Communication de la Commission sur un programme dans le domaine de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail qui vient d'être approuvée par le Conseil le premier décembre dernier, constitue la sixième directive particulière pour le développement de la directive-cadre 80/1107 et est présentée après des directives sur la protection des travailleurs contre le chlorure de vinyle monomère, l'amiante, le bruit, certains agents cancérigènes et le benzène, cette dernière n'ayant pas encore reçu l'approbation du Conseil.

D'autre part, cette proposition est faite dans le cadre du programme « L'Europe contre le cancer », présentée par la Commission au Conseil en décembre 1986.

Mais cette proposition présente une approche nouvelle dans ce sens que l'on abandonne la voie des directives sur les agents individuels par une directive à caractère général dans le but d'harmoniser, dans le progrès, les conditions existant dans ce domaine au niveau des États membres.

En effet, même lorsqu'elles traitent le même objet, les législations nationales présentent des différences considérables tant au niveau des champs d'application qu'à celui de la signification attribuée aux différents aspects.

La proposition de la Commission se fonde sur les registres de matières cancérigènes du Centre international de la recherche sur le cancer (CIRC) de Lyon, qui évalue depuis 1971 les risques cancérigènes des substances chimiques et de certains de leurs mélanges chez l'homme. A l'heure actuelle, sur les 107 substances, groupes de produits ou procédés industriels pour lesquels on disposait d'études épidémiologiques, 39 se sont révélés cancérigènes chez l'homme, et 68 autres le sont probablement.

La Commission a procédé, depuis 1984, à la classification et l'étiquetage des substances chimiques soupçonnées d'être cancérigènes. Les substances classifiées sont divisées en trois catégories : substances que l'on sait être cancérigènes pour l'homme ; substances devant être assimilées à des substances cancérigènes pour l'homme ; et substances préoccupantes pour l'homme en raison d'effets cancérigènes possibles.

La proposition de la Commission se rapporte à l'exposition à une première liste de agents cancérigènes déjà classés dans la première et la deuxième catégories de la classification mentionnée. Cette liste sera complétée au fur et à mesure que de nouvelles substances seront classifiées et étiquetées.

Les procédés industriels évalués par le CIRC et jusqu'à ce jour reconnus responsables d'accroître le risque pour les travailleurs concernés, font également l'objet de cette proposition de directive.

### UNE NOUVELLE SÉRIE DE PROGRAMMES RÉGIONAUX, DES MESURES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE AINSI QUE LA 7<sup>e</sup> TRANCHE FEDER

La Commission vient d'adopter (janvier 1988) une nouvelle série

de programmes régionaux ainsi que des mesures de développement endogène, destinées notamment aux PME.

Il s'agit d'abord de cinq programmes mis en œuvre à l'initiative de la Commission sous l'ancienne section hors quota du FEDER. Ils visent à créer des emplois de remplacement dans les régions particulièrement touchées par la crise de certains secteurs industriels. Ce groupe comprend deux programmes pour des zones affectées par la restructuration de l'industrie du textile et de l'habillement en Italie (Veneto) et en Allemagne (Bayreuth), deux programmes pour des régions sidérurgiques en Italie (Gênes et Livourne) et un programme en faveur des régions frontalières d'Irlande.

Ensuite, il convient de signaler 5 programmes nationaux d'intérêt communautaire lancés à l'initiative des États membres, à savoir, un au Danemark (Start-Lolland), un en France (Bretagne centrale), un en Irlande axé sur des travaux routiers et deux au Royaume-Uni (Birmingham et West Lothian).

Par ailleurs, la Commission a pris 13 décisions en faveur du développement endogène, en vertu de l'article 15 du règlement FEDER. Celui-ci stipule notamment qu'afin de renforcer la valorisation du potentiel de développement endogène des régions, le FEDER peut participer au financement d'ensembles cohérents de mesures en faveur des entreprises, et en premier lieu des petites et moyennes entreprises, dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme, lorsque ces mesures servent :

— à mettre à la disposition de ces entreprises des services leur permettant d'accroître leurs activités et d'avoir accès à de nouvelles technologies ;

— à faciliter leur accès au marché des capitaux.

Ces décisions concernent la France (Pays de la Loire, Auvergne, Bourgogne, Alsace, Lorraine, Centre, Poitou-Charentes, Franche-Comté, Bretagne et Basse Normandie), l'Irlande (West-Galway, West and North West) et les Pays-Bas (Limburg).

Finalement, la Commission a approuvé la septième tranche FEDER attribuée à des projets individuels d'investissement industriel et à des infrastructures. Ces concours concernent l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni.

Son montant global s'élève à 569,12 MECU.

Ces interventions permettront la création de 7 586 emplois et le maintien de 1986.

Parmi les projets ayant fait l'objet d'un concours, il y a lieu de citer à titre d'exemple (1).

**Espagne :** les concours couvrent surtout des travaux routiers, parmi lesquels il faut souligner l'aménagement de la voie rapide Madrid-Burgos, la modernisation et l'électrification de la ligne de chemin de fer Léon-Gijón et un certain nombre de projets d'approvisionnement en eau en Andalousie, notamment dans les provinces de Jaen, Malaga et Cadix.

**France :** dans le Tarn, à Graulhet, le FEDER cofinancera un projet collectif de dépollution des eaux usées, la construction d'une station d'épuration et une usine d'incinération des boues. Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'Année européenne de l'environnement. En Lorraine, un financement est prévu pour le prolongement de l'autoroute A 30 qui permet l'accès au pôle européen de développement de Longwy, Athis et Rodange.

**Italie :** outre des concours en faveur des PME, le FEDER continue à financer des travaux dans le cadre de l'opération intégrée de Naples. Entre autres, un concours important a été accordé à la faculté d'agronomie et d'architecture de l'Université de cette ville. Par ailleurs, il y a lieu de mentionner la construction d'une piste d'atterrissage à l'aéroport de Catania, des infrastructures de télécommunication en Calabre et Basilicata et un barrage en Sicile.

**Portugal :** parmi les grands projets d'infrastructure figurent la construction et l'équipement d'un hôpital central pour le district de

(1) Les listes par pays de tous les projets ayant fait l'objet d'un concours sont disponibles au Service du porte-parole de la Commission.

Guimaraes (Province Norte). Ces travaux peuvent être pris en charge par le FEDER en raison du sous-équipement particulièrement prononcé de la région en question. Presque 300 000 habitants sont concernés par ce projet. Par ailleurs, il y a lieu de signaler la construction d'une école hôtelière et de tourisme à Vilamoura (Algarve) et l'aménagement du port de Prala da Victoria dans les Açores.

**Royaume-Uni :** en Angleterre, 800 emplois seront créés à Bradford et Scunthorpe (Yorkshire and Humber). Dans la même région, des concours du FEDER contribueront à l'électrification de la ligne de chemin de fer Londres-Ecosse. Au pays de Galles, le barrage du River Tawe améliorera l'environnement de la vallée de Swansea, ce qui devrait stimuler le tourisme et attirer les investisseurs dans l'industrie. En Irlande du Nord, le port de Belfast sera doté d'une nouvelle installation roll on/roll off et en Ecosse un câble assurera l'approvisionnement en électricité des Western Isles et de l'Isle of Skye.

#### DIRECTIVE CONCERNANT L'ASSURANCE AUTRE QUE L'ASSURANCE SUR LA VIE

Lors de sa session du 18 décembre 1987, le Conseil est parvenu à un accord sur les principaux problèmes en suspens en ce qui concerne le projet de deuxième directive sur l'harmonisation des législations nationales concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et la libre prestation de services dans ce domaine.

La proposition de compromis global sur laquelle un accord a été réalisé prévoit notamment un régime plus souple pour la prestation de services pour les grands risques. Ces risques sont les risques transport, les risques crédit et caution avec une condition qualitative s'appliquant au preneur et d'autres risques lorsque le preneur remplit certaines conditions quantitatives qui seront assouplies à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Le régime plus souple pour les grands risques comporte, en ce qui concerne l'accès à la prestation de services, une procédure de notification simple et, en ce qui concerne le contrôle financier, l'application du principe du contrôle exercé par le pays dont la compagnie est ressortissante, principe auquel la Commission attache une grande importance dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur. L'harmonisation ultérieure des réserves techniques devrait permettre d'étendre ce principe à la supervision de l'ensemble de l'activité d'une compagnie d'assurance.

De manière à éviter toute distorsion de concurrence, le Conseil a décidé, en ce qui concerne l'aspect fiscal, que tout contrat d'assurance conclu en régime de prestation de services sera exclusivement soumis aux dispositions en matière fiscale de l'État membre où le risque est situé.

Il a été accordé à la Grèce, au Portugal, à l'Espagne et à l'Irlande certaines dispositions transitoires qui tiennent compte des difficultés particulières de leur marché.

#### SÉCURITÉ DES JOUETS

Lors de sa session du 18 décembre 1987, le Conseil a arrêté une position commune sur une proposition de directive relative à la sécurité des jouets.

Cette proposition de directive s'inscrit dans le cadre de la réalisation d'une plus grande sécurité des consommateurs face aux produits de consommation et, en particulier, d'une plus grande sécurité des 63,4 millions d'enfants de 0 à 14 ans dans la Communauté.

Cette proposition de directive est également importante dans le contexte de la réalisation du marché intérieur en 1992, car elle constitue le premier cas d'application à un produit de consommation de la nouvelle approche en matière de normalisation retenue par le Conseil dans sa résolution du 7 mai 1985, qui prévoit le recours à des normes volontaires européennes harmonisées.

La production européenne de jouets qui se concentre en République fédérale d'Allemagne, en Italie, en France, au Royaume-Uni et en Espagne, représente un chiffre d'affaires de plus de 3 480 millions d'écus par an. Elle se réalise dans quelque 2 700 firmes employant quelque 94 000 personnes (chiffres de 1984).

Il faut toutefois noter que si 70 % des jouets vendus dans la CEE sont fabriqués dans la Communauté, celle-ci importe, en particulier du Sud-Est asiatique, deux fois plus de jouets qu'elle n'en exporte.

La proposition de directive, qui fixe des exigences de sécurité communes pour tous les jouets, et qui se réfère à des normes européennes harmonisées, devrait permettre la suppression des entraves intra-européennes, la protection contre la concurrence déloyale intra- et extra-communautaire et l'acquisition, par les entreprises européennes, de dimensions optimales tant dans les secteurs de fabrication basés sur la production de masse que dans les secteurs spécifiques et artisanaux qui concernent surtout les petites et moyennes entreprises.

Pour les consommateurs, ceci représenterait un énorme avantage tant du point de vue de leur sécurité grâce à la qualité des produits vendus, que du point de vue économique, par l'ouverture du marché et l'accroissement de la compétitivité.

La proposition de directive sur laquelle le Conseil a, aujourd'hui, adopté une position commune fixe des exigences essentielles de sécurité pour tous les jouets, dans les domaines des propriétés physiques et mécaniques, de l'inflammabilité, des propriétés chimiques et électriques, de l'hygiène et de la radioactivité. Elle prévoit une présomption de conformité à ces exigences essentielles de sécurité pour tous les jouets portant une marque de conformité C.E. par laquelle le fabricant ou son mandataire établi dans la Communauté confirmerait que leurs jouets sont conformes aux normes européennes harmonisées ou à un modèle examiné par un organisme agréé.

Des contrôles *a posteriori* par sondage sont également prévus. Ces contrôles peuvent comprendre l'accès au lieu de fabrication ou à l'entreprise, la production d'informations par le fabricant, son mandataire dans la Communauté ou le responsable de la mise sur le marché du jouet, et le prélèvement d'échantillons.

La date d'application de la directive est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1990.

#### DEUXIÈME PHASE DU PROGRAMME ESPRIT

Lors de sa session du 21 décembre 1987, ce Conseil a dégagé une position commune concernant la seconde phase du programme européen de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information - ESPRIT II.

Ce programme, qui sera établi pour une période de cinq ans débutant le 1<sup>er</sup> décembre 1987 et avec une dotation financière communautaire de 1 600 MECUS, vise à :

- doter l'industrie européenne des TI des technologies de base qui lui permettront d'affronter la concurrence dans les années 90 ;
- promouvoir la coopération européenne en matière de recherche et de développement précompétitifs dans le domaine des technologies de l'information ;
- ouvrir la voie à la fixation des normes acceptées sur le plan international.

La première phase de ce programme avait été décidée début 1984 et les premières évaluations entreprises ont fait apparaître que le programme avait été lancé avec succès et qu'il devait atteindre ses objectifs initiaux, qu'il avait même progressé plus rapidement que prévu ; une coopération transeuropéenne à tous les niveaux s'était développée, plus particulièrement entre les petites et moyennes entreprises.

Cette évaluation aboutissait également à la recommandation que, dans le cadre du développement d'ESPRIT, on continue à mettre l'accent sur son caractère précompétitif.

En conséquence, le programme comprendra des projets de recherche et de développement précompétitifs, des actions de recherche fondamentale visant à compléter les efforts de recherche et de développement au niveau précompétitif et des mesures d'accompagnement.

Les projets - et les actions - seront exécutés au moyen de contrats à conclure par la Commission avec des entreprises, y compris des petites et moyennes entreprises, des universités et d'autres organismes établis dans la Communauté.



Les projets - et les actions - seront présentés par les intéressés en réponse à un appel d'offres publié au *Journal Officiel des Communautés européennes*. Les projets - et les actions - devront prévoir la participation d'au moins deux partenaires industriels indépendants - deux universités ou organismes de recherche pour les actions - non établis dans le même Etat membre.

Un maximum de 30 % de la contribution totale de la Communauté aux nouveaux projets lancés dans le cadre du programme pourra être alloué chaque année aux nouveaux projets dont le coût se situe en dessous du seuil de 5 millions d'ECU.

Il est entendu que chaque contractant apportera une contribution significative aux projets et actions et que les contractants supporteront une partie substantielle des coûts, dont 50 % seront normalement pris en charge par la Communauté.

A titre de solution de rechange, en ce qui concerne les universités et les organismes de recherche qui réalisent des projets ou actions, la Communauté pourra prendre en charge jusqu'à 100 % des frais supplémentaires de mise en œuvre de l'action.

Des dérogations sont prévues - pour répondre à des situations exceptionnelles - en ce qui concerne le recours à l'appel d'offre, la participation d'au moins deux partenaires établis dans des Etats différents, le taux de participation financière de la Communauté, le pourcentage relatif aux nouveaux « petits projets ».

La participation de partenaires établis dans d'autres pays européens - notamment pays AELE - sera possible lorsque des accords cadre de coopération scientifique et technique auront été conclus avec ces pays. La Commission pourra négocier également avec les pays participant au COST des accords dans le but d'assurer une action concertée entre les activités communautaires relatives à la coopération dans le domaine de la recherche fondamentale et des mesures d'accompagnement.

D'une manière générale, la Commission veillera à ce que le programme soit exécuté de manière satisfaisante et prendra les mesures d'exécution appropriées.

Dans l'exécution de ses tâches, la Commission sera assistée par un comité composé de deux représentants de chaque Etat membre.

La Commission établira notamment pour chaque année et mettra à jour, le cas échéant, un programme de travail définissant les objectifs détaillés et le type de projets à entreprendre, ainsi que les dispositions financières correspondantes à arrêter. La Commission établira des appels d'offre de projets sur la base des programmes de travail annuels.

Après 30 mois, la Commission adressera au Conseil et au Parlement européen un rapport fondé sur l'évaluation des résultats obtenus jusqu'à ce moment-là. Ce rapport sera accompagné de propositions de modifications éventuellement nécessaires au vue de ces résultats.

Une fois le programme achevé, la Commission transmettra aux Etats membres et au Parlement européen un rapport sur l'exécution et les résultats du programme.

#### REVISION DU PROGRAMME DE RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA RADIO-PROTECTION

Lors de sa session du 21 décembre 1987, le Conseil a arrêté la décision portant révision du programme pluriannuel de recherche et de formation pour la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la radio-protection (1985-1989).

La possibilité d'une révision du programme a été prévue par la décision originale de 1985. Concrètement, la révision tient compte du fait que, en raison des conséquences radiologiques graves de l'accident du réacteur de Tchernobyl, il est de l'intérêt de la Communauté de faire des recherches sur les effets de cet accident, d'évaluer ses risques et de mettre au point des méthodes permettant de contrôler et de réduire les conséquences fâcheuses de la radiation pour le public en général, les travailleurs et l'environnement.

La décision de révision porte la dotation du programme de 58 à 68 MECU ; l'augmentation sera utilisée pour la passation de con-

trats de recherche dans le nouveau domaine ainsi que pour des dépenses de fonctionnement.

#### REVISION DU PROGRAMME BRITE

Lors de sa session du 21 décembre 1987, le Conseil a adopté une position commune concernant la révision du programme pluriannuel de recherche et de développement dans les domaines de la recherche technologique fondamentale et de l'application des technologies nouvelles - BRITE - 1985-1988.

La décision originale prise au printemps 1985 prévoit un réexamen du programme BRITE en 1986. La révision qui en résulte a pour objet :

— d'une part, de renforcer, compte tenu de l'intérêt suscité par le programme, la dotation financière communautaire de BRITE en la portant de 125 à 185 MECU pour la période 85 à 88 ;

— d'autre part, de rendre possible la participation des Etats AELE en stipulant que des organismes et des entreprises établis dans d'autres pays européens pourront participer à des projets BRITE lorsque des accords cadres de coopération scientifique et technique auront été conclus avec ces pays. Le nouveau texte invite également la Commission à mettre en place des procédures pour permettre une coopération appropriée avec les activités COST liées aux domaines de la recherche couverts par le programme.

#### CENTRE COMMUN DE RECHERCHE

Le Conseil a pris acte du projet de conclusions présenté par la présidence en ce qui concerne le CCR (voir ci-après) et considère ce projet comme une base utile pour les discussions futures du Conseil :

« Le Conseil a procédé à un premier échange de vue sur la communication de la Commission intitulée « Nouvelles perspectives pour le Centre commun de recherche » qui comporte des propositions relatives au nouveau programme de recherche pluriannuel (1988-1991) du Centre commun de recherche (CCR) et prévoit trois propositions de décisions du Conseil concernant la recherche non nucléaire, la recherche nucléaire et un programme complémentaire à mettre en œuvre par le CCR.

« En attendant les avis du Parlement européen et du Comité économique et social sur chacune de ces trois propositions, et l'avis du Comité de la recherche scientifique et technique (CREST), les discussions du Conseil ont essentiellement porté, au cours de cette première étape, sur des questions de principe de caractère général, qui sont à la base de la proposition de la Commission.

« Le Conseil constate que le document de la Commission représente une première réponse à la nécessité d'apporter certaines modifications majeures au CCR, qui est apparue au cours de discussions précédentes au sein du Conseil et d'autres organes, dont notamment le groupe d'industriels de haut niveau.

« Le Conseil a réaffirmé le caractère communautaire du CCR, estimant que, si l'on voulait que le centre réussisse sa mission à l'avenir, il était essentiel qu'il joue dans toute la mesure possible un rôle à part entière afin d'atteindre l'objectif de la Communauté qui consiste à renforcer la base scientifique et technique de l'industrie européenne et à stimuler celle-ci pour qu'elle devienne plus compétitive au niveau international ainsi qu'à contribuer aux politiques en matière d'environnement et de sécurité.

« Le Conseil a approuvé en principe la proposition de la Commission qui prévoit que le principe de la relation fournisseur/client devrait constituer la base sur laquelle le centre effectuera des recherches tant pour les services de la Commission que pour les tiers, en estimant toutefois que l'application de ce principe y compris les contributions que l'on peut escompter de la part de tiers, devrait être précisée davantage.

« Le Conseil a considéré que le CCR devrait renforcer ses liens avec les instituts de recherche des Etats membres et a invité la Commission à étudier les différentes méthodes permettant de réaliser cette coopération plus étroite ainsi que la mobilité du personnel.

« Estimant que les objectifs financiers à court et à moyen termes, les ressources financières prévues par la Commission pour les diffé-

rentes modalités des activités de recherche ainsi que la relation entre ces activités et le programme-cadre de la Communauté en matière de R&D devraient faire l'objet d'une analyse plus détaillée que celle qu'il avait été possible d'effectuer compte tenu du peu de temps disponible, le Conseil a décidé de reprendre l'examen de ces questions.

« Le Conseil a reconnu qu'il était nécessaire de réorganiser la gestion interne du CCR, les structures consultatives et la politique du personnel. Tout en reconnaissant que ces questions relèvent principalement de la compétence de la Commission, le Conseil a décidé d'en reprendre l'examen lors de sa session du 11 avril 1988. Le Conseil a pris acte de la volonté de la Commission de l'informer de la manière dont elle conçoit le nouveau rôle envisagé pour le Conseil des gouverneurs. Le Conseil souhaiterait à cet égard que la Commission prévoise des dispositions visant à renforcer le rôle du Conseil des gouverneurs en ce qui concerne les structures d'organisation, la gestion du personnel, la gestion financière et la mise en œuvre de programmes au sein du CCR. Le Conseil invite la Commission à lui présenter, pour la mi-février, les détails de cette conception.

« En conclusion, le Conseil a réaffirmé qu'il attachait beaucoup d'importance à ce que le Centre commun de recherche soit transformé de manière à pouvoir jouer un rôle efficace dans la réalisation des objectifs de la Communauté dans le domaine de la recherche et du développement et il a invité le Comité des représentants permanents à poursuivre ses travaux sur tous les aspects de la proposition de la Commission dans le but d'arrêter les décisions en question avec le moins de retard possible ».

## UNE BASE COMMUNAUTAIRE POUR LA TAXATION DES TRANSPORTEURS ROUTIERS

Au cours des dernières années, le nombre de camions circulant dans la Communauté en dehors de leur pays d'immatriculation et utilisant les infrastructures de transport d'autres États membres, n'a cessé d'augmenter. Le phénomène s'amplifiera d'ici à 1992 et au-delà de cette échéance avec la création du marché européen unifié et la libération des services de transport par route dans la Communauté.

A l'heure actuelle, les camions sont soumis à des taxes destinées à payer les routes qu'ils utilisent dans leur pays d'immatriculation. Il n'est pas tenu compte des différents coûts résultant de l'utilisation des routes par des camions d'autres États membres.

La commission des Communautés européennes vient de proposer (décembre 1987) un nouveau système qui mettrait fin à cette situation. La taxation des véhicules serait calculée de manière à tenir compte des coûts d'infrastructure de transport concernant tant le pays d'immatriculation que les autres États membres de la Communauté. Un tel système présenterait essentiellement deux avantages :

- le système fiscal tiendrait compte des coûts d'infrastructure des routes effectivement utilisées par un véhicule ;
- les distorsions de concurrence résultant des différences existant entre les taux de taxation seraient éliminées.

Des différences substantielles existent, à l'heure actuelle, entre les taux de taxation des transporteurs dans les différents États membres. Un rapport de la Commission publié en décembre 1986 et maintenant actualisé analyse les différentes taxes auxquelles sont soumis les transporteurs dans la Communauté et aboutit à la conclusion que dans certains États membres, les écarts entre les taux de taxation peuvent représenter jusqu'à 5 % des coûts totaux d'exploitation des transporteurs.

Il existe trois grandes catégories de taxes :

- les taxes sur les véhicules prélevées périodiquement dans le pays d'immatriculation ;
- les taxes sur les carburants qui correspondent aux routes effectivement empruntées puisqu'elles sont acquittées pendant le trajet ;
- des péages prélevés sur certains tronçons de route, tunnels, ponts et viaducs.

1. *Taxes sur les véhicules* : dans un premier temps, la base de calcul des taxes sur les véhicules lourds affectés au transport de marchandises devrait être harmonisée à l'échelle communautaire, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1990. La Commission propose que ces taxes soient

établies à partir du poids maximal en charge du véhicule, les taxes actuellement prélevées par les États membres étant fondées sur des critères très divers. Les taxes continueraient d'être perçues par le pays d'immatriculation mais l'introduction de nouvelles taxes serait suspendue et aucune réduction ou exonération spéciale ne pourrait normalement être accordée.

A compter de la fin de l'année 1992, le coût des infrastructures routières serait fixé, pour chaque catégorie de véhicule, sur la base de l'utilisation du réseau routier dans le pays d'immatriculation ainsi que dans les autres États membres de la Communauté. Ce coût serait imputé aux usagers par le biais tant de taxes sur les véhicules que de péages routiers.

D'ici au 1<sup>er</sup> juillet 1989, la Commission élaborera des propositions détaillées en vue de transporter ce principe dans la pratique de sorte que le Conseil puisse prendre une décision avant la fin 1990 sur les méthodes de calcul, d'imputation et de facturation des coûts d'infrastructure ainsi que sur les systèmes de perception et de redistribution des fonds aux États membres. La formule la plus simple consisterait à utiliser une vignette mais les technologies modernes pourraient permettre l'instauration d'un système communautaire de facturation lié directement à l'utilisation des routes dans les différents États membres.

2. *Taxes sur les carburants* : elles sont actuellement très variables selon les États membres mais la Commission a déjà proposé, dans le cadre de l'harmonisation de la fiscalité, de les fixer, à compter de 1993, à un taux de 177 ECU/1 000 litres (à modifier compte tenu de l'inflation). Aucune autre mesure n'est proposée. Des propositions visant à instituer une formule communautaire pour l'admission en franchise du carburant contenu dans le réservoir d'un camion lorsqu'il passe d'un État membre à un autre ont été soumises au Conseil il y a plusieurs années. Un accord sur ce point constituerait un nouveau progrès sur la voie de la réduction des distorsions de concurrence dans les transports routiers.

3. *Péages* : La Commission propose une série de conditions applicables aux péages. Ces derniers seraient perçus sans discrimination de nationalité et seraient fonction des coûts de construction et d'utilisation de l'autoroute ou de l'infrastructure routière en question. Ils seraient collectés de façon à gêner le moins possible l'écoulement du trafic.

## RÈGLEMENTATION SOCIALE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS ROUTIERS

La Commission envisage de formuler dans le courant du mois de janvier 1988, deux projets de proposition visant à renforcer l'application dans les États membres de la réglementation sociale en matière de transports routiers. Cette réglementation régit notamment le temps de repos et le temps de travail des routiers. Les propositions en question fourniront une interprétation concrète des dispositions de la réglementation et établiront des normes minimales pour le contrôle et les échanges d'informations entre les pays membres de la Communauté.

## LA SITUATION DE L'AGRICULTURE DANS LA COMMUNAUTÉ

### 1. L'année agricole 1987

La Commission vient de publier (janvier 1988) son rapport sur la situation de l'agriculture dans la Communauté en 1987 (2).

Si au plan institutionnel l'année 1987 a été marquée par l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, elle a vu dans le domaine agricole la Commission compléter ses propositions d'aménagement et de restructuration de la PAC, entamées en 1985 par l'apparition du Livre vert. Les réformes entreprises ont été poursuivies tant dans le domaine des marchés agricoles que dans celui des structures, notamment par les décisions intervenues en décembre 1986 (lait, viande bovine), mars 1987 (mesures socio-structurelles) et juin 1987 (prix et mesures agrimonétaires).

L'évolution de la politique socio-structurelle a été également marquée par deux faits majeurs : l'adoption de 15 programmes intégrés méditerranéens présentant dans l'ensemble d'importants volets agri-



coles, le dépôt de propositions de la Commission visant à mettre en place dans la Communauté un régime d'aide aux revenus agricoles, une réglementation des aides nationales aux revenus agricoles et des mesures d'encouragement à la cessation d'activité. Cet important volet de caractère social fait d'ailleurs l'objet d'un chapitre spécial du rapport présenté aujourd'hui.

Les relations extérieures de la Communauté dans le domaine agricole revêtent une importance particulière en raison des différents conflits provoqués par la situation excédentaire des marchés et des problèmes relatifs à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. De plus, depuis octobre, le monde est entré dans la phase active du cycle de négociations multilatérales dans le cadre du GATT.

## 2. La conjoncture agricole en 1987

Le contexte économique général a été marqué par un ralentissement de la croissance de la Communauté et ce ralentissement affecte également le secteur agricole.

Ce ralentissement se traduit tout d'abord en terme de volume de production. Des conditions climatiques peu favorables ont fait que les récoltes ont été généralement inférieures aux estimations optimistes du printemps tant en quantité qu'en qualité et ceci plus particulièrement dans les régions nord de l'Europe. Cependant dans un certain nombre de secteurs, notamment les oléagineux et protéagineux, la Communauté enregistre des records absolus de production.

Les prix à la production ont continué à fléchir, résultat de la persistance des déséquilibres de marché. Par contre en matière d'approvisionnement, la Communauté a pu bénéficier d'une évolution favorable des prix de certains moyens de production (notamment énergie, engrais, aliments pour animaux).

En raison de sa date de parution, le rapport agricole ne peut traiter de façon exhaustive la question des revenus agricoles, une note rapide de l'Office statistique de la Communauté européenne en date du 16 décembre a fait connaître les premiers résultats des comptes prévisionnels de l'agriculture de la C.E. en 1987.

## 3. Présentation du rapport 1987

Le rapport 1987 est présenté selon le plan suivant : un article de synthèse en tête du rapport, traite du problème des aides aux revenus : viennent ensuite le chapitre sur la conjoncture agricole, la partie consacrée à l'application de la politique agricole commune, un résumé des comptes FEOGA. Un chapitre consacré aux relations commerciales extérieures de la Communauté termine le rapport.

# II. — Relations extérieures

## COOPÉRATION CEE - YUGOSLAVIE

1. Le Conseil de coopération CEE-Yugoslavie a tenu sa sixième session, au niveau ministériel, le lundi 14 décembre 1987, à Bruxelles.

(2) Ce rapport, publié en relation avec le « Vingt-troisième et unième rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1987 », peut être obtenu auprès de l'Office des publications officielles des Communautés européennes au prix de 1 100 BF ou de l'équivalent dans d'autres monnaies de la Communauté. D'un volume d'environ 450 pages, dont 300 pages de tableaux statistiques, il permet de disposer, en un seul volume d'un emploi pratique, des informations les plus importantes sur les activités communautaires dans le domaine de la politique agricole commune en 1987, ainsi que de données statistiques détaillées souvent inédites, sur l'évolution des marchés des produits agricoles, les structures de l'agriculture, et l'économie agricole de la Communauté. Ce rapport a été adopté par la Commission le 24 novembre 1987. Les faits et les chiffres mentionnés sont ceux connus à cette date. En complément de cet ouvrage de synthèse, le lecteur intéressé pourra trouver dans « La situation des marchés agricoles - Rapport 1987 » (référence : COM (87) 621) une description détaillée de l'évolution des marchés agricoles en 1986 et 1987 (ce document est disponible auprès de la Commission).

les, sous la présidence de M. ELLEMANN-JENSEN, ministre des Affaires étrangères du Danemark et président en exercice du Conseil des Communautés européennes.

La délégation yougoslave était conduite par M. MILOSAVLJEVIC, vice-président du Conseil exécutif fédéral de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, chef de la délégation yougoslave, et accompagné par M. Oskar KOVAC, membre du Conseil exécutif fédéral, chargé des relations de la Yougoslavie avec la Communauté européenne.

La Commission était représentée par M. Claude CHEYSSON.

2. A l'occasion de cette session du Conseil de coopération les deux parties se sont d'abord félicitées de la signature intervenue le 10 décembre 1987 des trois protocoles d'adaptation économique et technique à l'Accord de coopération et à l'Accord CEEA ainsi que du deuxième protocole financier. Les deux parties ont souligné l'importance de ces protocoles qui constituent de nouveaux jalons dans le renforcement de relations de coopération et d'échanges entre la Communauté européenne et la Yougoslavie.

3. Le chef de la délégation yougoslave, le vice-président du Conseil exécutif fédéral, M. MILOSAVLJEVIC, dans son exposé a particulièrement attiré l'attention sur un renforcement d'un intérêt mutuel pour la promotion des relations entre les deux parties qui a été exprimé ces derniers temps à l'occasion de rencontres entre hommes politiques et délégations parlementaires, ce qui a ouvert la perspective d'une nouvelle étape dans les relations qui devra être caractérisée par une coopération stable élargie et plus équilibrée, basée sur les principes de la déclaration de Belgrade de 1976 et de l'Accord de coopération « *sui generis* » de 1980.

De l'avis de M. MILOSAVLJEVIC, il faudrait non seulement donner un nouveau contenu aux relations dans le cadre des instruments déjà existants mais également entreprendre des efforts en commun dans le but de les développer davantage et de les enrichir, afin que la coopération mutuelle soit portée à un niveau plus élevé. Ce faisant il est nécessaire de tenir compte de l'interdépendance et de la complémentarité croissantes entre l'économie des pays de la Communauté et celle de la Yougoslavie, mais également de la différence objective dans leur degré de développement.

Tout en constatant les résultats positifs qui ont été faits, M. MILOSAVLJEVIC a souligné que la Yougoslavie attache une importance particulière au développement des formes de coopération à long terme, en particulier de la coopération industrielle et des investissements en commun. Aussi il a souligné l'intérêt de la Yougoslavie pour l'approfondissement et l'élargissement de la coopération dans les domaines de science et technologie, des communications, de l'énergie, de l'environnement, de l'agriculture et du tourisme, dans la sphère sociale et dans d'autres domaines d'intérêt commun.

En présentant les mesures entreprises par la Yougoslavie dans le but de juguler l'inflation et de stabiliser l'économie, aussi bien que les mesures concernant le règlement de la dette extérieure du pays, M. MILOSAVLJEVIC a exprimé le souhait du gouvernement yougoslave que les États membres donnent leur soutien aux efforts de trouver des solutions positives à ces questions, ce qui est d'un intérêt commun, car ce n'est qu'avec la croissance économique que le pays pourra assurer le service de sa dette extérieure et la promotion de la coopération économique à un niveau plus élevé.

4. Cette session du Conseil de coopération a permis de faire le bilan et de tracer les perspectives des relations entre la Communauté et la République socialiste fédérative de Yougoslavie dans le cadre de l'Accord de coopération. Dans ce contexte les deux parties ont souligné l'importance particulière de la Résolution sur l'avenir des relations de la Communauté avec la Yougoslavie, adoptée lors de la présente session du Conseil de coopération. Cette Résolution marque la volonté commune de renforcer, d'approfondir et d'élargir la coopération entre la Communauté européenne et la Yougoslavie dans l'intérêt mutuel des deux parties. Il est prévu d'examiner en commun de façon concrète l'avenir des relations de coopération à la lumière des mutations de l'économie yougoslave et des développements en cours de l'économie communautaire, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de l'Acte unique européen.

La Résolution prévoit à cet effet une procédure spécifique qui comporte notamment une ou plusieurs réunions spéciales, au niveau politique.

5. En ce qui concerne le bilan des relations entre la Communauté et la Yougoslavie dans le cadre de l'Accord de coopération, le Conseil de coopération a pris note avec intérêt de la déclaration de la délégation yougoslave sur la situation économique et financière en Yougoslavie et en particulier sur le plan de stabilisation yougoslave ainsi que les autres mesures prises. Il a rappelé la contribution de la Communauté tant en ce qui concerne les échanges commerciaux que la coopération financière pour l'amélioration de la situation économique en Yougoslavie et a constaté l'intérêt commun de poursuivre dans cette voie. Il a souligné l'importance politique et économique que revêt le renforcement de la coopération entre la Communauté et la Yougoslavie qui est dans l'intérêt mutuel des deux parties et de la stabilité en Europe et dans le Bassin méditerranéen.

En ce qui concerne l'évolution des échanges le Conseil de coopération a confirmé l'importance de la promotion de la coopération commerciale entre la Yougoslavie et la Communauté conformément aux objectifs et principes de l'Accord de coopération. Il s'est réjoui des résultats positifs des négociations relatives aux protocoles commercial et d'adaptation technique, ce qui devrait permettre de créer les conditions d'un nouveau développement des échanges commerciaux entre les deux parties et a souligné la nécessité de leur entrée en vigueur dans les meilleurs délais.

Le Conseil de coopération a en outre souligné que la tendance au rééquilibrage des échanges commerciaux s'est renforcée au cours des derniers mois, et a noté l'évolution généralement dynamique des échanges entre les deux parties depuis la signature de l'Accord. Il a souhaité que cette tendance puisse se concrétiser à l'avenir à un niveau d'échanges commerciaux plus élevé. En outre, il a confirmé l'importance du développement à long terme des relations commerciales et à cet effet de l'application efficace des concessions convenues dans les Accords entre la Yougoslavie et la Communauté de façon à encourager un développement plus équilibré ainsi que l'amélioration de la structure et le développement du volume de leurs échanges commerciaux. Par ailleurs il a pris acte du fait que, malgré cette évolution positive, les deux parties ont rappelé certaines préoccupations en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions commerciales de l'Accord et a estimé qu'une solution à ces préoccupations doit être recherchée dans un esprit constructif.

En ce qui concerne la coopération financière le Conseil de coopération s'est réjoui également des résultats positifs des négociations du deuxième Protocole financier qui prévoit un volume de prêts de la BEI de 550 MECU sur une période de six ans, destiné à une participation de la Communauté au financement de projets d'infrastructure de transport d'intérêt commun, en particulier l'autoroute trans-yougoslave, y compris ses bretelles de raccordement. Il a souligné la nécessité de son entrée en vigueur dans les meilleurs délais.

Il a en outre confirmé que la coopération financière visant notamment la réalisation de projets d'intérêt commun est un élément important de la coopération entre la Communauté et la Yougoslavie et a exprimé la certitude que l'excellente collaboration entre la BEI et la Yougoslavie qui a été très fructueuse dans la mise en œuvre du premier Protocole financier, sera poursuivie à l'avenir.

6. Le Conseil de coopération a ensuite examiné la mise en œuvre de la coopération prévue au Titre I de l'Accord de coopération. Dans ce contexte il a apprécié positivement la mise en œuvre de sa décision n° 1/86 qui a contribué au développement de la coopération dans son ensemble entre la république socialiste fédérative de Yougoslavie et la Communauté européenne. Il a constaté la volonté commune des deux parties de donner une impulsion nouvelle aux relations entre la Yougoslavie et la Communauté et a noté que toutes les possibilités d'élargir et de promouvoir la coopération dans le cadre et sur la base de l'Accord de coopération ne sont pas épuisées. Le Conseil de coopération a encouragé les deux parties, dans cette perspective, à renforcer et à élargir en 1988 la coopération notamment dans les domaines - comme celui de la coopération scientifique et technologique - susceptibles de jouer un rôle moteur dans le rapprochement des économies, et dans d'autres domaines d'intérêt commun tels que l'environnement, l'énergie et le tourisme. Il a invité le

groupe de travail « Coopération CEE-Yougoslavie » à continuer à déployer des efforts en vue de déterminer le contenu et les aspects et formes concrets de la nouvelle étape de coopération et à préparer les initiatives s'y rapportant. Le Conseil de coopération a adopté la Décision n° 1/87 qui confirme les orientations générales de la coopération entre la Communauté et la Yougoslavie en les complétant dans de nombreux domaines (coopération industrielle, énergie, science et technologie, coopération technique en matière d'agriculture, statistiques, systèmes d'information avancée, coopération touristique, environnement, formation, foires, visites et séminaires). Cette décision constitue un premier pas important dans la réalisation d'une nouvelle étape des relations permettant leur enrichissement, leur extension et leur intensification, conformément aux intentions et aux possibilités de l'Accord de coopération, et pour laquelle le groupe de travail « Coopération CEE-Yougoslavie » a été invité à définir et à préparer les mesures d'application.

7. Le Conseil de coopération a ensuite examiné la coopération dans le domaine social et dans le domaine couvert par l'échange de lettres relatif à la main-d'œuvre yougoslave. Dans ce contexte il a pris note des regrets exprimés quant au retard dans la mise en œuvre des articles 45 à 47 de l'Accord et a souhaité être mis en mesure de pouvoir adopter dans un délai raisonnable les décisions nécessaires.

Par ailleurs le Conseil a invité les États membres de la Communauté et la Yougoslavie à mettre au point dans les meilleurs délais l'ordre du jour pour la réunion du Groupe de travail ad hoc, créé par la décision de 1984, pour procéder aux échanges de vues prévus au premier alinéa de l'échange de lettre annexé à l'Acte final de l'Accord de coopération, relatif à la main-d'œuvre yougoslave employée dans la Communauté. Une réunion du Groupe de travail en question pourrait être envisagée en 1988.

8. Le Conseil de coopération a examiné enfin la coopération dans le domaine des transports. A cet égard il a souligné l'importance de la coopération en cette matière et l'intérêt des deux parties d'améliorer les conditions de transit en Yougoslavie, y compris les infrastructures des transports ainsi que le délivrance de permis de transit pour les transports routiers à travers la Yougoslavie.

Il a souligné également l'importance de l'échange d'informations relative aux transports, auquel les deux parties sont intéressées, notamment en considération du fait que la Yougoslavie est un pays de transit pour la Communauté.

#### **RELATIONS AVEC LA CORÉE DU SUD**

Le Conseil a adopté, lors de sa session du 18 décembre 1987, le règlement portant suspension des préférences tarifaires généralisées pour 1988 en ce qui concerne les produits originaires de la république de Corée.

Cette décision traduit la réaction de la Communauté au fait que la Corée n'applique pas à la Communauté le même traitement qu'à d'autres partenaires commerciaux et qu'elle a notamment pris des mesures discriminatoires à son égard dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle. Dès lors, il n'apparaît pas approprié de faire bénéficier la république de Corée du système des préférences tarifaires généralisées aussi longtemps que cette situation subsiste.

Ce règlement entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988. Il ne s'applique pas aux marchandises pour lesquelles la preuve est apportée qu'elles ont été expédiées vers la Communauté avant le 14 décembre 1987.

#### **DÉCLARATION DU 18 DÉCEMBRE 1987 DES DOUZE SUR L'ÉTHIOPIE**

Dans leur déclaration du 13 novembre, les Douze ont exprimé leur préoccupation quant aux obstacles qui entravent la distribution de l'aide alimentaire en Éthiopie. Tout en se félicitant de l'instauration récente d'une liaison aérienne d'urgence, ils sont convaincus du fait que le transport par voie terrestre d'aide humanitaire, effectué de façon efficace et ininterrompue, demeure indispensable. Dans ce contexte, et à la lumière des attaques renouvelées contre des convois alimentaires, ils lancent un appel à toutes les parties concernées afin



qu'elles entreprennent les actions qui s'imposent pour assurer le libre passage de l'aide internationale dans les régions de l'Éthiopie touchées par la sécheresse, en vue de faire parvenir les denrées alimentaires jusqu'aux personnes les plus affectées et d'éviter la formation de mouvements de réfugiés. Les Douze réitérent également leur appel, déjà lancé dans la déclaration des ministres des Affaires étrangères du 21 juillet 1986, afin que les gouvernements concernés de la Corne de l'Afrique prennent des mesures supplémentaires pour aboutir à une solution pacifique des conflits internes et au plein respect des droits de l'homme.

#### **DÉCLARATION DES DOUZE DU 14 JANVIER 1988 CONCERNANT LA RÉUNION DES PRÉSIDENTS D'AMÉRIQUE CENTRALE LE 15 JANVIER 1988**

Les Douze ont suivi de très près et soutenu les efforts entrepris par les pays d'Amérique centrale pour mettre en œuvre l'accord d'Esquipulas II. Au cours des tout derniers mois, ils ont lancé à plusieurs reprises un appel à toutes les parties directement ou indirectement concernées pour qu'elles donnent effet à l'accord dans sa lettre et dans son esprit et pour qu'elles contribuent aux efforts

déployés dans la région en vue d'assurer la paix, la démocratie et le développement économique.

Bien que des progrès aient été réalisés dans certains domaines, les Douze constatent que les principales conditions d'une paix stable et durable en Amérique centrale n'ont pas encore été remplies. Il convient donc d'attacher d'autant plus d'importance à la réunion des cinq présidents d'Amérique centrale, qui aura lieu à San José, au Costa Rica, le 15 janvier 1988. Ceux-ci ont à nouveau une tâche historique à accomplir. Leurs décisions détermineront si le processus de paix, qui a connu un début prometteur, pourra bientôt être achevé en dépit de toutes les difficultés rencontrées. Les Douze demeurent convaincus qu'il n'y a pas d'autre solution que de poursuivre les efforts visant à réaliser la paix en Amérique centrale par des moyens politiques et à renforcer la démocratie dans tous les pays de la région et ils renouvellent leurs appels à cette fin. Les Douze estiment qu'une issue positive de la prochaine réunion de San José, au Costa Rica, revêtira, en outre, une grande importance pour l'évolution du dialogue entre l'Europe et l'Amérique centrale. Les Douze saisissent cette occasion pour réaffirmer qu'ils sont prêts à contribuer dans la mesure de leurs possibilités au processus de paix en Amérique centrale.

#### **RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES RELATIF À L'EXERCICE 1986 (J.O.C.E. C 336 du 15 décembre 1987)**

C'est essentiellement sur la prévision et l'exécution budgétaire, la politique agricole commune, les politiques structurelles et le respect des règles et principes budgétaires que porte le constat critique de la Cour.

Elle a ainsi consigné aux points 2.2 à 2.13 du Chapitre 1<sup>er</sup> l'inquiétante sous-utilisation des dotations de plusieurs lignes budgétaires, mettant en cause la fiabilité des prévisions effectuées lors de la présentation de l'avant-projet de budget par l'autorité budgétaire, phénomène ayant entraîné également une mobilisation inutile des ressources budgétaires dans des secteurs d'activité où les probabilités de consommation de crédits étaient faibles.

Dans les chapitres 5 à 9, la Cour a jugé d'intérêt majeur l'appréciation de la gestion de la politique agricole commune (absence de maîtrise de la dépense, ampleur et coûts d'entretien des stocks, valeur réelle et dépréciation des produits stockés, surproduction, masse budgétaire exorbitante) et de la mise en œuvre des politiques structurelles.

Elle y estime que les instruments de politique structurelle souffrent d'une insuffisance de coordination entre eux et avec les volets de différentes politiques structurelles nationales ainsi que d'un manque de cohérence entre les choix structurels adoptés et l'influence des autres politiques communautaires, notamment de la PAC.

Quant à la politique de développement régional, elle est, selon la Cour, trop souvent caractérisée par un manque de sélectivité dans les projets, une sous-utilisation des crédits, une coordination insuffisante avec les autres instruments financiers, et un manque de rigueur dans les décisions de concours, puis dans leur suivi.

En outre, la Cour a relevé l'atteinte portée pour la troisième année consécutive au respect des principes fondamentaux de l'organisation financière des Communautés : équilibre budgétaire, annualité du budget et transparence des comptes.

La Cour mentionne également le recours déguisé à l'emprunt pour le financement différé dans le futur, de dépenses réalisées au cours de l'exercice (telles celles relatives au programme de déstockage du beurre), cette pratique intervenant à une période où les options du financement futur de la CEE ne sont toujours pas levées et où les obligations et charges futures (estimées à 34 milliards d'ECU) se sont accumulées. Elle les détaille aux points 1.13 à 1.20 et au tableau 1.5.

Le rapport spécial de la Cour des Comptes des Communautés européennes (7/87) sur la « gestion des fonds de contrepartie en matière d'aide alimentaire », publié au *Journal officiel des Communautés européennes* (n° C 31/88 du 4 février 1988) rappelle les règles communautaires qui permettent depuis plusieurs années à la Communauté de subordonner l'aide alimentaire qu'elle apporte aux pays en voie de développement à la vente de ladite aide alimentaire sur les marchés locaux. En fixant les prix de vente à un niveau compatible avec celui des denrées produites localement, on évite de décourager les agriculteurs locaux de continuer à produire, tout en contribuant à combler le déficit alimentaire global du pays.

La Cour constate que la réglementation appliquée de 1982 à 1986 était trop imprécise. En outre, l'absence d'instructions adéquates données aux services de la Commission a parfois favorisé une gestion insuffisamment efficace.

#### **RAPPORTS RELATIFS À L'AIDE ALIMENTAIRE**

Le rapport spécial de la Cour des Comptes des Communautés européennes (6/87) sur l'aide alimentaire à l'Inde de 1978 à 1985, publié au *Journal officiel des Communautés européennes* (n° C 31/88 du 4 février 1988) rappelle quels étaient, tant pour la Communauté que pour l'Inde, les objectifs de l'opération FLOOD II : non seulement fournir une aide alimentaire, mais aussi, par la vente sur le marché indien des produits fournis, dégager des ressources susceptibles de financer l'amélioration des structures de production laitière indienne. En huit années, 390 millions d'ECU d'aide alimentaire, principalement sous forme de lait écrémé en poudre et de butteroil, ont ainsi été transférés à l'Inde.

La Cour constate la bonne exécution d'ensemble de l'opération FLOOD II. Elle note cependant que la partie la plus nécessaire de la population indienne dispose d'un pouvoir d'achat insuffisant pour acquérir des produits laitiers. Le marché indien des produits laitiers approche du point où tout excès d'importation provoque une pression à la baisse des prix, susceptible de décourager la production locale.

La Cour observe par ailleurs qu'une part importante des recettes engendrées par l'opération FLOOD II n'a pas encore été utilisée et constitue pour l'organisme gestionnaire de l'opération une simple réserve de trésorerie.

Vital SCHMITT  
Assistant de Pierre Lelong, membre de la Cour des Comptes  
des Communautés européennes

# DROIT SOCIAL

## LE NOUVEAU DROIT DES LICENCIEMENTS POUR MOTIF ÉCONOMIQUE

Philippe SÉGUIN

Xavier BLANC-JOUVAN

Jean BRUNET

Patrick CHALMEL

Gérard COUTURIER

Michel DESPAX

Jean-Paul DOMERGUE

Yves GAUDEMET

Jean GAUTIER

Marcel LALONDE

Pierre LANQUETIN

J.-M. LUTTRINGER

Antoine LYON-CAEN

Pierre MARCHELLI

Jacques NORMAND

Roger PASCRÉ

Xavier PRÉTOT

Pascal RENNES

Chantal ROGER

Alain SUPIOT

Bernard TEYSSIÉ

NUMÉRO SPÉCIAL

*Sous la direction de  
Jean-Jacques Dupeyroux*

N° 3 - MARS 1987

# 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 ?

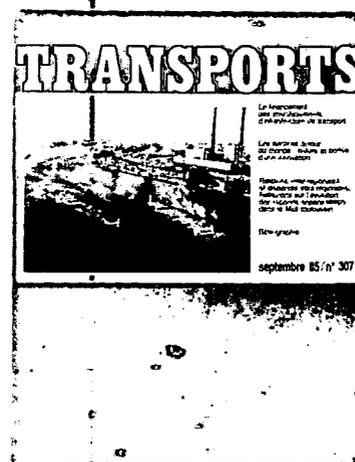
**BUCHANAN, JAMES M. and TOLLISON, ROBERT D.** : A Theory of Truth in Autobiography

**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 : \_\_\_\_\_

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*.

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot

75005 Paris

(1) 46.34.10.30

# ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVIII, no 4, Décembre 1987

**Directeur :** Gérard HERVOUET.

**Directeur adjoint :** J. Maurice ARBOUR.

**PAUL PILISI:** LE RÔLE DES FACTEURS INTERNATIONAUX DANS LA LÉGISLATION DES PETITES ENTREPRISES EN HONGRIE

**MIRON REZUN:** L'UNION SOVIÉTIQUE ET LES MINÉRAIS STRATÉGIQUES: ERREURS ET VÉRITÉS

**ALBERTO SANTOS:** QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LES IMPLICATIONS DE LA STRATÉGIE MARITIME AMÉRICAINE EN EUROPE

**CARL JACOBSEN:** LES COÛTS DE LA DÉFENSE SINO-SOVIÉTIQUE: UN FARDEAU INCALCULABLE (NOTE)

**MODJ-TA-BA SADRIA:** POLITIQUE ÉTRANGÈRE JAPONAISE: NOUVELLE DONNE, NOUVEAU DÉFI (NOTE)

**ESSAI ET DOCUMENT:**

**JACQUES ZYLBERBERG:** « FAUT-IL NOYER LES RÉFUGIÉS? »

**ÉTUDES BIBLIOGRAPHIQUES:**

**MICHEL LELART:** LA CRISE FINANCIÈRE INTERNATIONALE OU LES RISQUES DE L'ENDETTEMENT

**JOSEPH MAÏLA:** ENJEUX ET DILEMMES DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

**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

<b>ABONNEMENT ANNUEL :</b>	Quatre numéros par an	<b>ÉTRANGER</b>
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$10.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	

# Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

## INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

## PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *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