

SK
BS

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



Accord au sommet de Bruxelles, C. COVA. — Vers l'achèvement du marché intérieur : l'évolution des procédures de contrôle prévues par la directive 83/189/CEE depuis quatre ans, S. LECRENIER. — La coopération transfrontalière dans les Communautés européennes : bilan et perspectives, J.-L. LINAZASORO. — Consultation et instigation sur place : un nouveau type de politique communautaire ? V. GESSNER et A. HÖLAND. — Eurotunnel : la BEI, principal bailleur individuel de fonds, P. TABARY. — Insertion du droit communautaire dans l'ordre juridique espagnol, M. FORASTER SERRA. — Chronique générale de jurisprudence communautaire (3^e partie), D. MAIDANI, B. POMMIÈS et J.-C. BONICHOT.

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**

- 119 Accord au sommet de Bruxelles, par Colette COVA.

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

- 121 Vers l'achèvement du marché intérieur : l'évolution des procédures de contrôle prévues par la directive 83/189/CEE depuis quatre ans, par Sabine LECRENIER, administrateur à la Commission des Communautés européennes, maître de conférences à l'université de Liège.
- 140 La coopération transfrontalière dans les Communautés européennes : bilan et perspectives, par José Luis LINAZASORO, direction générale de politique régionale, Commission des Communautés européennes.
- 152 Consultation et instigation sur place : un nouveau type de politique communautaire ? par Volkmar GESSNER, professeur à la faculté de droit à l'université de Brême, codirecteur du Zentrum für europäische Rechtspolitik (ZERP), Armin HÖLAND, docteur en droit, chercheur au ZERP.
- 161 Eurotunnel : la BEI, principal bailleur individuel de fonds, par Philippe TABARY, division Information de la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 163 Insertion du droit communautaire dans l'ordre juridique espagnol, par Miguel FORASTER SERRA, avocat à la cour de Barcelone.
- 166 Chronique générale de jurisprudence communautaire (3^e partie), 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 et 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**

- 180 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.

ACCORD AU SOMMET DE BRUXELLES

Colette COVA

« Jusqu'en 1992, la Communauté ne connaîtra plus comme dans le passé des crises financières ou des tensions. Le terrain est déblayé pour 5 ans qui vont être consacrés à la réalisation du libre espace économique commun ». La satisfaction du président de la Commission de Bruxelles Jacques Delors à l'issue du Conseil européen des 11 et 12 février était évidente. M. Delors n'était pas le seul, tous les chefs d'État et de gouvernement paraissent aussi satisfaits. Même M. Chirac et Mme Thatcher qui se sont pourtant heurtés tout au long des 2 jours de négociation à cause de conceptions radicalement opposées sur la Politique Agricole Commune (PAC), ont estimé avoir obtenu gain de cause. Mais c'est le propre de tout compromis de permettre à chaque participant de sauver la face. Il a néanmoins fallu une grande habileté tactique au Chancelier Helmut Kohl pour convaincre les récalcitrants : jouant de l'échec et de la dramatisation, il a littéralement mis le sort de la CEE entre les mains de Mme Thatcher qui, confortée par sa compensation, a pu accepter en matière agricole ce qu'elle jugeait « inacceptable » à la veille de la réunion.

M. Delors a en tout cas toutes les raisons de pavoiser. Son « paquet » présenté en février 1987, a été approuvé, avec de sérieux aménagements il est vrai, mais les modifications respectent les grandes orientations initiales. Les ressources propres sont augmentées, les dépenses agricoles seront limitées et les fonds structurels seront doublés d'ici 1993.

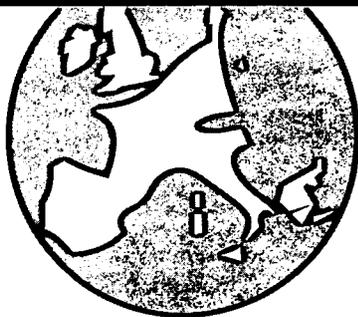
Reste à savoir si effectivement les nouvelles ressources seront suffisantes pour éviter une crise budgétaire sous peu. Felipe Gonzalez, le Premier ministre espagnol, est à cet égard le plus sceptique et prévoit des difficultés avant 1990. Après le Sommet de Fontainebleau, les Dix croyaient aussi avoir tout réglé... La difficulté, cette fois, vient de ce qu'un des principaux points de l'accord, la réduction des dépenses agricoles repose sur une inconnue de taille, l'évolution de la parité de l'ECU et du dollar. Sans compter les problèmes de l'interprétation du texte du compromis soulevés par les Italiens....

La production agricole sera contrôlée

La PAC a joué une fois de plus la vedette à Bruxelles. Les stabilisateurs, c'est-à-dire la baisse automatique des prix garantis au-delà d'un certain seuil de production, ont été à l'origine d'une longue bataille de chiffres entre d'une part le tandem franco-allemand soucieux de préserver le revenu de ses agriculteurs et d'autre part, le front britannico-néerlandais acharné à toujours plus de rigueur.

En adoptant ces mécanismes pour les céréales, les oléagineux et les protéagineux, les Douze ont en tout cas fait un pas vers l'adaptation de l'offre à la demande et le rapprochement progressif des prix européens vers les cours mondiaux ; les États-Unis devraient être satisfaits d'une telle initiative !

Pour les céréales, les quantités maximales garanties seront de 160 millions de tonnes, soit 7 millions de plus que la production de 1987/88, avec une baisse de prix de 3 % en cas de dépassement. Ce système entraînerait selon les organisations de producteurs de la Communauté une baisse de 5 % du prix des céréales dès la prochaine campagne.



Autre innovation dans le cadre de la PAC, l'adoption d'un programme de gel des terres ou *set aside*. L'objectif est de retirer un million d'hectares des surfaces cultivées. Les producteurs qui souscriront à ce programme recevront des aides diverses dont une partie sera financée par le budget européen au moyen des économies réalisées sur le coût des productions éliminées. Le ministre français François Guillaume d'abord réticent à ce projet a obtenu la possibilité de mettre des troupeaux sur ces terres, d'où le nom de jachère verte.

Autre satisfaction pour les Français, l'engagement des Douze d'examiner les débouchés industriels possibles pour les produits agricoles, notamment le bio-éthanol, rejeté pourtant par Bruxelles ainsi que des mesures d'encouragement à l'utilisation des céréales dans les aliments composés. Un seul tabou à Bruxelles, la taxe sur les matières grasses : tous ont soigneusement évité le sujet, ce qui permet aux Français de dire que le projet est toujours sur la table et aux réticents comme les Britanniques et les Allemands qu'on n'en parle plus...

Dernier problème qui n'a pas été évoqué, le risque que l'accord de Bruxelles ne soit une porte ouverte aux aides nationales directes. Français et Allemands ont déjà annoncé des mesures sans rencontrer d'opposition de la part de la Commission ou de leurs partenaires. Un premier pas vers la renationalisation de la PAC ?

Nouveaux crédits

Le plafond des dépenses est fixé à 1,2 % du PNB en crédits de paiement à l'horizon 1992. Le pourcentage sur l'assiette TVA est maintenu à 1,4 % jusqu'en 1992 avec un écrêtement à 55 % pour ne pas pénaliser les pays dont l'assiette TVA représente une fraction très importante du PNB. La quatrième ressource sera prélevée sur la totalité du PNB, y compris donc la TVA. Le pourcentage de prélèvement sur le PNB sera fixé chaque année en fonction des besoins de la Communauté.

Mais l'Italie a trouvé la faille dans ce bel accord et à la fin février, les Douze n'avaient pu se mettre d'accord sur un projet de budget pour 1988, comme chacun le croyait au lendemain du Conseil européen.

Quant à la discipline budgétaire agricole, elle a été un cheval de bataille pour la France qui veut préserver des

crédits suffisants pour le financement de ses exportations et... le Royaume-Uni. La base des dépenses agricoles pour 1988 est de 27,5 milliards d'ECU avec une progression annuelle de 80 % de la croissance du PNB communautaire. Mais la France a dû faire une concession : on ne tient pas compte du manque à gagner résultant de l'absence de la taxe sur les matières grasses, soit 700 millions d'ECU pour cette année.

Enfin les crédits alloués aux Fonds structurels seront augmentés de 87 % d'ici 1992, mais avec un doublement pour les régions les moins avancées de la CEE, c'est-à-dire celles dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. L'objectif de Bruxelles est de permettre à ces régions de mieux s'adapter aux conséquences du grand marché. Mais plusieurs États membres semblent sceptiques sur l'efficacité des Fonds structurels.

Le chèque de Mme Thatcher

Lors du Sommet de Fontainebleau en juin 1984, il avait été décidé que le Royaume-Uni bénéficierait d'une ristourne représentant 66 % de la différence entre sa part dans les dépenses communautaires et sa contribution aux recettes de la CEE provenant de la TVA. Cette ristourne permettait de compenser le fait que Londres bénéficie peu de la PAC. Cet arrangement devait durer tant que le plafond de 1,4 % serait en vigueur.

Le nouveau mode de calcul proposé par Bruxelles qui réduisait la compensation britannique a été purement et simplement rejeté par Mme Thatcher. Celle-ci n'a d'ailleurs pas eu beaucoup de mal à faire admettre à ses partenaires la prorogation du mécanisme de Fontainebleau. Seule différence, les recettes TVA ne seront pas seules prises en compte mais aussi la 4^e ressource fondée sur le PNB. Avec cette dernière, la contribution britannique au budget devrait diminuer, ce qui entraînera une baisse de la compensation, sans conséquence en termes nets pour le Royaume-Uni.

Reste que la méthode de financement du chèque est critiquée à retardement par l'Italie qui devra payer plus pour la contribution britannique. D'où l'irritation de Rome qui a bloqué la procédure budgétaire 1988. Premier accord au compromis du Sommet de Bruxelles...

VERS L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR : L'ÉVOLUTION DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE PRÉVUES PAR LA DIRECTIVE 83/189/CEE DEPUIS QUATRE ANS

Sabine LECRENIER

*Administrateur à la Commission des Communautés
européennes, Maître de conférences à l'Université
de Liège (*) (**)*

(*) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité personnelle de l'auteur.

(**) L'auteur tient, par ces quelques lignes, à rendre hommage à Monsieur P. Lorient, fonctionnaire à la Commission des Communautés européennes qui a, par sa personnalité, contribué au lancement et au bon fonctionnement de la directive 83/189/CEE.

SOMMAIRE

- I. INTRODUCTION
- II. LE FONCTIONNEMENT DES DIFFÉRENTES PHASES DE LA PROCÉDURE : LA RECHERCHE DE LA TRANSPARENCE
 - A. L'obligation de communiquer à la Commission les projets de règles techniques
 - B. Les notifications
 - C. Les textes des projets de règles techniques
 - D. Les règles de *statu quo*
 - 1° Délai de trois mois
 - 2° Délai de six mois
 - 3° Délai de douze mois
 - 4° Cas d'urgence
 - E. Les questions de fonctionnement examinées par le « Comité normes et règles techniques »
- III. L'APPLICATION DES ARTICLES 30 ET SUIVANTS DU TRAITÉ CEE AUX PROJETS NOTIFIÉS : LA PRÉVENTION DES NOUVEAUX OBSTACLES ET L'INSCRIPTION, DANS LES TEXTES, DE PRINCIPES DÉGAGÉS PAR LA COUR DE JUSTICE
 - A. Introduction
 - B. Les griefs les plus souvent formulés à l'encontre des projets de réglementations techniques notifiés
 - 1° Suppression des dispositions contraires aux articles 30 et suivants du traité CEE
 - a. Exigence du respect des seules spécifications techniques nationales
 - b. Réglementations non appropriées au but poursuivi
 - c. Réglementations favorisant les produits nationaux
 - d. Exigence de la présence d'un représentant du fabricant sur le territoire national
 - e. Exigence d'étiquetage
 - 2° Inscription dans les textes de principes dégagés par la Cour de justice
 - a. Reconnaissance mutuelle des organismes de contrôle et des laboratoires
 - b. Information et sécurité juridique des opérateurs économiques
 - 3° Illustration : projets instaurant des procédures de certification obligatoire
 - C. Conclusions
 - 1° Avis circonstanciés
 - 2° Observations
 - 3° Examen de la législation antérieure applicable au secteur faisant l'objet d'une nouvelle réglementation
- IV. L'EXAMEN DES SUITES DONNÉES PAR LES ETATS MEMBRES AUX OBSERVATIONS ET AUX AVIS CIRCONSTANCIÉS : LA RECHERCHE DE SOLUTIONS CONFORMES AU DROIT COMMUNAUTAIRE ET LA POURSUITE DES INFRACTIONS
 - A. Introduction
 - B. L'assimilation de l'avis circonstancié émis par la Commission à la lettre de mise en demeure prévue à l'article 169 du traité CEE
 - C. Le contrôle des suites données par les États membres aux observations et avis circonstanciés
 - 1° Discussion de projets lors d'une réunion du « Comité normes et règles techniques »
 - 2° Discussion d'un projet au cours d'une réunion bilatérale entre représentants de la Commission et de l'État membre auteur
 - 3° Discussion de projets dans le cadre d'une réunion « paquet » organisée entre les services de la Commission et les autorités nationales
 - 4° Échange de courrier entre l'État membre auteur d'un projet notifié et les services de la Commission, postérieurement à l'envoi d'observations et/ou d'avis circonstanciés



5° Examen, par la Commission, des textes notifiés, après leur adoption

V. L'ÉVOLUTION DE LA DIRECTIVE 83/189/CEE

- A. La directive du Conseil 87/22/CEE du 22 décembre 1986
- B. La directive du Conseil modifiant la directive 83/189/CEE
 - 1° Introduction
 - 2° Contenu des propositions de la Commission
 - 3° Déroulement de la procédure d'adoption
 - 4° Portée de la directive modifiant la directive 83/189/CEE

VI. PERSPECTIVES D'AVENIR

VII. CONSIDÉRATIONS FINALES

I. — Introduction

Comme l'indique son intitulé (1), l'article paru dans la *Revue du Marché Commun* numéro 283, de janvier 1985, offrait une description de la procédure instaurée par l'instrument préventif d'élimination des entraves techniques aux échanges intracommunautaires que constitue la directive du Conseil 83/189/CEE (2). Après un examen des notions de « normes » et de « règles techniques », au sens prévu par cette directive, l'accent était placé sur la méthode d'analyse de ces dispositions au regard des articles 30 et suivants du traité CEE.

A l'heure où tous les efforts tendent vers la réalisation du Marché intérieur, et où le Conseil vient d'adopter une directive visant notamment à étendre le champ d'application de la directive 83/189/CEE, l'article précité peut être utilement complété par une description plus détaillée des procédures mises en œuvre pour l'application de cette directive, par des illustrations du travail effectué par la Commission et les États membres dans ce domaine et des résultats obtenus ainsi que par l'indication des modifications de la directive intervenues ou envisagées.

Nous limiterons notre examen à la procédure d'information prévue par la directive 83/189/CEE en ce qui concerne les projets de règles techniques, qui repose directement sur la Commission, la mise en œuvre de la procédure instaurée pour les normes ayant été confiée, par mandat de la Commission, aux organismes européens de normalisation (Comité européen de normalisation et Comité européen de normalisation dans le domaine électrotechnique). C'est d'ailleurs dans le secteur des règles techniques que la directive 83/189/CEE s'impose comme un moyen de prédilection pour la mise en œuvre du Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur, en tant qu'instrument de transparence de l'activité réglementaire des États membres, de prévention des obstacles aux échanges et d'encouragement à l'affirmation, dans les textes nationaux, du principe de la reconnaissance réciproque des dispositions équivalentes.

(1) « Les articles 30 et suivants CEE et les procédures de contrôle prévues par la directive 83/189/CEE ».

(2) Directive du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE n° L 109/8 du 26 avril 1983.

II. — Le fonctionnement des différentes phases de la procédure : la recherche de la transparence

A. L'obligation de communiquer à la Commission les projets de règles techniques

La directive 83/189/CEE définit en son article premier, paragraphe 5, le sens qu'elle entend donner aux termes « règle technique » ; il s'agit « des spécifications techniques, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire, *de iure* ou *de facto*, pour la commercialisation ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, à l'exception de celles fixées par les autorités locales » (3). Dans les déclarations inscrites au procès-verbal du Conseil, ce dernier et la Commission déclarent que les règles techniques fixées par une autorité locale sont celles adoptées par une entité administrative d'une importance équivalente à une municipalité, c'est-à-dire au niveau le plus bas de l'échelle de décision administrative et dont la validité est limitée au territoire de cette autorité. Ces spécifications concernent notamment la composition d'un produit, son poids, sa forme, ses dimensions, son conditionnement, son emballage, son étiquetage, les essais et contrôles auxquels il est soumis, sa durabilité, sa consommation d'énergie, ses répercussions sur l'environnement.

Par « projet de règle technique », il faut entendre « le texte d'une spécification technique, y compris des dispositions administratives, élaboré avec l'intention de l'établir ou de la faire finalement établir comme une règle technique, et se trouvant à un stade de préparation qui permet encore de lui apporter des amendements substantiels » (4). Cette dernière précision permet d'expliquer pourquoi certains textes, bien qu'adoptés après l'entrée en vigueur de la directive 83/189/CEE (5), n'avaient pas à être notifiés, compte tenu de l'état trop avancé des travaux législatifs. Elle justifie également le fait que bon nombre de textes communiqués à la Commission ne sont adoptés par les États membres qu'après des délais très longs, pouvant aller jusqu'à plusieurs années.

Les États membres doivent communiquer à la Commission leurs projets de règles techniques concernant les produits de fabrication industrielle. A l'heure actuelle, sont exclus du champ d'application de la directive 83/189/CEE les produits agricoles au sens de l'article 38, paragraphe 1, du traité, les produits destinés à l'alimentation humaine et animale, les médicaments au sens de la directive 65/65/CEE et les produits cosmétiques au sens de la directive 79/768/CEE.

Depuis le 1^{er} juillet 1987, la directive 87/22/CEE du 22 décembre 1986 portant rapprochement des mesures nationales relatives à la mise sur le marché des médicaments de haute technologie, notamment ceux issus de la bio-

(3) Pour plus de précisions, voir le chapitre III de notre article précité, consacré au contenu des notions de normes et règles techniques.

(4) Article 1^{er}, paragraphe 6, de la directive 83/189/CEE.

(5) Cette directive est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1984, en ce qui concerne les projets de règles techniques.

technologie (6), rend obligatoire pour le secteur considéré la procédure des articles 8 et 9 de la directive 83/189/CEE, relatifs à la communication à la Commission des projets de règles techniques. On peut s'interroger sur les raisons qui ont amené la Commission à limiter l'application à ce secteur des seuls articles 8 et 9 de la directive, sans reprendre la dérogation prévue en son article 10 concernant certaines dispenses de notification dont il sera fait mention plus loin.

Par ailleurs, la Commission a présenté au Conseil deux propositions de directives (7) qui ont ensuite été fusionnées et dont le texte définitif a été adopté le 22 mars 1988. Le but principal visé est l'extension du champ d'application de la directive 83/189/CEE à tous les produits et l'élargissement de la notion de « spécification technique », pour y inclure, en ce qui concerne les produits agricoles, les produits destinés à l'alimentation humaine et animale et les médicaments, les méthodes et procédés de production.

L'article 8, paragraphe 1, de la directive 83/189/CEE dispose que « les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit ; (...) ». L'article 10 prévoit la non-communication des projets par lesquels les États membres s'acquittent de leurs obligations communautaires ainsi que des projets élaborés pour l'application d'« engagements découlant d'un accord international qui ont pour effet l'adoption de spécifications techniques uniformes dans la Communauté ».

La procédure de notification des projets de règles techniques, obligatoire depuis le 1^{er} avril 1984, a tout d'abord été appliquée de manière fort peu rigoureuse, puisque, cette année-là, la Commission n'a reçu que 29 projets. Le rythme des notifications s'est accéléré les années suivantes : 80 projets sont parvenus à la Commission en 1985, 149 en 1986 et 200 en 1987.

L'État membre qui notifie le plus est l'Allemagne, suivie par la France et le Danemark. Le secteur le plus souvent concerné par les projets notifiés est celui de la mécanique, suivi de ceux des transports, des équipements domestiques, des télécommunications et des produits chimiques.

Le nombre de notifications reçues annuellement s'accroît, ce qui témoigne d'une prise de conscience, par les États membres, de la nécessité de respecter les obligations découlant pour eux de la directive 83/189/CEE. Toutefois, le nombre de projets notifiés n'est pas aussi élevé que l'on pouvait s'y attendre. Certes, certains secteurs se trouvaient déjà fortement réglementés, dans certains États membres, avant l'entrée en vigueur de la directive ; par ailleurs, un phénomène de déréglementation peut, dans certains États membres et pour certains produits, justifier le faible nombre de projets de réglementations élaborés. Toutefois, de nombreux textes sont adoptés sans notification préalable, au mépris des obligations créées par la directive.

(6) JOCE n° L 15/38 du 17.1.1987.

(7) COM (87) 52, JOCE n. C 71 du 19.3.1987, p. 12 ; sur ces modifications voir *Infra* point V B.

En tant que gardienne du respect du droit communautaire, la Commission tente de déceler les cas où des règles techniques sont adoptées sans notification préalable ou sans que soient respectés les délais de *statu quo* fixés par la directive et engage des recours en manquement, fondés sur l'article 169 du traité CEE, à l'encontre des États membres qui violent la directive. Bien qu'elle puisse s'expliquer par la volonté de ne pas surcharger la Cour de justice, on peut s'interroger sur le bien-fondé de l'attitude suivie jusqu'à présent par la Commission, qui consiste à ne poursuivre la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE que dans les cas où l'infraction à la directive 83/189/CEE s'accompagne d'une infraction à une disposition « de fond » du droit communautaire, telle que l'article 30 du traité CEE.

La Commission a, par ailleurs, pris en considération le fait que la condamnation d'un État membre pour manquement à ses obligations de se conformer à la procédure d'information instituée par la directive 83/189/CEE risque de rester sans portée réelle, dès lors que le texte national demeure en vigueur. Elle a en outre constaté qu'un contrôle exhaustif des textes adoptés sans avoir été préalablement notifiés est extrêmement difficile. C'est pourquoi la Commission a affirmé la thèse de l'inopposabilité aux tiers des règles techniques non notifiées (8). Partant du constat selon lequel les obligations des États membres créées par la directive sont claires et sans équivoque (9), elle a consacré l'effet direct de la directive 83/189/CEE, en affirmant qu'elle « considère donc que, si un État membre adopte une règle technique tombant sous le coup des dispositions de la directive 83/189/CEE sans communiquer le projet à la Commission et sans respecter l'obligation de *statu quo*, la règle ainsi adoptée ne peut pas être rendue exécutoire à l'égard de tiers en vertu du système législatif de l'État membre considéré. La Commission estime donc que les parties en litige ont le droit d'attendre des tribunaux nationaux qu'ils refusent la mise en application de règles techniques nationales qui n'ont pas été communiquées comme l'exige la législation communautaire (10) ». Elle considère en outre que, pour mettre fin à l'infraction à la directive 83/189/CEE, l'État membre auteur de ces règles doit suspendre l'application de celles-ci et les communiquer, comme s'il s'agissait d'un projet, à la Commission.

On peut voir dans la thèse de l'inopposabilité aux tiers des règles techniques non notifiées une tentative de la Commission de renforcer au maximum la portée de l'instrument privilégié qui se trouve à sa disposition. Encore faudrait-il, pour que cette thèse puisse démontrer toute son efficacité, que la Commission assure davantage l'infor-

(8) Communication de la Commission concernant le non-respect de certaines dispositions de la directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE n° 245/4 du 1.10.1986.

(9) « 1) Ils doivent communiquer tous les projets de règles techniques relevant de la directive ;
2) ils doivent reporter l'adoption des projets de règles techniques de trois mois automatiquement, sauf dans les cas particuliers repris au paragraphe 3 de l'article 9 ;
3) ils doivent reporter l'adoption de projets de règles techniques de trois à neuf mois supplémentaires, selon que des objections ont été émises ou qu'un texte législatif communautaire est envisagé » (6^e paragraphe de la Communication de la Commission citée note 8).

(10) Dernier paragraphe de la Communication de la Commission citée note 8.



mation des opérateurs économiques qui en sont les bénéficiaires, en rendant publics les titres des textes qui lui sont communiqués ainsi que les dates de ces communications ou, à tout le moins, les références des textes qui sont adoptés dans le respect de la procédure instaurée par la directive 83/189/CEE. Une telle information s'inscrirait dans l'esprit de cette directive et ne pourrait certainement pas être considérée comme portant atteinte au principe de confidentialité dont il va être question *infra* au point C.

B. Les notifications

Les informations relatives aux projets de règles techniques relèvent de plusieurs catégories : fiches de notification, textes de projets, observations, avis circonstanciés, annonce de l'intention de la Commission de proposer une directive. Chaque État membre a désigné une unité centrale responsable de la circulation de toutes les informations, à la fois vers la Commission et vers les différents ministères nationaux.

Le fonctionnement de la procédure est expliqué de manière détaillée dans le Vade-mecum adopté par le « Comité normes et règles techniques » instauré par la directive 83/189/CEE (11), composé de représentants désignés par les États membres et présidé par un représentant de la Commission.

L'État membre auteur d'un projet communique par télex une fiche de notification à la Commission. Cette fiche a un contenu standardisé et comporte douze rubriques, parmi lesquelles figurent l'État membre auteur, le titre, les produits visés, un résumé du contenu du projet, la motivation succincte, les références des dispositions antérieures modifiées ou affectées, ainsi que, le cas échéant, l'invocation de l'urgence et la motivation de celle-ci. Dans le cas où l'État membre auteur fait appel à la procédure d'urgence, il doit en donner une justification conformément aux termes de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 83/189/CEE (12).

Dès réception du télex, la Commission l'envoie en langue originale aux autres États membres en y ajoutant un numéro de dossier. Elle le communique ensuite à chaque État membre dans sa langue. Les télex sont adressés par la Commission à l'unité centrale de chaque pays et aux représentations permanentes. Tous les renseignements fournis par ces télex sont mis sur ordinateur par les services de la Commission et les États membres peuvent accéder à ces données.

C. Les textes des projets de règles techniques

La phase d'alerte qui vient d'être décrite est suivie par la communication, à la Commission, du texte des projets de règles techniques. Lorsqu'un projet constitue une modification d'un texte de base, il est demandé à l'État auteur de communiquer également ce texte. Un amendement parlementaire en ce sens a été repris par le Con-

seil dans sa position commune relative à la modification de la directive 83/189/CEE et figure dans le texte définitivement adopté (modification de l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 83/189/CEE) (13).

La Commission porte aussitôt le projet à la connaissance de ses services intéressés ainsi qu'à celle des autres États membres, en l'adressant aux services centralisés nationaux et aux représentations permanentes. Il importe de souligner que, lors de la première réunion du « Comité normes et règles techniques », il a été décidé de prendre la date de la réception du texte du projet par la Commission comme point de départ des délais de *statu quo* fixés à l'article 9 de la directive. La Commission communique cette date à tous les États membres.

Les textes reçus par la Commission sont parfois très longs (plusieurs centaines de pages) et généralement très techniques. La Commission en assure généralement la traduction pour les besoins de ses services et met ces traductions à la disposition des États membres.

L'examen de ces textes demande des connaissances juridiques, mais souvent aussi techniques. L'article 8, paragraphe 4, de la directive 83/189/CEE précise que « les informations fournies (...) sont confidentielles. Toutefois, le comité et les administrations nationales peuvent, en prenant les précautions nécessaires, consulter pour expertise des personnes physiques ou morales pouvant relever du secteur privé ». Cette dérogation au principe de la confidentialité était tout à fait nécessaire, compte tenu de la complexité et de la technicité des textes à examiner et la Commission y a également eu recours.

D. Les règles de *statu quo*

L'article 9 de la directive 83/189/CEE établit plusieurs délais de *statu quo* qui commencent à courir à la date de la réception, par la Commission, des textes des projets de règles techniques.

1^o Délai de trois mois

Un premier délai automatique de trois mois permet à la Commission et aux États membres d'examiner les textes des projets, notamment au regard des articles 30 et suivants du traité CEE, afin de déterminer si, une fois adoptés, ils seraient susceptibles d'entraîner des entraves injustifiées aux échanges entre États membres. En outre, la Commission doit décider dans ce délai si elle a l'intention de proposer ou d'arrêter une directive sur le sujet en cause.

A l'expiration de ce délai, si aucun avis circonstancié n'a été émis et si la Commission n'a pas l'intention d'entamer des travaux d'harmonisation, l'État membre auteur recouvre le droit d'adopter son projet. Il en va de même si la Commission ou les États membres ont émis des observations au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la directive. Cette disposition prévoit que l'État membre auteur du projet doit tenir compte de ces observations dans la mesure du possible lors de la mise au point ultérieure de la règle technique. L'émission d'observations n'a aucune incidence sur les délais d'adoption des projets. Les États membres communiquent leurs observations à la Commis-

(11) Article 5 de la directive 83/189/CEE.

(12) Selon cette disposition, les délais de *statu quo* prévus par la directive ne jouent pas lorsqu'un État membre, pour des raisons urgentes ayant trait à la protection de la santé publique ou à la sécurité, doit élaborer à très bref délai des règles techniques pour les arrêter et les instaurer aussitôt, sans qu'une consultation soit possible. L'État membre indique dans la communication visée à l'article 8 les motifs qui justifient l'urgence des mesures.

(13) Article 1^{er}, point 6, de la directive du 22 mars 1988 modifiant la directive 83/189/CEE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

sion par télex et celle-ci les retransmet immédiatement en langue originale. Elle fait ensuite procéder aux traductions afin de retransmettre ces télex en plusieurs langues officielles de la Communauté, dont toujours celle de l'État membre auteur de la notification. Depuis le début du fonctionnement de la procédure jusqu'à la fin de l'année 1987, la Commission a émis 62 fois des observations (sur 458 textes notifiés), et l'ensemble des États membres en a émis 97 fois (14).

Après l'expiration du délai de trois mois, la procédure de la directive est close, mais les règles du traité restent d'application. La Commission peut donc, après l'adoption du texte, engager la procédure d'infraction prévue à l'article 169 du traité CEE si les dispositions en cause ou l'application qui en est faite apparaissent ultérieurement contraires au droit communautaire.

2° Délai de six mois (article 9, paragraphe 1^{er})

L'État membre auteur d'un projet de règle technique doit impérativement reporter l'adoption de son projet de six mois si la Commission ou un autre État membre émet, dans les trois mois visés ci-dessus, « un avis circonstancié selon lequel la mesure envisagée doit être modifiée afin d'éliminer ou de limiter les entraves à la libre circulation des biens qui pourraient éventuellement en découler ». Les États membres envoient leurs avis circonstanciés à la Commission, et tous reçoivent copie de tous les avis circonstanciés, par le biais de la procédure centralisée auprès de cette dernière. Le processus de diffusion (original et traduction) est le même que celui décrit ci-dessus pour les observations.

Depuis le début du fonctionnement de la procédure jusqu'à la fin de l'année 1987, la Commission a émis 122 avis circonstanciés (soit à peu près 1 avis circonstancié pour 4 projets notifiés) et l'ensemble des États membres en a émis 126 (15). Si les États membres se sont montrés assez réticents au départ à faire usage du moyen de contrôle qui leur était confié, on constate toutefois qu'ils ont fait une utilisation croissante de celui-ci.

L'émission d'avis circonstanciés entraîne souvent le besoin de discussions avec l'État membre auteur du projet. Il peut s'agir de rencontres bilatérales Commission-État auteur, ou d'échanges de courrier entre ces deux parties, mais aussi de négociations au sein du « Comité normes et règles techniques » instauré par la directive, permettant à tous les États membres d'obtenir des informations et de faire valoir leur point de vue (16).

3° Délai de douze mois (article 9, paragraphe 2)

Le délai obligatoire de report de l'adoption d'un projet de règle technique par un État membre est porté à douze mois si la Commission, dans les trois mois suivant la réception du texte, fait part de son intention de proposer ou d'arrêter une directive sur la question en cause. La Commission en informe tous les États membres par télex en indiquant la date de clôture du délai.

La Commission fait usage de cette faculté dans le cas où l'adoption d'un projet de règle technique entraînerait des entraves légitimes au regard du droit communautaire (car justifiées par l'article 36 du traité CEE ou par une exigence impérative), mais qu'il paraît toutefois souhaitable d'éliminer pour le bon fonctionnement du marché intérieur. Elle tient compte également de la possibilité réelle de voir sa proposition adoptée dans un délai compatible avec celui de la période de *statu quo* de douze mois fixée par la directive. Compte tenu de la durée du délai de blocage, elle veille en effet à ne pas retarder indûment l'adoption d'un projet national, surtout lorsque celui-ci s'inscrit dans la ligne de ses propres travaux. Elle informe alors les États membres, par le biais d'observations, au titre de l'article 8, paragraphe 2, de la directive, ou par simple lettre du fait qu'elle entame les travaux d'élaboration d'une directive concernant certains ou tous les aspects d'un texte notifié, mais qu'elle renonce à faire usage de l'article 9, paragraphe 2, de la directive 83/189/CEE, faute d'avoir une idée précise du délai dans lequel ses travaux pourront aboutir.

Sur 458 notifications, la Commission n'a fait usage de la faculté qui lui est conférée par l'article 9, paragraphe 2, que dans 33 cas, correspondant à 17 directives différentes, l'annonce d'une même directive pouvant concerner plusieurs projets. Les secteurs concernés sont principalement celui de l'automobile, de la radio-télévision et, tout récemment, celui des machines. Dans 6 cas, la Commission n'a pu adopter les directives annoncées dans le délai de *statu quo* imposé à l'État membre. Dans 2 cas, elle n'a pu finalement maintenir son intention de proposer une directive.

Il convient enfin de signaler qu'en vue de faciliter la formation d'un accord au Conseil, la directive déjà citée (17) modifiant la directive 83/189/CEE étend l'application de la période de *statu quo* de douze mois à l'hypothèse où le Conseil se trouve déjà saisi d'une proposition formelle de la Commission (modification de l'article 9 de la directive 83/189 (CEE) (18)).

4° Cas d'urgence (article 9, paragraphe 3)

« (...) lorsqu'un État membre, pour des raisons urgentes ayant trait à la protection de la santé publique ou à la sécurité, doit élaborer à très bref délai des règles techniques pour les arrêter et les instaurer aussitôt, sans qu'une consultation soit possible », les délais de *statu quo* prévus aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 de la directive ne lui sont pas opposables. Dans les déclarations au procès-verbal du Conseil, le Conseil et la Commission constatent que les dispositions de l'article 9, paragraphe 3, couvrent également le fonctionnement des services essentiels de télécommunication.

Lorsqu'il souhaite faire usage de la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 3, de la directive, l'État membre auteur communique à la Commission un télex de notification invoquant l'urgence et justifiant celle-ci. Le « Comité normes et règles techniques », qui a été appelé,

(14) Sur le contenu de ces observations, voir *Infra*, point III C2°.

(15) Sur le contenu de ces avis circonstanciés, voir *Infra*, points III B et III C1°.

(16) Sur ces différentes suites données aux avis circonstanciés, voir *Infra*, point IV C.

(17) Voir *Supra*, point II A.

(18) Article 1^{er}, point 8 c), de la directive du 22 mars 1988 modifiant la directive 83/189/CEE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques ; sur cette modification, voir *Infra*, point V B.



à plusieurs reprises (19), à se prononcer sur les modalités d'application de la directive, a adopté, lors de sa 21^e réunion du 15 juin 1987, un texte relatif à l'application de l'article 9, paragraphe 3, de la directive, qui complète le Vademecum déjà mentionné, en ce qui concerne l'utilisation de cet article. Ce texte prévoit que la motivation de l'urgence doit être développée et clairement explicitée, en faisant notamment apparaître la gravité du danger auquel doit faire face l'État membre ainsi que la nécessité absolue de mesures immédiates pour y remédier. Après communication à la Commission du télex de notification, l'État membre peut aussitôt adopter son texte définitif. Ce dernier doit, en vertu du texte précité adopté par le « Comité normes et règles techniques », être communiqué à la Commission dans les sept jours suivant le télex de notification ; par définition, si un État membre invoque l'urgence, il est censé avoir déjà arrêté son texte ou du moins les grandes lignes de celui-ci. La Commission transmet ce texte aux autres États membres. Il y a en effet un intérêt réel à ce que la Commission et les autres États membres aient connaissance du texte adopté dans un délai très bref. La Commission a la responsabilité de vérifier que l'État membre n'abuse pas de l'urgence et ne viole pas, à ce titre, la directive 83/189/CEE ; en outre, la Commission et les États membres ont le pouvoir d'engager une procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre auteur, si le texte adopté est contraire au droit communautaire.

Les États membres ont fait rarement usage de la possibilité d'invoquer l'urgence (28 fois sur les 458 textes notifiés), l'Italie étant à l'origine d'un tiers des « demandes d'urgence ». Une tendance à l'accroissement se dessine toutefois depuis les années 1986 et 1987, durant lesquelles l'urgence a été invoquée 19 fois. La Commission a, pour sa part, progressivement affiné son appréciation des motifs de l'urgence. Si, par rapport au total des demandes, elle a accepté l'urgence dans la moitié des cas, cette proportion tombe à un quart pour les deux années 1986 et 1987.

E. Les questions de fonctionnement examinées par le « Comité normes et règles techniques »

Des discussions ont pris place, au sein du « Comité normes et règles techniques », concernant la mise en œuvre pratique de certaines dispositions de la directive 83/189/CEE et le fonctionnement de cette dernière. Ont déjà été mentionnées l'adoption du Vademecum relatif à la procédure instaurée par cette directive, la décision de prendre comme point de départ des délais de *statu quo* prévus à l'article 9 de la directive la date de réception des projets de règles techniques par la Commission, ainsi que les règles d'utilisation de l'article 9, paragraphe 3, de la directive concernant l'urgence.

Une réunion du Comité a également consacré l'interprétation de l'article 9, paragraphe 2, de la directive, selon laquelle cette disposition n'est pas applicable lorsque la Commission a, préalablement à la notification, saisi le Conseil d'une proposition de directive, et le Comité s'est prononcé en faveur d'une modification rapide de l'article 9, paragraphe 2, pour y inclure cette hypothèse (20). Au

cours de la même réunion, le Comité s'est prononcé sur les conditions d'application de la directive à la construction. Outre les réglementations spécifiques applicables aux produits, doivent être notifiées les réglementations générales relatives aux bâtiments, dès lors que, directement ou indirectement, elles ont une influence sur les spécifications techniques applicables aux produits et peuvent affecter la circulation de ceux-ci.

Le Comité a donné (21) une réponse affirmative aux questions de savoir si une réglementation qui simplifie une réglementation antérieure doit être notifiée et si une réglementation « nouvelle » mais qui ne comporte pas de modifications (par exemple la codification légale de réglementations en vigueur) doit être notifiée.

Parmi les questions de clarification de la directive 83/189/CEE sur lesquelles s'est penché le Comité, on peut citer également, à titre d'exemple (22), les relations entre cette directive et l'article 9 de la directive « basse tension » (23). A l'origine de cette discussion figuraient quelques notifications de projets à caractère réglementaire dans le domaine de la basse tension, faites tantôt en application de l'article 9 de la directive « basse tension », tantôt en vertu de la procédure 83/189/CEE. Les conclusions suivantes ont été dégagées. La clause de sauvegarde de l'article 9 de la directive « basse tension » doit être utilisée pour les mesures d'urgence devenues nécessaires pour des raisons de sécurité, au sens de la directive « basse tension », en vue de limiter la mise sur le marché ou la libre circulation d'appareils électriques, soit par une mesure ponctuelle, soit par des dispositions techniques générales. Si néanmoins un État membre souhaite consulter préalablement la Commission et les autres États membres sur un tel projet, il peut le faire dans le cadre de la directive 83/189/CEE. S'il invoque l'urgence, au sens du paragraphe 3 de l'article 9 de la directive 83/189/CEE, et arrête « aussitôt » des règles techniques sans qu'une consultation soit possible, il convient de replacer la procédure dans le cadre des mesures de sauvegarde de l'article 9 de la directive « basse tension ». Par ailleurs, si un projet de règle technique vise des caractéristiques d'un matériel électrique autres que celles couvertes par la directive « basse tension », par exemple l'aptitude à l'emploi, la consommation d'énergie, etc., l'application de la procédure de consultation préalable prévue par la directive 83/189/CEE s'impose sans restriction.

Le président du Comité a également adressé aux membres de celui-ci, certaines demandes visant à faciliter le fonctionnement de la directive. Ainsi, par exemple, il les a invités à établir par écrit une synthèse de la situation nationale dans le domaine des réglementations de construction et à communiquer le lieu de publication des prescriptions techniques dans certains secteurs, tels que celui des télécommunications. Il les a également informés de décisions prises par les services de la Commission concernant le fonctionnement de la procédure, telles que celle d'indiquer par lettre à l'État membre auteur d'une règle technique notifiée que la Commission entreprend ou a

(19) Voir *Infra*, point II E.

(20) 10^e réunion du Comité des 17 et 18 octobre 1985. Sur la modification de la directive sur ce point, voyez *Infra* point V B.

(21) 10^e réunion du Comité.

(22) 11^e réunion du Comité du 29 novembre 1985.

(23) Directive 73/23/CEE du 19 février 1973 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel employé dans certaines limites de tension, JOCE n° L 77/29 du 26.3.1973.

entrepris des travaux en la matière, sans toutefois annoncer formellement une directive selon la procédure définie à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 83/189/CEE (24).

Des discussions ont également eu lieu au sein du Comité concernant l'extension de la procédure instaurée par la directive 83/189/CEE aux pays de l'AELE (25). Le Comité a également longuement discuté des modifications à apporter à la directive, et a donné son accord sur les propositions de directives de la Commission en la matière.

Ces différents exemples illustrent le rôle joué, dans le fonctionnement du volet « règles techniques » de la directive 83/189/CEE, par le Comité, qui constitue le point de jonction entre les deux secteurs visés par cette directive, les normes et les règles techniques. Nous reviendrons plus loin (26) sur le rôle joué par ce Comité dans l'examen des textes notifiés.

III. — L'application des articles 30 et suivants du traité CEE aux projets notifiés : la prévention des nouveaux obstacles et l'inscription, dans les textes, de principes dégagés par la Cour de justice

A. Introduction

Le Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur mentionne, à côté de l'instrument représentatif que représente le recours en manquement prévu par l'article 169 du traité CEE et du moyen d'action positif que constitue l'harmonisation prévue par l'article 100 du traité CEE (27), la directive 83/189/CEE, en tant que système de prévention des nouveaux obstacles. Il rappelle également la raison d'être de cet instrument : « Lorsque les gouvernements des États membres estiment que des lois ou des réglementations nouvelles sont nécessaires à des fins nationales, ils ne tiennent pas toujours ou automatiquement compte, en établissant leurs instruments nationaux, de la dimension communautaire ou de la nécessité de réduire autant que possible les difficultés que ces mesures peuvent entraîner dans les relations entre les États membres. Ils perdent ainsi l'occasion de réaliser des améliorations simples et peu coûteuses » (28).

Ce n'est pas sans raison qu'au passage du Livre blanc consacré à la directive 83/189/CEE succède celui intitulé « La reconnaissance mutuelle ». En effet, ainsi que nous allons le voir, la Commission fait une application systématique de ce principe lors de l'examen des projets de

règles techniques notifiés, tant en ce qui concerne les spécifications techniques relatives à la fabrication et au contrôle des produits qu'en ce qui concerne les organismes de contrôle et les laboratoires.

L'examen des avis circonstanciés émis par la Commission et par les États membres permet de relever les griefs les plus souvent formulés à l'encontre des projets de réglementations notifiés. Les lignes qui suivent visent à donner un aperçu de ces griefs et de leurs bases juridiques.

B. Les griefs les plus souvent formulés à l'encontre des projets de réglementations techniques notifiés

Ces griefs sont de deux ordres. La portée d'un certain nombre d'entre eux peut être qualifiée de « négative » : il est en effet reproché aux États membres d'insérer dans leurs textes certaines dispositions jugées contraires, le plus souvent, aux articles 30 et suivants du traité CEE (29). Ces États doivent alors supprimer les dispositions incriminées et, dans certains cas, les remplacer par des formules conformes aux exigences du droit communautaire. En outre, la directive 83/189/CEE est utilisée en vue d'obtenir l'insertion, dans les projets communiqués, de principes reconnus par la Cour de justice. La directive joue alors un rôle « positif », permettant d'assurer la sécurité juridique des opérateurs économiques.

1° Suppression des dispositions contraires aux articles 30 et suivants du traité CEE

a. Exigence du respect des seules spécifications techniques nationales

Un grand nombre de projets de réglementations subordonnent l'importation et la commercialisation des produits qu'ils visent au respect des seules normes nationales qu'ils mentionnent ou des seules spécifications techniques qu'ils contiennent ou, encore, érigent en exception la possibilité de respecter des spécifications en vigueur dans d'autres États membres. C'est contre ce type de dispositions que la Commission s'est le plus souvent insurgée.

En effet, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de justice (jurisprudence « *Cassis de Dijon* ») (30), qu'un État membre qui envisage de réglementer les conditions de production, de vente et d'utilisation de certains produits ne peut axer sa réglementation sur la seule situation de fait existant sur le marché national et faire abstraction des conditions de production et de commercialisation existant dans les autres États membres. Le respect des impératifs poursuivis par les articles 30 et suivants du traité CEE exige, au contraire, que lors de l'élaboration d'une telle réglementation, l'État membre en cause élargisse sa vision de la réalité au-delà des frontières de son territoire et tienne compte également des particularités et caractéristiques propres aux produits des autres États membres, dans la mesure où une telle perspective plus large ne préjugerait pas de la réalisation de l'objectif légitime poursuivi.

(24) Voyez *Supra* point II D 3°.

(25) Voyez *Infra* point VI.

(26) Voyez *Infra* point IV C1°.

(27) Voir à ce sujet la communication de la Commission du 31.1.1985 sur la nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation, COM (85) 19, et la résolution du Conseil de même intitulé, du 7.5.1985, JOCE n° C 136 du 4.6.1985.

(28) Paragraphe 74 du Livre blanc.

(29) Ont été également dénoncées, par exemple, des violations de directives concernant les véhicules à moteur et de la directive 73/23/CEE du 19 février 1973 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel employé dans certaines limites de tension, précitée note 23.

(30) Arrêt du 20 février 1979, *Rewe*, aff. 120/78, rec. 1979, p. 649, suivi d'un ensemble d'arrêts qui en a confirmé les principes essentiels et a apporté un certain nombre de précisions.



La Cour de justice a expressément rappelé ce principe dans l'arrêt « *Manquement d'État — homologation des machines à travailler le bois* » (31), en indiquant qu'« (un État membre) n'est pas en droit d'empêcher la commercialisation d'un produit provenant d'un autre État membre qui équivaut, quant au niveau de protection de la santé et de la vie des personnes, à celui que la réglementation nationale entend assurer ou établir. Il serait dès lors contraire au principe de proportionnalité qu'une réglementation nationale exige que lesdits produits importés doivent satisfaire littéralement et exactement aux mêmes dispositions ou caractéristiques techniques prescrites pour les produits fabriqués dans l'État membre en cause, alors que ces produits importés garantissent le même niveau de protection pour les utilisateurs » (considérant 16).

La Commission a souvent eu l'occasion de rappeler ce principe fondamental de reconnaissance mutuelle aux États membres lors de l'examen des projets notifiés et d'exiger la suppression des dispositions qui l'enfreignent. A cette occasion, elle explicite cette règle en indiquant que les règles nationales applicables aux produits fabriqués dans les autres États membres doivent prévoir, en tant que principe et non comme exception, la possibilité d'accès au marché du pays concerné des produits qui, bien que fabriqués et contrôlés conformément à des règles ou procédés différents, répondent de manière convenable et satisfaisante aux objectifs légitimes poursuivis par la réglementation nationale en cause.

Dans ce contexte, la Commission condamne l'exigence selon laquelle il appartient à l'importateur de fournir la preuve de l'équivalence des méthodes de fabrication et de contrôle suivies avec celles en vigueur dans le pays de destination. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, les autorités nationales peuvent certes demander à l'importateur de fournir, pour autant qu'elles n'en disposent pas elles-mêmes, les données en sa possession utiles à l'appréciation des faits. Toutefois, il incombe à ces autorités de démontrer que le respect de leur réglementation est nécessaire pour protéger effectivement des intérêts légitimes au regard du droit communautaire, et notamment que la commercialisation de certains produits présenterait un risque sérieux pour la santé (32).

b. Réglementations non appropriées au but poursuivi

Le principe de proportionnalité, déjà mentionné au point qui précède, a également été invoqué pour s'opposer à des réglementations qui ne sont pas effectivement nécessaires pour assurer la sauvegarde de l'objectif poursuivi. Toute réglementation doit en effet être appropriée et non excessive par rapport à cet objectif et il ne doit pas exister d'autres solutions qui, tout en permettant à l'État d'atteindre cet objectif, soient cependant de nature à créer moins de perturbations dans les échanges. C'est sur cette base qu'ont été notamment critiqués des projets visant à instaurer des interdictions absolues d'utilisation de certaines substances pour certaines applications, dans des hypothèses où il eût été possible de fixer des taux maxima d'utilisation, de définir de manière plus précise les domai-

nes d'application concernés ou encore de fixer des performances auxquelles doivent satisfaire les produits, tout en laissant aux fabricants la responsabilité du choix des matériaux utilisés.

c. Réglementations favorisant les produits nationaux

Lors de l'examen des dispositions des projets notifiés, la Commission et les États membres ont eu l'occasion d'insister sur la nécessité de placer les produits importés sur un pied d'égalité avec les produits nationaux, et ce, notamment, en ce qui concerne les contrôles auxquels sont soumis les produits. Ainsi, par exemple, une réglementation nationale qui prévoit que les appareils fabriqués sous le contrôle, par un tiers, des méthodes et moyens mis en œuvre par le constructeur, sont dispensés d'un contrôle ultérieur sur les lieux d'installation, doit être applicable également aux produits fabriqués dans un autre État membre dans lequel le constructeur fait contrôler les méthodes et moyens qu'il met en œuvre par un tiers, sur base de critères de jugement et de méthodes de surveillance équivalant à ceux appliqués dans l'État membre importateur.

d. Exigence de la présence d'un représentant du fabricant sur le territoire national

Un des griefs souvent formulés à l'encontre des projets notifiés concerne l'exigence de la présence d'un représentant du fabricant sur le territoire national. En dépit de la jurisprudence très claire de la Cour de justice en cette matière (33), bon nombre de projets de réglementations contiennent une telle exigence, incompatible avec les articles 30 et suivants du traité CEE. Celle-ci figure dans certains cas parmi les conditions que doit remplir le demandeur d'une homologation (cette dernière doit être sollicitée « par le fabricant ou son représentant établi sur le territoire national »). Dans d'autres cas, la commercialisation des produits est elle-même subordonnée au respect de cette exigence.

e. Exigences d'étiquetage

L'attention de la Commission et des États membres a été également attirée sur des exigences d'étiquetage contenues dans les projets notifiés, incompatibles avec les articles 30 et suivants du traité CEE.

Tel est le cas des dispositions qui prévoient que, sur l'étiquette, doivent figurer des indications qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer une information adéquate du consommateur. Tel est également le cas de dispositions qui imposent le respect d'exigences d'étiquetage précises, contenues dans des normes nationales (dimension de l'étiquette et du lettrage, poids du papier, couleur, etc.), sans autoriser la commercialisation de produits étiquetés dans un autre État membre et portant une étiquette dont le contenu informatif et la portée sont équivalents, aux fins de l'objectif poursuivi.

Sont également contraires aux dispositions des articles 30 et suivants du traité CEE les dispositions imposant l'obligation d'étiqueter ou de marquer les produits dans

(31) Arrêt du 28 janvier 1986, aff. 188/84.

(32) Voyez notamment l'arrêt *Sandoz* du 14 juillet 1983, aff. 174/82, Rec. p. 2445, l'arrêt *Van Bennekom* du 30 novembre 1983, aff. 227/82, Rec. p. 3883, et l'arrêt « *Loi sur la pureté de la bière* », aff. 178/84 du 12 mars 1987.

(33) Arrêt du 2 mars 1983, *Commission — Belgique*, aff. 155/82, Rec. p. 531 et arrêt du 28 février 1984, *Commission — Allemagne*, aff. 247/81, Rec. p. 1111.

la langue nationale avant le stade de la mise à la disposition des produits au consommateur final. Certes, la Commission ne conteste pas qu'il est légitime de vouloir protéger le consommateur en assurant son information. Toutefois, elle considère qu'il n'est nullement nécessaire d'étendre l'obligation d'utilisation de la langue nationale à toutes les opérations précédant la vente au détail et notamment lors de l'importation et de la vente au commerce de gros ou à des spécialistes. Ce qui importe est que le produit soit étiqueté ou marqué dans la langue nationale à partir du moment où il peut être exposé dans un lieu ouvert au public. La Commission considère que toute autre exigence en matière d'emploi de la langue nationale est excessive et disproportionnée par rapport au but visé de protection du consommateur.

2° Inscription dans les textes de principes dégagés par la Cour de justice

Comme on l'a dit plus haut, la directive 83/189/CEE joue également un rôle « positif », en amenant les États membres à insérer dans leurs réglementations des principes assurant la transparence de celles-ci et une parfaite sécurité juridique. À côté des dispositions déjà mentionnées (34) permettant d'assurer la reconnaissance mutuelle des spécifications relatives à la fabrication et au contrôle des produits, doivent également figurer dans les textes des règles relatives à la reconnaissance des organismes de contrôle et laboratoires d'autres États membres, ainsi que des dispositions assurant l'information des opérateurs économiques sur leurs droits.

a. Reconnaissance mutuelle des organismes de contrôle et des laboratoires

Parmi les principes dont la Commission a très souvent demandé l'inscription dans les projets notifiés, figure celui de la reconnaissance des contrôles et essais effectués dans un autre État membre par des organismes de contrôle et laboratoires reconnus, lorsque le résultat de ces contrôles et essais permet de constater que le produit en cause répond de manière convenable et satisfaisante à l'objectif poursuivi par la réglementation nationale.

La Commission ne manque pas d'invoquer ce principe à l'encontre de textes qui prévoient que la fabrication des produits commercialisés sur le territoire national doit être contrôlée, en usine, par des organismes de l'État membre en cause, ou que ces produits doivent être soumis à des essais nécessairement effectués par des laboratoires situés dans cet État membre. Elle invoque également ce principe lorsqu'un projet mentionne des contrôles ou essais auxquels est subordonnée la commercialisation des produits qu'il vise, tout en omettant de fournir des précisions sur l'auteur de ces essais. En cas de silence du texte sur ce point, la Commission demande systématiquement l'insertion, dans celui-ci, du principe de l'acceptation des résultats de contrôles et essais effectués par des organismes et laboratoires reconnus d'autres États membres, offrant des garanties techniques, professionnelles et d'indépendance convenables et satisfaisantes. La Commission considère que satisfont notamment à ces conditions les organismes et laboratoires reconnus sur base de critères repris des guides ISO/CEI, qui seront prochainement transposés au niveau européen.

b. Information et sécurité juridique des opérateurs économiques

La Commission insiste toujours sur la nécessité de mettre à la disposition des opérateurs économiques tous les

renseignements leur permettant, dans les cas où des autorisations de commercialisation leur sont nécessaires, d'avoir recours à une procédure qui leur soit aisément accessible ; ces opérateurs doivent pouvoir prendre connaissance des modalités de la procédure qu'ils peuvent être appelés à suivre, grâce à une publicité adéquate. Selon les exigences formulées par la Cour de justice (35), il convient que cette procédure puisse être menée à terme dans des délais et moyennant un coût raisonnables ; une décision de refus doit être motivée. En outre, une absence d'autorisation doit pouvoir être mise en cause par les opérateurs économiques dans le cadre d'un recours juridictionnel.

Animée par ce souci de sécurité juridique et d'information des opérateurs économiques, la Commission a émis des objections à l'encontre de projets qui exigent que ceux-ci soient titulaires d'une autorisation ou d'un agrément, sans préciser les conditions à remplir et les modalités à suivre pour les obtenir. Elle a agi de même à l'encontre de projets exigeant que les produits concernés soient soumis à des contrôles, sans préciser les résultats qu'il faut atteindre ou qui, à l'inverse, fixent des critères auxquels les produits doivent satisfaire, sans indiquer quelle méthode il faut utiliser pour en contrôler le respect.

3° Illustration : projets instaurant des procédures de certification obligatoire

La Commission a fait application des principes qui précèdent à l'occasion de l'examen de projets — assez nombreux — instaurant des procédures de certification obligatoire applicables à divers produits industriels. Ces procédures visent d'une part à vérifier la conformité d'un modèle aux prescriptions techniques nationales en vigueur le concernant et d'autre part, à contrôler la conformité des produits fabriqués en série avec le modèle approuvé. Elles ont donc pour conséquence d'obliger les fabricants des autres États membres à adapter leur production à ces prescriptions techniques et empêchent l'importation de produits légalement fabriqués dans ces États, conformément à des prescriptions techniques différentes de celles en vigueur dans l'État de destination.

On peut schématiser l'analyse à laquelle procède la Commission de la manière suivante.

Elle reconnaît la faculté des États membres d'exercer un « droit de regard » par le biais d'une procédure de contrôle, préalablement à la première mise d'un produit sur le marché, lorsque des exigences telles que la santé et la sécurité sont en cause (36). Il doit donc exister un lien entre la procédure de contrôle et un objectif légitime au regard du droit communautaire. Ainsi, par exemple, si l'on est en présence de produits dont l'usage normal ne présente aucun danger pour la santé et la sécurité, ce droit de regard ne peut être exercé sous prétexte de protéger celles-ci.

(34) Voyez *Supra*, point III B 1° a.

(35) Arrêt « *Loi sur la pureté de la bière* », précité note 32, considérants 45 et 46.

(36) Arrêts *Sandoz*, aff. 174/82 du 14 juillet 1983, Rec. p. 2445 ; arrêt *Motte*, aff. 247/84 du 10 décembre 1985, Rec. p. 3887 ; arrêt *Muller*, aff. 304/84 du 6 mai 1986 ; arrêt « *Loi de pureté de la bière* », aff. 178/84 du 12 mars 1987 ; arrêt « *Biologische Producten* », aff. 272/80, Rec. 1981, p. 3277.



En outre, même lorsqu'une procédure de contrôle préalable à la mise sur le marché répond à un objectif légitime, son application aux produits importés n'est admissible que pour autant qu'elle est conforme au principe de proportionnalité dégagé par la Cour de justice.

Une telle procédure ne peut par conséquent être appliquée que lorsqu'elle est effectivement nécessaire pour assurer la sauvegarde de l'objectif poursuivi. Elle doit donc être appropriée et non excessive par rapport à cet objectif, et il ne doit pas exister d'autres solutions qui, tout en permettant à l'État d'atteindre l'objectif poursuivi, soient cependant de nature à créer moins de perturbations dans les échanges. Ainsi, une procédure de certification destinée à contrôler l'indication correcte, sur certains produits, d'informations destinées au consommateur entraîne des entraves aux échanges qui ne peuvent être considérées comme justifiées. La protection du consommateur peut être assurée de manière au moins aussi efficace en entravant moins les échanges. En effet, la vérification du respect d'exigences d'étiquetage peut s'effectuer de manière satisfaisante au moyen de contrôles par sondages.

En tout état de cause, un contrôle préalable à la mise sur le marché d'un produit ne peut avoir comme objet la vérification du respect des seules spécifications techniques nationales. Il s'agit là, comme on l'a déjà souligné, d'un point fondamental, expressément développé par la Cour de justice dans l'arrêt précité « *Homologation des machines à travailler le bois* » (37). Ainsi, donc, même lorsqu'une procédure de certification se justifie dans son principe, la Commission insiste sur la nécessité de prévoir, dans les textes notifiés, la possibilité d'importer des produits fabriqués et contrôlés selon des règles différentes de celles dont cette procédure vise à assurer le respect, garantissant de manière convenable et satisfaisante l'atteinte de l'objectif poursuivi (38).

En outre, la Commission rappelle que le principe de proportionnalité exige également que les opérateurs économiques soient en mesure de faire appel à une procédure qui leur soit aisément accessible et qui puisse être menée à terme dans des délais raisonnables. Une décision de refus doit être motivée et pouvoir être mise en cause par les opérateurs économiques dans le cadre d'un recours juridictionnel.

Enfin, la Commission contrôle le respect des principes exposés plus haut en ce qui concerne la reconnaissance des organismes de contrôle et laboratoires d'autres États membres (39).

Lorsque ces conditions de base sont réunies, et que la Commission dispose donc d'un projet qui instaure une procédure de certification justifiée par un motif légitime et appropriée à la poursuite de cet objectif, et qui consacre, en outre, le principe de la reconnaissance mutuelle, elle donne à l'État membre auteur de ce projet des éléments de référence en vue de lui permettre d'appliquer ce texte selon des modalités qu'elle juge conformes au droit communautaire.

C'est ainsi notamment qu'elle souligne que tout constat d'équivalence entre des dispositions nationales et des mesures d'un autre État membre doit être rendu public, afin de constituer un acquis utilisable ultérieurement par d'autres opérateurs économiques. Elle fournit également des exemples de mode de reconnaissance de l'équivalence, tels que l'instauration de commissions mixtes constituées d'experts de l'État membre de destination et de l'État membre d'origine, ayant une connaissance suffisante du contenu des spécifications techniques à évaluer.

Elle peut également, en vue de faciliter l'application correcte du principe de reconnaissance réciproque précité, donner à l'État membre auteur du projet des indications sur les systèmes de contrôle qu'elle estime équivalents à celui qu'il entend instaurer.

La Commission s'oriente de plus en plus vers ce type de précisions ; elle ne se satisfait plus d'affirmer des principes juridiques, comme elle l'a fait au cours des premières années de fonctionnement de la directive 83/189/CEE, mais donne des indications sur la façon de les appliquer, afin de donner à ses interventions une portée plus concrète.

C. Conclusions

1° Avis circonstanciés

Sans être exhaustives, les lignes qui précèdent donnent un aperçu de l'action menée par la Commission et par les États membres aux fins de l'élimination des entraves aux échanges susceptibles de découler de l'adoption des dispositions notifiées. Certes, d'autres entraves peuvent surgir lors de l'application des textes adoptés, mais cet examen préalable permet d'opérer un premier « filtrage ». Il convient, dans ce contexte, de souligner que la Commission ne manque pas, dans ses avis circonstanciés, de proposer aux États membres des solutions permettant de rendre les projets notifiés compatibles avec le droit communautaire. Sans imposer aux États membres la formulation à adopter ni la technique législative à suivre, elle donne des exemples de modifications des projets permettant de

(37) Voir *Supra* point III B 1° a.

(38) Cette possibilité peut être garantie selon diverses modalités. Les lignes qui suivent en donnent quelques exemples. Il se peut tout d'abord qu'une réglementation de l'État membre de destination prévoit que sont admis à la commercialisation sur le territoire de cet État, sans contrôles supplémentaires, les produits ayant fait l'objet, dans les États membres désignés, de procédures de contrôle reconnues appropriées, destinées à assurer le respect des spécifications techniques de ces États auxquelles il est fait référence. Il s'agit là d'une reconnaissance réglementaire de l'équivalence des règles de fabrication et de contrôle d'autres États membres, qui doit pouvoir être complétée à tout moment. En l'absence d'indication, dans la réglementation du pays de destination, des règles de fabrication et de contrôle ayant fait l'objet d'un constat d'équivalence avec les règles nationales, ou lorsqu'il souhaite suivre d'autres règles que celles mentionnées dans cette réglementation, l'opérateur économique doit avoir la possibilité, en vertu d'une disposition légale qui l'informe clairement de la démarche à suivre, de faire constater que le produit qu'il souhaite importer satisfait au niveau d'exigences posé par la réglementation de l'État membre destinataire. A cette fin, il doit pouvoir soumettre aux autorités de ce pays, avant la première mise sur le marché d'un produit pour lequel une procédure de certification se justifie, un dossier contenant les caractéristiques de celui-ci et indiquant suivant quelles spécifications il a été fabriqué. Si ce produit a déjà fait l'objet d'une certification, de contrôles et d'essais, le dossier contiendra les résultats de ceux-ci, ainsi que tout autre renseignement utile, en la possession du demandeur. Sur base de ce dossier et éventuellement d'essais complémentaires, les autorités de l'État membre destinataire pourront attester que le produit auquel se rapporte le dossier examiné présente un niveau de protection de l'objectif poursuivi équivalent à celui offert par la réglementation nationale de l'État membre en cause. Si ce constat porte à la fois sur les spécifications relatives à la fabrication du produit et sur les modalités des contrôles auxquels il a été soumis, les produits conformes à celui approuvé pourront être importés ensuite sans formalité. Une illustration de ce procédé de reconnaissance est fournie par le décret royal espagnol 105/1988, du 12 février, qui complète, modifie et actualise certains principes du règlement général du ministère de l'Industrie et de l'Énergie dans le domaine de la normalisation et de l'homologation, approuvé par le décret royal 2584/81 du 18 septembre.

(39) Voyez *Supra* point III B 2° a.

mettre fin aux infractions et suggère les ajouts à introduire dans les textes.

Par ailleurs, la transparence, assurée par la communication à tous les États membres des projets notifiés, doit permettre à ceux-ci de réagir sur ces textes et de collaborer avec la Commission à l'élimination des entraves injustifiées aux échanges. Compte tenu du caractère très technique que présentent souvent les projets notifiés, la Commission n'est pas toujours à même de déceler les difficultés qu'ils peuvent susciter pour l'industrie ; c'est notamment dans ce contexte que les États membres ont un rôle fort important à jouer, dans la mesure où ils sont en droit, après avoir consulté les milieux professionnels concernés, d'émettre des objections à l'encontre des projets notifiés.

2° Observations

Il convient de rappeler qu'à côté de l'émission d'avis circonstanciés dénonçant des infractions, la Commission et les États membres font également usage de la possibilité, qui leur est offerte par l'article 8, paragraphe 2, de la directive 83/189/CEE, d'émettre des observations. Ces dernières peuvent avoir comme objet la demande de précisions sur des dispositions notifiées, sur leur sens, leur portée, les conditions et modalités selon lesquelles elles seront mises en vigueur. Elles peuvent également attirer l'attention d'un État membre sur une disposition qui, bien qu'en soi conforme au droit communautaire, est susceptible de faire l'objet de plusieurs applications ou interprétations possibles, dont certaines seraient incompatibles avec les exigences de la libre circulation des marchandises.

La Commission émet également des observations lorsqu'elle souhaite rappeler à un État membre l'obligation de communiquer à la Commission, dans le cadre de la directive 83/189/CEE, les textes d'application de projets notifiés.

La Commission peut également compléter la communication à un État membre des résultats de l'examen d'un projet notifié au regard du droit communautaire par l'information selon laquelle elle envisage de confier à un organisme européen un mandat de normalisation concernant certaines caractéristiques des produits visés par ce projet.

3° Examen de la législation antérieure applicable au secteur faisant l'objet d'une nouvelle réglementation

Par ailleurs, il faut souligner une conséquence fort importante de l'examen des projets notifiés : il arrive qu'à l'occasion de cet examen, la Commission soit amenée à étudier des textes déjà adoptés, servant de base aux projets qui lui sont communiqués. Lors de cette étude du système législatif d'un État membre applicable au secteur faisant l'objet d'une nouvelle réglementation, la Commission décèle parfois des infractions au droit communautaire, qu'elle ne manque pas de poursuivre, en engageant, à l'encontre de ces textes déjà adoptés, la procédure d'infraction prévue à l'article 169 du traité CEE.

(40) Voir *Infra* point C.

(41) Arrêt du 15 décembre 1982, *Commission — Danemark*, aff. 211/82, Rec. p. 4547.

IV. — L'examen des suites données par les États membres aux observations et aux avis circonstanciés : la recherche de solutions conformes au droit communautaire et la poursuite des infractions

A. Introduction

L'examen, par la Commission et les États membres, des projets notifiés resterait sans grande utilité s'il n'était pas suivi d'un contrôle des mesures prises par l'État membre auteur d'un projet pour prendre en considération les objections formulées à l'encontre de celui-ci. Ce suivi n'est guère aisé, compte tenu du temps parfois très long qui s'écoule entre la notification d'un projet de règles techniques et son adoption. C'est pourquoi la Commission procède à cet examen dans plusieurs enceintes, et selon diverses modalités (40). Par ailleurs, la Commission s'est posé la question de savoir quelle attitude elle doit suivre lorsqu'un État membre, malgré les objections formulées par elle quant à l'incompatibilité d'un projet de règle technique avec le droit communautaire, adopte le projet en cause sans le modifier, et sans pour autant convaincre la Commission du bien-fondé de sa position.

En réponse à cette question, elle a développé la thèse de l'assimilation de l'avis circonstancié émis par elle au titre de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 83/189/CEE à la lettre de mise en demeure prévue à l'article 169 du traité CEE.

B. L'assimilation de l'avis circonstancié émis par la Commission à la lettre de mise en demeure prévue à l'article 169 du traité CEE

La première étape du recours en manquement prévu à l'article 169 du traité CEE est généralement constituée par l'envoi d'une lettre de mise en demeure. Cette dernière remplit deux fonctions : permettre à l'État membre de négocier et de faire valoir son point de vue, et lui permettre de se conformer à ses obligations. Dans le cadre de la procédure instaurée par la directive 83/189/CEE, cette double fonction est remplie par l'avis circonstancié émis par la Commission.

L'article 169 du traité ne précise pas, en effet, quelle méthode doit utiliser la Commission pour mettre un État en mesure de présenter ses observations. La Cour de justice a elle-même reconnu (41) qu'un État membre pouvait être utilement mis en demeure de présenter ses observations par l'envoi, par la Commission, d'une lettre préalable à la lettre de mise en demeure, exposant les raisons précises qui l'amenaient à la conviction que l'État membre avait manqué à ses obligations. Le fait que la Commission n'avait pas répété, dans sa lettre de mise en demeure, les obligations qui incombaient, selon elle, à l'État membre concerné, et qui auraient été méconnues, n'avait pas pour effet de priver le gouvernement en cause de la possibilité de présenter ses observations.

Certes, l'avis circonstancié émis par la Commission dans le cadre de la procédure instaurée par la directive 83/189/CEE porte sur un texte qui est à l'état de projet au moment de l'émission de cet avis. Toutefois, l'article 169 du traité prévoit que, lorsque la Commission estime qu'il y a manquement de la part d'un État mem-



bre, elle émet un avis motivé, après avoir adressé une demande d'observations à l'État concerné. Celle-ci constitue une garantie essentielle pour l'État, mais il n'est pas requis qu'elle ait lieu à un moment où le manquement existe déjà ; il suffit que le texte sur lequel porte cette demande ne soit pas différent — en ce qui concerne les dispositions litigieuses — de celui dont l'adoption est source de violation du droit communautaire et que cette demande soit fondée sur les mêmes motifs et moyens que l'avis motivé.

Compte tenu du fait que telle est précisément la situation lorsque la Commission émet un avis circonstancié à l'encontre de dispositions incompatibles avec le droit communautaire qui sont ensuite reproduites sans changement substantiel dans un texte adopté, la Commission a considéré qu'elle était en droit d'émettre, à partir de cette adoption, l'avis motivé prévu à l'article 169 du traité CEE. La répétition, dans une lettre de mise en demeure, d'observations figurant dans un avis circonstancié aurait en effet constitué une perte de temps inutile, l'État auteur du projet ayant déjà été informé des griefs soulevés à l'encontre de son projet par l'avis circonstancié qui lui a été adressé par la Commission. Elle aurait débouché sur une phase précontentieuse à trois étapes, là où le traité lui-même n'en exige que deux. Cette solution serait allée à l'encontre de la finalité même de la directive 83/189/CEE, qui vise, grâce à la communication à la Commission de projets de règles techniques, à faciliter la tâche de cette dernière qui consiste à détecter les infractions au droit communautaire et à en obtenir rapidement la suppression.

Cette thèse de l'assimilation de l'avis circonstancié à une lettre de mise en demeure nous paraît donc tout à fait défendable sur le plan juridique, et opportune, du point de vue de l'efficacité de la directive 83/189/CEE. Elle n'a pas encore été confirmée par la Cour de justice. La Commission en fait néanmoins une application constante, et, à l'occasion de l'envoi de chaque avis circonstancié, rappelle aux États membres la portée qu'elle donne à celui-ci (42).

C. Le contrôle des suites données par les États membres aux observations et avis circonstanciés

Lorsque la Commission et/ou, dans certains cas, des États membres, ont émis des objections à l'encontre d'un projet notifié, ce dernier peut faire l'objet de discussions dans plusieurs enceintes. Il peut être inscrit à l'ordre du jour du « Comité normes et règles techniques » instauré par la directive 83/189/CEE. Il peut être également examiné au cours d'une rencontre bilatérale entre représentants de la Commission et de l'État qui en est l'auteur ;

de telles réunions peuvent être consacrées à l'examen exclusif d'un projet notifié ou à l'examen d'un « paquet » de dossiers concernant l'État membre en cause, parmi lesquels figurent des plaintes, des infractions et des projets notifiés. Outre ces discussions, les projets notifiés peuvent faire l'objet, avant leur adoption, d'un échange de courrier entre la Commission et les autorités nationales qui en sont l'auteur, et entre ces dernières et les autorités des États membres qui ont émis à leur encontre des avis circonstanciés. Ces projets font également l'objet d'un examen, de la part de la Commission, après leur adoption.

1^o Discussion de projets lors d'une réunion du « Comité normes et règles techniques »

Un certain nombre de projets ayant fait l'objet d'avis circonstanciés de la part de la Commission (et éventuellement d'États membres) ont été discutés au sein du « Comité normes et règles techniques » ; au cours de ces réunions ont pu s'exprimer des représentants de la Commission ainsi que de tous les États membres. À titre d'exemple d'issue positive de discussions ayant eu lieu au sein du Comité, on peut citer le cas suivant : les autorités belges ont notifié un projet visant, notamment, à abroger une disposition relative au cercle de braquage des autocars, qui faisait l'objet d'un recours en manquement à l'article 30 du traité CEE, dont la Commission avait saisi la Cour de justice (affaire 288/86). Il comportait en outre d'autres dispositions (nombre et emplacement des portes de secours) susceptibles de gêner les échanges intra-communautaires. Suite aux discussions au sein du Comité, les autorités belges ont modifié leur projet, pour tenir compte des observations de la Commission et des autres États membres ; elles ont également anticipé la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au cercle de braquage, comme la Commission le demandait (43). Cette dernière s'est, par ailleurs, désistée de son recours en manquement.

Dans bon nombre de cas examinés, la délégation de l'État membre auteur du projet s'est engagée, suite aux discussions, à prendre en compte les remarques exprimées en cours de réunion. Certaines délégations d'États membres auteurs de projets se sont également engagées à surseoir à l'application des mesures envisagées, dans l'attente de l'avancement des travaux au Conseil ou au sein d'organismes européens de normalisation.

Dans certains cas, les discussions ont non seulement conduit à des engagements de ce genre, mais ont permis aux délégations nationales d'exprimer leur souhait d'une harmonisation dans le secteur couvert par le projet notifié.

Par ailleurs, la Commission a inscrit à l'ordre du jour du Comité des projets de règles techniques sur lesquels elle n'avait pas émis d'avis circonstancié, mais qui avaient fait l'objet de réactions de la part des États membres. Les discussions ont permis à la Commission d'apprécier les arguments avancés par les États membres et la position adoptée par l'État auteur du projet, en vue de décider s'il convenait qu'elle engage la procédure d'infraction prévue

(42) La Commission indique tout d'abord que si le projet examiné était adopté sans que soient prises en considération les observations figurant dans l'avis circonstancié, ce projet violerait les articles 30 et suivants du traité CEE (et/ou une autre disposition du droit communautaire). La Commission poursuit en ces termes : « Dans cette hypothèse, le présent avis circonstancié serait à considérer comme valant mise en demeure au sens de l'article 169 du traité CEE et le gouvernement (...) serait, à ce titre, tenu de présenter ses observations sur le point de vue développé plus haut relatif à la compatibilité des dispositions en objet avec les articles 30 et suivants du traité CEE (ou tout autre disposition), au plus tard dans un délai de trente jours à compter de l'adoption du projet de règle technique sous examen. La Commission se réserve, après avoir pris connaissance de ces observations d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu à l'article 169 du traité. Elle se réserve en outre d'émettre l'avis motivé dans le cas où les observations demandées ne lui seraient pas parvenues dans le délai fixé ».

(43) Arrêté royal du 21 mai 1987 modifiant l'Arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, *Moniteur Belge* du 27 mai 1987.

à l'article 169 du traité CEE à l'encontre du texte en cause, une fois ce dernier adopté.

2° Discussion d'un projet au cours d'une réunion bilatérale entre représentants de la Commission et de l'État membre auteur

Bien qu'elles ne s'inscrivent pas dans le présent chapitre, il convient de signaler que de telles réunions ont été organisées, dans certains cas, avant l'expiration du délai de trois mois consacré à l'examen des projets notifiés, afin de mettre la Commission en possession de tous les éléments nécessaires à l'appréciation de ces textes, et de lui permettre de décider, en toute connaissance de cause, des suites à leur donner. Ces réunions ont d'ailleurs, dans certains cas, permis d'éviter l'envoi de l'avis circonstancié, suite à l'engagement, par l'État auteur d'un projet, de le modifier dans le sens souhaité par la Commission. A noter que de telles réunions ont parfois suivi l'envoi, par les services de la Commission aux autorités de l'État membre auteur du projet, de questions concernant le projet notifié (étape intermédiaire instaurée par les services de la Commission afin d'obtenir des informations complémentaires dans le délai de trois mois consacré à l'examen des projets).

Des réunions bilatérales sont également organisées avec les autorités nationales postérieurement à l'envoi d'avis circonstanciés par la Commission (et dans certains cas, par les États membres), afin d'examiner, avec les autorités de l'État membre auteur du projet, les modifications à introduire dans ce dernier afin de le rendre conforme au droit communautaire.

3° Discussion de projets dans le cadre d'une réunion « paquet » organisée entre les services de la Commission et les autorités nationales

Dans le cadre de l'examen de dossiers concernant les articles 30 et suivants du traité CEE, les services de la Commission organisent régulièrement des réunions « paquet » avec les autorités nationales, permettant des échanges de vues sur un certain nombre de cas de plaintes et d'infractions. Les services de la Commission inscrivent désormais des projets notifiés à l'ordre du jour de ces réunions. Ces discussions leur permettent d'obtenir des informations sur l'état d'avancement des procédures législatives dont font l'objet les textes en cause, ainsi que sur l'attitude de l'État membre concerné : celui-ci envisage-t-il de modifier son projet, le texte a-t-il été adopté et si oui, dans quelle version, sera-t-il complété ou précisé par d'autres textes, etc. Elles donnent également l'occasion aux autorités nationales de demander des informations aux services de la Commission et de leur faire part des difficultés qu'elles rencontrent.

Au cours de telles réunions, des autorités nationales ont fait part de leur intention de modifier des projets examinés dans le sens souhaité par la Commission ou de renoncer à l'adoption de certains projets notifiés. Elles ont également remis aux services de la Commission un certain nombre de textes adoptés dans lesquels les infractions dénoncées à l'occasion de l'examen des projets dans le cadre de la directive 83/189/CEE avaient été supprimées (par exemple, l'arrêté du 7 août 1987 modifiant l'arrêté du 15 juillet 1980 rendant obligatoires des spécifications techniques relatives à la réalisation et à la mise en œuvre des canalisations de gaz à l'intérieur des bâtiments d'habitation ou de leurs dépendances (44), correspondant à la notification 87/0003/F) (45). Les résultats obtenus au cours de ce genre de réunion sont en général très posi-

tifs, ce qui ne peut qu'encourager la Commission à les multiplier.

4° Échange de courrier entre l'État membre auteur d'un projet notifié et les services de la Commission, postérieurement à l'envoi d'observations et/ou d'avis circonstanciés

Dans certains cas, après avoir reçu des observations et/ou un avis circonstancié, l'État membre auteur d'un projet écrit à la Commission, afin de tenter de justifier son projet ou, au contraire, de s'engager à le modifier dans le sens indiqué par la Commission ou éventuellement par d'autres États membres.

Il arrive également que l'État membre auteur du projet soumette à la Commission une nouvelle version de ce texte, afin de requérir son approbation.

Cet échange de courrier préalable à l'adoption du texte est d'une grande utilité : dans certains cas, il peut amener la Commission à réviser le jugement qu'elle a porté dans l'avis circonstancié et à clore la procédure. Dans d'autres, elle permet à la Commission de prendre connaissance, dès avant l'adoption du texte, de l'intention de l'État membre de se conformer à ses demandes ou à celles des autres États membres. L'envoi d'une version modifiée du projet à la Commission permet à cette dernière d'opérer un dernier examen avant l'adoption du texte et éventuellement, de suggérer encore quelques modifications ; cette collaboration vise à l'adoption de textes rédigés en prenant au mieux en considération les objections formulées à l'encontre des projets notifiés. Par ailleurs, cet échange d'informations doit permettre à la Commission, lorsque l'État membre ne se conforme pas en tout ou en partie à ses obligations, de poursuivre la procédure entamée, dès l'adoption du texte, par l'envoi de l'avis motivé.

Il conviendrait que ces échanges d'informations, qui favorisent l'adoption de textes compatibles avec le droit communautaire et permettent, le cas échéant, l'accélération des procédures d'infraction, acquièrent un caractère systématique. C'est pourquoi la directive modifiant la directive 83/189/CEE (46) prévoit que les États membres communiquent à la Commission des informations sur les suites qu'ils ont l'intention de donner aux avis circonstanciés (modification de l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la directive).

Pourrait également être encouragé l'échange direct d'informations entre les autorités d'un État membre auteur d'un avis circonstancié et celles de l'État auteur du projet contre lequel cet avis est dirigé, afin de renforcer la portée du contrôle que les États membres peuvent, en vertu de la directive 83/189/CEE, exercer les uns sur les autres.

(44) *Journal officiel* de la République française du 16 septembre 1987, p. 10781.

(45) Il convient de souligner que ce texte, modifiant l'arrêté du 15 juillet 1980, met fin à une infraction contenue dans ce dernier.

(46) Article 1^{er}, point 8 b) de la directive du 22 mars 1988 modifiant la directive 83/189/CEE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques ; sur les modifications apportées à la directive 83/189/CEE, voir *Infra* point V B.



5° Examen, par la Commission, des textes notifiés, après leur adoption

L'article 8, paragraphe 3, de la directive 83/189/CEE dispose que « sur demande expresse d'un État membre ou de la Commission, les États membres communiquent sans délai le texte définitif d'une règle technique ». La Commission a adressé cette demande par télex à tous les États membres au début du fonctionnement de la directive 83/189/CEE et ne manque pas de réitérer sa demande à l'occasion de chaque envoi d'avis circonstancié. La formulation qu'elle a adoptée est d'ailleurs plus large et vise également l'échange de courrier mentionné au point précédent (47).

L'examen, par la Commission, des textes adoptés peut l'amener à choisir entre diverses attitudes.

Si le texte adopté ne pose plus de problèmes au regard du droit communautaire, la Commission classe le dossier. Ce dernier pourra toujours être rouvert et une procédure d'infraction engagée si le contenu du texte en cause ou les modalités de son application venaient à révéler, dans la pratique, une violation des obligations découlant, pour les États membres, de leur appartenance à la Communauté. La Commission, dans tout courrier qu'elle adresse aux États membres concernant des projets au sujet desquels ceux-ci ont pris des engagements conformes aux exigences du droit communautaire ou des textes adoptés conformes à ces exigences, ne manque jamais de formuler cette réserve. Soulignons que, dans certains cas, l'adoption de textes notifiés revêt une importance particulière, en raison du fait qu'elle met fin à une infraction contenue dans un texte déjà en vigueur (48).

Si le texte adopté tient compte, dans une certaine mesure, des demandes adressées à l'État membre auteur, mais qu'il contient encore des infractions, la Commission peut engager des négociations avec l'État membre concerné, afin que celui-ci poursuive ses efforts et amende le texte adopté.

Si ce texte ne tient pas compte des demandes adressées à l'État auteur, la Commission peut envoyer à cet État, dès l'adoption du texte, l'avis motivé prévu à l'article 169 du traité CEE, ou une lettre de mise en demeure, dans l'hypothèse où seuls des États membres ont émis des objections à l'encontre de ce texte. La Commission procède de même à l'envoi d'une lettre de mise en demeure lorsqu'elle n'a connaissance des entraves aux

(47) En fin d'avis circonstancié, la Commission rappelle aux autorités nationales qu'« en vertu de l'article 5 du traité CEE, il leur incombe de faciliter à la Commission l'accomplissement de sa mission. Afin de lui permettre de veiller à l'application correcte du droit communautaire, la Commission demande donc aux autorités (nationales) de bien vouloir l'informer de leur intention de laisser le texte sous examen inchangé, de le modifier dans le sens indiqué (dans l'avis circonstancié) ou sur tout autre point, et de lui communiquer, en tout état de cause, une copie de ce texte dès son adoption. Le défaut de communication de ce texte serait constitutif d'une infraction aux articles 5 du traité CEE et 8, paragraphe 3, de la directive 83/189/CEE, que la Commission se réserve de poursuivre ».

(48) Tel est le cas notamment de l'arrêté français du 3 juillet 1987 modifiant l'arrêté du 22 octobre 1980 portant codification des règles de conformité des appareils et matériels à gaz aux normes françaises les concernant, *Journal officiel* de la République française du 12 août 1987, p. 9224.

(49) Voyez les références *Supra*, note 6.

(50) Directive adoptée par le Conseil le 22 mars 1988, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1989.

échanges que peut provoquer un texte que postérieurement au délai de trois mois consacré à son examen (par exemple, par des plaintes émanant des milieux professionnels concernés).

Soulignons l'importance, pour le bon fonctionnement de la procédure, de la communication, par les États membres, des textes adoptés. En effet, rien ne sert d'opérer un contrôle au niveau des projets si la Commission n'est pas à même de vérifier, ultérieurement, les suites données par leurs auteurs aux objections formulées à leur encontre. L'obligation prévue à l'article 8, paragraphe 3, de la directive 83/189/CEE et régulièrement rappelée par la Commission est, à ce titre, capitale.

V. — L'évolution de la directive 83/189/CEE

A. La directive du Conseil 87/22/CEE du 22 décembre 1986

Déjà mentionnée en introduction, cette directive portant rapprochement des mesures nationales relatives à la mise sur le marché des médicaments de haute technologie, notamment ceux issus de la biotechnologie (49), est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Elle aménage un mécanisme communautaire de concertation, préalable à toute décision nationale relative à un médicament de haute technologie, à un produit immunologique et à un substitut de composants du sang issu de nouveaux procédés biotechnologiques, ainsi qu'à un médicament nouveau à base de radio-isotopes. Cette procédure doit être suivie avant toute décision nationale relative à une autorisation, à un retrait d'autorisation ou à une suspension d'autorisation des médicaments énumérés en annexe de la directive. Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive 87/22/CEE rend applicables les articles 8 et 9 de la directive 83/189/CEE aux projets de règles techniques relatives à la fabrication et à la commercialisation des médicaments, tels que définis à l'article 1^{er} de la directive 65/65/CEE.

Il convient de souligner que la directive 87/22/CEE ajoute la notion de fabrication aux éléments de la définition de la règle technique figurant à l'article premier de la directive 83/189/CEE. Pour le reste, la procédure à suivre par les États membres pour la communication des projets de règles techniques visés par la directive 87/22/CEE est identique à celle déjà instaurée par la directive 83/189/CEE et toutes les règles relatives à la communication des télex de notification, des projets, des observations et des avis circonstanciés sont celles définies dans le Vade-mecum pour la directive 83/189/CEE.

Lorsque la directive modifiant la directive 83/189/CEE sera entrée en vigueur, les médicaments tomberont dans le champ complet de la directive 83/189/CEE, avec l'ajout de la notion de fabrication à la définition de la règle technique.

B. La directive du Conseil modifiant la directive 83/189/CEE (50)

1° Introduction

Considérant que la mise en œuvre de la directive 83/189/CEE a fait apparaître l'opportunité de certaines

modifications (51), pour en accroître l'efficacité en tant qu'instrument destiné à faciliter la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté par la prévention de nouvelles entraves, la Commission a transmis au Conseil, le 20 février 1987, deux propositions de directive, qui ont ensuite été fusionnées. La première, fondée sur les articles 100 et 213 du traité CEE visait essentiellement à étendre le champ d'application de la directive 83/189/CEE à tous les produits industriels ; la seconde, fondée sur l'article 43 du traité CEE, prévoyait une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques applicables aux produits agricoles.

La Commission avait estimé qu'en raison de la différence de base juridique (article 100 et 213, article 43 du traité CEE) deux directives distinctes s'imposaient. En effet, la procédure décisionnelle de l'article 43 du traité CEE est différente de celle de l'article 100 et aussi de celle du nouvel article 100 A qui allait prendre la place de l'article 100 pour l'une des propositions en question, après l'entrée en vigueur de l'Acte unique ; l'article 100 A prévoit la procédure de coopération avec le Parlement et la consultation du Comité économique et social, l'article 43 seulement la consultation du Parlement.

Le Conseil a transmis ces deux propositions de directives au Parlement européen le 25 février 1987, et au Comité économique et social le 5 mars.

2° Contenu des propositions de la Commission

Ces propositions ont visé à étendre le champ d'application de la procédure d'information, la limitation de celui-ci à certains produits industriels ne se justifiant plus au regard de l'objectif de réalisation du marché intérieur en 1992.

La première de ces deux propositions de directive a étendu le champ d'application de la directive 83/189/CEE à tous les produits de fabrication industrielle, à l'exception des produits agricoles au sens de l'article 38 du paragraphe 1 et de l'annexe II du traité CEE.

Elle a prévu la consultation du « Comité normes et règles techniques » sur les projets de commande de normalisation que la Commission adresse aux organismes européens de normalisation, sur invitation de ce Comité (article 6, paragraphe 3, de la directive 83/189/CEE) ; il paraissait en effet logique que la Commission, lorsqu'elle accepte l'invitation du Comité, consulte ce dernier sur le mandat qu'elle entend confier, et ceci d'autant plus qu'en vertu de l'article 7, paragraphe 1^{er}, les États membres doivent faire en sorte que leurs organismes de normalisation s'abstiennent d'agir, durant un délai déterminé, pendant l'élaboration de la norme européenne. Cette modification constitue l'officialisation d'une pratique déjà suivie par la Commission.

Afin d'éviter que l'adoption de mesures nationales ne compromette l'adoption, par le Conseil, des propositions de directives ou de règlements présentées par la Commission dans le même domaine, la proposition sous examen a instauré une période de *statu quo* de douze mois à dater de la présentation des propositions de la Commission, délai pendant lequel les États membres renoncent à adopter des règles techniques dans le domaine considéré

(actuellement, ce délai de *statu quo* ne joue que lorsque la Commission annonce son intention de proposer ou d'arrêter une directive). Elle a prévu que, lorsque la Commission constate qu'un projet qui lui est communiqué porte sur une matière couverte par une telle proposition de directive ou de règlement, elle notifie, dans les trois mois qui suivent cette communication, cette constatation à l'État membre concerné. Ces dispositions ne s'appliquent pas à un État membre lorsque, à la suite de la communication visée à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 83/189/CEE, il est déjà tenu de reporter l'adoption du projet de règle technique en vertu de l'article 9, paragraphe 2 (annonce de l'intention de la Commission de proposer ou d'arrêter une directive).

La seconde proposition de directive a prévu que les dispositions de la directive 83/189/CEE s'appliquent aux produits visés à l'annexe II du traité (produits agricoles). Quelques dispositions spéciales ont été rendues nécessaires. La notion de spécification technique a été élargie pour inclure les méthodes et procédés de production. L'article 8, paragraphe 1, deuxième alinéa, qui prévoit que la Commission porte à la connaissance des autres États membres tout projet de règle technique qui lui est communiqué, et peut aussi le soumettre pour avis au « Comité normes et règles techniques », a été modifié pour y ajouter la possibilité de soumettre les projets pour avis au comité compétent dans les domaines en cause. L'article 9, paragraphe 3, relatif à l'urgence a été également amendé, la notion de « santé publique » étant remplacée par celle de « santé des personnes et des animaux ou préservation des végétaux ».

3° Déroulement de la procédure d'adoption

En raison de l'entrée en vigueur de l'Acte unique, le 1^{er} juillet 1987, la Commission a été amenée à modifier la base juridique de sa première proposition, l'article 100 étant remplacé par l'article 100 A. Cette modification a entraîné l'ajout, au début des considérants de cette proposition, du texte suivant : « Considérant qu'il importe d'arrêter les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 ; que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée ».

Il est utile de suivre la procédure d'adoption de cette proposition qui illustre le fonctionnement de la procédure de coopération instaurée par l'Acte unique.

Lors de la réunion du groupe des questions économiques du Conseil, le 8 juillet 1987, il est apparu que l'idée d'une dualité d'instruments pour une même procédure était controversée. Une large majorité de délégations, partant du constat que le régime à instaurer par les deux directives proposées devait être identique, s'est interrogée sur l'utilité de deux instruments et a relevé que seule la différence de bases juridiques (articles 100 A et 43 du traité CEE) expliquait la distinction opérée par la Commission. Celle-ci ayant maintenu sa position, le groupe a soumis la question au Coreper. Lors de la réunion du Coreper du 30 septembre 1987, la Commission a marqué son accord sur la fusion des deux propositions et toutes les délégations, à l'exception de la délégation française qui a maintenu une réserve d'attente, ont accepté la solution consistant à ne retenir qu'une seule directive, assortie d'une triple base juridique : les articles 100 A, 213 et 43 du traité CEE. La réserve de la délégation française a été levée lors de la réunion suivante du Coreper. Cette orien-

(51) Voir article 11 de la directive 83/189/CEE.



tation vers un seul acte a eu comme conséquence que la Commission a été amenée à accepter une superposition complète des dispositions des deux textes.

Le Comité économique et social, qui avait été saisi auparavant des deux propositions a émis un avis favorable sur celles-ci, lors de sa séance du 24 septembre 1987.

Le Parlement européen avait lui aussi été saisi des deux propositions de directives ; le 18 novembre 1987, en session plénière, il a adopté, sur rapport de la Commission économique et monétaire et de la politique industrielle, deux résolutions concernant ces propositions. La procédure de coopération était d'application pour la première proposition, modifiant la directive 83/189/CEE, dont c'était la première lecture ; la seconde proposition prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques applicables aux produits agricoles était régie par la procédure de consultation.

En ce qui concerne la première proposition, le Parlement a adopté une résolution à la quasi-unanimité des membres présents, qui demandait à la Commission de modifier ses propositions, conformément à l'article 149, paragraphe 3, du traité CEE, en incluant les amendements qu'il avait adoptés. Il a par ailleurs adopté à l'unanimité une résolution qui approuve la seconde proposition de la Commission.

En ce qui concerne l'aspect des relations institutionnelles, le Parlement a clairement indiqué qu'en cas de fusion des deux propositions de la Commission, il voulait pouvoir se prononcer à nouveau sur l'ensemble du texte. La Commission en a fourni l'assurance.

Elle a transmis la modification de sa première proposition au Conseil le 27 novembre 1987 (52). Le 14 décembre 1987, ce dernier a transmis au Parlement européen, conformément à l'article 149, paragraphe 2(b), du traité CEE, sa position commune, qui a été enregistrée au Parlement le 18 janvier 1988. Le délai de trois mois prévu à l'article 149 du traité a commencé à courir le 19 janvier 1988.

Cette position commune a pris la forme d'une directive unique, intitulée « directive du Conseil modifiant la directive 83/189/CEE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques », basée sur les articles 100 A, 213 et 43 du traité CEE. En application de l'article 149, paragraphe 2b, du traité CEE, la Commission a communiqué au Parlement européen son accord sur cette position commune. Le Parlement européen a approuvé celle-ci lors de sa séance du 10 février 1988 (deuxième lecture). La directive a été approuvée par le Conseil le 22 mars 1988.

4° Portée de la directive modifiant la directive 83/189/CEE

Cette directive s'applique à « tout produit de fabrication industrielle et (à) tout produit agricole » et reprend les propositions de modifications faites au départ par la Commission : extension de la notion de « spécification technique » aux méthodes et procédés de production pour les produits agricoles au titre de l'article 38, paragraphe 1, du traité, pour les produits destinés à l'alimentation

humaine et animale ainsi que pour les médicaments tels que définis à l'article 1^{er} de la directive 65/65/CEE, modifiée en dernier lieu par la directive par la directive 87/21/CEE ; consultation du « Comité normes et règles techniques » sur les mandats de normalisation que la Commission adresse au CEN/CENELEC, instauration en matière de règles techniques d'une période de *statu quo* de douze mois lorsque la Commission a présenté une proposition de directive ou de règlement au Conseil. Les modifications spécifiques, au départ, aux produits agricoles sont étendues à tous les produits : possibilité de soumettre les projets notifiés, pour avis, au comité compétent dans le domaine en cause et, en ce qui concerne l'urgence, modification de la notion de « santé publique » par celle de « santé des personnes et des animaux ou préservation des végétaux ».

L'article 6, paragraphe 3 de la directive 83/189/CEE est également modifié, pour confier au « Comité normes et règles techniques » la tâche d'inciter la Commission à identifier les domaines pour lesquels une harmonisation se révèle nécessaire et à entreprendre, le cas échéant, les travaux appropriés d'harmonisation dans un secteur donné. L'article 10 est complété, pour prévoir la non-communication des projets par lesquels les États membres s'acquittent de leurs obligations découlant des règlements communautaires ; cette modification a été rendue nécessaire par l'insertion des médicaments et des produits agricoles dans le champ d'application de la procédure d'information.

La directive adoptée par le Conseil retient cinq des six amendements figurant dans la proposition amendée de la Commission. Une demande souvent adressée par la Commission aux États membres est insérée dans le texte même de la directive, puisque l'article 8, paragraphe 1, est complété par une disposition précisant que « le cas échéant, les États membres communiquent simultanément le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées, si la connaissance de ce texte est nécessaire pour apprécier la portée du projet de règle technique ». L'article 9 est également complété afin de renforcer une demande formulée par la Commission, à savoir l'obtention d'informations sur les suites que les États membres ont l'intention de donner aux avis circonstanciés ; il est également prévu que la Commission commente cette réaction. Cette modification trouve également un écho dans les considérants de la directive : une disposition y est ajoutée, pour insister sur la prise en considération, par les États membres, lors de l'élaboration des textes définitifs, des modifications des projets qui leur sont proposées, dans le but de supprimer ou de réduire les entraves à la libre circulation des marchandises qui peuvent en résulter. Le paragraphe 3 de l'article 9 est complété, afin de préciser que la Commission prend les mesures appropriées en cas de recours abusif à la procédure d'urgence. Enfin, à l'article 11 est ajoutée une disposition prévoyant que la Commission fait rapport tous les ans au Parlement européen sur les résultats de l'application de la directive 83/189/CEE. Ces amendements ne font que consacrer ou renforcer des pratiques déjà en vigueur, sauf en ce qui concerne le rapport annuel ; en effet, le premier rapport sur l'application de la directive 83/189/CEE couvrira quatre années de fonctionnement de celle-ci.

La nouvelle directive entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Elle permettra à tous — Commission, autorités nationales et entreprises — de disposer d'un instrument préventif complet, aux fins du bon fonctionnement et de l'achèvement du marché intérieur.

(52) COM (87) 607 du 23 novembre 1987, JOCE n° C3 du 7 janvier 1988.

VI. — Perspectives d'avenir

Il nous semble intéressant de signaler un événement tout récent, qui s'est produit chez nos voisins, les pays de l'AELE. Le 14 décembre 1987, les ministres de l'AELE ont adopté une nouvelle procédure de notification des projets de règles techniques, élaborés par les États membres, assez semblable à celle instaurée par la directive 83/189/CEE. Cette décision sera juridiquement contraignante pour les pays de l'AELE lorsque leurs parlements nationaux l'auront ratifiée.

Les produits couverts par cette procédure seront les mêmes que ceux qui tombent dans le champ d'application de la directive 83/189/CEE, une fois cette dernière amendée, et les procédés de production seront visés. Toutefois, les projets élaborés par les autorités régionales des pays de l'AELE ne devront pas être notifiés. Les mécanismes de notification seront les mêmes que ceux prévus par la directive 83/189/CEE, et un délai de *statu quo* automatique de trois mois est prévu, qui sera porté à six mois en cas d'avis circonstancié. Toutefois, dans le cadre de la directive 83/189/CEE, l'avis circonstancié entraîne automatiquement une période de *statu quo* de six mois et peut constituer la première étape d'une procédure d'infraction fondée sur l'article 169 du traité CEE. Dans le système AELE, l'avis circonstancié n'a pas de conséquences juridiques (si ce n'est de déclencher le *statu quo*) et peut être contesté dans le cadre d'une procédure contentieuse. Une dérogation, en cas d'urgence, semblable à celle figurant dans la directive 83/189/CEE est prévue.

Depuis quelques années, la Communauté doit faire face à la demande des pays de l'AELE d'étendre la procédure de la directive 83/189/CEE en matière de réglementations techniques (53). Cette demande émane aussi de certains États membres de la Communauté, et ainsi qu'il a déjà été indiqué, les représentants du Danemark, de l'Allemagne et du Royaume-Uni avaient soulevé cette question lors de la réunion du « Comité normes et règles techniques » d'avril 1986 (54). A la demande des autorités danoises, le groupe des hauts fonctionnaires de la normalisation (55) a eu des échanges de vues, en 1986 et 1987, sur la possibilité d'arriver à un accord, entre la Communauté et les pays de l'AELE, sur la participation des ces derniers à la procédure d'information sur les projets de règles techniques.

Sur le plan politique, cette demande est généralement présentée par les intéressés comme se situant dans le fil de la déclaration commune de Luxembourg d'avril 1984.

(53) La procédure de la directive est déjà étendue aux pays de l'AELE en ce qui concerne l'information en matière de projets de normes et de programmes de normalisation. Un échange d'informations sur les projets de règles techniques est également instauré dans le « Code des normes » du GATT, mais celui-ci présente des différences sensibles avec le mécanisme instauré par la directive 83/189/CEE ; parmi celles-ci figure notamment la faculté d'appréciation de la part des États membres, de l'influence, notable ou non, que la règle technique projetée est susceptible d'avoir sur les échanges commerciaux des autres États membres.

(54) *Supra* point II E.

(55) Ce groupe d'experts de la Commission s'occupe des problèmes horizontaux liés à l'élimination des entraves techniques aux échanges entre États membres.

Lors de la réunion de Reykjavik du 5 juin 1986 entre les ministres de l'AELE et M. De Clercq, membre de la Commission, il a d'ailleurs été décidé d'échanger des informations sur les législations techniques et d'avoir des consultations dans les cas où des entraves techniques pourraient être créées du fait de telles législations.

Au plan économique, les États membres qui souhaitent l'extension de la procédure excipent de l'importance des marchés à l'exportation que représentent pour eux certains des pays de l'AELE, et de l'intérêt à maintenir d'excellentes relations avec ces pays industriels hautement développés. Par ailleurs, depuis que la Communauté a affirmé son intention de réaliser l'achèvement du marché intérieur d'ici à 1992, les pays de l'AELE se déclarent préoccupés — et la Communauté partage ce souci — par une possible nouvelle division de l'Europe, en matière économique, en cas de développement non parallèle du programme communautaire et des relations CEE-AELE.

Cette convergence de vues n'empêche pas, toutefois, d'éprouver des hésitations sur la possibilité d'étendre à des pays tiers, dans sa totalité, la procédure instaurée par la directive 83/189/CEE. Cette dernière prescrit la confidentialité des informations fournies, tant pour la Commission que pour les États membres ; en tout état de cause, une extension de la directive 83/189/CEE aux pays de l'AELE supposerait une modification de la directive sur ce point. Bien plus, d'un point de vue politique, on imagine mal comment des États tiers pourraient émettre des avis circonstanciés à l'encontre de projets élaborés par des États membres de la Communauté, qui entraîneraient un report de leur adoption ; d'un point de vue juridique, on peut aussi s'interroger sur le fondement des réactions auxquelles donnerait lieu l'échange des projets. En outre, une telle extension de la procédure prévue par la directive 83/189/CEE déploierait ses effets dans l'ordre juridique international, avec un élément de complexité provenant du fait que la Communauté ne s'y trouverait pas en face d'un ensemble comparable au sien, mais de pays individuels.

A cet égard, il convient de rappeler qu'en cas d'extension, par voie d'accords internationaux, d'un mécanisme communautaire contribuant à régir leurs relations commerciales, les États membres sont en droit de demander à leurs cocontractants de garantir une réciprocité absolue des obligations et des droits. Ce principe est difficile à mettre en œuvre, compte tenu de la spécificité communautaire ; il suffit, à cet égard, d'évoquer la sanction du non-respect par les États membres de la Communauté de leurs obligations découlant de la directive 83/189/CEE : chacune de ces obligations est assortie d'une sanction juridictionnelle, qui lui confère une vigueur certaine. Le maintien de l'efficacité de la directive dépend des contrôles et des sanctions qui s'y attachent, et devrait être garanti par les pays de l'AELE. Or, ceux-ci ne peuvent offrir au niveau du mécanisme juridictionnel des garanties comparables à celles de la Communauté. Autre exemple : les propositions de directives concernant des produits tombant dans le champ d'application de la directive 83/189/CEE n'ont pas d'équivalent au niveau de l'AELE.

Par ailleurs, le principe de réciprocité doit être également pris en compte par rapport aux autres accords qui lient la Communauté et ses États membres, en particulier le GATT. Toute convention signée par une partie des États membres du GATT doit être conforme aux exigences de cet accord. L'extension de la directive 83/189/CEE aux pays de l'AELE aurait comme effet de créer une transparence privilégiée entre les intéressés. Au sein du GATT,



la Communauté ne pourrait donc plus, sans violer la clause de la nation la plus défavorisée, refuser à d'autres pays tiers l'extension à leur profit des avantages accordés.

S'il paraît donc difficile d'étendre la totalité de la procédure d'information communautaire aux pays de l'AELE, on peut toutefois, compte tenu de la décision des ministres de ces États du 14 décembre dernier, et en partant de l'hypothèse d'une ratification de cette décision par les parlements de ces États, imaginer que des passerelles puissent être jetées entre les deux systèmes, afin d'assurer une information réciproque. Ainsi, un accord pourrait porter sur un échange, entre la Commission et le secrétariat de l'AELE, des projets de réglementations techniques notifiés, dans le cadre de chacun des deux instruments. Le système pourrait prévoir une période automatique de *statu quo* de trois mois, au cours de laquelle s'échangeraient des commentaires sur les textes notifiés. On peut toutefois se demander si ces commentaires devraient — et pourraient — exprimer une position commune de la Communauté ou des pays membres de l'AELE.

Un tel accord devrait être conclu entre la Communauté et chacun des pays de l'AELE, sur base de l'article 113 du traité CEE. Il faudrait donc qu'un mandat de négociation en ce sens soit donné à la Commission par le Conseil, ce qui supposerait que tous les États membres partagent les mêmes vues sur l'extension. En outre, pour que le mécanisme soit praticable, il conviendrait que les pays membres de l'AELE acceptent les mêmes dispositions.

A ces difficultés s'en ajouteraient d'autres, lors du fonctionnement de la procédure. Ainsi, notamment, devrait être tranché le problème juridique, auquel il a été fait allusion plus haut, de la délimitation du contenu de la notion de « mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative » dans le contexte des accords de libre-échange conclus entre la Communauté et les pays membres de l'AELE. La portée de cette notion devrait en effet être connue pour permettre aux deux parties d'émettre des commentaires sur les dispositions envisagées susceptibles d'entraver les échanges entre les pays des deux groupes. Or, dans l'arrêt *Polydor* (56), la Cour de justice, interrogée sur la portée de deux dispositions de l'accord entre la Communauté économique européenne et la République portugaise, signé à Bruxelles le 22 juillet 1972, rédigées en des termes identiques à ceux des articles 30 et 36 du traité CEE, a donné à ces dispositions une interprétation différente de celle donnée aux dispositions du traité précitées. Se ralliant aux observations de la Commission, la Cour a estimé que la « similitude des termes n'est pas une raison suffisante pour transposer au système de l'accord (une) jurisprudence (...) qui détermine, dans le cadre de la Communauté, le rapport entre la protection des droits de propriété industrielle et commerciale et les règles relatives à la libre circulation des marchandises ». Cette jurisprudence s'explique, selon la Cour, par la finalité du traité CEE ; ce dernier vise « à la formation d'un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possible de celles d'un marché intérieur » (57). L'examen de l'accord permet de constater que ses dispositions, bien qu'établissant la suppression inconditionnelle de certaines restrictions aux échanges entre la Communauté et le

Portugal, telles les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent, n'ont pas cette finalité. « Il en découle que, dans le cadre de l'accord, des restrictions aux échanges de marchandises peuvent être considérées comme justifiées par des raisons de protection de la propriété industrielle et commerciale dans une situation où leur justification ne saurait être admise à l'intérieur de la Communauté » (58). « En l'espèce, une telle distinction s'impose d'autant plus que les instruments dont dispose la Communauté pour parvenir, à l'intérieur du Marché commun, à l'application uniforme du droit communautaire et à l'abolition progressive des disparités législatives, ne trouvent pas d'équivalent dans le cadre des relations entre la Communauté et le Portugal » (59).

Si l'argumentation de la Cour est, du point de vue juridique, contestable en plusieurs points — ainsi notamment, on voit mal comment l'objet spécifique de la protection de la propriété intellectuelle peut être différent, selon que l'on se trouve dans un marché commun ou dans une zone de libre-échange —, on peut toutefois comprendre que la Cour ait voulu conférer aux dispositions de l'accord concernées une portée différente de celle des articles 30 et suivants du traité CEE, qui s'inscrivent dans le système d'un marché unique, et permettent de limiter le pouvoir réglementaire des États membres à ce qui est strictement nécessaire à la poursuite d'objectifs reconnus légitimes par le droit communautaire.

La portée des dispositions reproduisant les articles 30 et suivants du traité CEE, contenues dans les accords conclus entre la Communauté et les pays de l'AELE devra toutefois être précisée en cas d'extension, même partielle, de la directive 83/189/CEE à ces pays, si l'on veut éviter que les commentaires émis dans ce contexte par les deux parties ne se limitent à des détails techniques, sans fondement juridique.

VII. — Considérations finales

La présente étude a montré le fonctionnement de la directive 83/189/CEE, tant d'un point de vue purement procédural qu'en ce qui concerne l'analyse juridique des projets nationaux de réglementations techniques. Elle a également évoqué un avenir proche — la modification de la directive — ainsi qu'une hypothèse plus lointaine, encore incertaine, celle de la collaboration avec les pays de l'AELE.

(58) Par contre, dans l'arrêt « *Pabst et Richarz* » du 29 avril 1982 (aff. 17/81, Rec. p. 1331), la Cour a reconnu à une disposition de l'accord d'association entre la Communauté et la Grèce, rédigée en des termes identiques à ceux de l'article 95 du traité CEE, une fonction identique à celle de cet article, au motif qu'elle s'insère dans un ensemble de dispositions ayant pour objet de préparer l'entrée de la Grèce dans la Communauté, par l'établissement d'une union douanière, par l'harmonisation des politiques agricoles, par l'introduction de la libre circulation des travailleurs et par d'autres mesures d'adaptation progressive aux exigences du droit communautaire (considérant 26).

(59) Considérants 19 et 20.

(56) Arrêt du 9 février 1982, aff. 270/80, Rec. p. 329.

(57) Considérant 18 *in fine*.

Cette présentation serait incomplète si elle ne se terminait pas par un constat, portant sur les résultats tangibles des efforts déployés par la Commission et les États membres.

Force est de constater que bon nombre de textes de projets qui s'échangent dans le cadre de la directive présentent encore des lacunes au regard du droit communautaire. Mais des signes d'amélioration apparaissent, encourageants.

Tout d'abord, certains projets contiennent, dès qu'ils parviennent à la Commission, des clauses que cette dernière a « apprises » aux États membres. Pratiquement aucun texte, antérieur à 1984, ne reflète de manière aussi explicite que certains de ceux notifiés aujourd'hui la jurisprudence de la Cour, en matière de reconnaissance mutuelle notamment.

Autre raison de considérer la directive 83/189/CEE comme un instrument de prédilection pour l'achèvement du Marché intérieur : même si les rédacteurs de projets nationaux « se trompent » encore quelquefois au départ,

il faut reconnaître la bonne volonté que les États membres mettent à corriger ces erreurs avant l'adoption des textes. Le fait que leurs partenaires sont informés de leur comportement n'est certainement pas sans influence sur la conduite des États membres. Celle-ci s'explique également par le fait qu'il s'agit de modifier des textes qui sont encore à l'état de projets.

Enfin, si le pourcentage d'avis circonstanciés émis par la Commission ne diminue pas, au fil du temps, la lecture de ceux-ci permet de constater que la Commission affine progressivement son jugement. Elle ne se bat plus toujours, comme auparavant, contre des infractions flagrantes, mais cherche également à assurer au mieux la rédaction de textes clairs, informant de façon complète les opérateurs économiques de leurs droits.

Alors, nous ne pouvons que souhaiter que tous ceux qui sont concernés, de près ou de loin, par le fonctionnement de la directive 83/189/CEE prennent conscience du fait que la Communauté s'est dotée, avec elle, d'un instrument privilégié, qui doit recevoir l'attention et les moyens qui lui sont nécessaires.



LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES : BILAN ET PERSPECTIVES

José Luis LINAZASORO

*Direction générale de politique régionale
Commission des Communautés européennes*

Première partie : l'État de la coopération transfrontalière dans la Communauté

A. LES DIFFÉRENTS MODES D'ACTION

La coopération transfrontalière se réalise à plusieurs niveaux. D'une part il existe une coopération intergouvernementale, coopération classique dans les relations internationales. D'autre part il existe une coopération des « autorités ou collectivités territoriales ».

1. La coopération intergouvernementale

a. La Commission germano-néerlandaise d'aménagement du territoire

L'accord entre le gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a été signé en 1976. Il prévoit que les deux gouvernements « se consultent mutuellement au sujet des problèmes d'aménagement du territoire, afin d'harmoniser les plans et les mesures d'ordre spatial, en particulier dans les régions frontalières ».

b. La Commission germano-belge d'aménagement du territoire

L'accord entre le gouvernement du Royaume de Belgique et la République fédérale d'Allemagne a été signé en 1971.

c. D'autres traités ou accords portant sur des domaines particuliers ont été signés :

— Traité entre la République fédérale et les Pays-Bas portant sur le règlement de la coopération dans l'estuaire de l'Ems (traité Ems-Dollar 1963).

— Accord entre le gouvernement du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie et le gouvernement des Pays-Bas sur la coopération pour l'établissement du parc naturel Maas-Schwalmnette (1976).

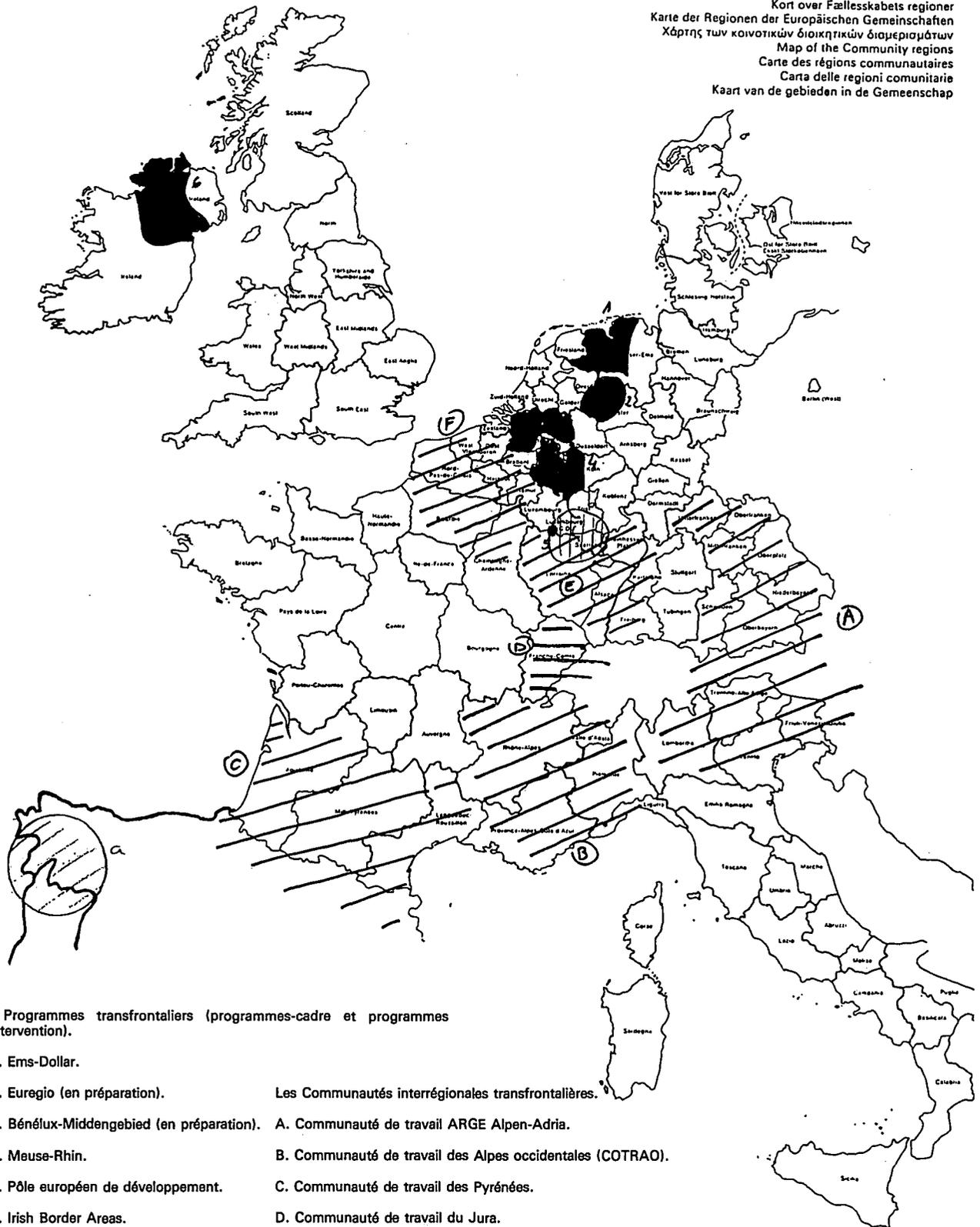
d. L'union économique Bénélux : la concertation transfrontalière en matière d'aménagement du territoire

La décision du Comité des ministres du 13 mars 1974 consacre l'obligation de consulter les autorités compétentes de l'autre côté de la frontière lors de la préparation des plans régionaux et de secteurs le long des frontières intra-Bénélux.

e. La coopération franco-espagnole

L'essentiel de la coopération transfrontalière s'est effectué dans le cadre de la Commission internationale des limites des Pyrénées, qui a été constituée en 1876. Sa mission est de résoudre les divers problèmes dérivés de l'application du traité des Pyrénées de 1659. Elle a des facultés d'enquête, d'études, de conciliation et émet dans les formes diplomatiques des propositions et recommandations aux gouvernements français et espagnol.

Kort over Fællesskabs regioner
Karte der Regionen der Europäischen Gemeinschaften
Χάρτης των κοινοτικών διοικητικών διαμερισμάτων
Map of the Community regions
Carte des régions communautaires
Carta delle regioni comunitarie
Kaart van de gebieden in de Gemeenschap



• Programmes transfrontaliers (programmes-cadre et programmes d'intervention).

1. Ems-Dollar.

2. Euregio (en préparation).

3. Bénélux-Middengebiet (en préparation).

4. Meuse-Rhin.

5. Pôle européen de développement.

6. Irish Border Areas.

En phase d'étude :

a. Galicia-Norte Portugal.

b. Sarre-Lorraine-Luxembourg.

Les Communautés interrégionales transfrontalières.

A. Communauté de travail ARGE Alpen-Adria.

B. Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO).

C. Communauté de travail des Pyrénées.

D. Communauté de travail du Jura.

En cours de négociation :

E. Communauté des régions du Rhin supérieur.

F. Communauté des régions de l'Europe du Centre et du Nord-Ouest.



La Commission internationale des Pyrénées n'a pas mandat pour traiter des problèmes d'aménagement du territoire et de développement économique. Le 31 janvier 1985 a été signé à Madrid entre le ministre français du Plan et de l'Aménagement du Territoire et le ministre espagnol des Travaux Publics et de l'Urbanisme, un accord portant sur la coopération dans les secteurs d'intérêt commun. Dans le cadre de cet accord, deux groupes de travail franco-espagnols ont été constitués :

i) un groupe de travail communication, qui a pour mandat d'expertiser les liaisons transpyrénéennes routières d'intérêt national ;

ii) un groupe de travail sur le développement du massif pyrénéen, ayant pour but la définition de thèmes d'action de coopération transfrontalière dans l'optique d'un véritable développement intégré du massif.

f. Les commissions Sarre-Lorraine-Luxembourg

La coopération entre la Sarre et la Lorraine s'est concrétisée le 19 février 1970 par la création de la Commission intergouvernementale franco-allemande à laquelle le Luxembourg a adhéré par la suite.

Afin de rendre la coopération transfrontalière plus efficace, la Commission intergouvernementale décidait le 29 septembre 1971 la création de la Commission régionale Sarre-Lorraine-Luxembourg.

g. Dans le chapitre de la coopération intergouvernementale il faut aussi mentionner la Commission tripartite Alsace-canton de Bâle-Baden-Würtemberg et Rhénanie-Palatinat.

2. La coopération transfrontalière décentralisée

A côté des organes interétatiques officiels de coopération transfrontalière, d'autres organes de coopération se sont constitués au niveau régional ou local.

a. Les communautés de travail interrégionales

Ce sont des institutions consultatives qui ne modifient en rien l'ordre des compétences nationales prévu par le droit interne. De nature politique, leur rôle est de faire des recommandations à l'égard des autorités compétentes des parties contractantes.

L'organe législatif de ces communautés est toujours une assemblée plénière, qui définit le cadre des travaux, imprime les impulsions nécessaires au niveau politique et contrôle les activités des autres organes. Elle se réunit une ou deux fois par an.

Les travaux sont ensuite confiés à des commissions, qui le plus souvent s'occupent de : liaisons routières et transports, environnement, tourisme, affaires culturelles, aménagement du territoire...

Les résolutions adoptées, requérant le vote à l'unanimité, ont force de recommandation.

La fonction de telles institutions politiques est donc celle de fixer les politiques et les tendances, sans pour cela s'occuper toujours de leur exécution.

D'autre part, elles sont confrontées à un problème financier, car le budget est seulement destiné à satisfaire les exigences principales de secrétariat et de fonctionnement. A moyen terme, l'idée d'un budget effectif pour

la réalisation d'études ou d'investissements apparaît difficilement réalisable.

Cinq communautés de travail interrégionales ont été créées jusqu'à aujourd'hui :

— l'ARGE-ALP (Länder, régions et cantons des Alpes centrales), née à l'initiative des dirigeants régionaux tyroliens en 1972, s'est appuyée sur la résolution de Bonn que venaient d'adopter les ministres de l'Aménagement du Territoire et du Conseil de l'Europe réunis pour la première CEMAT en 1970 ;

— l'ALP-ADRIÁ (communauté de travail des Länder et des régions des Alpes orientales) a été créée en 1978 à Venise. Son statut constitutif ne jouit pas d'un statut juridique international, mais est à considérer comme une convention politique ;

— la COTRAO (communauté de travail de régions et cantons des Alpes occidentales). Son protocole d'accord a été signé à Marseille le 2 avril 1982 ;

— la communauté de travail des Pyrénées, signée à Bordeaux le 4 novembre 1983, a été conçue à Jaca (Espagne), lors de la conférence des régions pyrénéennes ;

— la convention instituant la communauté de travail du Jura a été signée le 3 mai 1985 à Dèlemont.

b. D'autres institutions locales et régionales ; notamment dans la frontière entre le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie d'une part, les Pays-Bas et la Belgique d'autre part, on peut citer les organisations suivantes :

- l'Euregio,
- la Regio Rhein-Waal,
- la Grenzregio Rhein-Maas-Nord,
- Euregio Maas-Rhein,
- la communauté de travail Grenzland Kreis Heinsberg-Limburg.

Parmi ces institutions dont il faut souligner l'absence d'un cadre juridique de droit public, l'Euregio est un bon exemple. Il s'agit d'une association transnationale qui regroupe trois institutions administratives des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne. Première assemblée communale et parlementaire, le financement de ses activités résulte pour environ 2/3 de fonds propres.

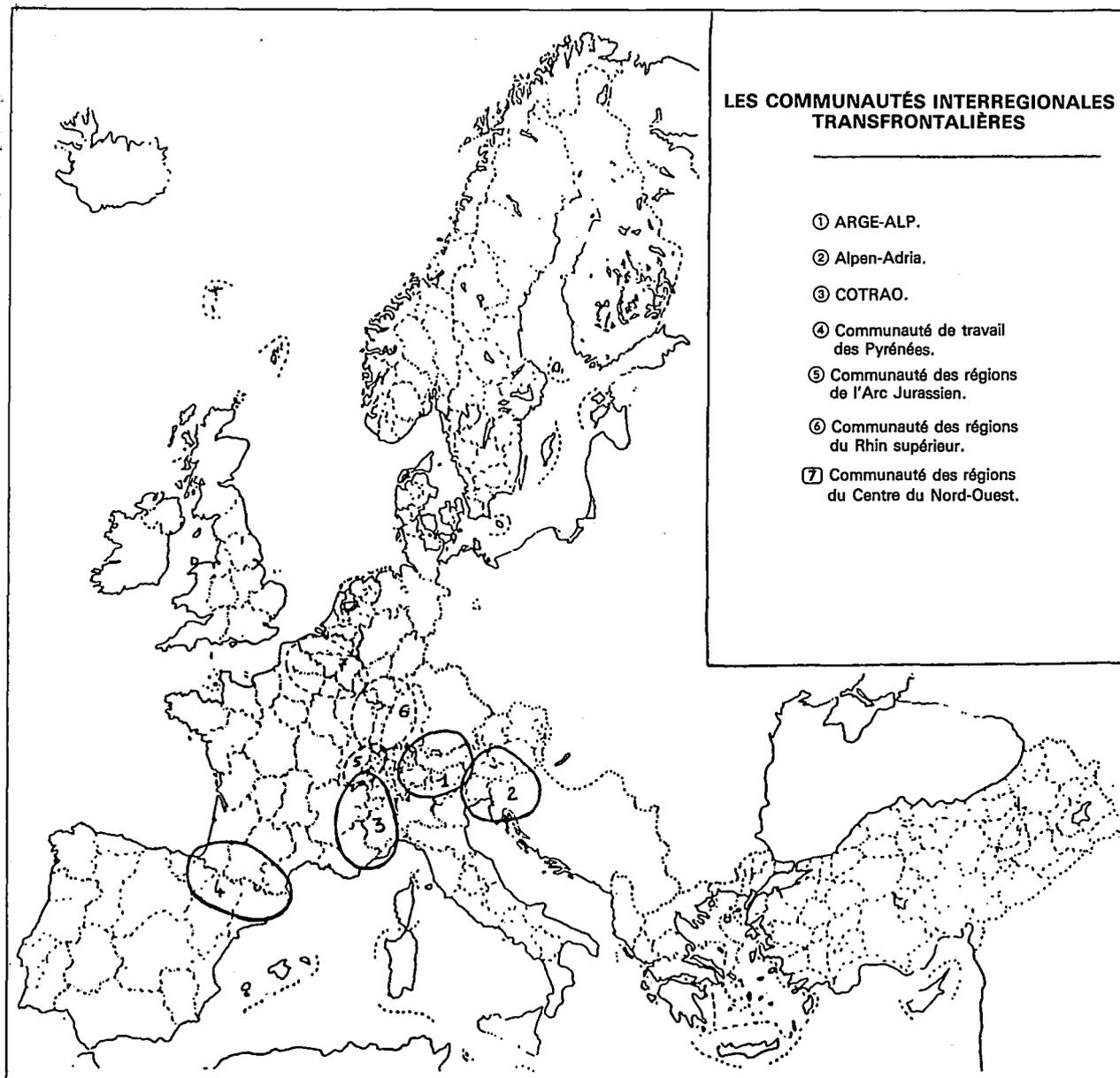
3. Outre la coopération transfrontalière proprement dite, à savoir celle contenant des frontières terrestres et dans laquelle entrent souvent en jeu des affinités économiques, géographiques et culturelles, il faut aussi tenir compte des possibilités de coopération dans d'autres zones telles que :

- France, Grande-Bretagne, Belgique, autour du tunnel sous la Manche,
- Italie, Grèce,
- Corse, Sardagna.

B. LES ACTIONS ENTREPRISES EN VUE D'AVOIR ACCÈS AUX FONDS COMMUNAUTAIRES (CEE)

1. Les programmes d'intervention

Ces programmes s'adressent principalement au Fonds régional et sont élaborés en vue de l'obtention de subventions. Les programmes d'intervention, parmi lesquels on peut compter les « programmes concernant la mise en valeur de potentiel de développement endogène » sur base de l'article 15 du règlement (CEE) n° 1787/84 ou les programmes nationaux d'intérêt communautaire (PNIC), sont limités aux zones d'aide établies par les États membres en application de leurs régimes d'aide à finalité régionale.



« Pôle européen de développement »

Par une « déclaration commune », les gouvernements de France, Belgique et Luxembourg décident en juillet 1985 d'unir leurs efforts pour mettre en œuvre une action commune de coopération transfrontalière. L'aire d'action est constituée par un espace économique et social englobant le territoire de trois communes limotrophes — Aubange (Belgique), Longwy (France) et Pétange (Luxembourg) — touchées par la crise sidérurgique.

Le programme présenté à la Commission des CE a reçu l'avis positif du comité FEDER pendant sa réunion du 26-27 novembre 1986 puis a été adopté par la Commission sous forme de trois PNIC, un pour chacun des États concernés.

2. Les programmes-cadre transfrontaliers

Ils constituent le cadre des mesures et des actions futures de tous les organismes d'investissement et de décision participants ou presentis et fixent également certaines priorités pour ces actions.

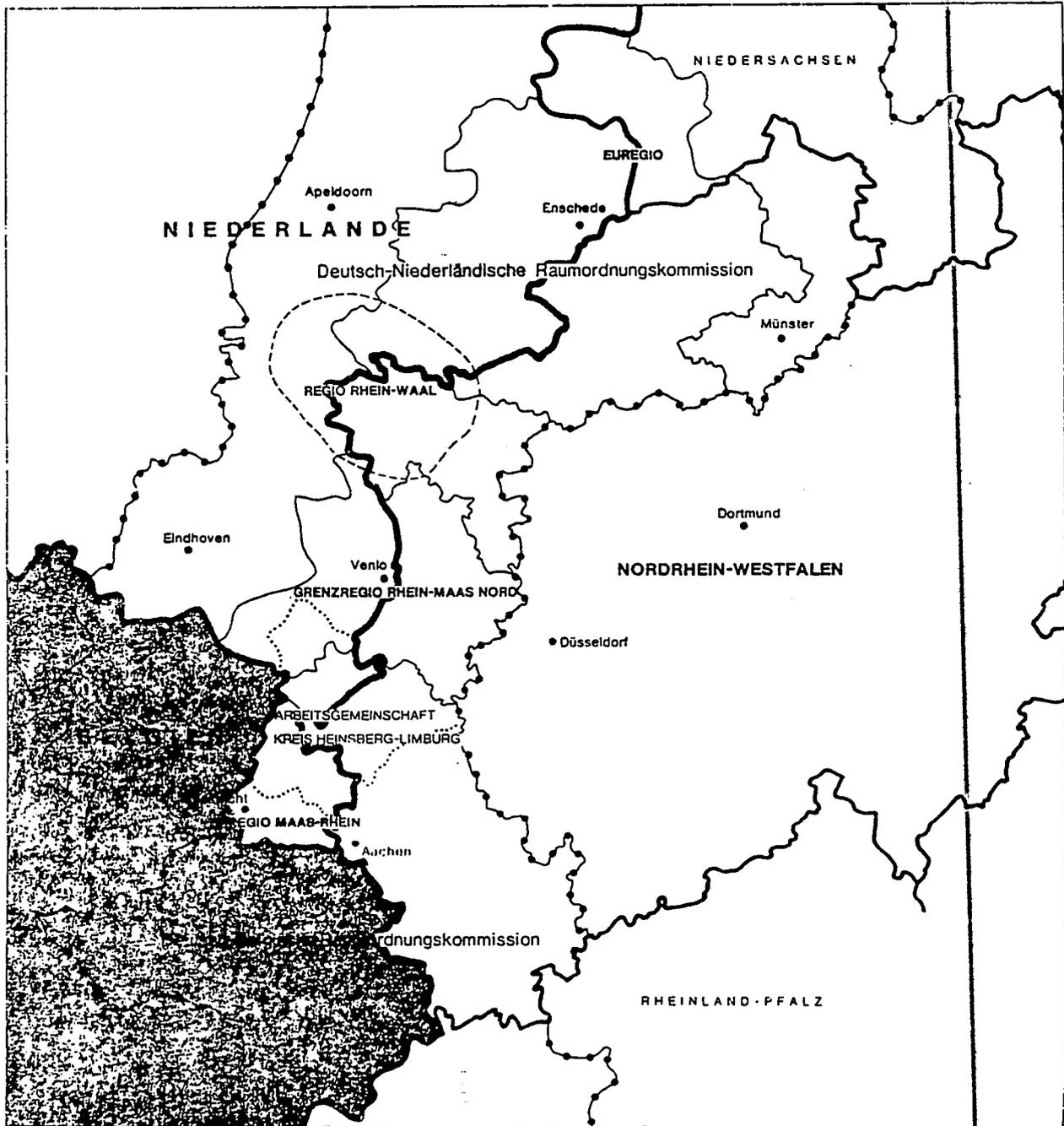
Un tel programme ne s'adresse pas exclusivement au Fonds régional ou à d'autres instruments financiers communautaires et il peut aussi bien s'étendre sur des régions FEDER que sur d'autres.

Les programmes de développement régional transfrontaliers :

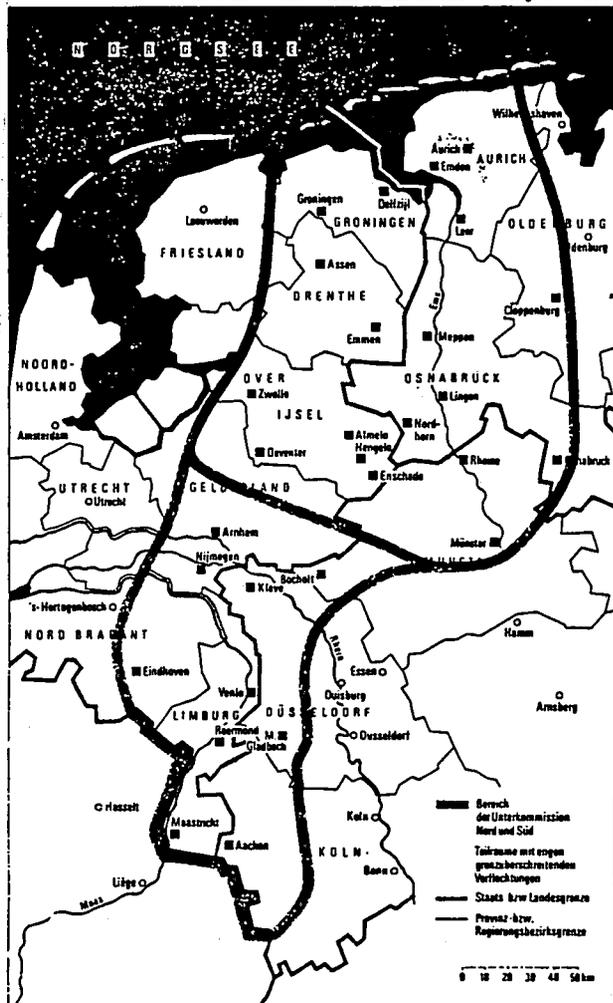
— s'inspirent du « schéma des programmes de développement régional » adopté par le Comité de politique



Situation et étendue des régions frontalières aux frontières communes de la Belgique, des Pays-Bas et de la Rhénanie du Nord - Westphalie



Bereich der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission



Quelle der Karte : Hans Meffert, Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission 1967/1977 - Dokumentation. Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover 1978.

régionale (J.O. n° C 69/2 du 24 mars 1976). Ces programmes comportent en règle générale cinq chapitres :

1. Analyse économique et sociale
2. Objectifs de développement
3. Actions de développement
4. Ressources financières
5. Mise en œuvre

— transposent dans la pratique la recommandation de la Commission du 9 octobre 1981 au sujet de la coordination transfrontalière en matière de développement régional (J.O. n° L 321/27 du 10 novembre 1981) ;

— naissent à l'initiative des régions concernées. Ils sont élaborés par les organes régionaux concernés sous l'égide d'un comité de pilotage (steering committee) comprenant outre des fonctionnaires de la Commission et des administrations nationales, des représentants régionaux.

Le premier programme transfrontalier fut établi pour la région Ems-Dollard en 1978 et mis à jour en 1981. Les travaux préparatoires d'un nouveau programme ont commencé en janvier 1986.

Le programme de 1978 avait donné lieu à un rapport du Comité de politique régionale du 15 février 1979.

Le programme d'action transfrontalière pour l'Euregio Meuse-Rhin, élaboré sur base d'une étude cofinancée par la Commission, concerne les provinces de Liège et de Limbourg (Belgique), la région de Aachen (République fédérale allemande) et le Herstrukturierungsgebiet (Pays-Bas). Il a été remis à la Commission le 30 juin 1986.

Deux autres programmes sont en cours de préparation :

- Euregio (République fédérale allemande/Pays-Bas),
- Bénélux Middengebied (Belgique/Pays-Bas).

La Commission intergouvernementale franco-germano-luxembourgeoise a décidé, au cours de sa réunion du 24 avril 1986 à Metz, la reprise des travaux concernant un programme de développement transfrontalier (1).

D'autres tentatives d'élaboration de programmes transfrontaliers ont été faites (l'une pour les régions Nord Pas-de-Calais/Flandre occidentale-Hainaut, l'autre à la frontière germano-danoise), mais elles se sont heurtées à des réticences des gouvernements nationaux.

3. Action communautaire spécifique de développement régional contribuant à l'amélioration de la situation économique et sociale des zones frontalières de l'Irlande et de l'Irlande du Nord.

Cette action, régie par les règlements (CEE) n° 2619/80 du 7 octobre 1980 et règlement (CEE) n° 3637/85 du 17 décembre 1985 prolongeant et étendant l'action spécifique, a pour objectif d'améliorer la situation économique et sociale des zones frontalières communes à l'Irlande et au Royaume-Uni.

L'action communautaire spécifique a été décidée en vertu de l'article 13 de l'ancien règlement (CEE) n° 724/75 : « Le Conseil se déclare prêt à examiner, sur proposition de la Commission, toute demande d'intervention concernant des problèmes frontaliers dans les régions les plus méritantes de la Communauté ».

CONCLUSION DES PARTIES A ET B

Si on essaie de faire une évaluation de la coopération transfrontalière selon le degré de réalisation pratique, on peut distinguer trois niveaux :

1. Une coopération de nature notamment politique et culturelle (voir les Communautés interrégionales transfrontalières), centrée autour d'un modèle de type parlementaire et dont le but essentiel est de favoriser les échanges d'information en vue d'une meilleure connaissance mutuelle.

2. Comprenant une zone géographiquement plus limitée, certaines régions ont mis leurs efforts en commun et élaboré des programmes-cadre qui constituent une première tentative de programmation transfrontalière.

Adressés à tous les organismes d'investissement et de décision, ces programmes ont connu un nouvel élan

1) Le Parlement européen a noté une résolution sur un programme intégré transfrontalier en faveur de la région frontalière minière et sidérurgique Sarre-Lorraine-Luxembourg (J.O. n° C 176/1986/07/14/P. 168).



avec l'approche par programme introduit par le nouveau règlement FEDER (par exemple, le programme transfrontalier Ems-Dollar, qui déjà en 1979 avait fait l'objet d'une première étude, est en train d'être réaménagé dans le but de pouvoir bénéficier des possibilités d'aides du Fonds régional européen).

3. Il y a pour terminer les programmes d'intervention élaborés conformément aux dispositions communautaires (actions communautaires spécifiques, PNIC, programme communautaire). Les programmes (voir Pôle européen de développement) proposent un certain nombre d'actions concrètes cofinancées par le FEDER.

C. LES TEXTES RÉGISSANT LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

1. Les textes communautaires

a. Recommandation de la Commission du 9 octobre 1981 sur la coordination transfrontalière en matière de développement régional. S'appuyant sur le programme Ems-Dollar, la Commission considère que dans la coordination des politiques de développement régional les régions frontières internes de la Communauté présentent souvent des problèmes spécifiques, notamment lorsqu'il s'agit de régions ou de zones de développement ou de reconversion. La Commission déclare son intention :

- d'examiner avec une attention particulière les programmes de développement des régions et,
- d'accorder une priorité au financement d'études devant permettre une meilleure coordination dans l'établissement des programmes de développement régional concernant les régions frontières (soulignons que le texte ne parle pas en termes de coordination transfrontalière mais en termes de régions frontières) et recommande aux États membres, lorsqu'il s'agit de régions ayant une frontière commune avec des régions d'un autre État membre, de prendre les contacts appropriés en vue d'établir une coordination portant notamment sur l'analyse économique et sociale, les objectifs de développement et les actions de développement.

La Commission invite les États membres à examiner la possibilité d'établir en commun des programmes transfrontaliers pour les zones les plus proches des frontières, notamment dans le domaine des investissements en infrastructures économiques et sociales et de protection de l'environnement.

b. Règlement du Conseil (CEE) n° 1787/84 sur base de la recommandation de 1981. Le règlement relatif au Fonds européen de développement régional fait allusion à la coopération transfrontalière sous un double aspect :

- un aspect général de type politique, qui reprend les dispositions de la recommandation de la Commission concernant la coordination transfrontalière. En effet, le nouveau règlement du Fonds indique que les États membres s'efforcent d'assurer, dans le cadre de leurs relations bilatérales, une coordination transfrontalière de développement régional. Dans ce contexte, ils favorisent la coopération entre les instances régionales et locales concernées (art. 1.3) ;
- un aspect concret centré sur les interventions. En effet, dans l'appréciation des programmes, la Commission tient compte du caractère frontalier des zones ou régions concernées. (Le caractère frontalier est un critère à prendre en considération dans la méthode d'appréciation de l'intérêt communautaire des interventions du FEDER).

c. Communication de la Commission du 8 octobre 1985 sur la question des populations frontalières

La Commission soutient l'idée que c'est dans le cadre de la politique régionale qu'il convient de se préoccuper des problèmes que connaissent les citoyens européens des zones frontalières, situées à la périphérie des États membres. Elle déclare son intention de poursuivre son effort en faveur des programmes de développement régional pour les régions transfrontalières.

La Commission ne prévoit pas de recommander d'associer les régions transfrontalières au moyen d'organes inter-régionaux communs de type unique. Elle est d'avis que les réalisations qui, du type de celle de d'Euregio, se manifestent dans diverses régions frontalières dans la Communauté, répondent mieux aux situations concrètes de ces régions que tout schéma institutionnel préétabli (voir le projet de proposition de règlement du Conseil portant à la création d'associations régionales transfrontalières (euro-associations), J.O. n° C 293/40 du 13 décembre 76).

2. La convention-cadre européenne du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

Elle fut ouverte à la signature le 21 mai 1980 lors de la 4^e conférence des ministres européens responsables des collectivités locales à Madrid, et elle est entrée en vigueur le 22 décembre 1981. Son but, même si elle n'a pas un effet direct sur le droit national, est de persuader les États d'adopter une attitude plus favorable vis-à-vis de la coopération transfrontalière.

La convention-cadre fournit le cadre adéquat et donne des exemples-types de formes de coopération entre les États et/ou les collectivités locales concernées. Elle vise, d'une manière souple, à faire reconnaître que les collectivités territoriales sont habilitées à coopérer, dans certaines limites, au-delà des frontières et permet d'encourager cette coopération, notamment dans les domaines de la protection civile, de l'assistance sanitaire, de l'éducation, des transports et de l'environnement.

Le Parlement européen a invité le Conseil à donner mandat à la Commission de ratifier cette convention-cadre. Parmi les suites données à la convention-cadre, retenons la convention Bénélux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales. Signée à Bruxelles le 12 septembre 1986, elle souhaite créer pour les collectivités ou autorités territoriales la possibilité de coopérer sur la base de droit public. (Voir aussi l'accord entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède concernant la coopération transfrontalière au niveau des collectivités locales le 26 mai 1977).

Deuxième partie : quel contenu pour l'action transfrontalière ?

A. CONFRONTATION DES TRAVAUX DÉJÀ ENTREPRIS

Dans les propositions faites dans les différents programmes et études, on peut trouver un certain nombre de points communs :

1. Présence systématique d'un élément concernant la formation professionnelle

Du point de vue financier son importance étant mineure, la présence répétée de cet élément obéit plutôt à des considérations de type politique.

a. Pôle européen de développement : il prévoit la construction d'un collège universitaire à dominante technologique.

b. Meuse-Rhin : organisation d'un centre commun de formation professionnelle ainsi qu'un meilleur échange d'informations quant au marché de l'emploi.

c. Sarre-Lorraine-Luxembourg (groupes de travail) : des études ont été entamées en vue de créer un institut supérieur franco-allemand de technique et d'économie implanté à Sarreguemines et une école des hautes études internationales et de commerce à Metz.

d. Galicia-Norte Portugal (mémoire de demande de cofinancement) : mise en place de programmes de formation professionnelle pour jeunes agriculteurs.

e. Euregio : construction d'un institut de formation suprarégional.

La Commission, dans sa communication au Conseil du 8 octobre 1985, a signalé l'importance d'accorder une attention particulière à l'emploi dans les régions frontalières et à l'organisation du marché frontalier du travail.

Dans ce domaine, sous l'impulsion de la Commission et sur la base des dispositions communautaires relatives au SEDOC (système européen de diffusion des offres et des demandes d'emploi en compensation communautaire), plusieurs initiatives ont déjà été prises par les États membres. La plus avancée est celle réalisée par la République fédérale d'Allemagne et la France qui, sur la base d'une convention bilatérale, ont instauré un système informatisé pour l'échange des offres et des demandes d'emploi de part et d'autre de la frontière entre les services de l'emploi de Strasbourg et de Wissembourg du côté français, et d'Offenburg, de Rastatt, de Karlsruhe, de Pirmasens et de Landau, du côté allemand. Cette convention a une valeur d'expérience pilote à suivre avec attention. La Commission, en accord avec les services de l'emploi des États membres, a mis à l'étude la possibilité d'étudier progressivement un système analogue tout au long des frontières internes de la Communauté.

2. Le tourisme

Un certain nombre de programmes proposent des mesures pour l'amélioration de la coopération dans le domaine du tourisme visant à une meilleure exploitation des potentialités régionales en matière de tourisme.

a. Meuse-Rhin : le programme propose l'amélioration de la coopération par :

- la liaison transfrontalière des sentiers pédestres et des pistes cyclables ;
- l'édition d'un répertoire des hébergements ;
- l'installation de centrales de réservation dans les sous-régions avec interconnection des installations.

b. Ems-Dollar : mise en place de plans de développement touristique à caractère transfrontalier — Toeristische Recreatieve Ontwikkelings Plannen (TROP).

c. Euregio : sous la rubrique « Expansion des secteurs tourisme et récréation » on propose des mesures comme :

- des infrastructures de base pour le tourisme ;
- des routes touristiques ;
- création d'un groupe de travail « tourisme, temps libre et récréation ».

d. Action communautaire spécifique Irlande-Irlande du Nord : l'article 4 du règlement (CEE) n° 2619/80 du 7 octobre 1980 énumère les opérations touristiques auxquelles le Fonds peut participer :

- construction et transformation des installations d'hébergement des touristes ;
- création et développement de services communs ou d'organismes chargés d'assurer l'animation touristique ;
- mise en place d'équipements et d'infrastructures directement liés au développement du tourisme ;
- amélioration des moyens de communication avec les zones touristiques.

Les programmes élaborés sur base de ce règlement sont centrés essentiellement sur le tourisme. Malgré quelques difficultés au début, l'opération s'est déroulée à peu près normalement du point de vue des dépenses financières, dans la mesure où à partir de 1985, la mise en œuvre des mesures s'est beaucoup accélérée. En ce qui concerne l'Irlande, les engagements ont atteint 94 % de l'enveloppe globale et les paiements ont représenté 80 % des engagements. Pour le Royaume-Uni, les engagements ont atteint 68 % de l'enveloppe globale.

Cependant, il est plus difficile d'évaluer l'impact économique des actions entreprises. En effet, un certain nombre de mesures ont été perturbées en raison de la situation socio-économique des zones concernées (les attentats notamment).

3. Création de structures d'accueil

a. Pôle européen de développement : le programme prévoit un certain nombre de mesures tendant à la création et à l'amélioration des structures d'accueil :

- création d'un parc international d'activités industrielles et de services à partir des sites sidérurgiques dégradés ;
- désenclavement et aménagement des friches industrielles ;
- création d'un centre de services communs (bureau d'accueil, sociétés de conseil, équipements en télécommunication, banques de données...) ;
- promouvoir des actions de transfert de technologies.

b. Meuse-Rhin : le programme propose l'amélioration de la position concurrentielle de la région par :

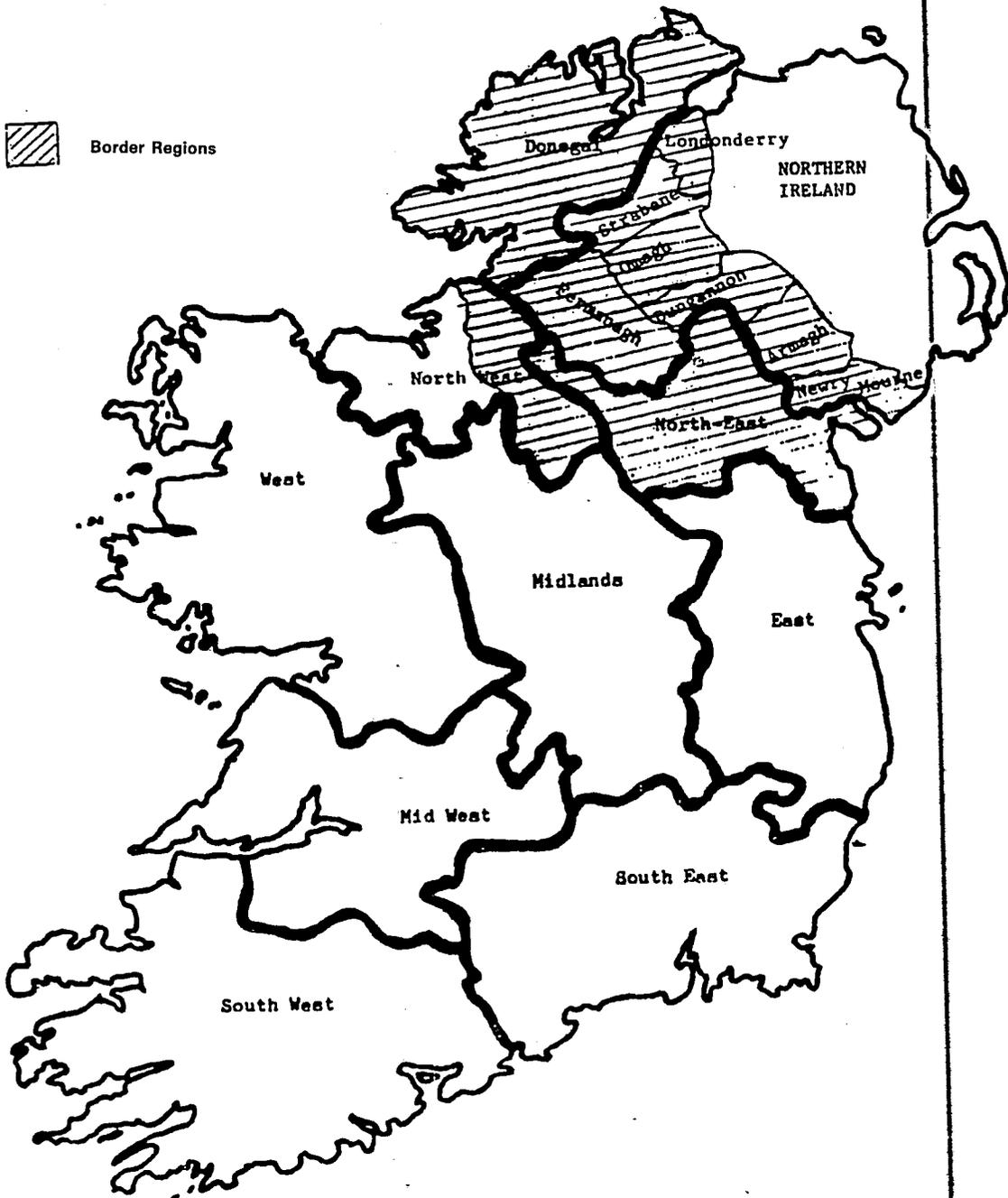
- la création d'un groupe de travail chargé du problème des transferts de technologie ;
- l'installation d'une banque de données reprenant les entreprises installées dans l'Euregio.

c. Action communautaire spécifique Irlande-Irlande du Nord : le règlement du 7 octobre 1980 prévoyait déjà un certain nombre d'actions en faveur des petites et moyennes entreprises en vue de surmonter les difficultés d'accès à l'information sur les marchés et au conseil en gestion et en organisation :

- élaboration d'analyses sectorielles ;
- création ou développement de sociétés ou autres organismes de conseil en matière de gestion ou



Border Areas (shaded) covered by Regulation (EEC) N° 2619/80



d'organisation ;

— création ou développement de services communs à plusieurs entreprises.

L'intérêt du règlement (CEE) n° 3637/85 du 17 décembre 1985 prolongeant et étendant l'action spécifique transfrontalière porte sur deux points :

— l'action est étendue géographiquement au Comté de Sligo en Irlande et couvre désormais l'ensemble des zones de l'Irlande du Nord, à l'exception de la zone urbaine de Belfast (l'action n'est plus concentrée sur les zones frontalières les plus défavorisées pour des raisons socio-politiques) ;

— dans le cadre de l'importance accrue portée par la Communauté à la politique des petites et moyennes entreprises (résolution du Conseil concernant le programme d'action pour les petites et moyennes entreprises COM (86) 445 final) ; création des centres d'entreprises et d'innovation et de l'association internationale European Business and Innovation Centres Network Asbl (EBN) ; création de la Task Force Petites et moyennes entreprises à l'intérieur de la DG III, le nouveau règlement élargit le cadre de mesures en vue de développer des services chargés d'informer les opérateurs économiques existants ou potentiels :

— promotion de l'innovation dans l'industrie et les services,

— mise en place ou développement de services d'agents d'animation économique.

En outre, les zones de l'Irlande bénéficient d'une gamme de mesures destinées à favoriser l'approvisionnement et l'utilisation du gaz naturel.

4. Les aides aux investissements

a. Considérant que le réhaussement des plafonds d'aide représente un élément important pour la diminution de l'handicap négatif caractérisant la zone, le programme « Pôle européen de développement » prévoit un système d'aides directes aux investissements productifs des entreprises s'élevant à 30 %

b. Par le biais d'aides aux investissements et de l'accès au capital à risque, l'action communautaire spécifique Irlande-Irlande du Nord veut accélérer le développement de petites et moyennes entreprises.

De cette étude comparative on peut conclure qu'il y a un certain nombre de domaines dans lesquels des possibilités d'une action transfrontalière peuvent intervenir :

i) Mise en valeur du potentiel de développement endogène :

— mesures en faveur de PME :

- accès au conseil et à l'assistance technique,
- transferts de technologie,
- l'animation économique,
- création de services communs ;

— exploitation des potentialités en matière de tourisme.

ii) Formation professionnelle : orienter les programmes de formation et les lier aux entreprises installées dans la zone.

iii) Désenclavement par des projets d'infrastructure.

Étant donné que la plupart des programmes transfrontaliers en cours concernent des régions de l'Europe cen-

trale, avec un réseau routier suffisamment développé, l'essentiel des propositions vise à améliorer la circulation ferroviaire. On peut cependant s'attendre à ce que les régions enclavées, lors de la présentation de programmes ou d'études, mettent l'accent sur des investissements lourds en infrastructure.

Ainsi, en ce qui concerne les Pyrénées, deux demandes d'étude de faisabilité ont été introduites sur base de l'article 24 du FEDER :

— demande d'octroi du concours du FEDER pour une étude de faisabilité concernant la construction du tunnel de Puymorens (Midi-Pyrénées, France). La Commission considère que, compte tenu de l'adhésion de l'Espagne, le développement de voies de communications routières appropriées à travers le massif pyrénéen présente un intérêt exceptionnel pour le développement de la région ;

— demande d'octroi du concours du FEDER pour une étude transfrontalière (Hautes-Pyrénées, France - Aragon, Espagne), ayant pour objet d'examiner la faisabilité et la rentabilité d'une liaison transpyrénéenne centrale qui établirait une liaison entre Tarbes (France) et Huesca (Espagne) : Tunnel de Gavarnie. Cet axe étant, dans une certaine mesure, concurrent de l'axe transpyrénéen-Est (col de Puymorens), les autorités françaises responsables n'ont pas marqué l'accord demandé.

— D'autre part, la communauté de travail des Pyrénées a l'intention de demander l'octroi du concours du FEDER pour la réalisation d'une étude de faisabilité en vue d'une éventuelle rénovation de la voie ferrée Pau - Canfranc - Zaragoza.

iv) Mise en place de systèmes d'aides permettant de surmonter les handicaps propres aux régions frontalières ; il y a souvent des surcoûts dus tantôt aux frais de transport qu'au fait que, les entreprises, se trouvant d'un côté et de l'autre d'une frontière étatique, ne font pas partie du même marché, ce qui implique des problèmes d'information, de main-d'œuvre, de concurrence, etc.

B. LES POSSIBILITÉS D'INTERVENTION

1. Typologie des régions frontalières

Une nouvelle tendance qui consiste à dépasser la politique régionale horizontale est en train de se dégager, pour se diriger vers une politique adaptée aux caractéristiques des régions. En ce qui concerne les régions frontalières, une distinction pourrait être faite entre :

a. Les régions enclavées, dans lesquelles des investissements lourds en infrastructure peuvent se justifier :

- Irlande-Irlande du Nord,
- Espagne-France (Pyrénées centrales),
- Espagne-Portugal.

b. Il y a d'autres régions transfrontalières dont l'infrastructure routière est bien développée et qui disposent suffisamment de routes raccordées au réseau européen. Dans ces cas des interventions devraient intervenir plutôt dans le domaine des PME (structures d'accueil, services communs, etc.) et de l'animation économique :

- régions frontalières d'Europe centrale,
- Pyrénées occidentales et orientales.

2. Les différentes approches

a. Le programme communautaire (au sens des articles 7 et suivants du règlement du Conseil (CEE) n° 1787/84 :



i) Les arguments favorables :

— la coopération entre régions transfrontalières peut être considérée comme une étape importante vers l'objectif communautaire du *marché unique* . Le maintien des frontières internes — frontières physiques, frontières techniques et frontières fiscales — prolonge non seulement les coûts mais aussi les désavantages qu'implique un marché fractionné ;

— à l'intérieur de chacun des États membres, les régions frontalières sont la plupart du temps des régions défavorisées. L'argument du *développement régional* peut donc justifier la mise en œuvre d'un programme communautaire, puisque le but est de contribuer à la solution de problèmes sérieux affectant la situation socio-économique d'une ou de plusieurs régions ;

— un programme communautaire est lié directement à la réalisation d'objectifs communautaires :

• l'intérêt communautaire de la coopération transfrontalière est évident ;

— l'initiative du programme est toujours communautaire, puisque c'est le Conseil qui arrête, par décision prise à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission :

- les objectifs spécifiques du programme ;
- la définition du territoire d'application ;
- les modalités des interventions ;
- le niveau de la participation financière de la Communauté ;

— les programmes communautaires peuvent concerner des zones ou régions qui ne correspondent pas aux zones d'aides établies par les États membres en application de leurs régimes d'aide à finalité régionale. Ceci permettrait d'intervenir dans des zones qui ne sont pas éligibles au titre FEDER (ex. : frontière franco-italienne).

ii) Les inconvénients :

— les régions frontalières sont très hétérogènes ;

— l'élaboration d'un programme communautaire en faveur des régions frontalières n'entraînerait pas obligatoirement une concertation entre les régions d'un côté et d'autre de la frontière. Les ressources du FEDER devant être utilisées suivant des fourchettes assignées à chaque État membre, on court le risque de faire disparaître l'élément transfrontalier et d'élaborer des programmes purement nationaux en faveur des zones frontalières.

Si nous prenons l'exemple de l'action spécifique Irlande-Irlande du Nord, on s'aperçoit que l'aspect transfrontalier est pratiquement inexistant et qu'il s'agit avant tout d'une action contribuant à l'amélioration de la situation économique et sociale des zones frontalières des deux Irlande. Il faut bien voir qu'il s'agit de deux programmes distincts, l'un pour l'Irlande, l'autre pour l'Irlande du Nord. Concernant la deuxième série de programmes élaborés sur base du règlement (CEE) n° 3637/85, au début on a pensé utiliser les fonds disponibles dans une action commune pour la construction d'un gazoduc Dublin-Belfast. L'accord est finalement tombé, ce qui a donné lieu à un programme pour l'Irlande du Nord, centré sur le tourisme et les PME, et un programme pour l'Irlande qui tourne autour du gaz naturel et qui pose encore quelques problèmes pour des questions de rentabilité. Pour éviter ce danger, on pourrait songer à établir des conditions pour faire en sorte que les programmes présentés contiennent une véritable dimension transfrontalière.

b. Le programme national d'intérêt communautaire, PNIC (au sens de l'article 10 et suivants du règlement du Conseil (CEE) n° 1787/84).

i) Les arguments favorables :

— un PNIC peut présenter un élément supranational dans la mesure où il peut concerner une partie de région, ou une ou plusieurs régions, dans un ou plusieurs États membres ;

— le programme devant être défini au niveau national, c'est un instrument qui pose beaucoup moins de problèmes aux États membres ;

— l'appréciation de la Commission tient compte du caractère frontalier des zones ou régions concernées.

ii) Les inconvénients :

— en termes de financement, il faut des contreparties financières nationales — chaque programme national doit comporter des dépenses imputées à chacun des États membres —, ce qui peut introduire des difficultés supplémentaires pour la coordination transfrontalière ;

— les régions ou zones en faveur desquelles le FEDER peut intervenir par les PNIC sont limitées aux zones d'aide établies par les États membres en application de leur régime d'aide à la finalité régionale. Or, vu que pour l'éligibilité des zones on tient compte de critères purement nationaux, on se trouve devant des situations comme celle des Pyrénées, où les régions françaises sont éligibles alors que les espagnoles ne le sont pas.

c. L'approche intégrée (au sens de l'article 34 du règlement du Conseil (CEE) n° 1787/84).

L'approche intégrée s'inscrit dans le cadre des règlements existants ; les règles d'éligibilité, les zones géographiques et les types d'actions concernés ne sont donc pas modifiés. Les objectifs généraux étant de mettre en valeur le potentiel de développement endogène des régions et de concentrer les flux financiers sur certaines régions ou secteurs, l'approche intégrée pourrait très bien être expérimentée dans une zone transfrontalière, d'autant plus que l'initiative de l'utilisation de l'approche intégrée peut tout aussi bien venir d'un État membre que de la Commission.

Mis à part le FEDER et le FSE, la participation du FEOGA (orientation) est aussi envisageable, notamment dans les zones d'agriculture de montagne.

Dans le cadre de l'accord MOPU-DATAR entre la France et l'Espagne, une partie des travaux consiste à sélectionner les zones de chaque côté de la frontière qui feront l'objet de premières expériences de coordination hispano-française, dans le but d'établir des programmes pilotes dans les zones retenues en vue d'avoir accès aux aides communautaires.

D'autre part, le Parlement européen a montré son intention de promouvoir l'approche intégrée et il a déjà élaboré un certain nombre de textes :

— rapport sur un programme intégré transfrontalier en faveur de la région frontalière minière et sidérurgique Sarre-Lorraine-Luxembourg ;

— proposition de résolution sur le lancement d'une opération intégrée de développement de la zone frontalière franco-espagnole ;

— proposition de résolution sur l'adoption et la mise en œuvre d'un programme intégré pour les régions frontalières entre le Portugal et l'Espagne ;

— proposition de résolution sur la réalisation d'une étude visant à mettre en œuvre une opération intégrée de développement dans la région frontalière de la communauté autonome du Pays Basque-Pays Basque français.

3. Les études concernant la coopération transfrontalière

a. Dans le cadre d'un programme, le FEDER peut contribuer à fournir l'assistance technique souhaitée quant à sa préparation ou sa réalisation. Il peut en outre, sur base de l'article 24, prendre en charge le financement d'études portant sur la faisabilité, la préparation et la mise en œuvre des programmes d'intervention.

La première étude cofinancée (+ / - 50 %) par le FEDER sur le biais de l'article 24 a été le programme transfrontalier Ems-Dollar.

b. L'article 548 du budget

Les postes budgétaires 5480 (études à caractère régional entreprises à la demande des États membres) et 5481 (études régionales à l'initiative de la Commission sur la situation de l'évolution socio-économique des régions) ont été réunis en un seul article 548 intitulé « Études à caractère régional ». Ce poste budgétaire a permis de cofinancer trois études transfrontalières :

- Meuse-Rhin,
- Euregio,
- Bénélux-Middegebied.

c. Article 512 FEDER du budget - actions communautaires spécifiques de développement en faveur de régions frontalières

Le budget 1986 avait prévu de doter cette ligne budgétaire avec 1 500 000 ECU (ce qui aurait rendu possible la réalisation d'une dizaine d'études de promotion de la coopération transfrontalière) ; suite au recours introduit par le Conseil contre le budget arrêté par le Parlement européen, on a privé cette ligne des ressources prévues.

d. Poste budgétaire 5410 : études préparatoires aux actions intégrées

La plupart du temps, le premier pas menant à une approche intégrée réside dans la mise en œuvre d'une étude de faisabilité. Celle-ci peut être cofinancée par la Commission sous l'initiative :

- des autorités compétentes de l'État membre concerné ;
- de la Commission, lorsqu'elle concerne des aspects sectoriels ou régionaux d'un intérêt communautaire manifeste.

De la même manière, on pourrait songer à mettre de l'argent disponible pour des études préparatoires aux programmes transfrontaliers et faire en sorte que les bons programmes donnent lieu à des programmes d'intervention.

BIBLIOGRAPHIE

- BERGANT Boris — Alpes-Adria, un exemple de coopération européenne. *Revue de politique internationale*. Belgrade. N° 868. 5 juin 1986, pp. 30-32.
- DECAUX Emmanuel — La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales. *Revue générale de droit international public*. Paris. T 28. N° 3. 1984, pp. 557-620.
- DUPUY P.M. — La coopération régionale transfrontalière et le droit international. *Annuaire français du droit international*. Vol. XXIII. 1977.
- FAVOREU Louis, PRIEUR Michel, AUBY Jean-Bernard — Nouveaux instruments de l'action locale. *Revue française de droit administratif*. Paris. N° 3. Mai-juin 1985, pp. 309-352.
- GENDARME René — Les problèmes économiques des régions frontières européennes. *Revue Économique*. Paris. Vol. 21. N° 6. Novembre 1970, pp. 889-917.
- GOFFIN L., MORMONT M., TIBERSAR A. — Le Sud-Luxembourg et le déclin de la sidérurgie transfrontalière. *Courrier hebdomadaire du Crisp*. Bruxelles. N° 932. 11 sept. 1981, pp. 1-26.
- LOCATELLI Rinaldo — La coopération transfrontalière. *Objectif Europe*. Strasbourg. N° 16. Mars 1982, pp. 51-60.
- MATHIJSEN P. — Les régions frontalières : la dimension européenne. Colloque de l'institut universitaire européen. Florence. Mai 1982.
- ROMUS Paul — La notion de région frontière dans les relations entre États de la Communauté européenne. *Revue des Sciences économiques*. Liège. Déc. 1971.
- L'originalité des régions frontalières dans la construction européenne. *Revue du Marché commun*. Paris. N° 145. Juillet 1971, pp. 283-294.
- Communauté européenne et régions frontalières. *Regio Basiliensis*. Bâle. N° 2-3, 1981, pp. 69-84.
- STEIB Jean — Les régions frontalières françaises. *Journal Officiel*. Avis et rapports du Conseil économique et social. Paris. N° 17. 29 décembre 1975, pp. 648-689.
- VAN DER AUWERA G. — Les régions frontalières et l'intégration européenne. *Revue du Marché commun*. Paris. N° 182. Février 1975, pp. 67-78.
- VON MALCHUS Viktor — La coopération des régions frontalières européennes. *Revue de droit international*. Genève. Année 4. N° 4. Juillet-sept. 1973, pp. 207-250.
- Regional planning and environment in European frontier regions. *Environmental Education and Information*. Basingstoke. Vol. 2. N° 4. 1982, pp. 303-307.
- VON MOLTKE Konrad — L'importance de la coopération transfrontalière dans la lutte contre les accidents. *Industrie et environnement UNEP*. Paris. Vol 6. N° 4. Oct.-nov.-déc. 1983, pp. 14-16.
- Frontier regions in Western Europe. *West European Politics*. London. Vol. 5. N° 4. October 1982, pp. 1-136.
- Les régions périphériques frontalières de l'Europe. Actes du colloque international de Porrentruy. 1982.
- Les régions frontalières à l'heure du Marché commun. Presses universitaires de Bruxelles. 1970.



CONSULTATION ET INSTIGATION SUR PLACE : UN NOUVEAU TYPE DE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE ?

Volkmar GESSNER

Professeur à la faculté de droit à l'université de Brême,
codirecteur du Zentrum für europäische Rechtspolitik
(ZERP)

Armin HÖLAND

Docteur en droit, chercheur au ZERP.

I. — Introduction : l'Europe et les régions

Si l'on examine les initiatives locales pour l'emploi mises en œuvre partout en Europe de l'Ouest au cours des dernières années, on est surpris de découvrir certains domaines d'activité de la Commission des communautés européennes. Surpris d'abord parce que ces activités mettent en relation deux des niveaux d'intervention les plus diamétralement opposés au sein de l'Europe. En effet, qu'est-ce qui peut rapprocher les instances de Bruxelles et l'économie de base à Berlin-Kreuzberg, à Cork en Irlande ou à Lille dans le nord de la France ?

Mais on est surpris également d'un point de vue juridique, car la Commission des communautés européennes, en matière d'initiatives locales pour l'emploi, a recours à des modes d'intervention que l'on chercherait en vain dans l'énoncé des compétences légales figurant dans les traités des trois Communautés européennes, y compris dans l'ensemble des commentaires juridiques (1). Ce sont là des formes d'intervention que l'on peut, dans un premier aperçu, énoncer sommairement : consultation locale, resserrement des structures de communication, impulsion et instigation politique.

La distance politique et sociale entre l'action au niveau de l'administration de Bruxelles et la réalité des faits au niveau des initiatives locales par l'emploi (1 bis), d'autre part les méthodes dépassant le catalogue habituel de l'action, méthodes qui consistent à consulter les faits et à exercer une influence sur les conditions juridiques et politiques locales, suscitent l'intérêt juridique et sociologique. C'est le point de départ des observations et thèses qui vont suivre.

En matière de politique d'intégration se pose la question de savoir si la politique locale d'information, de structuration et de mise en œuvre de processus de soutien au niveau communal, menée par la Commission — thèse que nous avançons et documenterons — ne répond que dans

(1) L'étude instructive de Helmut Schmitt von Sydow, *Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission* (Organes des Communautés européennes élargies — la Commission) Baden-Baden, 1980, pp. 56 et suivantes, fait l'inventaire des 61 pouvoirs particuliers que le traité de Rome prévoit pour la Commission, mais elle ne tient pas compte des stratégies politiques à forme non juridique dont il est question ici ; voir aussi Groeben/Thiesing/Ehlermann : *Handbuch des Europäischen Rechts* (Manuel du droit européen) I A 62 (commentaire de l'art. 155 du traité de Rome) et I A 64 (à propos de l'art. 189) ; Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, *Die Europäische Gemeinschaft — Rechtsordnung und Politik* (La Communauté européenne — Ordre juridique et politique), Baden-Baden, 1982.

Toutefois, Hans Peter Ipsen évoque dans *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Droit communautaire européen), Tübingen, 1972, pp. 480 et suivantes, sous : Sonstige Rechtshandlungen (Autres faits juridiques) la force d'intervention des programmes.

(1 bis) Par « initiatives locales pour l'emploi » on entend : des petites entreprises coopératives, créées dans un contexte spécifiquement local par des jeunes chômeurs ou par des gens menacés par le chômage, souvent avec le concours des autorités locales, et qui ont pour but plutôt de créer des emplois adaptés aux besoins des entrepreneurs et de leur environnement social que de réaliser des gros bénéfices.

un cas exceptionnel et d'une certaine façon au thème : « Politique d'emploi locale » ou si c'est l'annonce que les projets d'action des CE — qui ont un caractère plutôt institutionnel et étatique — s'étendent à une stratégie d'intervention volontairement délimitée à l'échelle locale.

Dans la mesure où un tel processus constitue au moins une première étape empirique et politique avant de devenir un des instruments classiques des articles 155 et 189 du traité de Rome, il aurait une valeur plus sociologique que juridique. La résonance qu'a trouvée sur place l'intérêt manifesté par Bruxelles indique — contrairement à la perception juridique — l'efficacité potentielle de cette politique dans le concert des mesures adoptées par les CE.

En matière de lutte contre le chômage, la voie suivie par la Commission — en l'occurrence la direction générale V — s'appuie sur des formes d'intervention qui, pour l'essentiel, n'ont été développées que dans les dernières années et s'appliquent également à quelques autres directions générales et domaines politiques. On peut les définir comme des formes politiques communicatives, à vocation publique, allant au-delà des procédures institutionnalisées d'harmonisation et de délibération. Parmi ces formes d'intervention, plusieurs seront exposées brièvement ici ; le fait qu'elles s'écartent du catalogue d'intervention habituel est particulièrement intéressant du point de vue juridique et fera l'objet d'une analyse.

Même si les mesures adoptées n'apparaissent, pour la plupart, pas complètement nouvelles quand on les considère de plus près, il en résulte toutefois un effet exceptionnel qui fera l'objet de notre thèse centrale. En effet, en intervenant au niveau local avec des initiatives pour l'emploi, la Commission des CE a mis en place ou renforcé, dans les régions, des initiatives en matière de politique et de législation qui n'auraient pu être réalisées sans la présence des CE — tout au moins pas dans le même temps. C'est ce que nous entendons par instigation politique au niveau local.

II. — La politique de la Commission : éléments non conventionnels favorisant l'emploi non conventionnel

1. Le programme de recherche et d'action pour le développement du marché du travail

L'action communautaire, décidée par le Conseil en 1982 pour combattre le chômage, sert de cadre général à la politique de l'emploi (2), coordonnée par la direction générale V de la Commission des CE. Elle s'appuie sur un document de la Commission, relatif au « programme d'action de la Communauté pour la lutte contre le chômage ». Tout en saluant le potentiel innovateur des petites et moyennes entreprises, le Conseil y souligne son intérêt pour le processus de création d'emplois tel qu'il se manifeste également dans les initiatives et les coopératives locales.

L'élaboration d'un programme qui rend possible la convergence de mesures rassemblant un même objectif, un

même financement et les mêmes compétences constitue un instrument d'intervention de la CE depuis longtemps éprouvé. Si l'on recense les thèmes des programmes d'intervention au cours des deux dernières décennies, on constate que par cette politique, l'attention des milieux politiques et publics de même que le potentiel d'action de la CE doivent se porter sur des problèmes se situant en marge des prévisions économiques du Marché commun. Les travailleurs migrants et leurs familles, les consommateurs, la protection de l'environnement, la sécurité et la protection sanitaire sur les lieux de travail ou la prévention du cancer ont ainsi trouvé une résonance accrue dans les programmes d'action de la politique communautaire et dans les pays européens (3).

D'un point de vue socio-juridique, les aspects juridiques des programmes d'intervention eux-mêmes (compétences, fondements juridiques, conséquences budgétaires en matière de droit, etc.) retiendront notre attention à un degré moindre. Même si des programmes ne présentent en général pas de forme d'action juridique, voire si leurs chances d'être appliqués résident précisément dans l'émancipation par rapport aux situations juridiques, on peut toujours déceler un ancrage juridique ou au moins institutionnel. Ceci a trait à la nature et aux limites de l'action propres à des grandes bureaucraties gouvernées juridiquement.

Il est plus intéressant de remarquer qu'au moins quelques programmes de type plus récent produisent des applications comparables à celles du droit et peuvent ainsi être considérés comme un instrument d'action capable de se substituer aux instruments du droit. Des programmes plus récents, en premier lieu ceux de la deuxième ou troisième génération, résultant des modifications apportées aux programmes initiaux, se distinguent par un degré étonnant d'approfondissement, d'orientation tendant à une réglementation, et de conscience politique. De ce fait, ils dépassent de loin le caractère qu'on reconnaît habituellement au programme : celui d'énoncer de façon générale des principes et des objectifs. Ces programmes, appliqués surtout en corrélation avec les autres formes d'intervention que nous développerons ici : les consultations locales, le resserrement des réseaux de communication et la sensibilisation, engendrent des situations d'action pré-normatives et quasi-normatives dans les États membres. La constatation faite par Ipsen en 1972, selon laquelle les programmes ne proposent pas de contenu juridique « applicable à l'extérieur » (4) n'est pas contestable, si l'on s'en tient à leur attribuer une application purement juridique. Cependant, d'un point de vue actuel, cette constatation pourrait masquer les applications extérieures considérables que comportent différents types de programme — que ces applications soient par ailleurs seulement extra-juridiques ou qu'elles soient aussi juridiques.

Quelques programmes d'action, comme par exemple celui qui vise au développement du marché du travail, indiquent dans leur intitulé que leur démarche va de pair avec

(3) Dans un tout autre domaine de la politique cf. l'énumération de programmes et de politiques nouvelles dans le Livre Blanc de la Commission à l'adresse du Conseil de l'Europe : *Vollendung des Binnenmarktes* (Réalisation du marché intérieur), COM (85) 310.

(4) Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Droit communautaire européen), Tübingen 1972, p. 481, RN 22/30.

(2) JO n° C 186/1.



la recherche. Les observations faites dans le domaine des initiatives locales pour l'emploi permettent de penser que de tels programmes contribuent à élargir les informations dont dispose la Commission. Par ailleurs, leur activité d'ouverture et d'approche les intègre aux stratégies d'information développées par la Commission. Ainsi ces programmes de recherche contribuent-ils à l'instigation politique, idée que nous avançons ici.

2. Consultations au sujet d'initiatives locales pour l'emploi

Toute décision administrative et politique est un acte communicatif. Les chances de son application augmentent avec la qualité de la situation de faits sous-jacente. La qualité de celle-ci revêt une importance particulière dans un domaine aussi hétérogène et aussi peu répercuté au niveau politique officiel et au niveau des groupements que celui des initiatives locales pour l'emploi. Voulant s'appuyer sur une situation de faits correspondant le plus possible à la réalité afin d'élaborer des mesures d'ordre politique, la Commission a mis en œuvre, avec les consultations locales, une procédure, nouvelle pour elle aussi, « dans le but d'atteindre la base » (5).

L'accent est mis sur le thème « local » et c'est là aussi qu'apparaît l'élément nouveau. Car les consultations par elles-mêmes sont dans la CE depuis longtemps tout à fait courantes. Au niveau institutionnel, elles sont prévues dans le traité de Rome, depuis l'origine, et particulièrement dans l'organisation du Comité économique et social avec ses nombreux groupes de travail et sous-commissions. Par ailleurs, la présence d'une structure, renforcée au cours des années et composée de groupements et de lobbies qui se sont implantés à Bruxelles dans l'espoir d'être consultés, revêt une grande importance au plan pratique (6).

Mais sur ce point, il s'agit toujours d'une harmonisation des intérêts au siège des CE, une procédure mise en place et contrôlée par le traité de Rome ou les organes des Communautés, auquel prennent part des représentants de groupes d'intérêts choisis spécialement pour cette tâche.

A l'opposé, la Commission a d'une certaine façon quitté l'Olympe bruxellois en effectuant des consultations locales auprès d'initiatives pour l'emploi ; elle a gagné un impact nouveau en s'ouvrant à cette « base », peu structurée au niveau politique et associatif et peu expérimentée, qui est à l'origine de projets non conventionnels d'emploi et d'aide autonome dans les régions européennes. Avec deux séries de questions en 1982/1983 et

(5) Gerda Löwen, *Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* (Lutte contre le chômage), *Soziale Europa* (l'Europe sociale), numéro spécial 1983, pp. 9 et suivantes (11).

(6) Étude plus détaillée de Konrad Schwaiger/Emil Kirchner, *Die Rolle der Europäischen Interessenverbände* (Le rôle des groupements d'intérêts européens), Baden-Baden, 1981.

(7) Comptes rendus à ce sujet dans : l'article cité en note (5), le rapport concernant une série de consultations locales dans les pays européens 1982/1983, *Étude de la CE* n° 82/7, et la communication de la Commission au Conseil du 22 novembre 1983, COM (83) 662 final, JO n° C 70/1.

(8) Voir *supra*, note (6).

1984/1985, la Commission a chargé un Institut de Londres d'organiser au total quarante-sept consultations à travers toute l'Europe de la CE (7). Ces débats, d'une durée de un à deux jours, préparés et animés par des responsables locaux et généralement accompagnés d'un important impact médiatique, ont vu la participation de représentants de la Commission.

C'est sur la présence de la Commission dans les régions et sa résonance dans l'opinion que nous étayerons notre thèse de l'instigation politique.

Outre leur fonction politique d'impulsion et de valorisation, les représentants de la Commission des CE ont assuré une autre fonction significative dans ce contexte : au cours de leurs multiples déplacements à travers les régions de l'Europe, ils ont noué des contacts et éveillé l'intérêt. C'est ce que nous appellerons en termes de cybernétique le resserrement des réseaux de communication.

3. Le « resserrement des réseaux de communication » comme mode d'intervention

Il est une action politique de la Commission des CE qui a révélé une efficacité substantielle dans le domaine des initiatives locales pour l'emploi et qui, n'ayant pas de forme juridique, se soustrait à une perception juridique des activités de la Commission. Cette action politique de la Communauté consiste à promouvoir une dynamique de contacts et d'intérêts — en termes sociologiques : à créer des réseaux de communication. Il est frappant de constater que là aussi manifestement la nécessité d'une administration politique active, à l'écart des lieux d'intervention et du système politique, s'imposait afin de mettre en place des réseaux de communication locaux et supralocaux.

Il s'agit ici assurément de distinguer le particulier du général pour pouvoir définir plus précisément la qualité des structures de communication que nous avons constatées par rapport à d'autres cas où l'administration a réussi à nouer des contacts. En effet, toute démarche administrative et politique produit nécessairement une pratique communicative dans la mesure où elle tourne ses activités vers la réalité extérieure. Si les intérêts sont durables et surtout réciproques, cette pratique communicative s'intensifiera rapidement pour former un réseau et par là même elle revêtira un caractère d'échange, d'engagement et de réciprocité qui fait habituellement défaut à une communication accidentelle. Si l'on voulait situer le réseau de communication sur l'échelle des configurations sociales, il faudrait le placer entre les communications de type accidentel qui sont tout au plus influencées par des règles générales de comportement et d'expectative et les systèmes de communication au sens où l'entend Luhmann : des systèmes de contact qui présentent fréquemment et manifestement des aspects concrets de contrepartie.

Naturellement, de tels réseaux existent en grand nombre à l'intérieur et à l'extérieur des organes des CE, mais aussi entre eux. Une analyse des réseaux de communication pourrait aisément faire apparaître que l'ensemble des Communautés européennes se confond avec un système fonctionnel composé essentiellement de réseaux sociaux, auquel s'ajoutent quelques structures techniques d'organisation. Il suffit de considérer le rapport qu'entretient la Commission des CE avec le monde extérieur pour avoir immédiatement à l'esprit les grands réseaux constitués par les liaisons avec les groupements d'intérêts européens (8) — liaisons que nous venons d'analyser —, avec

la bureaucratie ministérielle et régionale des États membres, avec les représentants politiques, avec les milieux professionnels et associatifs nationaux. De tels réseaux sont manifestement capables de promouvoir l'action aussi bien sur un plan institutionnel que sur un plan informel, et ils le sont dans les deux sens. Car le but de telles relations dirigées ne consiste pas seulement à avoir une influence sur la politique communautaire, mais aussi à créer un savoir et un consensus nationaux ou régionaux, objectif consciemment fixé par la Commission. On peut citer des exemples récents d'une politique de consultation à l'initiative de la Commission : c'est la proposition, à l'origine d'une décision du Conseil, visant à introduire une procédure de consultation et de coordination dans le domaine du tourisme (9) ou bien ce sont les étroites exigences d'harmonisation avec les administrations locales et régionales au sujet de l'application des programmes financés par le Fonds européen pour le développement régional (10). Comparés à de telles formes de contact et de resserrement des structures de communication qui font plutôt partie du dispositif communicatif habituel d'une administration internationale, les réseaux de communication créés dans le cadre des initiatives locales pour l'emploi révèlent deux particularités remarquables :

— tout d'abord, cette structure des réseaux de communication s'étend jusqu'à la base — fait inhabituel — et ceci au plan géographique comme au plan social. Elle est reliée aux espaces locaux et par là même à un espace à la fois géographique et politique auquel la CE n'a jusqu'à présent pas vraiment consacré l'essentiel de ses activités. En outre, avec cette forme de réseaux de communication, la Commission court-circuite les traditionnelles strates de liaison intermédiaires constituées par les bureaucraties, les groupements et les instances politiques et se met directement en relation avec les responsables sociaux. C'est également, au sein de l'Europe des citoyens récemment proclamée, une expérience inhabituelle de contact direct entre d'une part les citoyens, d'une certaine façon non impliqués au plan des groupements et au plan politique, et d'autre part la Commission des CE. A ce propos, il est permis de supposer que cette forme d'intervention directe a été provoquée non seulement par l'aspiration de la Commission à une politique plus proche de la base locale, mais aussi par le manque, caractéristique en ce domaine, de structures de groupements et de représentation suffisamment développées ;

— la deuxième particularité réside dans le fait que les réseaux de communication noués dans cet espace politique ont déployé leur action non seulement en matière de rapport entre les responsables locaux et la Commission, mais aussi — et ceci est peut-être plus riche de conséquences — entre les différents groupes de responsables à l'échelon local. L'intervention de la Commission, en particulier dans les consultations locales, a joué le rôle de catalyseur au niveau des contacts, surtout entre les initiatives locales pour l'emploi et les structures sociales et politiques établies. Sans la présence de la Commission, ces contacts n'auraient pas vu le jour, ou pas à ce moment et n'auraient pas eu un tel poids. Ceci est l'effet d'une politique de la Commission que nous désignerons comme

impulsion donnée au resserrement des réseaux de communication.

En troisième lieu enfin — et notre concept d'incitation l'indique déjà — tout porte à croire que la Commission n'a pas seulement noué des contacts sur un plan horizontal, en les proposant au titre de service, mais elle les utilise comme stratégie afin d'infléchir les conditions d'action locales dans le but de favoriser des formes d'emploi non conventionnelles.

Notre supposition selon laquelle l'action communicative de la Commission devrait non seulement remplir les listes d'adresses, mais encore manifester une efficacité politique dans le sens où nous l'entendons, est corroborée par le fait suivant : dans sa communication au Conseil du 22 novembre 1983 (11), la Commission accorde une importance de premier ordre à « l'encouragement à un travail commun » et à une « bonne communication » entre tous ceux qui travaillent à favoriser la création d'emplois.

Il est intéressant de relever que les mêmes éléments — ou des éléments tout à fait semblables — d'une pratique politique visant à nouer des réseaux et ainsi à gagner en influence, apparaissent dans deux autres catégories d'objectifs de la Commission des CE ; le deuxième « Programme de promotion de l'Égalité des chances pour les femmes » (12) et le « Programme d'action des Communautés dans le domaine de la toxicologie aux fins de la protection sanitaire » (13). Dans ces deux domaines également, la Commission va au-delà des méthodes orthodoxes de constatation des faits et d'harmonisation politique avec les autorités nationales, dont l'organisation se fait traditionnellement plutôt du haut vers le bas. Elle donne une importance considérable, dans le sens horizontal, aux réseaux existant entre les personnes concernées de même qu'entre elles et les instances administratives, politiques et sociales compétentes. Ce qui caractérise également ces domaines d'intervention, ce sont par ailleurs les efforts de la Commission pour établir un contact direct avec la réalité à la base (dans le programme d'action pour l'égalité des chances par exemple, il est question d'intensifier, en le planifiant davantage, le dialogue avec les « mouvements et associations qui s'occupent des questions de l'égalité des chances »). Là aussi, on vise à resserrer des réseaux de communication avec des groupes « locaux », donc avec des responsables en aval de groupements d'intérêts organisés.

Au cours des dernières années, la Commission a noué des réseaux européens en nombre croissant. Le « réseau » est devenu entre temps quelque chose de comparable à un élément standard des programmes d'intervention. Les exemples les plus récents sont le resserrement des structures de communication prévu dans le programme d'action pour encourager les échanges entre la jeunesse au sein de la Communauté « Yes pour l'Europe » en 1987-1989 (14) et les réseaux de communication prévus

(11) JO n° C 70/1.

(12) Programme à moyen terme de la Communauté 1986-1990, *Bulletin de la CE*, supplément 3/86.

(13) A ce propos, voir la communication de la Commission adressée au Conseil et au Parlement européen, *Dokumente* (Documents), COM (86) 601 final.

(14) Documents, COM (86) 52 final, chiffre 54.

(9) *Bulletin de la CE*, supplément 4/86.

(10) Voir *Documents de la CE* 1986, COM (86) 545 final, chiffre en marge : 57 et suivants.



dans le cadre du deuxième programme d'action en faveur de l'égalité des chances pour les femmes (15). C'est aussi le réseau « 12 + 1 » qui, à l'intérieur du plan d'action communautaire concernant l'évaluation des actions de recherche et de développement pour la période 1987-1991 (16), doit relier le bureau d'évaluation de la Commission aux bureaux d'évaluation nationaux.

Il arrive souvent que des réseaux de communication sociaux et informatifs soient déplacés et soutenus par des banques de données à l'échelle européenne (par exemple ELISE, CADDIA, TEDIS ou encore le Business Corporation Network, BC-Net). Les problèmes de communication et de standardisation qui y sont liés pourraient faire l'objet d'une analyse, surtout si l'on considère les possibilités qu'ont les régions de s'affirmer. Mais cette dimension plutôt technique des réseaux de communication européens restera ici à l'arrière-plan du contenu politique et juridique de notre thème.

Si l'on résume les données communes des domaines politiques dont il est question ici, il ressort un intérêt particulier de la Commission des CE pour les réseaux de communication politiquement exploitables. C'est le cas pour :

— les mouvements et intérêts sociaux qui n'ont pas (encore) développé de structures de représentation et ne peuvent pour cette raison être répercutés, comme en règle générale, dans le champ d'activités de la Commission (il s'agit selon N. Reich d'« intérêts diffus » (17)) ;

— les évolutions et les conjonctures qui ne sont pas prises en compte — ou de façon non adéquate — par les administrations nationales ou locales en premier lieu compétentes et qui, de ce fait, ne sont pas répercutées politiquement dans la mesure qui s'impose ;

— les responsables qui, quelles qu'en soient les raisons, ont établi des liaisons insuffisantes entre eux et ne peuvent donc mettre à profit la dynamique sociale de processus de groupes.

4. La forme d'intervention « sensibilisation »

La forme d'intervention constituée par la sensibilisation et appliquée récemment par la Commission des CE à des secteurs politiques précis et touchant au domaine social n'a pas encore, selon toute apparence, retenu l'attention des observateurs du droit et de la politique qui eux s'attachent aux formes juridiques et institutionnelles. La raison en est claire : le concept lui-même n'est pas du tout juridique et c'est en vain qu'on le chercherait dans les textes relatifs aux trois traités de la Communauté. Il est probable que dans les années 50 on aurait dû tout d'abord expliquer le terme aux pères du traité, ce terme étant formé à partir d'un contexte culturel apparu plus tard.

Néanmoins, les observations menées dans le cadre de la politique d'emploi locale permettent la conclusion sui-

vante : avec la forme d'intervention de la sensibilisation la Commission s'est donné un instrument d'action qui ne le cède en rien aux moyens orthodoxes de l'harmonisation juridique et qui, du point de vue de la répartition des efforts relatifs à l'intervention, répartition effectuée entre la Commission et les régions, retient l'attention et mérite l'analyse.

Qu'entend-on par « sensibilisation » ? Il n'existe pas de définition de ce terme, mais dans différents documents de la CE, on le définit sous forme de périphrase. Un projet de résolution du Conseil portant sur un nouveau programme d'action de la Communauté visant à accroître l'égalité des chances pour les femmes escompte une « évolution des idées » (18) grâce aux mesures de sensibilisation et d'information.

Dans la résolution du 12 juillet 1982 qui s'y réfère, le Conseil réaffirme la nécessité de telles mesures qui peuvent « contribuer à un changement des mentalités en ce qui concerne la répartition des tâches dans le travail, la famille et la société » (19). Dans l'exposé des motifs pour le deuxième programme d'action en faveur de l'égalité des chances pour les femmes, la Commission s'attend à une « évolution des comportements et des mentalités » (20) grâce à des mesures de sensibilisation systématiques. Alors que les efforts juridiques d'intégration se servent de la norme ou de programmes normatifs, la sensibilisation s'effectue manifestement par l'intermédiaire de la pensée et de la conscience pour opérer des effets unitaires à l'échelle européenne. Les modifications du droit visant l'intégration politique dans les États membres sont ainsi préparées, complétées ou remplacées par l'action exercée sur la mentalité des responsables sociaux ou nationaux. A côté de l'initiative politique et juridique apparaît l'initiative sociologique : innovation par un changement de conscience et de climat moral.

La notion de sensibilisation est encore plus fréquente que sa dénomination explicite. En effet, c'est par exemple le but du « processus de dialogue et de consultations » avec les partenaires sociaux, les instituts de recherche et les administrations (21). C'est aussi l'annonce de dialogue, formulé de façon quasi pédagogique, telle qu'elle apparaît dans le quatrième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) :

« Pour résoudre ces deux problèmes — c'est-à-dire la conformité juridique formelle et la mise en application pratique — la Commission a l'intention d'intensifier le dialogue avec les administrations nationales (ou, le cas échéant, régionales) des États membres de façon à aboutir à une interprétation mieux harmonisée et à une meilleure approche des questions juridiques et pratiques concernant l'application de la législation communautaire et à persuader ces administrations d'assurer une réelle application des actes communautaires et des lois nationales basées sur

(15) *Bulletin de la CE*, supplément 3/86, pp. 11, 13.

(16) Documents, COM (86) 660 final, chiffre 6.

(17) Norbert Reich, *Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäischen Gemeinschaften*, (Développement et défense d'intérêts diffus par les Communautés européennes), Baden-Baden 1987.

(18) *Bulletin de la CE*, supplément 1/82, p. 11.

(19) JO n° C 186/3.

(20) Voir note (12), p. 9.

(21) Projet de décision du Conseil pour le programme d'action en faveur des PME, *Document de la CE*, COM (86) 445 final, p. 4.

eux. Ces discussions peuvent aider certaines administrations à tirer profit de l'expérience acquise par des administrations d'autres États membres. Elles doivent avoir pour effet d'éviter à la Commission, dans toute la mesure du possible, de devoir avoir recours à des procédures d'infraction » (22).

Ces exemples font apparaître clairement à quels groupes de personnes s'adressent les campagnes de sensibilisation de la Commission. Il s'agit de groupes sociaux significatifs du point de vue de l'opinion et de l'action dans les domaines politiques respectifs et, en premier lieu, les responsables relevant des États et des groupements. Du point de vue du contenu, les groupes visés dans le cadre de telles campagnes sont sensibilisés à des problèmes nouveaux ou bien jusqu'ici sous-estimés ; en même temps, ils sont familiarisés avec la connaissance empirique d'autres États membres en ce qui concerne l'administration. Ainsi, les principaux objectifs des politiques de sensibilisation consistent à favoriser la prise de conscience et à systématiser la pratique, les moyens habituels étant les campagnes d'information, les séminaires, les programmes de formation, les dialogues d'experts, les guides pratiques, ou diverses publications spécialisées ou encore, comme dans le cas des initiatives locales pour l'emploi, le fait de susciter un intérêt public au niveau local, grâce aux consultations.

Les démarches entreprises par la Commission afin de créer un climat favorable pour les initiatives locales concernant l'emploi illustrent l'étendue et la signification que prend la sensibilisation des organes de décision. C'est ici en premier lieu les autorités locales qu'il a fallu sensibiliser aux nouvelles formes d'emploi, conformément au cadre local de l'action. Avec le mot d'ordre « mobilisation du potentiel local », la Commission — dans ce cas la direction générale V — a lancé une campagne qui consiste en de vastes travaux de recherches et en une conférence internationale pour clore ces travaux. La recherche menée par *The Planning Exchange/Glasgow* a pu s'appuyer sur les travaux préliminaires effectués pour l'OCDE et elle a pu par ailleurs agir comme facteur de stimulation communicative grâce aux nombreux contacts et aux dialogues d'experts. La conférence qui a clos le processus des recherches a été initiée et soutenue par la Commission des CE, l'Union internationale des autorités communales et le Metropolitan Borough Council de Barnsley dans le Yorkshire, avec le concours des autorités municipales de Bradford et Sheffield. Au cours de la conférence, la discussion intensive portant sur les conclusions du rapport de recherche a constitué une mesure de sensibilisation à l'égard des fonctionnaires communaux présents. Les commentaires critiques relevant de la pratique et ayant pour objet les résultats et les propositions de l'étude ont constitué une partie du processus de recherche. La présence de la Commission des CE a attiré l'attention des participants à la conférence et des médias qui

l'ont relatée sur l'intérêt porté à ce thème au plus haut niveau européen.

On peut citer d'autres exemples qui illustrent la politique de sensibilisation de la Commission dans le domaine de l'emploi local : d'une part un séminaire pour les employés d'agences pour l'emploi allemandes (24), en collaboration avec l'Office fédéral de l'Emploi ; d'autre part le colloque qui s'est tenu en octobre 1983 à l'initiative du CEDEFOP (Centre européen pour le développement et la formation professionnelle), l'Institut des CE à Berlin, ayant pour thème « l'organisation et le financement d'initiatives de formation et d'emploi en République fédérale d'Allemagne » et qui a confronté des projets autogérés avec des instances compétentes du Bund et des Länder (25).

Si l'on prend comme critère le fait que la formation de projets de lois ou de programmes de soutien communaux pour les initiatives locales concernant l'emploi renvoie fréquemment à des mesures analogues de la CE, on peut alors supposer que la politique de sensibilisation de la Communauté a un retentissement important. Grâce à l'arrière-plan des campagnes d'information et de mobilisation, on a créé une terminologie cohérente en Europe à l'échelon des communes ; de plus, on a mis en évidence une incitation politique qui engendre ou du moins facilite les mesures de soutien communales.

Si nous résumons d'un point de vue socio-juridique les conditions d'application de la forme d'intervention appelée sensibilisation, il se dégage les trois points suivants :

— c'est un fait caractéristique que la Commission porte son effort de sensibilisation là où les responsables sociaux ou gouvernementaux établis ne suivent pas l'évolution sociale. Selon toute apparence, on rencontre de telles carences d'innovation plutôt dans les domaines des sociétés européennes qui sont considérés par les CE comme étant en marge, dans la mesure où ils ne sont pas gouvernés en premier lieu par les lois du marché. Ce sont les domaines qui n'apparaissent pas — si ce n'est de manière « diffuse » — au plan des groupements d'intérêts organisés et qui de ce fait nécessitent des stratégies d'intervention particulières ;

— si l'on considère de plus près la forme d'action « sensibilisation », on peut distinguer trois composantes : l'information, les valeurs et l'intérêt politique.

L'information englobe autant l'information « locale » nécessaire à la compréhension des problèmes nouveaux que le savoir comparatif à l'échelon européen.

L'introduction de valeurs nouvelles ou modifiées est généralement nécessaire pour créer un climat d'ouverture dans la perspective des nouveaux problèmes. Pour nombre de défauts d'innovation déjà décrits, une pure transmission de l'information ne conduirait pas à l'ouverture

(22) Document de la CE, COM (86) 485 final contenant la proposition de la Commission pour un quatrième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992), et un projet de résolution du Conseil, chiffre 2.2.6.

(23) A ce sujet et à propos des points suivants Gerda Löwen, *Die Rolle der Kommunen bei der Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen* (Le rôle des communes dans le développement d'initiatives locales de l'emploi), *Soziales Europa* (Europe sociale) 2/86, pp. 80 et suivantes.

(24) Séminaire commun de l'OCDE et de la CE sur le thème « *Die Rolle der Beschäftigungsdienste bei der Entwicklung von lokalen Beschäftigungsinitiativen* » (Le rôle des services d'emploi dans le développement d'initiatives locales de l'emploi), qui s'est tenu au siège de l'Office fédéral de l'Emploi le 16 janvier 1984 à Nuremberg.

(25) Voir le compte rendu de la conférence de deux jours, publié sous le même titre par le CEDEFOP (Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle, Berlin) 1984.



souhaitée de la part des agents de décision, s'il manquait l'effet positif du contexte de valeurs.

La réalisation de changements cognitifs et de changements relatifs aux valeurs sera en définitive facilitée par l'intérêt directif qui y est lié, intérêt que la Commission des CE porte à ces domaines ou problèmes sociaux.

— Entre le but d'une campagne de sensibilisation et des objectifs politiques définis nationalement et régionalement, des contradictions peuvent apparaître. Ces dernières devraient s'effacer généralement en faveur des impulsions politiques données par la Commission, ceci à cause de l'informalité des moyens.

Ainsi se pose la question, intéressante aussi du point de vue juridique, d'une éventuelle immunité des responsables politiques nationaux face aux stratégies d'intervention de la Communauté.

III. — Politique informelle de la CE et responsabilités régionales

1. Aspects juridiques de l'intervention de la CE au niveau des régions

Une première évaluation des formes d'action décrites ici et qui relèvent de la Commission des CE dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales nous fait conclure à un manque de validité juridique. Les États membres ne peuvent tolérer un empiétement sur leurs compétences souveraines que dans les limites juridiquement définies et conservent au demeurant leurs droits de souveraineté. Ceci est valable tout particulièrement pour les mesures politiques et sociales qui sont régies par le principe de la subsidiarité, tant au plan national qu'au plan de la CE, et qui ne sont donc cédées qu'avec réticence aux organes de décision plus centralisés. Une politique sociale globale de la CE ne fait donc pas partie des objectifs du traité de Rome et ce n'est pas le programme d'action de politique sociale élaboré en 1974 qui a permis sa réalisation. Dans la politique sociale européenne, les instruments juridiques n'ont pas acquis de signification, ou tout au plus une signification ponctuelle, sauf dans le cas des travailleurs migrants. Mais il s'agit ici d'évaluer non pas des actes juridiques mais des stratégies d'intervention à caractère politique et informel, dont l'impact ne le cède en rien aux instruments juridiques multiples. En revanche, ces stratégies ont un effet symbolique bien moindre dans l'échelle des valeurs administratives et juridiques.

Un fait vient corroborer la recevabilité de l'influence de la CE au niveau local : la pratique du Fonds social européen (FSE), qui consiste à participer aux politiques de l'emploi régionales en accordant des subventions, est une pratique acceptée. De telles aides financières ne sont en aucune façon neutres politiquement, mais elles peuvent — comme par exemple en République fédérale d'Allemagne — se trouver en opposition avec les philosophies orientées vers l'offre et prônant l'économie de marché, qui essayent de résoudre le problème du chômage. L'intervention structurelle du FSE réside dans le renforcement du « second marché du travail », un renforcement qui, certes, remplace de multiples activités dans l'économie souterraine, mais qui peut s'effectuer aux

dépens du « premier » marché du travail. Du fait des subventions, la position de compétitivité des entreprises locales qui se trouvent en concurrence avec les bénéficiaires de l'aide financière ne cessera d'être touchée négativement et dans des proportions variables. Mais jusqu'à présent aucune réserve venant d'administrations locales ou régionales n'a été émise au sujet de l'influence du FSE, conséquence des subventions octroyées. La raison pourrait en être qu'un droit des régions à être consultées — même s'il n'est le plus souvent que théorique — est maintenu par la contribution des budgets publics au financement, une contribution de moitié requise par le FSE.

On pourrait voir un autre élément de justification d'une politique sociale active menée par la CE au niveau des régions dans la théorie de l'*implied-power*. Selon cette théorie, certains pouvoirs appartiennent aux organes des CE, pouvoirs qui ne sont pas prévus expressément dans le traité de Rome, mais dont l'absence rend inutiles d'autres pouvoirs, prévus dans le traité, ou ne leur permet pas d'être appliqués de manière raisonnable et rationnelle (26). Dans le préambule et dans les articles 2 et 3 du traité de Rome, la Communauté se fixe comme objectif « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des peuples représentés » et « une croissance accélérée du niveau de vie ». Certes la théorie de l'*implied-power* ne suffit pas à fonder des directives valides. Mais, d'un point de vue juridique, des instruments et des stratégies de moindre compétence telles les prises de contacts, l'ébauche de conceptions, la réalisation de programmes-modèles, la formation professionnelle, l'instruction et, conjointement, la possibilité d'influencer et de convaincre les instances de décision administratives ou politiques, sont encore ancrés dans un domaine d'intervention que tout organe des CE peut revendiquer sans réserves. Dans cette mesure, les vieilles opinions sur la contrainte juridique ont évolué. Les programmes à but déterminé font partie, entre temps, au même titre que les programmes d'orientation, des moyens de définition propres à l'intervention souveraine et — fait caractéristique — on tente de les réaliser de manière informelle ou par la voie des négociations. Les programmes à but déterminé suscitent des attentes à l'égard de l'administration ; celle-ci ne peut s'y soustraire sans risquer de perdre en crédibilité politique. A cause de la crise économique, la CE est devenue un facteur d'espoir de premier ordre et est considérée particulièrement parmi les populations des nouveaux États membres de l'Europe du Sud comme la corne d'abondance du progrès social. Une attitude de repli qui se limiterait à des enquêtes, à des avis ou à des compétences pour définir des directives, dans le but de s'aligner sur les réglementations juridiques et administratives, apparaîtrait généralement insatisfaisante, voire irresponsable. Depuis les origines de la CEE, les voix allemandes ont été les plus réservées, mais désormais elles adoptent aussi un langage plus clair en faveur d'une politique d'intérêt collectif plus active :

« Les possibilités d'action des organes européens qui ouvrent la voie au progrès social en Europe en influant sur l'opinion publique des pays membres (et par là même sur les critères qui sont significatifs dans la concurrence entre les parties pour gagner les suffrages des électeurs)

(26) Cf. Groeben/Boeckh/Thiesing, *Kommentar zum EWGV* (Commentaire du traité de Rome), 2^e édition, p. 77.

et sur l'émergence d'une volonté sociale et politique pratique, paraissent avoir été jusqu'à présent encore trop peu exploitées » (27).

Il est révélateur que la citation fait état des mesures qui représentent une intervention directe au niveau des structures constitutionnelles des États membres, par conséquent des mesures qui ont une influence sur le processus de prise de conscience dans le domaine de la politique sociale, et qui doivent donc intéresser « la base ».

La défiance des États membres ou des régions à l'égard de la Commission des CE qui, en intervenant au niveau local, va au-delà de sa fonction définie dans l'article 118 du traité de Rome, fonction qui consiste à favoriser la collaboration étroite entre les États membres, et qui outrepasserait donc ses compétences conventionnelles, cette défiance peut être levée également avec des arguments relevant du droit international public. Dans le droit international, l'illégalité d'un travail politique de persuasion n'est envisagée que dans le cas d'une propagande subversive ; or, cette dernière est entre temps si omniprésente sous la forme des mass média dépassant les frontières qu'on ne peut presque plus parler d'actes d'ingérence dans le sens du droit international. Mais si l'on considère l'accord fondamental des États membres au sujet de la fixation de buts en politique sociale, il est d'emblée exclu de placer sur le même plan d'une part les mesures sociales et politiques de la CE à la base — donc son action combinée avec les citoyens, les initiatives de citoyens, et les fonctionnaires des administrations locales — et d'autre part les actions subversives d'États étrangers. On peut en tout cas admettre que la « subversion » venant de la Commission des CE, sa participation à des processus locaux de définition et de réalisation des objectifs politiques, trouvent l'assentiment des différents États. Il faut considérer que la répartition des compétences en matière de décisions politiques au sein de la Communauté se modifie sans cesse, l'interdépendance fonctionnelle ayant déjà entraîné une mise en garde contre l'« interdépendance politique » (28). En période de crise — et c'est le cas maintenant avec la crise dramatique de l'emploi — (près de quatre chômeurs sur dix chômeurs inscrits dans la Communauté sont des jeunes de moins de 25 ans), la Communauté voit s'accroître ses compétences d'action qui s'apparentent à des constitutions fédérales ; par conséquent, les efforts tendant à séparer juridiquement les fonctions d'après les critères du droit international n'aboutissent pas.

2. Impulsions technocratiques ou participatives de la métropole bruxelloise ?

Nous avons déjà montré que la communication avec la Commission des CE contient généralement des éléments profondément corporatifs. Ceci est évidemment valable aussi et tout particulièrement dans le domaine de

la politique sociale où de puissantes associations sont présentes en tant que partenaires de dialogue, toute forme de contact à la base devenant alors superflue. Etant donné également que l'activité de service des fonctionnaires de Bruxelles n'encourage pas de tels contacts dans leurs propres pays, l'image d'une Eurocratie bruxelloise, par trop éloignée des réalités sociales, est certainement justifiée. Mais nous avons aussi fait remarquer que précisément les domaines de compétence avec une représentation d'intérêts à caractère « diffus » ouvrent la perspective d'un engagement dans une communication politique directe et que cette possibilité est utilisée. La Commission obtient par ce biais des informations venant de la base et donne de son côté l'impulsion politique. Nous n'avons pas émis de doutes quant à la recevabilité juridique — mais d'où vient la légitimation politique ?

Une justification technocratique de la stratégie d'intervention de Bruxelles paraît évidente. Grâce aux expertises scientifiques préparatoires et à la recherche continue dans les instituts des CE, grâce à l'information statistique actuelle, grâce aux comptes rendus des États membres et à ceux d'autres organisations internationales, la Commission peut à juste titre prétendre à des connaissances spécialisées plus élevées que les responsables politiques communaux ou les simples citoyens n'en possèdent habituellement. Or le savoir des experts est devenu ambigu : il met les personnes concernées sous sa tutelle et de plus, quand il s'agit de résoudre un problème concret, il n'est pas nécessairement plus fondé que l'expérience des responsables locaux, qui est plus complexe et possède en tout cas une autre qualité. A ce fait s'ajoute que les questions d'appréciation ne sont pas rendues superflues par le savoir spécialisé et que ce savoir aide tout au plus à préparer leur solution. Mais une analyse précise dans le domaine qui nous intéresse montre que la Commission ne tente pas d'imposer son savoir spécialisé lorsqu'elle intervient dans la politique locale ou régionale. Le savoir spécialisé sert tout d'abord à révéler les manques et à en montrer l'étendue (chômage des jeunes, fermetures d'entreprises, toxicomanie, discrimination des femmes). Il contribue ensuite à trouver les responsables importants (les entreprises alternatives, les agents de développement, les syndicats de faillites, les associations de coopératives, les boutiques de gestion). Cependant, ces agents ne sont pas tenus en tutelle, voire manipulés, mais au contraire ils sont soutenus dans leurs propres tentatives pour trouver une solution. Le soutien s'effectue moins en donnant des conseils qu'en favorisant la communication au sein des initiatives, entre ces initiatives et les agents politiques de décision. L'élément participatif est donc prépondérant si bien que la Commission pourrait à juste titre se référer à une légitimation de son action fondée sur la démocratie de base. C'est précisément par l'intervention des eurocrates de Bruxelles que la planification régionale devient plus proche des citoyens et plus démocratique.

Il est donc impossible de conclure à un antagonisme entre la politique régionale et la politique de la Commission dans les domaines de l'intervention locale informelle que nous avons décrits. Ceci n'exclut évidemment pas que la Commission vienne à s'opposer à des intérêts particuliers au sein des régions : à l'artisanat établi, à l'administration économique et aussi éventuellement aux trafiquants de drogue ou aux hommes en général.

(27) G. Kleinhenz, *Die Stellung der Sozialpolitik in den Europäischen Gemeinschaften* (La place de la politique sociale dans les Communautés européennes), Baden-Baden 1986, p. 31.

(28) Fritz Scharpff, *Die Politikverflechtungsfalle : Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich* (Le piège de l'interdépendance politique : intégration européenne et fédéralisme allemand — étude comparative *Politische Vierteljahresschrift* 26 (Revue politique trimestrielle 26) 1985, pp. 323-336.

(29) Fritz Fischer, *Europa-Archiv* (Archives de l'Europe) 1976, p. 717.



IV. Conclusions

Les initiatives locales pour l'emploi et, de façon plus générale, la création d'espaces où des formes d'emploi non conventionnelles puissent exister dans l'Europe du chômage forment un ensemble thématique qui se prête tout particulièrement à une analyse exemplaire des nouvelles stratégies des organes des Communautés — surtout de la Commission — en matière de politique et d'intervention. En conclusion, les résultats les plus importants des réflexions que nous avons conduites ici seront résumés sous forme de thèses.

Thèse 1

Dans l'analyse scientifique, les conditions de fonctionnement et l'impact qui résulte de l'activité de la Commission des CE sont perçus et débattus essentiellement à l'aide de catégories juridiques et institutionnelles. Ce fait s'explique facilement par le fondement juridique et par la Constitution des Communautés, par l'arsenal juridique du droit secondaire des Communautés, par le contrôle et l'application également juridiques venant de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Néanmoins, la polarisation sur des formes et des actes juridiques masque l'intérêt d'une série de formes d'intervention de la Commission en dehors du catalogue juridique des formes, formes qui n'en sont pas moins intéressantes et efficaces. En se fondant sur les observations faites en matière d'emploi local, on peut distinguer au moins quatre stratégies d'intervention : le programme d'action, les consultations locales, le resserrement des réseaux de communication et la sensibilisation.

Thèse 2

Le point commun entre les quatre stratégies citées réside dans la définition des groupes visés et des méthodes qui permettent d'établir une relation directe non seulement avec les administrations nationales et avec les intérêts représentés, mais aussi avec les groupes sociaux et les intérêts non représentés. Par ce biais, la Commission touche de plus près l'ensemble des problèmes et l'évolution au niveau local sans devoir se soumettre aux contrôles d'entrée des bureaucraties nationales ou des structures associatives établies. Les démarches cognitives de la Commission peuvent en l'occurrence — comme par exemple dans le cas des initiatives locales pour l'emploi — atteindre une base sociale qui se trouve encore impliquée dans un processus de formation et d'identification. Et l'intérêt politique porté par la CE contribue de son côté à ce processus. Les formes d'action citées ont une fonction autant explorative que mobilisatrice.

Thèse 3

On peut considérer nombre d'initiatives politiques nouvelles de la CE en matière d'emploi, de société, d'environnement comme étant locales ou du moins orientées localement parce qu'elles s'ouvrent sur de nouveaux domaines d'intervention, tant au niveau géographique que social. L'ancrage géographique est réalisé là où a lieu une

évolution sociale ou économique, à partir d'un cadre donné de conditions consciemment élaborées sur place. C'est le cas par exemple des initiatives locales pour l'emploi.

D'un point de vue social, les démarches informelles de la CE peuvent être qualifiées de « locales » parce qu'elles ont pour objet les conditions ou les questions sociales à caractère nouveau et qui n'ont pas (encore) trouvé d'expression — ou pas d'expression adéquate — dans la volonté officielle. Du point de vue de la sociologie du droit, elles sont locales dans la mesure où elles ne figurent pas au chapitre des préoccupations nationales ou européennes. Ce processus est, il est vrai, amorcé par le fait de son intégration à une politique correspondante de la CE, si bien que les formes d'intervention de la CE que nous avons décrites contribuent à dépasser le contexte local spécifique.

Thèse 4

Les nouvelles formes d'intervention de la Commission ont un effet mobilisateur : d'une part, elles ont l'avantage d'être très remarquées au niveau politique (quelle démarche politique locale dédaignerait de se référer à la CE ?) ; d'autre part, elles soumettent les conditions politiques et administratives à prédominance locale à l'analyse comparative de modèles étrangers. Enfin, grâce au resserrement des réseaux de communication et à la sensibilisation, elles réunissent les agents locaux au-delà des limites professionnelles, culturelles et politiques habituelles. Cette mobilisation ne produit pas seulement de nouvelles connexions sociales et thématiques : elle est novatrice en matière politique, car les situations résultant de changements opérés tout d'abord de façon informelle appellent une transposition politique et également juridique. En ce sens, l'activité de la Commission des CE est instigatrice de politique.

Thèse 5

Bien que les nouvelles formes d'intervention manquent de fondement juridique, on ne peut émettre de doutes quant à leur admissibilité. Comme les administrations nationales, la Commission des CE utilise elle aussi les avantages d'un pouvoir d'influence informel que recouvrent — en tout cas dans le domaine de la politique sociale — les orientations conventionnelles et les programmes à but déterminé du Conseil des ministres. La perte minime de souveraineté nationale et la nette répartition des forces qui se manifeste dans la constitution d'une volonté régionale sont des conséquences — voulues ou admises — de nouvelles stratégies visant à surmonter la crise au sein de l'Europe des Douze.

Thèse 6

Il est possible que l'intervention locale de la Commission des CE se révèle être un élément perturbateur pour des intérêts particuliers existant dans les régions ; mais elle n'est pas un facteur de centralisation qui ferait obstacle à une volonté autonome et pluraliste des régions. L'intervention locale favorise une planification plus participative que technocratique.

EUROTUNNEL : LA BEI, PRINCIPAL BAILLEUR INDIVIDUEL DE FONDS

Philippe TABARY

*Division Information de la Banque européenne
d'investissement (BEI)*

Défi à l'Histoire et à la Géographie, le lien fixe trans-Manche vient, après des décennies d'hésitations, de franchir plusieurs étapes décisives déterminantes pour sa réalisation effective. Ce grand chantier, appelé à modifier notablement les relations physiques entre les États membres et à accompagner de manière spectaculaire la réalisation du grand marché intérieur européen, implique bien évidemment une mise de fonds considérable, estimée à quelque 6,8 milliards d'ECU. La mobilisation d'une telle somme suppose en soi des techniques financières et des modalités variées et complémentaires, et la constitution d'un syndicat bancaire d'une exceptionnelle dimension : 198 banques internationales se sont ainsi engagées à fournir, tout au long des six années de réalisation du chantier, un crédit syndiqué de quelque 7 milliards d'ECU à amortir jusqu'en 2005, et à partir de 1993, année d'entrée en service de l'ouvrage.

Ce crédit total, supérieur au coût estimé du projet, comprend notamment un crédit stand-by et un reliquat du cré-

dit principal, pour un total de plus de 1,6 milliard d'ECU, non utilisés et disponibles, de manière à faire face sans délai ni problème à d'éventuels dépassements de coût. La Banque européenne d'investissement (BEI) devrait, à elle seule, fournir l'équivalent de 1,4 milliard d'ECU (10 milliards de F/1 milliard de £) pendant les six ans de la construction du tunnel ; ce prêt, d'une importance hors du commun, pour un projet qui ne l'est pas moins, sera à rembourser jusqu'en 2017, et à partir de 1999 seulement, soit six ans après l'ouverture au trafic. La BEI sera ainsi la principale source individuelle de crédit pour cet ouvrage international : l'importance de l'engagement de la BEI est la manifestation concrète de l'importance qu'elle attache à la réalisation de cet ouvrage.

L'éligibilité de cet ouvrage à un prêt de la BEI se justifie de par l'intérêt de cette liaison pour les deux pays membres concernés, mais aussi pour la Communauté dans son ensemble : le tunnel devrait réduire considérablement le temps de trajet par voie terrestre entre Londres et Paris ou Bruxelles, en le ramenant à 3 h et 2 h 40 pour les trains à grande vitesse (TGV). Outre sa contribution très directe et physique à la mise en place d'un marché intérieur intégré, le tunnel stimulera de manière appréciable la compétitivité économique européenne dans la mesure où il permettra l'introduction dans les liaisons trans-Manche d'un nouveau mode de transport souple et efficace. Il permettra le raccordement non seulement du réseau ferroviaire, mais aussi du réseau routier et autoroutier du Royaume-Uni et de la France, et par là du reste de la Communauté. De plus, il accroîtra la coopération entre les différentes compagnies de chemins de fer européennes.

Eligible au titre de son intérêt pour la Communauté dans son ensemble, le lien fixe trans-Manche devrait par ailleurs avoir une incidence fort concrète sur l'activité économique et sur l'emploi au Royaume-Uni et en France, aussi bien en termes d'emplois temporaires pour la période de construction qu'en termes d'emplois directs permanents. En outre, l'exploitation de l'ouvrage, à partir de 1993, nécessitera des effectifs permanents s'élevant à environ 5 500 personnes, tant pour Eurotunnel que pour les services annexes. Et à cet égard, l'impact devrait être particulièrement sensible dans le Nord-Pas-de-Calais, une des régions de la Communauté les plus touchées par le déclin industriel.

Les hypothèses retenues sur la base des études de marchés menées par des consultants d'Eurotunnel précisent que le tunnel devrait, dès sa première année de pleine exploitation (l'entrée en service est prévue pour mai 1993), acheminer 30 millions de passagers et 15 millions de tonnes de marchandises, le trafic continuant à progresser, tant en ce qui concerne les voyageurs que les marchandises, dans les dix années qui suivront. Ce trafic devrait provenir d'usagers potentiels de l'avion et des navires, mais aussi d'un flux nouveau engendré par « l'effet tunnel ».

On se souvient que les gouvernements intéressés avaient stipulé que tout ouvrage proposé devrait, entre autres critères, répondre à certaines exigences fondamentales : il devrait pouvoir être financé sans apport budgétaire ni garantie financière ou commerciale des gouvernements intéressés, et sur la base des conditions prévalant sur les marchés des capitaux. Sa conception et sa fiabilité technique devraient être telles qu'il puisse être réalisé sans intervention financière des gouvernements. Une proportion importante de fonds propres devrait être réunie. Enfin, la liaison proposée devrait être construite et



exploitée dans le cadre des lois et règlements nationaux et communautaires, en particulier en matière de concurrence et d'abus de position dominante.

En outre, le volume même du chantier impliquait bien évidemment une vigilance toute particulière en ce qui concerne le respect de l'environnement pendant la période de construction : le traité franco-britannique contient à cet égard des dispositions spécifiques aussi bien pour l'évacuation des déblais et l'aménagement paysager qu'en ce qui concerne l'accroissement de la circulation dans les zones environnant les terminaux.

L'intervention de la BEI répond tout à fait aux stipulations des deux gouvernements. Elle ne constitue pas un apport budgétaire, dans la mesure où les capitaux prêtés par la Banque européenne ne proviennent ni du budget communautaire, ni de celui des États membres, mais du produit de ses emprunts sur les marchés des capitaux, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté. À aucun moment elle n'implique de garantie publique, ni d'intervention financière des États. Et pour la sûreté statutairement nécessaire sur les prêts de la BEI, la solution retenue est à la fois satisfaisante et exemplaire : la sûreté sera constituée, jusqu'à ce que le projet soit achevé de manière satisfaisante, par des garanties accordées par les banques syndiquées. Ensuite, cette sûreté devrait être constituée, comme celles des autres banques, par un gage sur les actifs et les recettes d'Eurotunnel.

Les exigences de libre concurrence, d'appel d'offres international et de respect de l'environnement font partie de l'approche habituelle de la BEI qui, dans l'étude des projets, apporte une attention toute particulière à ces divers aspects, contribuant ainsi, dans le domaine qui est le sien, aux efforts et objectifs communautaires. La taille inhabituelle de ce projet nécessite, certes, une approche particulière. Mais la Banque est habituée à assurer l'instruction, le financement et le suivi d'ouvrages de grande envergure. Dans le domaine des infrastructures de transport, elle a par exemple aidé à la réalisation du premier pont sur le Bosphore, du tunnel routier transalpin du Fréjus entre la France et l'Italie, de l'autoroute transyougoslave ou, plus récemment, du TGV Atlantique.

Pour le tunnel sous la Manche, comme pour tous les projets, quelle qu'en soit la taille, le financement de la BEI prend bien évidemment en compte tous ces aspects. Mais il est d'abord et surtout déterminé par les résultats d'une instruction menée non seulement sous l'angle technique, mais également en ce qui concerne la viabilité économique et financière de l'investissement considéré. C'est sur la base des résultats de cette étude que le Conseil d'administration de la Banque prend la décision de concourir ou non à la réalisation des projets.

Les services ont, comme pour chaque financement que la BEI envisage d'accorder, mené une étude exhaustive des divers aspects du projet, et en particulier de ses perspectives de rentabilité. L'étude de sensibilité de la rentabilité financière a été faite en tenant compte de divers paramètres et résultats possibles (coûts supérieurs aux prévisions, recettes inférieures, situation très défavorable) dont l'un, l'absence éventuelle de TGV, est d'ores et déjà dépassé. Cette étude du montant maximum de prêts requis, du taux interne de rentabilité, de la rentabilité des capitaux propres et de la capacité de remboursement du projet a permis une analyse de sensibilité affinée, tenant compte des risques, et a conclu à la forte robustesse sous l'angle financier, économique et technique, même dans les hypothèses les moins favorables. L'ouvrage présente

de même un taux satisfaisant de rentabilité économique, évaluée selon la méthode coûts/avantages et tenant compte des incertitudes du marché. Quant au souhait formulé par les États de voir financer le tunnel aux conditions du marché, l'intervention de la BEI est particulièrement satisfaisante et bien adaptée aux besoins de financement du projet : la Banque intervient à la fois sans but lucratif et aux meilleures conditions du moment grâce à l'excellente cote de crédit dont elle jouit sur les marchés mondiaux des capitaux (AAA). Ce sont donc ces conditions de premier ordre qu'elle répercute à ses propres emprunteurs, avec une marge d'intervention minimale.

La participation de la BEI se fera par cofinancement avec un syndicat de banques commerciales et en étroite complémentarité. À cet égard, la BEI et les cofinanciers partageront la même sûreté après l'achèvement du projet, bien que leurs moyens de financement soient différents. La complémentarité jouera également en ce qui concerne l'apport effectif des fonds : le concours de la Banque sera en effet consenti en toute une série de décaissements échelonnés sur la période de construction, en fonction des besoins de l'emprunteur et des apports des autres bailleurs de fonds. La BEI accordera essentiellement des prêts à taux fixe dont les durées pourront aller jusqu'à 25 ans, soit une durée sensiblement supérieure à la durée maximum de 18 ans des concours des banques syndiquées. Les devises de décaissement seront choisies selon les préférences de l'emprunteur et les possibilités d'emprunt de la Banque sur les marchés. Outre la livre sterling et le franc français, l'ECU pourra être l'une des devises mobilisées.

Dans une déclaration commune faite à l'occasion de la signature de l'accord de crédit entre la Banque et Eurotunnel le 7 septembre 1987, Lord Boardman, président de National Westminster Bank, au nom des banques chefs de file, et M. Ernst-Günther Bröder, président de la BEI, ont souligné que « le succès de l'arrangement de cofinancement mis au point pour Eurotunnel par la Banque européenne d'investissement et les banques pourrait constituer un exemple pour de futures opérations de cofinancement d'autres grands projets d'infrastructures en Europe, qui pourraient contribuer au développement et à la prospérité économiques de la Communauté européenne ».

On notera que l'intervention de la BEI pour améliorer les conditions d'écoulement du trafic entre les îles britanniques et le reste de la Communauté ne se limite pas au projet d'Eurotunnel : la Banque participe en effet au financement des mesures complémentaires nécessaires pour améliorer la viabilité du projet. Elle devrait contribuer dans le proche avenir à l'achèvement, en France, de l'autoroute A 26, qui assurera le raccordement entre Calais, au débouché du tunnel, et le réseau autoroutier communautaire. Elle a également aidé, soit par des prêts individuels, soit dans le cadre de prêts globaux à la CAECL (Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales), aujourd'hui devenue le Crédit Local de France, à des travaux d'équipement ou de modernisation des ports de passagers ou de conteneurs pour le trafic trans-Manche, en particulier à Ramsgate ou Harwich au Royaume-Uni et, côté français, à Boulogne et Calais pour assurer la conversion, le maintien et la compétitivité du transport maritime.

Des projets qui, quelle que soit leur taille, contribuent à concrétiser dans la réalité communautaire l'idée par laquelle Jean Monnet résumait le processus de construction de l'Europe : nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes.

INSERTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS L'ORDRE JURIDIQUE ESPAGNOL

Miguel FORASTER SERRA *

Avocat à la cour de Barcelone

1. *Droit primaire* : c'est-à-dire l'ensemble des Traités constitutifs et postérieurs modificatifs des Communautés européennes. Ils furent reçus dans le système juridique espagnol grâce au Traité d'adhésion. Conformément aux dispositions constitutionnelles en matière de Traités internationaux, la formalisation de l'adhésion de l'Espagne aux Traités constitutifs et modificatifs des Communautés européennes avait besoin de l'*autorisation* du Parlement, qui a été accordée par la Loi organique 10/85 du 2 août 1985 (BOE 8-8-85) et par la prestation du *consentement* de l'État, donné par l'Instrument de ratification du Traité d'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'Énergie atomique, délivré le 20 septembre 1985, et par l'Instrument d'adhésion au Traité constitutif de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, le 1^{er} janvier 1986, tous deux publiés sur le Bulletin Officiel de l'État du 1^{er} janvier 1986.

L'Espagne a souscrit l'Acte unique européen grâce à l'autorisation donnée par le Parlement par la Loi organique 4/86 du 26 novembre 1986 (BOE 2-12-86), l'État donnant son consentement au moyen de l'Instrument de ratification daté du 9 décembre 1986 (BOE 3-7-87), s'intégrant de la sorte dans le système juridique espagnol.

2. *Droit dérivé* : c'est-à-dire l'ensemble des normes promulguées par les organes communautaires qui ont un pouvoir normatif. Leur réception dans le système juridique espagnol s'est réalisée en accord avec leur rang.

2.1. *Normes avec « effet direct »* : ce sont les normes directement applicables, promulguées par le Conseil ou la Commission communautaire. Si ce sont des normes de la Communauté économique européenne ou de la Communauté européenne de l'Énergie atomique (articles 189.2 et 161.2 des Traités constitutifs correspondants), on les nomme *Règlements* ; si ce sont des normes de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (article 14.2 de son Traité constitutif), on les nomme *Décisions*.

Les Règlements de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique et les Décisions de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, sont directement appliqués en Espagne, sans nécessité de norme intérieure d'adoption ou de légitimation.

2.2. *Autres normes communautaires* : le reste de l'« acquis » communautaire n'aura pas d'application directe en Espagne jusqu'à son adoption par le système juridique espagnol grâce à une norme de rang légal nécessaire. Il s'agit de Directives, Décisions, Recommandations et Avis de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique (articles 189 et 161 des Traités constitutifs respectifs) et des Recommandations et Avis de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (article 14 de son Traité constitutif).

Pour que l'adoption par le système juridique espagnol du Droit dérivé communautaire de caractère indirect soit possible, l'article 2 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des Traités, annexe au Traité d'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes (BOE 1-1-86), établit que « dès le moment de l'adhésion, les dispositions de (...) les actes adoptés par les institutions des Communautés antérieures à l'adhésion obligeront (l'Espagne) et seront applicables (...) dans les conditions prévues dans (...) le présent Acte ». Afin de pouvoir réaliser cette incorporation, de caractère péremptoire, le Parlement a promulgué la Loi 47/85 du 27 décembre 1985 de bases d'une délégation au gouvernement pour

(*) L'auteur remercie Mlle Angeles Pereda Verdugo qui a traduit le présent article de l'espagnol.



l'application du Droit des Communautés européennes (BOE 30-12-85), utilisant la technique légitimée par l'article 82 de la Constitution, selon lequel on permet au gouvernement de légiférer dans les limites strictement préétablies, par des Décrets législatifs. La délégation accordée par le Parlement au gouvernement avait une durée de six mois, qui se périmait le 30 juin 1986. Pendant cette période, le gouvernement devait émettre les Décrets législatifs relatifs aux matières contenues dans les annexes I (« Normes espagnoles avec le rang de loi ») et II (« Directives et autres normes de Droit communautaire ») de la Loi 47/85 citée, adaptant les lois espagnoles aux Directives communautaires. De plus, le gouvernement devait émettre les Décrets législatifs relatifs aux matières réglées par la normative communautaire qui figure dans l'annexe II et qui ne faisaient pas l'objet de règles dans le système juridique espagnol (article 1 de la Loi 47/85). Pour contrôler l'activité du gouvernement dans l'usage de la délégation accordée, on a prévu la création d'une Commission mixte, nommée « Commission pour les Communautés européennes », formée par des membres du Congrès et du Sénat, dont les conclusions devaient être présentées au Parlement (article 5 de la Loi 47/85). Comment le gouvernement espagnol a-t-il utilisé la délégation accordée pour l'adéquation du système espagnol au système communautaire ? On peut parler de quatre situations différentes.

2.2.1. Normes espagnoles qui ne nécessitaient pas d'adéquation : l'annexe I de la Loi 47/85 contenait des lois qui devaient s'adapter aux normes communautaires ; cependant, du point de vue du gouvernement, une partie de cette législation espagnole était déjà adéquate à la législation communautaire ; c'est la raison pour laquelle l'autorisation n'a pas été utilisée (par ailleurs il faut dire que la délégation accordée était une « faculté d'action » non une fonction obligatoire). C'est précisément dans ce cas que s'est trouvée la Loi 110/63 du 20 juillet 1963 sur les Pratiques restrictives de la concurrence ainsi que la Loi 40/79 du 10 décembre 1979 sur le régime juridique de Contrôle des changes.

2.2.2. Normes espagnoles en situation de révision : bien que contenues dans l'annexe I de la Loi 47/85 et nécessitant l'adéquation au système juridique communautaire, la délégation n'a pas été utilisée pour les normes espagnoles qui étaient en situation de réforme ou de révision. C'est dans ce cas que s'est trouvée la Loi 5/77 du 4 janvier 1977 d'Encouragement à la Production forestière, ainsi que la Loi 1/70 du 4 janvier 1970 sur la Chasse.

2.2.3. Normes communautaires en situation de révision : bien que les normes concernant certaines activités eussent nécessité formellement une mise en adéquation, la réglementation communautaire au moment de l'adhésion de l'Espagne était soumise à révision. C'est pour cela qu'en appliquant le principe d'économie législative, le gouvernement espagnol a cru convenable de ne pas utiliser la délégation qu'il possédait, dans l'attente de l'entrée en vigueur des nouvelles normes communautaires. Ceci fut le cas du Régime de Perfectionnement actif, fixé à l'époque par la Loi 86/62 du 24 décembre 1962, par la Loi 29/65 du 4 mai 1965 et par le Décret 2665/69 du 25 octobre 1969.

2.2.4. Normes espagnoles adéquates aux normes communautaires : pendant la période habilitée selon la Loi 47/85, le gouvernement promulgua quinze Décrets législatifs, en adaptant leur contenu au système juridique communautaire comme suit.

— **Contrats de l'État :** Décret législatif 931/86 du 2 mai 1986 par lequel on modifie la Loi sur les contrats de l'État pour l'adapter aux Directives de la CEE (BOE 13-5-86).

— **Établissements de crédit :** Décret législatif 1298/86 du 28 juin 1986 par lequel on adapte les normes légales en matière d'établissements de crédit au système juridique de la CEE (BOE 30-6-86).

— **Investissements étrangers en Espagne :** Décret législatif 1265/86 du 27 juin 1986 sur les investissements étrangers en Espagne (BOE 28-6-86).

— **Rente de Douanes :** Décret législatif 1299/86 du 28 juin 1986 par lequel on modifie le texte refondu des impôts intégrants de la Rente de Douanes, adopté par Décret 511/77 du 18 février 1977 (BOE 30-6-86).

— **Dépôts et Zones franches :** Décret législatif 1297/86 du 28 juin 1986 par lequel on adapte le Droit des Communautés européennes au régime en vigueur en matière de dépôts et zones franches (BOE 30-6-86).

— **Cinématographie :** Décret législatif 1257/86 du 13 juin 1986 d'adaptation de la Loi du 27 avril 1946, en ce qui concerne la protection de l'industrie cinématographique, aux normes de la CEE (BOE 27-6-86).

— **Assurance privée :** Décret législatif 1255/86 du 6 juin 1986 par lequel on modifie certains articles de la Loi 33/84 du 2 août 1984 en ce qui concerne le système de l'assurance privée, pour l'adapter aux engagements issus du traité d'adhésion de l'Espagne à la CEE (BOE 27-6-86).

— **Production d'assurances privées :** Décret législatif 1300/86 du 28 juin 1986 par lequel on modifie certains articles du texte refondu de la Loi régulatrice de la production d'assurances privées pour l'adapter aux engagements issus du traité d'adhésion de l'Espagne à la CEE (BOE 20-6-86).

— **Utilisation et circulation des véhicules à moteur :** Décret législatif 1301/86 du juin 1986 par lequel on adapte le texte refondu de la Loi sur l'utilisation et la circulation de véhicules à moteur, approuvé par le Décret 631/86 du 21 mars 1986, au système juridique communautaire (BOE 30-6-86).

— **Impact de l'environnement :** Décret législatif 1302/86 du 28 juin 1986 d'évaluation de l'impact de l'environnement (BOE 30-6-86).

— **Mines :** Décret législatif 1303/86 du 28 juin 1986 par lequel on adapte le titre VIII de la Loi 22/73 du 21 juillet 1973 sur les mines au système juridique de la CEE (BOE 30-6-86).

— **Déchets et résidus solides urbains :** Décret législatif 1163/86 du 13 juin 1986 par lequel on modifie la Loi 43/75 du 19 novembre 1975 sur les déchets et résidus solides urbains (BOE 23-6-86).

— **Météorologie :** Décret législatif 1269/86 du 28 juin 1986 par lequel on modifie la Loi 5/85 du 18 mars 1985 de Météorologie et par lequel on établit le contrôle météorologique (BOE 30-6-86).

— **Transport routier public :** Décret législatif 1304/86 du 28 juin 1986 sur certaines conditions exigées pour le transport routier public (BOE 30-6-86).

— **Graines et plantes de pépinière :** Décret législatif 442/86 du 10 février 1986 par lequel on modifie la Loi 11/71 du 30 mars 1971 en ce qui concerne les graines et plantes de pépinière (BOE 1-3-86).

La technique employée par le gouvernement espagnol a été variée, depuis la formulation d'une norme « *ex novo* » jusqu'à la simple modification ponctuelle des articles de la norme en vigueur affectés par la régulation communautaire.

3. Conclusions

L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes a signifié un changement très important pour le pays en général et pour le système juridique en particulier.

La réception du Droit conventionnel communautaire et du Droit dérivé avec effet direct sur le système juridique espagnol s'est faite au moyen de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des Traités. Le Droit communautaire dérivé de caractère indirect a été adapté

dans le système juridique espagnol, par des Décrets législatifs promulgués par le gouvernement espagnol pendant les six premiers mois de 1986, faisant usage de l'habilitation accordée par le Parlement par la Loi 47/85 du 27 décembre 1985. L'action législative par délégation du gouvernement a été informée positivement par le Conseil d'État (organe consultatif du gouvernement qui doit être consulté obligatoirement avant qu'une norme ne soit promulguée) et également par la Commission mixte pour les Communautés européennes créée par la Loi 47/85 et composée par des membres du Congrès et du Sénat, par avis du 5 mai 1987.

La structure juridique actuelle de l'Espagne en temps qu'État de Droit, dont la base d'articulation est la loi, a permis l'incorporation aux Communautés européennes et l'adéquation de son propre système juridique grâce à des méthodes normatives au système des Communautés européennes, s'intégrant de la sorte dans le grand projet européen.



CHRONIQUE GÉNÉRALE DE JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE*

Dominique MAIDANI

Référéndaire à la cour de justice des Communautés européennes

Bernard POMMIÈS

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

Jean-Claude BONICHOT

*Maître des requêtes au Conseil d'État,
Référéndaire 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 Pommiès 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

(*) Les deux premières parties de cette chronique ont été publiées respectivement dans nos précédents numéros (313 et 314). 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.

III. — La libre circulation

A — LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

1. La notion de travailleur

On sait que, comme la Cour l'a affirmé à de nombreuses reprises, la libre circulation des travailleurs constitue l'un des principes fondamentaux de la Communauté. Encore convient-il de définir la notion de travailleur, au sens de l'article 48 du traité. Deux arrêts, rendus pendant la période qui fait l'objet de la présente chronique, sont venus apporter des précisions à cet égard.

a) Dans l'arrêt du 3 juillet 1986, Deborah Lawrie-Blum et Land Baden-Württemberg (affaire 66/85), la Cour avait à se prononcer sur la question de savoir si un enseignant stagiaire pouvait être qualifié de travailleur au sens de l'article 48.

Cette question avait été soulevée par le Bundesverwaltungsgericht dans le cadre d'un recours intenté contre le Land Baden-Württemberg par Mme Deborah Lawrie-Blum, ressortissante britannique, qui, après avoir obtenu à l'université de Freiburg le certificat d'aptitude pédagogique à l'enseignement dans les lycées, s'était vu refuser, en raison de sa nationalité, l'accès au stage préparatoire sanctionné par l'examen d'État conférant l'aptitude à la carrière supérieure d'enseignant dans les lycées. Pour une bonne compréhension de l'affaire, il convient d'indiquer que :

— ce stage préparatoire pendant lequel le stagiaire est rémunéré comprend une année de formation puis une deuxième année au cours de laquelle le stagiaire est amené à assurer jusqu'à 11 h de cours par semaine ;

— l'accomplissement du stage et la réussite à l'examen final sont indispensables, en droit, pour enseigner dans les établissements publics et, en fait, pour enseigner dans les établissements privés ;

— le stagiaire a un statut de « fonctionnaire révocable » et bénéficie, à ce titre, de tous les avantages inhérents à la qualité de fonctionnaire.

Le Land Baden-Württemberg faisait valoir que la réglementation du Land qui réservait aux citoyens allemands l'accès au stage ne pouvait être sanctionnée au titre du droit communautaire car, d'une part, l'activité du stagiaire, relevant de la politique de l'éducation, n'était pas une activité économique au sens de l'article 2 du traité et, d'autre part, la notion de travailleur, au sens de l'article 48, ne visait que les personnes liées à l'employeur par un contrat de travail de droit privé et non pas celles engagées sur la base d'une relation de droit public.

La requérante au principal et la Commission estimaient au contraire que toute activité salariée devait être considérée comme une activité économique, sans qu'il y ait lieu de prendre en considération le domaine dans lequel elle s'exerçait et que la notion de travailleur devait être définie par des critères objectifs, à savoir : l'existence d'un lien de dépendance à l'égard de l'employeur (abstraction faite de la nature juridique de ce lien), la réalité des prestations fournies et l'existence d'une rémunération.

C'est à cette deuxième thèse que s'est rangée la Cour, après avoir rappelé que la notion de travailleur devait être

interprétée de manière uniforme dans la Communauté et de façon extensive.

Selon la Cour, « cette notion doit être définie selon des critères objectifs qui caractérisent la relation de travail en considération des droits et devoirs des personnes concernées. Or, la caractéristique essentielle de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération ». En l'espèce, ces trois critères étaient réunis : le stagiaire est sous la direction et la surveillance d'un établissement d'enseignement, il fournit au profit de ce dernier des services ayant une valeur économique certaine, enfin il reçoit une rémunération en contrepartie.

En réponse aux deux objections soulevées par le Land Baden-Württemberg, la Cour a apporté les précisions suivantes : d'une part, pour l'application de l'article 48, le domaine dans lequel est exercée l'activité salariée importe peu : ainsi, le fait que les prestations sont accomplies dans le domaine de l'enseignement ne leur fait pas perdre leur caractère d'activité économique (cf. pour l'exercice des sports : arrêt du 12 décembre 1974, Walrave, affaire 36/74, *Rec.*, p. 1405). D'autre part, la nature juridique du lien entre l'employeur et le travailleur — statut de droit public ou contrat de droit privé — n'importe pas davantage.

b) La notion de travailleur, au sens du droit communautaire, a également été précisée dans l'arrêt du 3 juin 1986, Kempf et secrétaire d'État à la justice (affaire 139/85). Il s'agissait de savoir si pouvait être regardé comme un travailleur et bénéficier à ce titre des règles relatives à la libre circulation un ressortissant d'un État membre qui exerçait sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée dont il ne tirait que des revenus inférieurs au minimum de moyens d'existence et qui complétait ses revenus par une aide financière prélevée sur les fonds publics de l'État d'accueil. Dans l'arrêt du 23 mars 1982 (Levin, affaire 53/81, *Rec.*, p. 1035), la Cour avait déjà dit pour droit que « les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs visent également un ressortissant d'un État membre qui exerce sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée dont découlent des revenus inférieurs au minimum d'existence tel qu'il est entendu par ce dernier État, que cette personne complète les revenus tirés de son activité salariée par d'autres revenus à concurrence dudit minimum ou qu'elle se contente de moyens d'existence inférieurs à ce minimum, pourvu qu'elle exerce une activité salariée réelle et effective ». Ainsi, le critère à cet égard est-il constitué par le caractère réel et effectif de l'activité salariée ; il ne vise qu'à exclure les « activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires ». Dès lors que la réalité et l'effectivité de l'activité salariée, même exercée à temps partiel, sont établies, l'intéressé entre dans le champ d'application des règles relatives à la libre circulation des travailleurs et il ne saurait en être exclu en raison du seul fait qu'il cherche à compléter la rémunération tirée de son activité, inférieure au minimum de moyens d'existence, par d'autres moyens d'existence licites. Sous ce rapport, il n'importe pas de savoir si les moyens d'existence complémentaires proviennent de biens ou du travail d'un membre de la famille de l'intéressé — ce qui était la situation de fait dans l'affaire Levin — ou s'ils sont dérivés — comme c'était le cas dans l'affaire ici commentée — d'une aide financière prélevée sur les fonds publics de l'État membre de résidence.

2. La notion de conjoint et de membre de la famille à charge

Le règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté énonce des règles propres à mettre en œuvre le droit, pour le ressortissant d'un État membre travaillant dans un autre État membre, de se faire rejoindre par sa famille et à favoriser les conditions d'intégration de cette famille dans le milieu du pays d'accueil. Disposent, notamment, du droit de s'installer dans ce pays et d'y exercer toute activité, le conjoint et certains membres de la famille à la charge du travailleur. Mais que faut-il entendre par « conjoint » et par « membre de la famille à charge » ?

a) La première de ces questions a été résolue dans l'arrêt du 17 avril 1986, État néerlandais et Ann Florence Reed (affaire 59/85). Mlle Reed, ressortissante britannique célibataire, s'était installée aux Pays-Bas chez M. W., également ressortissant britannique et célibataire, lequel travaillait dans ce pays et y bénéficiait d'une carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE. Ayant à son tour sollicité des autorités néerlandaises un permis de séjour « en tant que partenaire d'un travailleur ressortissant d'un État membre », Mlle Reed s'est vu opposer un refus. Elle a alors saisi la juridiction nationale compétente qui, à titre préjudiciel, a interrogé la Cour notamment sur le point de savoir si le partenaire ayant une relation stable avec un travailleur visé par le règlement précité du 15 octobre 1968 pouvait être assimilé au « conjoint » au sens de ce règlement.

Il s'agissait pour la Cour de déterminer si, comme tendait à le lui faire dire Mlle Reed, contredite en cela par le gouvernement néerlandais et par la Commission, l'évolution juridique et sociale impliquait que les partenaires non mariés dussent, autant que possible, être assimilés à des conjoints.

Dans son arrêt, la Cour relève que le règlement du 15 octobre 1968 a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Elle en déduit que l'interprétation des dispositions de ce règlement, fondée sur l'évolution de la société, « doit se faire par un examen de la situation dans l'ensemble de la Communauté et non pas de celle d'un seul État membre ». Or, il n'apparaît pas à la Cour qu'une « évolution sociale d'ordre général » justifie que la notion de « conjoints » soit interprétée de manière extensive et vise d'autres rapports que ceux fondés sur le mariage.

Ainsi, Mlle Reed ne saurait-elle être assimilée à un « conjoint » de M. W., au sens de la réglementation communautaire (1).

(1) A noter toutefois que, sous réserve naturellement de la solution finalement adoptée par le juge national, Mlle Reed aura sans doute pu obtenir satisfaction sur la base d'une autre disposition du règlement n° 1612/68 selon laquelle le travailleur ressortissant d'un autre État membre doit bénéficier dans l'État d'accueil « des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ». Interrogée sur ce point également par le juge néerlandais, la Cour a décidé que la possibilité pour un travailleur migrant d'obtenir que son partenaire non marié, non ressortissant de l'État membre d'accueil, soit autorisé à y séjourner avec lui doit être regardé comme « un avantage social ». Dès lors, un État membre qui, comme les Pays-Bas, accorde un tel avantage à ses travailleurs nationaux ne saurait le refuser aux travailleurs ressortissants des autres États membres.



b) Dans l'arrêt du 18 juin 1987, CPAS de Courcelles et Marie-Christine Lebon (affaire 316/85), la Cour a eu à se prononcer sur la question de savoir à quelles conditions un membre de la famille d'un travailleur migrant pouvait être considéré comme étant à sa charge.

Mme Lebon, de nationalité française, résidait en Belgique chez son père qui était également ressortissant français et qui bénéficiait, sur le territoire belge, d'une pension de retraite. Sa demande tendant à l'octroi du minimum de moyens d'existence (« le minimex ») ayant été rejetée, elle a formé un recours juridictionnel contre cette décision de rejet. Saisie du litige, la Cour du travail de Mons a posé à la Cour de justice la question de savoir si la qualité de « membre de la famille à charge », au sens du règlement n° 1612/68, résulte d'une situation de fait — soutien assuré par le travailleur —, sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien.

La Cour a répondu à cette question par l'affirmative, ainsi que l'y invitait la Commission. Rappelant une fois encore que les dispositions qui consacrent la libre circulation des travailleurs doivent être interprétées largement, elle a décidé que devait être considéré comme à charge « le membre de la famille dont le soutien est assuré par le travailleur, sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien et de se demander si l'intéressé est en mesure de subvenir à ses besoins par l'exercice d'une activité rémunérée ».

Auparavant, la Cour avait écarté deux objections soulevées respectivement par le gouvernement néerlandais et par le gouvernement allemand. Le premier de ces gouvernements faisait valoir que la demande du minimex de la part d'un descendant signifiait nécessairement que celui-ci n'était plus à la charge du travailleur. La Cour n'a eu aucun mal à balayer cet argument qui, s'il avait été admis, aurait abouti en pratique à interdire au membre de la famille à charge de demander le minimex, puisque l'octroi de ce minimex aurait fait perdre à l'intéressé sa qualité de personne à charge. Le gouvernement allemand pour sa part soutenait que la qualité de membre de la famille à charge supposait notamment un droit à des aliments de la part du travailleur. Au nom de l'application uniforme du droit communautaire, la Cour a rejeté cette thèse qui aurait fait dépendre le regroupement familial de législations nationales variant d'un État à l'autre.

3. La notion d'emploi dans l'administration publique

Le paragraphe 4 de l'article 48 du traité écarte du champ d'application des règles relatives à la libre circulation des travailleurs les « emplois dans l'administration publique ». Trois arrêts rendus pendant la période écoulée (3 juin 1986, Commission c/France, affaire 307/84 ; 3 juillet 1986, Deborah Lawrie-Blum, précité ; 16 juin 1987, Commission c/Italie, affaire 225/85), sont l'occasion de faire le point sur la jurisprudence de la Cour en la matière.

Dans ces affaires se trouvaient respectivement en cause les emplois d'infirmier titulaire dans les hôpitaux publics français, d'enseignant stagiaire en République fédérale d'Allemagne, et de chercheur du Conseil national de la recherche italien. Dans les trois cas, la Cour a considéré qu'il ne s'agissait pas d'« emplois dans l'administration publique ».

Pour ce faire, elle a tout d'abord rappelé que, selon la jurisprudence Sotgiu (arrêt du 12 février 1974, affaire

152/73, *Rec.*, p. 163), il n'y avait pas lieu de prendre en compte la nature juridique du lien qui unit le travailleur à l'administration. Ainsi l'accès à certains emplois ne saurait-il être limité du fait que, dans un État membre donné, les personnes appelées à occuper ces emplois sont placées sous le statut de fonctionnaire : faute de quoi, les États membres auraient la possibilité de déterminer, à leur gré, les emplois couverts par l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4.

Le critère à retenir est donc un critère fonctionnel, tiré de la nature des tâches et des responsabilités que comportent les emplois en cause. A cet égard, il faut relever l'inflexion notable qui résulte de l'arrêt précité, Commission c/Italie. Dans les deux arrêts, des 3 juin 1986 et 3 juillet 1986, — lesquels reprenaient sur ce point la jurisprudence antérieure —, la Cour avait relevé qu'étaient visés par l'article 48, paragraphe 4, les emplois qui comportaient une participation à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ; dans l'arrêt du 16 juin 1987, la Cour déclare que « le droit communautaire n'interdit pas à un État membre de réserver (...) à ses propres nationaux celles des fonctions qui participent à l'exercice de la puissance publique ou à la défense des intérêts généraux de l'État ». Cette substitution de la conjonction « ou » à la conjonction « et » ne saurait être regardée comme une inadvertance de rédaction. Elle vise à manifester que la Cour est consciente de ce que le rôle de l'État n'est pas seulement d'assurer la justice, la défense, l'ordre public, les relations extérieures, etc., bref, les fonctions de l'« État-gendarme » ; la Cour admet que puissent être aussi réservées aux nationaux des fonctions qui, notamment dans le domaine économique et social, ne mettent pas spécifiquement en œuvre les prérogatives de puissance publique mais traduisent toutefois l'existence d'intérêts généraux dont l'État a pour mission d'assurer le respect. Sans doute cette définition des « emplois dans l'administration publique » reste-t-elle encore relativement abstraite et générale (et il n'est pas sûr que la Cour ait dissipé toute ambiguïté en ajoutant, dans l'arrêt Lawrie-Blum précité, que les emplois dans l'administration publique « supposent, de la part de leurs titulaires l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État, ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité ») ; mais on ne voit guère comment la Cour pourrait aller plus loin, sauf à énumérer toutes les fonctions qui relèvent de l'exception prévue par le paragraphe 4 de l'article 48, ce qui serait malaisé et sans doute illusoire.

Par ailleurs, la Cour n'ignore pas que certains droits nationaux de la fonction publique se fondent sur la notion de carrière plus que sur celle d'emploi. Aussi admet-elle que des ressortissants d'autres États membres, étant entrés dans la fonction publique de l'État d'accueil, puissent ne pas accéder, par la voie d'une promotion ou d'une mutation, à des emplois qui pourraient à bon droit être qualifiés d'emplois dans l'administration publique. Cette « discrimination » dans le déroulement de la carrière des étrangers par rapport aux nationaux ne serait pas contraire au droit communautaire. On ne peut pas, en tout cas, en tirer argument pour justifier la discrimination fondamentale qui consisterait à interdire aux étrangers l'accès à tout emploi public au motif qu'ils devraient, le cas échéant, être traités différemment des nationaux au cours de leur carrière ultérieure.

On conclura en notant que la condamnation de la France dans l'affaire 307/84 a eu quelque écho au Parlement français. Lors de la discussion d'un projet de loi rela-

tif à la fonction publique de l'État, un député a déposé un amendement aux termes duquel, pour l'accès à la fonction publique, les ressortissants de la CEE seraient assimilés à des Français, « sauf pour le recrutement à des emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou à des fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques » (curieusement, l'amendement prévoyait que cette disposition « nouvelle » ne serait applicable qu'à compter du 1^{er} juin 1993). Le gouvernement français, par la voix du ministre chargé de la Fonction publique, s'est montré favorable à l'intention exprimée par cet amendement mais en a toutefois demandé le rejet, en invoquant deux arguments : d'une part, il était inutile en ce qu'il ne faisait que rappeler une obligation ancienne résultant déjà du traité de Rome, obligation dont il reportait à tort l'échéance à une date ultérieure ; d'autre part, il posait un problème de réciprocité, dans la mesure où « plusieurs États de la CEE (qui ne connaissent pas le recrutement généralisé de la fonction publique par concours) peuvent paraître en règle avec les dispositions communautaires, alors qu'ils disposent de nombreux moyens pour s'opposer à leur mise en œuvre concrète » et où, en France, « le recrutement organisé selon le principe général du concours oblige à des règles d'objectivité qui ne permettent pas d'avoir la même souplesse dans la pratique ». L'amendement a finalement été repoussé.

Il n'en demeure pas moins que tous les concours de recrutement dans la fonction publique qui continuent à exiger la possession de la nationalité française sont illégaux au regard du droit communautaire, à l'exception de certains d'entre eux qui, tels les concours d'entrée dans les écoles militaires, à l'ENA ou à l'ENM par exemple, sont destinés exclusivement à pourvoir à des « emplois dans l'administration publique ». Il est vrai que, la condition de nationalité résultant d'une loi postérieure au traité de Rome, le Conseil d'État, en l'état actuel de sa jurisprudence, ne sanctionnerait pas cette illégalité au cas où il viendrait à être saisi par un ressortissant de la Communauté qui se serait vu refuser le droit de se présenter à un concours.

B — LA LIBERTÉ DE PRESTATION DES SERVICES ET LA LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

Bien des arrêts traitant de ces questions auraient mérité ici un examen approfondi, notamment :

— l'arrêt du 30 avril 1986, Commission c/France (affaire 96/85) où, en matière d'exercice de la profession de médecin et de celle de dentiste, la Cour donne des précisions intéressantes sur les limites que peut apporter un État membre au droit des praticiens établis dans un autre État membre d'exercer leurs activités professionnelles dans le premier État ;

— l'arrêt du 10 juillet 1986, M. Segers (affaire 79/85) dans lequel la Cour dit pour droit qu'au titre de la liberté d'établissement, l'exigence d'un traitement national d'une société constituée en conformité avec le droit d'un autre État membre implique le droit d'affiliation du personnel de cette société à un régime déterminé de Sécurité sociale ;

— l'arrêt du 28 janvier 1986, Commission c/France (affaire 270/83) qui tire des conséquences ultimes du principe de la liberté d'établissement : cet arrêt, portant sur des matières fiscales, sera néanmoins commenté plus loin sous la rubrique « droit communautaire et droit fiscal ».

Toutefois, l'arrêt rendu par la Cour le 4 décembre 1986 en matière d'assurance, Commission c/République fédérale d'Allemagne (205/84) sera seul traité dans cette rubrique, compte tenu de son importance sur le plan économique et des clarifications qu'il apporte d'un point de vue juridique (2).

Il n'entre pas dans l'objet ni dans le cadre de cette chronique d'examiner la situation du marché des assurances dans la Communauté non plus que de décrire les efforts, imparfaitement et incomplètement traduits dans diverses directives, des institutions communautaires pour procéder à une harmonisation des législations nationales dans ce secteur. Qu'il suffise de savoir que, dans la procédure en manquement intentée par la Commission contre la République fédérale d'Allemagne, se trouvaient notamment en cause des dispositions de la législation allemande qui imposaient une obligation d'établissement et d'agrément à la charge des entreprises d'assurances établies dans d'autres États de la Communauté et désireuses de fournir des prestations de services en matière d'assurances en République fédérale d'Allemagne.

De ce litige, nous retiendrons ici qu'il a été l'occasion pour la Cour de préciser, d'une part, la délimitation entre les notions de liberté d'établissement et de liberté de prestation de services et, d'autre part, les conditions auxquelles il était possible de déroger à cette dernière liberté.

1. La délimitation entre la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services

Cette délimitation était rendue nécessaire en l'espèce parce que le grief de la Commission visait les exigences d'établissement et d'agrément imposées par la législation allemande aux assureurs communautaires en tant que prestataires de services au sens du traité.

On sait qu'aux termes de l'article 60, premier alinéa, du traité sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des personnes. Dès lors, la liberté de prestation de services est subsidiaire par rapport à la liberté d'établissement (le qualificatif de subsidiaire doit naturellement être compris comme visant le champ d'application de la première de ces libertés et non sa nature, cette liberté étant tout aussi fondamentale dans l'ordre juridique communautaire).

Plusieurs possibilités s'ouvraient pour caractériser à cet égard le secteur des assurances. Certains gouvernements défendeurs soutenaient la thèse selon laquelle les prestations d'assurance ne pouvaient pas être fournies « à titre temporaire » et qu'elles ressortissaient par conséquent nécessairement à la liberté d'établissement. Cette thèse, un peu trop abrupte, ne pouvait être retenue, ne serait-ce que parce que l'article 61, paragraphe 2, du traité, inclus dans le chapitre relatif aux services, traite expressément de la libération des services des assurances. La

(2) A noter que, le même jour, la Cour rendait trois autres arrêts dans les affaires Commission c/ France (220/83), Commission c/ Danemark (252/83) et Commission c/ Irlande (206/84) qui portent également sur la contrariété avec le droit communautaire de certaines dispositions des législations de ces trois États en matière d'assurance. Pour une analyse complète de ces quatre arrêts, cf. C.-K. Berr et H. Groutel, RTDE 1987, p. 83, et J. Biancarelli, *Revue du Marché commun* 1987, n° 303, pp. 35-49.



Commission, pour sa part, tentait de convaincre la Cour que les prestations d'assurances pouvaient être considérées comme un « service produit », importé et commercialisé dans le pays dans lequel il est fourni et qu'on pouvait envisager d'appliquer, en la matière, *mutatis mutandis*, les règles relatives à la libre circulation des marchandises.

La Cour a appliqué sa jurisprudence habituelle qui se fonde sur le caractère temporaire ou permanent des activités en cause, en considérant que devaient être examinés au regard de la liberté de prestations de services « les seuls contrats d'assurance contre les risques situés dans un État membre et conclus, par un preneur d'assurances établi ou résident dans cet État, avec un assureur qui est établi dans un autre État membre et qui ne maintient aucune présence permanente dans le premier État ni ne dirige ses activités entièrement ou principalement vers le territoire de cet État.

Relèvent donc *a contrario* du droit de libre établissement :

- les cas où l'assureur d'un État maintient une présence permanente dans un autre État, cette présence permanente pouvant prendre bien entendu la forme d'une succursale ou d'une agence mais pouvant également s'exercer « par le moyen d'un simple bureau géré par le propre personnel de l'entreprise ou d'une personne indépendante mais mandatée pour agir en permanence pour celle-ci comme le ferait une agence ») ;

- les cas où, usant d'une espèce de détournement de procédure, un assureur, bien qu'établi dans un État, fournirait exclusivement ou essentiellement des prestations dans un autre État et prétendrait ainsi bénéficier de la liberté de prestation de services en vue de se soustraire aux règles professionnelles qui lui seraient applicables au cas où il serait établi sur le territoire de cet autre État.

2. Les limitations pouvant être apportées à la liberté de prestation de services

A cet égard, il convient, tout d'abord, de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, les articles 59 et 60 du traité « exigent l'élimination non seulement de toutes discriminations à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité, mais également de toutes restrictions à la libre prestation de services imposées en raison de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être fournie ». Toutefois, la Cour a admis que, compte tenu de la nature particulière de certaines prestations de services, des exigences spécifiques, motivées par l'application de règles régissant ces activités, puissent être imposées au prestataire. Mais les réglementations nationales imposant de telles exigences ne sont compatibles avec le droit communautaire qu'aux conditions suivantes, rappelées par la Cour dans l'arrêt en question :

- ces réglementations sont justifiées par l'intérêt général ;
- cet intérêt n'est pas déjà suffisamment assuré par les règles de l'État d'établissement ;
- enfin, le même résultat ne peut pas être obtenu par une réglementation moins contraignante.

Tels sont les trois critères à la lumière desquels la Cour va examiner la légalité des obligations d'établissement et d'agrément imposées aux assureurs établis dans un autre État membre et désireux de fournir des services en République fédérale d'Allemagne.

- En premier lieu, la Cour constate que la première condition est remplie en l'espèce. En effet, la protection de l'assuré constitue une raison impérieuse liée à l'intérêt général qui peut justifier des restrictions à la liberté de prestation de services, compte tenu de la nature particulière du contrat d'assurance et de la relation inégalitaire entre assureur et assuré.

- La deuxième condition est également remplie. La Cour rappelle que les directives intervenues en matière d'assurances n'ont pas procédé à l'harmonisation des règles nationales concernant les réserves ou provisions techniques, c'est-à-dire les moyens financiers immobilisés pour servir de garantie aux engagements pris vis-à-vis des assurés ; de même ces directives ne comportent aucune harmonisation en ce qui concerne les conditions d'assurance. Or, sur ces deux points, la Cour constate que les réglementations nationales sont très différentes. Elle en déduit que, en l'état actuel du droit communautaire, chaque État membre est en droit d'exiger et de contrôler le respect de sa propre législation en ce qui concerne les réserves ou provisions techniques et les conditions d'assurance par rapport aux prestations de service fournies sur son territoire.

- Restait enfin à examiner la dernière condition, celle de la proportionnalité. La Cour distingue à cet égard l'exigence d'un agrément et celle d'un établissement :

- le régime d'agrément est justifié : seul un tel régime peut assurer, de manière efficace, le contrôle étatique justifié par la nécessité de protéger le consommateur. La Cour réserve toutefois les cas où, par exemple, en matière d'assurance commerciale, la protection de l'assuré ne justifierait pas l'exigence d'un agrément ;

- en revanche, la Cour estime que l'exigence d'un établissement — qui a pour effet, en réalité, de supprimer purement et simplement la liberté de prestation de services — est excessive pour assurer la sauvegarde de l'intérêt général, dès lors qu'il n'est pas démontré que les autorités de l'État dans lequel l'entreprise d'assurances établie dans un autre État souhaite effectuer des prestations de service ne pourraient pas exécuter leur mission de contrôle sans que l'entreprise dispose, dans l'État d'accueil, d'un établissement stable possédant tous les documents nécessaires au contrôle.

Au total, la Cour est parvenue à une solution équilibrée entre le respect de la liberté de prestation de services et la protection du consommateur, en l'espèce du preneur d'assurances. Elle marque ainsi son souci d'affirmer, comme elle le fait dans sa jurisprudence relative à la libre circulation des marchandises, que les libertés fondamentales du traité doivent produire leur entier effet, mais dans les limites nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt général.

C — LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

Les arrêts rendus pendant la période écoulée n'ont pas apporté de complément majeur à la jurisprudence de la Cour, relative à la libre circulation des marchandises. Ils fournissent toutefois l'occasion de rappeler quelques éléments de cette jurisprudence.

1. L'applicabilité des articles 30 et 34 du traité

Sous cette rubrique, plusieurs points peuvent être relevés.

a) Tout d'abord, la Cour a confirmé que les mesures étatiques tombant sous le coup de l'interdiction prévue à l'article 30 peuvent ne pas nécessairement prendre la forme d'actes juridiques.

— Ainsi, la politique d'un État membre est susceptible d'être sanctionnée, même si elle n'est pas concrétisée par des décisions ayant un effet obligatoire pour les entreprises concernées. Il suffit que cette politique soit de nature à « influencer sur le comportement des entreprises sur le territoire de cet État et avoir ainsi pour effet de mettre en échec les finalités de la Communauté ». C'est ce qu'a jugé la Cour dans l'arrêt du 18 février 1986, *Bulk Oil AG* (affaire 174/84), où était en cause la politique britannique visant à interdire l'exportation directe et indirecte de pétrole originaire du Royaume-Uni à destination de certains pays ; cette politique, qui n'était pourtant inscrite dans aucune disposition légale ou acte juridique quelconque, avait simplement été rendue publique par des déclarations ministérielles et les sociétés pétrolières opérant au Royaume-Uni avaient été invitées à s'y conformer. Cet arrêt — rendu sur le fondement de l'article 34 relatif aux restrictions quantitatives à l'exportation — confirme celui du 24 novembre 1982 (Commission c/Irlande, affaire 249/81, *Rec.*, p. 4005), qui condamnait, au titre de l'article 30, la politique du gouvernement irlandais visant à assurer notamment la promotion de l'achat de produits nationaux.

— De simples pratiques administratives peuvent également être regardées comme des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation. Encore faut-il toutefois que ces pratiques présentent un caractère discriminatoire ou revêtent un caractère superflu ou disproportionné.

• Ainsi, dans l'affaire 188/84, Commission c/France, qui a donné lieu à un arrêt du 18 février 1986, la Commission demandait à la Cour de constater que la France avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 en imposant notamment aux fabricants et importateurs de machines à travailler le bois l'obligation d'obtenir un visa ou une homologation. L'un des griefs de la Commission était tiré du retard mis par l'administration pour délivrer les visas ou homologations. La Cour écarte le grief en notant que des « retards fréquents et importants » dans le traitement des demandes par les autorités de contrôle peuvent certes constituer des mesures d'effet équivalent mais qu'en l'espèce ces retards ont affecté les demandes des fabricants français aussi bien que celles de fabricants d'autres États membres. De la même manière, à la Commission qui critiquait les dépenses mises à la charge des importateurs au titre du contrôle, la Cour a répondu, entre autres arguments, d'une part, qu'il n'était pas démontré que les frais dépassaient ce qui était nécessaire pour couvrir les coûts de la procédure de contrôle et, d'autre part, que « les dépenses occasionnées pour un fabricant étranger par le transport de la machine ou le déplacement de l'ingénieur (de contrôle) sont identiques à celles d'un fabricant français qui se trouve à la même distance géographique du lieu de contrôle ».

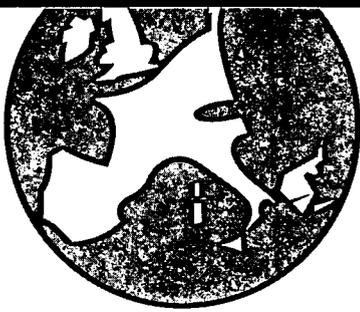
• Dans l'affaire 35/84, Commission c/Italie, la Commission mettait également en cause des pratiques administratives consistant en des contrôles sanitaires opérés par les autorités italiennes sur des fromages de type caillé importés de la République fédérale d'Allemagne. Ce recours en manquement a été, lui aussi, rejeté par la Cour qui, dans son arrêt du 18 février 1986, a constaté que « la Commission n'a pu convaincre la Cour que ses allégations

(quant au retard mis à effectuer ces contrôles et à en faire connaître les résultats) se référaient à des incidents qui faisaient partie d'une tendance générale ou étaient le résultat d'une pratique générale ». Au contraire, ces contrôles constituaient des cas isolés justifiés en tout état de cause, par des raisons de protection de la santé humaine.

b) Par ailleurs, la Cour a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle, pour qu'une mesure puisse être qualifiée de mesure d'effet équivalent, il faut qu'elle soit susceptible d'entraver le commerce intracommunautaire. Il n'importe pas de savoir si cette entrave est faible ou non : ainsi dans l'arrêt du 5 juin 1986, Commission c/Italie, affaire 103/84, la Cour a écarté l'argument du gouvernement italien qui était poursuivi en manquement pour avoir institué un régime d'aides financières pour l'achat de véhicules de production nationale, et qui avait cru pouvoir se justifier en prétendant que ce régime avait une portée économique relativement réduite. Il n'importe pas davantage que cette entrave ait ou n'ait pas d'effets réels : dans l'affaire 124/85, Commission c/Grèce, du 16 décembre 1986, la Grèce faisait valoir que les restrictions aux importations de viandes bovines qui lui étaient reprochées par la Commission, n'avaient pas empêché l'accroissement du volume de viandes importées des autres États membres mais, dans son arrêt du 16 décembre 1986, la Cour répond qu'« il n'est pas nécessaire d'établir que des mesures restreignent effectivement les importations des produits concernés mais qu'il suffit qu'elles aient un effet potentiel sur les importations qui pourraient avoir lieu en leur absence ».

— Du moins, est-il nécessaire, pour qu'une mesure nationale soit sanctionnée, qu'existe une telle entrave, directe ou indirecte, réelle ou potentielle, au commerce entre États membres. Ainsi la réglementation française prévoit l'attribution à chaque moulin d'un contingent annuel d'écrasement pour le blé tendre à transformer en farine destinée à la consommation humaine intérieure. Une minoterie, ayant dépassé son contingent d'écrasement, a été traduite devant le tribunal de grande instance de Mâcon, qui a interrogé la Cour à titre préjudiciel sur la question de savoir si « la réglementation française (...) devait être jugée contraire (...) aux dispositions des articles 30 à 37 du traité ». Devant la Cour, l'entreprise ainsi poursuivie au principal, faisait valoir que ce régime de contingentement affectait les courants d'échanges de céréales, dès lors qu'en limitant la capacité des moulins d'acheter du blé en vue de la mouture, il était susceptible de restreindre les importations de blé. Dans son arrêt du 25 novembre 1986 (Forest, affaire 148/85), la Cour relève au contraire que « même si la limitation des quantités de blé admise à l'écrasement peut empêcher des meuniers d'acheter du blé, tout meunier est libre de s'approvisionner partiellement ou totalement en blé importé » ; ainsi, compte tenu, par ailleurs, du fait que la quantité totale des contingents est nettement supérieure à la quantité nécessaire pour couvrir la consommation, la mesure de contingentement n'a-t-elle en réalité pas de lien avec l'importation du blé entre États membres, et n'étant pas de nature à entraver le commerce entre États membres, ne peut-elle pas être regardée comme une mesure d'effet équivalent.

— C'est également en raison du fait qu'elles ne sont pas de nature à affecter les échanges entre les États membres que la Cour refuse de condamner les mesures nationales constitutives d'une « discrimination à rebours ». A plusieurs reprises, la Cour a été confrontée à des cas de ce genre :



• à la suite de l'arrêt du 10 janvier 1985 (Association des centres Leclerc, affaire 229/83, p. 1), la loi française relative aux prix du livre avait été complétée par un alinéa aux termes duquel l'obligation pour les détaillants de pratiquer le prix fixé par l'éditeur n'était pas applicable, sauf exception, aux livres édités en France puis réimportés après avoir été exportés préalablement dans un autre État membre. Interrogée par le Tribunal d'instance de Bressuire sur le point de savoir si l'article 30 du traité ne s'opposait pas à cette différence de traitement entre les livres mis directement sur le marché national et ceux réimportés, la Cour a considéré que l'article 30 n'a pas pour objet « d'assurer que les marchandises d'origine nationale bénéficient, dans tous les cas, du même traitement que les marchandises importées ou réimportées. L'absence de contraintes en ce qui concerne le prix de vente des livres réimportés ne défavorise pas l'écoulement de ces livres sur le marché ». Et la Cour conclut qu'« une différence de traitement entre marchandises qui n'est pas susceptible d'entraver l'importation ou de défavoriser la commercialisation des marchandises importées ou réimportées ne relève pas de l'interdiction établie par l'article 30 » (arrêt du 23 octobre 1986, Cognet, affaire 355/85) ;

• le même raisonnement a été tenu par la Cour dans l'arrêt du 13 novembre 1986 (Edah, affaires jointes 80 et 159/85), où était en cause la réglementation néerlandaise sur le prix du pain. Le fait que cette réglementation permettait, le cas échéant, de vendre du pain importé dont le prix d'achat était peu élevé à un prix de vente inférieur au prix minimum applicable au pain de fabrication nationale n'est pas jugé condamnable au regard de l'article 30 du traité, dès lors que « cet article a pour objet d'éliminer les entraves à l'importation de marchandises et non d'assurer, dans tous les cas, un traitement égal des marchandises d'origine nationale et importées » ;

• enfin, la Cour a repris une argumentation identique dans l'arrêt du 18 février 1987, Mathot (affaire 98/86), en réponse à une question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Dinant au sujet de la compatibilité avec le droit communautaire de la réglementation belge sur l'étiquetage du beurre, cette réglementation imposant, en ce qui concerne le beurre produit en Belgique, d'indiquer sur l'emballage les nom et adresse du producteur, du fabricant, du préparateur ou du vendeur dans le pays alors que cette obligation n'existe pas pour le beurre importé des autres États membres.

c) Notons, en dernier lieu, que la Cour a eu à nouveau l'occasion de se pencher sur la notion d'exigences impératives. On sait que cette notion a été introduite par le célèbre arrêt « Cassis de Dijon » (20 février 1979, Rewe, affaire 120/78, *Rec.*, p. 649), où la Cour a déclaré que « les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant des disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs ».

— Dans l'affaire 179/85, Commission c/République fédérale d'Allemagne, qui a donné lieu à un arrêt du 4 décembre 1986, la Commission demandait à la Cour de constater que la République fédérale d'Allemagne avait manqué à ses obligations en interdisant la commercialisation des boissons telles que le « pétillant de raisin » dans

la présentation dans laquelle ce produit est traditionnellement fabriqué et commercialisé dans son pays d'origine. Le « pétillant de raisin » désigne le jus de raisin ayant subi une fermentation partielle ; il est fabriqué en France et vendu dans une présentation dont la forme et les dimensions sont similaires à celles de la bouteille de type champenois, les bouteilles étant en outre fermées par des bouchons fongiformes. Or, la législation allemande réserve l'utilisation de ces bouteilles et ces bouchons aux champagnes et aux vins mousseux et à certaines boissons à base de fruits.

Pour justifier l'interdiction qui lui était reprochée, le gouvernement allemand faisait essentiellement valoir qu'elle était indispensable pour assurer la protection des consommateurs et la loyauté des transactions commerciales. Cette argumentation n'a pas été retenue.

Dans son arrêt, la Cour a tout d'abord rappelé que, comme elle l'avait jugé dans son arrêt du 13 mars 1984 (Prantl, affaire 16/83, *Rec.*, p. 1299), on ne saurait contester dans son principe la justification de mesures législatives ou réglementatives destinées à éviter la confusion, aux yeux du consommateur, entre des vins et produits d'origines et de qualités différentes. Toutefois, « la défense des consommateurs et la loyauté des transactions commerciales (...) doivent être assurées dans un respect mutuel des usages loyalement et traditionnellement pratiqués dans les différents États membres ».

Répondant ensuite aux arguments de la République fédérale d'Allemagne, la Cour note, en ce qui concerne la protection des consommateurs, que celle-ci peut être convenablement assurée par un étiquetage approprié, permettant d'éviter toute confusion et d'ailleurs prévu dans la réglementation communautaire en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole. Quant à la loyauté des transactions commerciales, la Cour relève notamment que la présentation du « pétillant de raisin » est telle depuis l'origine de sa commercialisation et n'est donc pas utilisée sur le marché allemand à des fins de concurrence déloyale ou en vue d'exploiter la renommée d'autres produits, que la bouteille de type champenois est utilisée traditionnellement dans les États membres pour embouteiller plusieurs autres boissons que les champagnes et vins mousseux et qu'enfin la réglementation allemande elle-même autorise cette présentation pour des boissons pétillantes à base de fruits et de baies. Pour ces raisons, « la commercialisation sur le marché allemand du « pétillant de raisin » dans la bouteille dans laquelle il a été constamment et légalement commercialisé depuis sa mise sur le marché, il y a 30 ans, doit être regardée comme satisfaisant aux exigences qui s'attachent au respect mutuel des usages loyalement et traditionnellement pratiqués dans les différents États membres ».

— L'arrêt rendu le 12 mars 1987 dans l'affaire 178/84, Commission c/République fédérale d'Allemagne, fait application des mêmes principes. Se trouvait en cause la réglementation allemande qui interdit de commercialiser sous la dénomination « Bier » (bière) des bières ne répondant pas aux règles de fabrication contenues dans la loi fiscale allemande sur la bière, notamment quant aux matières premières utilisées.

Le gouvernement allemand ne contestait pas que cette réglementation était susceptible d'entraver l'importation, en provenance d'autres États, de bières pour la fabrication desquelles avaient été utilisées des matières premières (par exemple du riz ou du maïs) autres que celles autorisées en République fédérale d'Allemagne. Mais il faisait

valoir que cette entrave était justifiée par des exigences impératives tenant à la protection des consommateurs, en soulignant que dans l'esprit de ceux-ci, la dénomination « Bier » était indissociable des boissons fabriquées à partir des seuls ingrédients prescrits par la loi allemande.

Pour écarter cette thèse, la Cour a tout d'abord noté que « les représentations des consommateurs qui peuvent varier d'un État membre à l'autre sont aussi susceptibles d'évoluer au fil du temps à l'intérieur d'un même État membre », que l'institution du Marché commun est un des facteurs essentiels contribuant à cette évolution et qu'ainsi la législation d'un État membre ne doit pas servir à cristalliser des habitudes de consommation données et à stabiliser un avantage acquis par les industries nationales qui s'attachent à les satisfaire. La Cour a ensuite souligné que, dans les autres États membres, les dénominations correspondant à la dénomination allemande « Bier » avaient un caractère générique désignant une boisson fermentée fabriquée à base de malt d'orge, utilisé exclusivement ou concurremment avec du riz ou du maïs et que d'autres dispositions de la réglementation allemande elle-même utilisaient cette dénomination dans un sens non restrictif. Enfin, la Cour a conclu que, s'il était légitime de vouloir donner aux consommateurs qui attribuent des qualités particulières aux bières fabriquées à partir de matières premières déterminées la possibilité d'opérer leur choix en fonction de cet élément, cette attente des consommateurs pouvait être satisfaite par des moyens qui n'entraient pas l'importation, « et notamment par l'apposition obligatoire d'un étiquetage adéquat concernant la nature du produit vendu » : cet étiquetage, indiquant les matières premières utilisées dans la fabrication de la bière, pourrait être apposé soit sur les bouteilles et les boîtes soit sur les fûts et siphons, pour les bières débitées à la pression.

— La législation sur la fabrication de la bière était également visée dans l'affaire 176/84, Commission c/Grèce, qui a donné lieu à l'arrêt du 12 mars 1987. La Grèce était poursuivie en manquement par la Commission, en raison de l'interdiction de commercialisation des bières fabriquées à partir d'autres matières premières que le malt d'orge.

Le gouvernement grec prétendait que cette entrave aux importations était nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives tenant à la protection des consommateurs et à l'efficacité des contrôles fiscaux.

Sur le premier point, comme elle l'avait dit dans l'arrêt précédemment examiné, la Cour a considéré que l'interdiction de commercialisation était disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, la protection des consommateurs pouvant être assurée par un étiquetage approprié.

En ce qui concerne les contrôles fiscaux, le gouvernement hellénique faisait valoir que, la taxe à la consommation sur la bière étant perçue sur les quantités de malt d'orge utilisées, l'ouverture des frontières à des bières fabriquées à partir d'autres matières premières aurait pour effet d'avantager fiscalement ces bières par rapport aux bières de fabrication nationale. Cette considération n'a pas emporté la conviction de la Cour qui a considéré que la Grèce ne pouvait pas utilement tirer argument de son système fiscal pour justifier des entraves aux échanges entre États membres : selon la Cour, « si (la Grèce) veut empêcher que des bières fabriquées à partir d'autres matières premières que le malt d'orge bénéficient en cas d'ouverture des frontières d'un avantage fiscal sur les bières de fabrication nationale, il lui suffit d'adopter un système de taxes à la consommation qui porte sur les

quantités de produits finis et non sur les quantités de malt d'orge utilisées ».

2. Les dérogations prévues à l'article 36 du traité

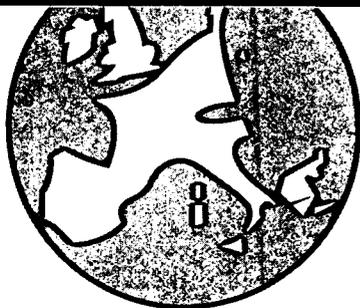
On sait que cet article permet de déroger aux obligations imposées par les articles 30 et 34 lorsque les entraves aux échanges intracommunautaires sont justifiées par des raisons limitativement énumérées audit article 36. Au nombre de ces raisons figurent la moralité publique, l'ordre public, la protection de la propriété industrielle et commerciale et la protection de la santé publique.

a) La moralité publique était-elle susceptible d'être bafouée par l'importation dans le Royaume-Uni de « poupees gonflables » en provenance de la République fédérale d'Allemagne ? Telle était en substance la question posée à la Cour dans l'affaire Conegate (affaire 121/85), arrêt du 11 mars 1986). Ces marchandises avaient été saisies par les autorités douanières britanniques, puis, à la demande de ces dernières, avaient fait l'objet d'une ordonnance de confiscation, émanant des juges de paix compétents et confirmée par la Crown Court de Southwark. Saisie d'un recours par la société Conegate, importateur des marchandises en cause, la High Court a sursis à statuer pour interroger la Cour sur la compatibilité avec l'article 36 de la réglementation britannique interdisant l'importation des marchandises « indécentes et obscènes ».

Dans sa réponse, la Cour rappelle son arrêt du 14 décembre 1979 (Henn and Darby, affaire 34/79, *Rec.*, p. 3795) dans lequel il avait été jugé qu'« il appartient en principe à chaque État membre de déterminer les exigences de moralité publique sur son territoire, selon sa propre échelle de valeurs, et dans la forme qu'il a choisie ».

La Cour poursuit son raisonnement en notant toutefois qu'un État ne saurait avoir en quelque sorte deux conceptions de la moralité publique, l'une à usage interne et l'autre à usage externe. Ainsi, selon la Cour, « la nature choquante d'une marchandise ne saurait être considérée comme ayant un degré suffisant de gravité pour justifier des restrictions à la libre circulation des marchandises, lorsque l'État membre concerné ne prend pas, à l'égard des mêmes marchandises fabriquées ou commercialisées à l'intérieur de son territoire, des mesures répressives ou d'autres mesures réelles et effectives destinées à en empêcher la distribution sur son territoire ». Cette formulation fait écho à celle qui figure dans l'arrêt Adoni et Cornuaille (18 mai 1982, affaires jointes 115 et 116/81. *Rec.*, p. 1665), où, à propos de la réserve relative à l'ordre public figurant aux articles 48 et 56 du traité, la Cour affirme que « bien que le droit communautaire n'impose pas aux États membres une échelle uniforme des valeurs en ce qui concerne l'appréciation des comportements pouvant être considérés comme contraires à l'ordre public, il y a lieu cependant de constater qu'un comportement ne saurait être considéré comme ayant un degré suffisant de gravité pour justifier des restrictions à l'admission ou au séjour, sur le territoire d'un État membre, d'un ressortissant d'un autre État membre, dans le cas où le premier État ne prend pas, à l'égard du même comportement, quand il est le fait de ses propres ressortissants, des mesures répressives ou d'autres mesures réelles et effectives destinées à combattre ce comportement ».

Dès lors, un État membre ne saurait invoquer des raisons de moralité publique pour interdire l'importation de certaines marchandises en provenance d'autres États membres lorsque sa législation ne comporte aucune inter-



diction de fabriquer ou de commercialiser ces mêmes marchandises sur son territoire.

Une telle interdiction existait-elle au Royaume-Uni ? La Cour, saisie au titre de l'article 177 du traité, n'avait pas à répondre à cette question, rendue plus délicate encore par le fait que la législation en la matière n'était pas identique dans les différentes parties du territoire (très restrictive dans l'île de Man et en Écosse, plus libérale en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord). Du moins la Cour, en vue d'aider la juridiction nationale, apporte-t-elle les éléments de réponse suivants :

— l'existence ou non d'une interdiction dans un État composé ne peut être déterminée qu'en tenant compte de l'ensemble des législations internes des parties constitutives de cet État ;

— la circonstance de fait que des marchandises ne sont pas fabriquées dans l'État en cause ne peut pas être prise en considération, si elle ne s'accompagne pas d'une interdiction en droit ;

— des restrictions de commercialisation — telles l'interdiction d'expédition par voie postale ou l'habilitation des magasins autorisés à vendre les marchandises — ne sauraient être assimilées à une interdiction de commercialisation.

b) La dérogation relative à l'ordre public a été vainement invoquée par l'Italie dans l'affaire 154/85, Commission c/Italie. L'Italie se voyait reprocher les obstacles apportés par sa réglementation aux importations parallèles de véhicules automobiles en provenance d'autres États membres. En effet, l'immatriculation en Italie des véhicules importés était subordonnée à la production de divers documents, dont un certificat d'origine et une fiche technique indiquant les caractéristiques du véhicule, qui devaient être délivrés par le constructeur ou l'importateur à un « coût raisonnable » et « dans un délai de 40 jours ».

Dans son arrêt du 17 juin 1987, la Cour n'a pas manqué de constater que ces formalités rendaient « plus compliquée, plus longue et plus coûteuse » l'immatriculation des véhicules importés et devaient être qualifiées de mesures d'effet équivalent.

Mais, dans sa défense, le gouvernement italien faisait valoir que ces restrictions avaient pour objet d'éviter l'immatriculation des véhicules volés et étaient donc justifiées par des motifs d'ordre public. La Cour a écarté cette argumentation. En effet, pour qu'une mesure nationale puisse bénéficier de la dérogation prévue à l'article 36, il faut, selon une jurisprudence constante, que cette mesure soit nécessaire pour assurer l'objectif visé par l'article 36 et que cet objectif ne puisse être réalisé par des moyens moins restrictifs des échanges à l'intérieur de la Communauté. En l'espèce, la Cour a considéré notamment que la multiplication des exigences posées n'était pas nécessaire à la détection et à la répression des trafics de véhicules volés et qu'un simple contrôle du numéro de châssis des véhicules aurait d'ailleurs permis d'atteindre cet objectif.

c) Dans l'arrêt du 9 avril 1987 (Basset, affaire 402/85) était en cause la dérogation de l'article 36 relative à « la protection de la propriété industrielle et commerciale ».

La législation française sur la propriété littéraire et artistique prévoit que le droit d'exploitation appartenant à l'auteur comprend, d'une part, le droit de représentation (la représentation étant définie comme la communication directe de l'œuvre au public mais aussi la diffusion publique de musique préalablement enregistrée sur phono-

gramme) et, d'autre part, le droit de reproduction (c'est à-dire la fabrication du support matériel de l'œuvre permettant de la communiquer au public d'une manière indirecte). Le droit de reproduction est normalement cédé aux fabricants de phonogrammes, étant entendu que la mise sur le marché des phonogrammes n'est autorisée qu'en vue d'une utilisation privée. Lorsqu'il est fait une utilisation publique des phonogrammes — par exemple, dans une discothèque — l'exécution de l'œuvre donne lieu au paiement de redevances correspondant non seulement au droit de représentation mais également à un droit complémentaire de reproduction. La gestion de ces droits est assurée par la Sacem (Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique).

M. Basset, exploitant d'une discothèque à Fréjus, ayant refusé de verser à la Sacem les redevances en cause, s'est vu assigner devant le tribunal de grande instance de Draguignan. Condamné à payer les redevances, il a interjeté appel du jugement et la cour d'appel de Versailles — saisie après cassation d'un arrêt rendu par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence — a interrogé la Cour de justice, notamment, sur la compatibilité avec les articles 30 et 36 du traité d'un régime prévoyant la perception cumulative d'un droit de représentation et d'un droit complémentaire de reproduction, y compris sur l'utilisation de phonogrammes importés et alors que l'État membre d'exportation ne prévoit pas un tel cumul.

Il faut noter tout d'abord qu'il n'y a pas lieu de s'étonner que cette question relative au droit d'auteur soit examinée sous l'angle de la « propriété industrielle et commerciale ». La Cour a, en effet, déjà jugé, dans un arrêt du 20 janvier 1981 (Musik-Vertrieb Membran, affaires jointes 55 et 57/80, *Rec. p. 147*), que cette notion inclut « la protection que confère le droit d'auteur, notamment pour autant que celui-ci est exploité commercialement sous la forme de licences susceptibles d'affecter la distribution, dans les différents États membres, de marchandises qui incorporent l'œuvre littéraire ou artistique ».

Pour répondre plus spécifiquement à la question posée, la Cour observe que les redevances en cause sont perçues à l'occasion de l'exécution publique d'œuvres musicales enregistrées aussi bien sur des disques français que sur des disques fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre. Elle souligne, en outre que, si dans les autres États membres cette exécution publique ne donne lieu qu'à la perception du seul droit de représentation, cette circonstance n'implique pas que le montant et la nature de la redevance perçue dans cet État et ceux des redevances perçues en France soient différents. Dans tous les cas, il s'agit d'un élément de la rémunération des droits d'auteur. Il en résulte, selon la Cour, que la perception du droit complémentaire de reproduction « ne rentre pas dans le cadre des mesures d'effet équivalent interdites par l'article 30 du traité, dès lors qu'elle doit être considérée comme l'exploitation normale d'un droit d'auteur et qu'elle ne constitue pas une discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce intracommunautaire au sens de l'article 36 du traité ».

Pour en terminer avec cet arrêt, il faut enfin noter que la Cour a jugé inutile de statuer sur la question de savoir si la perception du droit litigieux était susceptible d'avoir un effet restrictif sur les importations, en considérant qu'en tout état de cause la dérogation de l'article 36 pouvait trouver à s'appliquer. Pour sa part, l'avocat général, M. Lenz, avait examiné ce problème d'une manière précise et complète, pour conclure que la mesure nationale en cause ne pouvait pas avoir d'effets sur les courants d'échange.

d) De tous les cas de dérogation prévus par l'article 36, c'est encore une fois la protection de la santé qui a nourri le contentieux le plus abondant.

— Pour prendre quelques exemples, notons que la Cour a jugé que :

« Les articles 30 et suivants du traité ne permettent pas aux autorités d'un État membre d'imposer à un fournisseur de produits pharmaceutiques ayant son siège dans un autre État membre, et qui se propose d'approvisionner directement les officines de pharmacie de l'État membre d'importation, de disposer sur le territoire de ce dernier État de locaux de stockage et d'équipements techniques, lorsque ce fournisseur satisfait, en la matière, aux conditions posées par la réglementation de l'État membre où il a son siège » (arrêt du 27 mai 1986, Legia, affaires jointes 87 et 88/85) ;

- une mesure nationale qui subordonne à un contrôle technique l'immatriculation d'un véhicule importé est justifiée au titre de l'article 36 du traité « dans la mesure où elle porte sur des véhicules mis en circulation avant cette immatriculation et où elle s'applique sans opérer de distinction selon l'origine nationale ou importée des véhicules concernés » (arrêt du 12 juin 1986, Schloh, affaire 50/85) ;

- mais, en revanche, la protection de la santé ne saurait justifier un second contrôle, exigeant une nouvelle présentation du véhicule à l'organisme d'inspection et destiné simplement à recueillir une attestation écrite du détenteur du véhicule relative à l'utilisation dudit véhicule (même arrêt) ;

- en l'absence d'harmonisation communautaire en matière d'emploi d'un certain pesticide, les articles 30 et 36 du traité ne font pas obstacle à ce qu'un État membre applique aux fruits et légumes importés d'un autre État membre sa réglementation nationale interdisant la commercialisation de ces produits lorsqu'ils ont fait l'objet d'un traitement à base de ce pesticide (arrêt du 13 mars 1986, Mirepoix, affaire 54/85).

— Au-delà de ces exemples, et pour préciser le mode de raisonnement de la Cour, il paraît utile de se référer à l'arrêt précité du 12 mars 1987, Commission c/République fédérale d'Allemagne, relative à la réglementation allemande en matière de bière.

Non seulement cette réglementation prohibait l'utilisation de la dénomination « Bier » pour certains types de bière, comme on l'a vu précédemment, mais elle interdisait de manière absolue la commercialisation de bières contenant des additifs.

Le gouvernement allemand faisait valoir en particulier que cette interdiction était justifiée par les risques que présentent pour la santé l'accumulation des additifs dans l'organisme et leur interaction avec d'autres substances comme l'alcool, risques d'autant plus grands que la bière est un aliment largement consommé en Allemagne.

Pour rejeter cette thèse la Cour rappelle et systématise les principes qui inspirent sa jurisprudence en la matière (3) :

(3) Le même raisonnement sera retenu pour condamner la réglementation grecque en matière de bière dans l'arrêt précité du 12 mars 1987, Commission c/ Grèce.

- certes, en l'absence d'harmonisation communautaire, et compte tenu des incertitudes subsistant à cet égard en l'état actuel de la recherche scientifique, un État membre peut légitimement souhaiter restreindre la consommation incontrôlée d'additifs alimentaires et par conséquent soumettre l'utilisation d'additifs à une autorisation préalable accordée à telles ou telles conditions ;

- toutefois, les restrictions à la commercialisation des produits importés contenant des additifs autorisés dans l'État membre de production mais interdits dans l'État d'importation doivent, en application du principe de proportionnalité, être limitées à ce qui est effectivement nécessaire pour assurer la sauvegarde de la santé publique. Ainsi, ces restrictions ne sont pas justifiées si, compte tenu des résultats de la recherche scientifique internationale ainsi que des habitudes alimentaires dans l'État membre d'importation, l'utilisation d'un additif déterminé ne présente pas de danger pour la santé et répond à un besoin technologique réel ;

- en outre, « le principe de proportionnalité exige que les opérateurs économiques soient en mesure de demander, par une procédure qui leur soit aisément accessible et qui puisse être menée à terme dans des délais raisonnables, que soit autorisé par un acte de portée générale l'emploi d'additifs déterminés ». Un refus d'autorisation doit pouvoir faire l'objet de la part des opérateurs économiques d'un recours juridictionnel et c'est aux autorités nationales d'apporter la preuve que l'interdiction est justifiée par la protection de la santé publique.

Au regard de ces principes, la réglementation allemande ne pouvait manquer d'être sanctionnée par la Cour. D'une part, cette réglementation exclut tous les additifs, y compris ceux autorisés dans les autres États pour la fabrication de la bière et ceux autorisés par la République fédérale d'Allemagne elle-même pour la fabrication d'autres boissons, alors qu'il n'était pas établi qu'une pareille exclusion fût justifiée à raison de l'importance de la consommation de bière en République fédérale d'Allemagne. D'autre part, la réglementation allemande « ne comporte aucune procédure qui permette aux opérateurs économiques d'obtenir que tel additif déterminé soit admis par un acte de portée générale dans la fabrication de la bière ». Enfin, pour répondre à l'argument du gouvernement allemand, selon lequel l'emploi d'additifs n'était pas technologiquement nécessaire pour autant que la bière était fabriquée à partir des seules matières premières prescrites en République fédérale d'Allemagne, la Cour souligne que « pareille interprétation de la notion de besoin technologique, qui aboutit à privilégier les méthodes de production nationales, constitue un moyen de restreindre de façon déguisée le commerce entre États membres ». En réalité, le besoin technologique doit s'apprécier en fonction des diverses méthodes de production, de l'appréciation faite par les États d'exportation et des résultats de la recherche scientifique internationale.

IV. — Les règles de concurrence et de politique commerciale

Compte tenu du nombre et de l'importance des arrêts rendus en ce domaine au cours de la période rapportée,



ceux-ci feront l'objet d'une chronique séparée à paraître dans un prochain numéro de la présente revue.

V. — Droit communautaire et droit fiscal

A — LES IMPOSITIONS INTÉRIEURES

1. Bien que sa formulation ne le prévoit pas expressément, l'article 95 du traité vise tous les produits en provenance des États membres, y compris les produits originaires de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres.

Telle est la réponse apportée par la Cour dans son arrêt du 7 mai 1987 (coopérative Co-Frutta, affaire 193/85) à une question qui lui était posée par le tribunale di Milano à propos de l'impôt italien sur la consommation de bananes fraîches (en l'espèce des bananes originaires de Colombie et importées du Benelux en Italie).

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour s'est référée à l'objectif poursuivi par l'article 95. Cet article complète les dispositions relatives à la suppression des droits de douane et des taxes d'effet équivalent, en vue d'éliminer toute forme de protection pouvant résulter de l'application d'impositions intérieures discriminatoires et donc d'assurer la libre circulation des marchandises dans les États membres dans les conditions normales de concurrence. Ainsi que la Cour l'avait déjà dit dans son arrêt du 1^{er} juillet 1969 (Sociala Fonds Diamantarbeiders, affaires jointes 2 et 3/69, *Rec.* p. 211), il s'agit, par cet article 95, de colmater les brèches qu'un procédé fiscal pourrait ouvrir dans les interdictions prescrites aux articles 9 et 12 du traité. Or, aux termes du paragraphe 2 de l'article 9, les mesures prévues pour la libération des échanges entre États membres s'appliquent de manière identique tant aux produits originaires des États membres qu'aux produits qui se trouvent en libre pratique dans la Communauté.

Dès lors, compte tenu de l'assimilation entre ces deux types de produits, l'article 95 doit être interprété en ce sens qu'il interdit de frapper d'impositions intérieures discriminatoires également les produits en libre pratique.

2. Le premier alinéa de l'article 95 interdit d'imposer plus lourdement les produits importés que les produits nationaux similaires. Quelques arrêts sont venus illustrer la définition par la Cour de la notion de produits similaires.

Selon la jurisprudence (17 février 1976, *Rewe*, affaire 45/75, *Rec.* p. 181), le caractère de similitude s'apprécie en fonction de deux critères : sont similaires des produits qui présentent des propriétés analogues et qui répondent aux mêmes besoins des consommateurs.

Dans l'arrêt du 7 mai 1987 (Commission c/Italie, affaire 184/85), qui concernait l'impôt sur la consommation de bananes, il a été jugé qu'il n'y avait pas de similitude entre les bananes, d'une part, et les fruits de table, tels que les pommes, poires, pêches, abricots, oranges, etc. En effet, les qualités organoleptiques et la teneur en eau de ces deux catégories de produits sont différentes ; en outre, la banane est considérée, au moins sur le marché italien, comme un aliment particulièrement nutritif et énergétique et bien adapté à la première enfance.

Dans l'affaire 106/84, Commission c/Danemark, la Commission mettait en cause la législation danoise qui soumettait les vins de raisins à une taxation plus élevée que les vins de fruits. Dans son arrêt du 4 mars 1986, la Cour traite successivement des vins de table et des vins de liqueur. Elle constate que les vins de table, qu'ils soient de fruits ou de raisins, sont fabriqués à partir de produits agricoles et selon un même procédé et présentent des caractéristiques organoleptiques analogues, notamment quant au goût et à la teneur en alcool ; par ailleurs, ils se prêtent aux mêmes modes de consommation, soit comme boisson désaltérante, soit pour accompagner des repas et répondent donc aux mêmes besoins des consommateurs, ces besoins devant être définis de manière objective et non par rapport aux habitudes de consommation existantes. En ce qui concerne les vins de liqueur, la Cour observe que les vins de fruits et les vins de raisins sont fabriqués selon des procédés identiques et sont consommés dans les mêmes conditions, soit comme apéritif, soit comme digestif. Ainsi les vins de fruits et les vins de raisins, qu'ils soient de table ou de liqueur, sont similaires au sens de l'article 95, et leur similitude n'est pas remise en cause par le fait qu'ils figurent sous des positions différentes dans la classification douanière des boissons alcooliques.

En revanche, il n'y a pas similitude entre les vins de fruits, du type vin de liqueur, et le whisky écossais. C'est ce qu'a jugé la Cour dans son arrêt du 4 mars 1986 (John Walker, affaire 243/84), en notant, d'une part, que les vins de fruits sont des produits à base de fruits obtenus par fermentation naturelle, alors que les whiskies sont des produits à base de céréales obtenus par distillation et, d'autre part, que le goût et la teneur en alcool de ces deux catégories de produits sont différents. Compte tenu de ces différences dans les caractéristiques intrinsèques de ces boissons, il n'y a pas lieu, souligne la Cour, de se prononcer sur le point de savoir si elles peuvent se prêter aux mêmes modes de consommation.

a) Le deuxième alinéa de l'article 95 est d'un maniement plus délicat que son premier alinéa. Alors que le premier alinéa vise les produits similaires, le deuxième concerne des produits en relation de concurrence, ce qui se prête moins bien à la définition de critères objectifs ; par ailleurs, pour sanctionner toute discrimination entre produits nationaux et produits importés similaires, il suffit de comparer les charges fiscales pesant sur les uns et sur les autres, que ce soit en fonction du taux, des conditions d'assiette ou d'autres modalités d'application, tandis que, pour les produits qui sont simplement en situation de concurrence, il est nécessaire de se livrer à une appréciation plus difficile, celle de savoir si le système d'impositions intérieures présente ou non un caractère protecteur au profit des produits d'origine nationale.

Ainsi, dans l'arrêt précité du 7 mai 1987, Commission c/Italie, la Cour a considéré que les bananes étaient dans un rapport de concurrence partielle avec les fruits de table de production italienne, puisqu'elles offraient un choix alternatif aux consommateurs. Or, l'impôt sur la consommation qui était en cause s'appliquait aux bananes dont la production en Italie est négligeable mais non aux fruits de table de productions nationales les plus typiques ; en outre, son montant était très élevé puisque son taux au kg était égal à près de la moitié du prix d'importation des bananes. La Cour en a déduit que la consommation potentielle de bananes était freinée et que le caractère protecteur de ce système fiscal était établi.

Dans l'arrêt précité du 4 mars 1986, John Walker, la Cour n'a pas eu à se prononcer sur le rapport de concu-

rence existant entre le whisky écossais et les vins de fruits du type vin de liqueur. Elle s'est, en effet, bornée à constater que la législation danoise frappait certes plus lourdement les eaux de vie, tel le whisky, mais que, dans la catégorie fiscale ainsi taxée, figuraient d'autres produits dont la grande majorité était constituée de produits nationaux. Saisie par la voie d'un recours préjudiciel, la Cour n'avait pas à se prononcer sur la conformité de la législation danoise avec le droit communautaire ; à l'intention de la juridiction de renvoi, elle a toutefois indiqué qu'un système de taxation différenciée pour certaines boissons, en fonction de critères objectifs, « ne produit pas d'effet protecteur en faveur d'une production nationale, lorsque, dans chacune des catégories fiscales, figure une partie essentielle de la production nationale des boissons alcooliques ».

Dans l'affaire 356/85, Commission c/Belgique, était en cause la législation belge qui soumet les vins de raisins frais, produits importés, à un taux de TVA plus élevé que la bière, production interne. Dans son arrêt du 9 juillet 1987, la Cour se prononce tout d'abord sur le rapport de concurrence entre ces deux produits. Elle note qu'il y a entre eux « un certain degré de substitution » compte tenu des besoins identiques qu'ils sont « dans une certaine mesure » destinés à satisfaire. Toutefois, « compte tenu des grandes différences de qualité et, partant, de prix existant entre les vins, la relation de concurrence déterminante entre la bière, boisson populaire et largement consommée, et le vin doit être établie avec les vins les plus accessibles au grand public qui sont, en général, les plus légers et les moins chers, et c'est donc sur cette base qu'il convient de faire des comparaisons fiscales ». La deuxième étape du raisonnement consiste pour la Cour à savoir si la charge supplémentaire imposée aux vins ainsi définis présente un caractère protecteur et donc si elle est « de nature à influencer le marché en cause en diminuant la consommation potentielle des produits importés au profit des produits nationaux concurrents ». Pour répondre négativement à cette question, la Cour se fonde sur les écarts de prix entre les vins de consommation courante et la bière. Elle constate que ceux-ci sont vendus à des prix environ quatre fois supérieurs à celle-ci pour en déduire que la différence de 6 % existant entre les taux de TVA pour ces deux produits n'est pas susceptible d'influencer le comportement du consommateur. Ainsi, la Commission n'ayant pas établi, comme il lui revenait de le faire, la réalité du caractère protecteur du régime fiscal en cause, son recours en constatation de manquement a-t-il été rejeté.

B — L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS FISCALES

Il peut sembler paradoxal de commenter sous cette rubrique un arrêt qui est intervenu dans un domaine — celui de l'imposition sur les sociétés — où le législateur communautaire n'a encore procédé à aucune harmonisation des législations nationales. Mais, c'est que cet arrêt, rendu le 28 janvier 1986, dans l'affaire 270/83, Commission c/France, a, entre autres mérites, celui de faire apparaître la nécessité pour les autorités communautaires de promouvoir une telle harmonisation.

L'affaire se présentait de la manière suivante. Afin d'atténuer l'imposition cumulative des bénéfices distribués par les sociétés, résultant du fait que ces bénéfices sont d'abord frappés par l'impôt sur les sociétés puis soumis à l'impôt sur le revenu dû par les bénéficiaires des divi-

dendes, l'article 158 bis du Code général des impôts dispose que les personnes qui reçoivent des dividendes bénéficient d'un crédit d'impôt d'un montant égal à la moitié de celui des dividendes perçus : cet avoir fiscal, qui entre dans le revenu imposable de son bénéficiaire est reçu en paiement de l'impôt sur le revenu dû par ce dernier. Les personnes morales domiciliées en France — y compris les filiales de sociétés étrangères — ainsi d'ailleurs que les personnes morales domiciliées dans les États ayant conclu avec la France des conventions tendant à éviter des doubles impositions peuvent bénéficier de l'avoir fiscal. En revanche, ce bénéfice est refusé aux agences et succursales établies en France de sociétés ayant leur siège à l'étranger.

C'est cette discrimination entre les succursales et agences, d'une part, et les sociétés ayant leur siège en France, d'autre part, qui était contestée par la Commission dans son recours en manquement. Encore ce recours était-il limité aux entreprises du secteur des assurances, ce que n'a pas manqué de regretter la Cour qui aurait sans doute préféré pouvoir examiner l'ensemble du champ d'application des dispositions législatives françaises litigieuses.

Selon la Commission, ce régime fiscal était doublement contraire à l'article 52 du traité relatif à la liberté d'établissement. D'une part, il avantageait les sociétés françaises d'assurances qui bénéficiaient ainsi d'un régime plus favorable que les agences et succursales françaises de sociétés étrangères, en violation de la règle du traitement national. D'autre part, il incitait ces sociétés étrangères à créer en France des filiales plutôt que des succursales ou agences, ce qui limitait indirectement la liberté pour ces sociétés de choisir tel ou tel mode d'établissement en France.

Dans son arrêt, la Cour a fait droit au recours de la Commission en écartant l'un après l'autre les arguments opposés par le gouvernement français :

- ce dernier soutenait tout d'abord que les sociétés d'assurances domiciliées en France et les succursales et agences de sociétés étrangères étaient dans une situation différente, cette différence reposant sur la distinction, connue dans tous les systèmes fiscaux et admise sur le plan international, entre « résidents » et « non-résidents ». A quoi, la Cour a répondu par un argument de principe et par un argument de circonstance. D'une part, au regard de la liberté d'établissement, il n'est pas possible d'admettre que l'État membre d'établissement puisse librement appliquer un traitement différent en raison du seul fait que le siège d'une société est situé dans un autre État membre. D'autre part, la législation fiscale française traitant de manière identique les sociétés ayant leur siège en France et les agences ou succursales, établies en France, de sociétés étrangères, pour la détermination de la base imposable à l'impôt sur les sociétés, il n'est pas admissible que cette même législation leur réserve un traitement différent quant au bénéfice de l'avoir fiscal ;

- le gouvernement français faisait également valoir que le désavantage, au demeurant de faible portée, résultant du refus d'accorder l'avoir fiscal, était compensé par d'autres avantages donnés par la législation fiscale aux succursales et agences. La Cour objecte que la règle du traitement national doit s'appliquer en toutes matières sans qu'il y ait lieu de faire un quelconque bilan avantages-désavantages et que, par ailleurs, toute discrimination, même de faible portée, est interdite par l'article 52 ;

- l'argument, tiré par le gouvernement français de ce que le désavantage en cause pouvait facilement être évité



par la création d'une filiale en France, est écarté par la Cour qui note que les sociétés étrangères qui veulent s'établir en France doivent pouvoir choisir librement la forme juridique la plus appropriée à leur établissement — filiale ou succursale — et que ce choix ne doit pas être influencé par un traitement fiscal discriminatoire ;

• enfin, selon la Cour, ni les particularités des régimes fiscaux dans les différents États membres, ni l'existence de conventions bilatérales relatives à la double imposition, ne sauraient justifier, contrairement aux prétentions du gouvernement défendeur, la différence de traitement litigieuse. En effet, « s'il est vrai qu'en l'absence d'une harmonisation (des dispositions législatives nationales en matière d'impôts sur les sociétés), la situation fiscale d'une société dépend du droit national qui lui est appliqué, l'article 52 du traité CEE interdit à chaque État membre de prévoir dans sa législation, pour les personnes qui font usage de la liberté de s'y établir, des conditions d'exercice de leurs activités différentes de celles définies pour ses propres ressortissants ». Les droits accordés aux bénéficiaires de la liberté d'établissement ne sauraient ni être mis en cause par le souci de remédier au risque d'évasion fiscale ni être subordonnés à une condition de réciprocité résultant de la mise en œuvre d'une convention conclue avec un autre État membre.

Au bout du compte, la Cour a constaté qu'en n'accordant pas aux succursales en France des sociétés d'assurance ayant leur siège social dans un autre État membre, dans les mêmes conditions qu'aux sociétés d'assurance dont le siège est situé en France, le bénéfice de l'avoit fiscal, la France avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 52.

Au-delà du cas d'espèce, l'intérêt principal de cet arrêt est de montrer comment, en tirant toutes les conséquences d'une disposition du traité — en l'espèce l'article 52 —, la Cour parvient à examiner sous l'angle du droit communautaire des dispositions législatives nationales ressortissant à une matière qui paraissait pourtant, en l'absence d'intervention du législateur communautaire, réservée à la compétence souveraine des États membres de la CEE.

VI. — Droit communautaire et droit pénal

Les arrêts intervenus au cours de la période rapportée n'apportent aucun élément nouveau en ce qui concerne l'incidence du droit communautaire sur le droit pénal des États membres (notamment arrêts du 7 avril 1987, procédure pénale c/Röser, 284/84 et procédure pénale c/Bullo et Bonivento, 166/85).

Il convient cependant de rappeler que par l'arrêt du 11 juin 1986, Pretore di Salò, 14/86, la Cour a déclaré qu'une directive non transposée dans les délais prescrits ne peut créer dans le chef des particuliers une obligation pénalement sanctionnée par le droit interne (confirmation de la jurisprudence Marshall, arrêt du 26 février 1986, 152/84).

VII. — Droit communautaire et droit social

Néant.

VIII. — Droit communautaire et droit international

Sous cette rubrique, ne seront examinés que deux arrêts rendus le 5 mars 1986, l'un dans une affaire opposant la société Tezi Textiel à la Commission (affaire 59/84, non encore publiée), l'autre dans une affaire opposant la même société au ministère des Affaires économiques des Pays-Bas (affaire 242/84, non encore publiée) et qui a donné lieu à une demande préjudicielle.

La société en question avait demandé aux autorités compétentes des Pays-Bas, en avril et en décembre 1983, l'autorisation d'importer, aux Pays-Bas, des quantités importantes de produits textiles, notamment des pantalons de coton pour hommes et garçonnets, originaires de Macao qui avaient été importés en Italie et se trouvaient donc en libre pratique dans la Communauté.

Il se trouve qu'au moment où ces demandes avaient été présentées, les échanges de produits textiles entre Macao et la Communauté européenne étaient régis par le deuxième arrangement multifibres conclu en 1982 dans la cadre du GATT. Cet accord était applicable en vertu d'un règlement du Conseil du 21 décembre 1978, modifié par un règlement du 23 décembre 1982. En application de ces textes, les produits textiles originaires de Macao étaient soumis, pour leur importation dans la Communauté, à certaines limites quantitatives. En ce qui concerne les produits en cause dans les affaires commentées, la limite était fixée à un plus de 10 millions de pièces. Ce contingent faisait l'objet d'une répartition entre les différents États membres, les pays du Benelux étant considérés, à cette fin, comme une unité.

Cependant, compte tenu des difficultés de l'industrie textile dans le Benelux, la Commission avait autorisé les pays du Benelux, sur la base de l'article 115 du traité, à procéder à une surveillance intracommunautaire des importations consistant à subordonner les importations de produits en question à la délivrance d'une licence. La première demande d'importation de la société Tezi, celle d'avril 1983, s'est heurtée à un refus des autorités des Pays-Bas, fondé sur une décision de la Commission du 12 avril 1983, autorisant les pays du Benelux à exclure du traitement communautaire, pendant une certaine période, différents produits textiles incluant ceux que la société voulait importer. Le second refus, opposé à la société en décembre 1983, se fondait sur une décision similaire du 14 décembre 1983. La société a alors engagé une double action contentieuse. Contre la décision de refus d'avril 1983, elle s'est pourvue devant la juridiction néerlandaise compétente, le Collège van Beroep voor het Bedrijfsleven (il s'agit du Tribunal d'appel de l'économie siégeant à La Haye, composé de cinq juges, dont trois professionnels et deux non professionnels, et chargé de statuer sur certains litiges en matière d'application de la réglementation économique).

S'agissant du refus qui lui avait été opposé en décembre 1983, la société a attaqué la décision de la Commission du 14 décembre 1983. Les deux affaires posaient les deux mêmes questions, tout d'abord celle de l'applicabilité de l'article 115 du traité lorsqu'existe un accord commercial, en second lieu, des modalités du contrôle juridictionnel sur la mise en œuvre des dispositions de ce texte.

— L'article 115 du traité CEE dispose :

« aux fins d'assurer que l'exécution des mesures de politique commerciale prises en conformité avec le présent traité par tout État membre ne soit empêchée par des détournements de trafic ou lorsque des disparités, dans ces mesures, entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs États, la Commission recommande les méthodes par lesquelles les autres États membres apportent la coopération nécessaire. *A défaut, elle autorise les États membres à prendre les mesures de protection nécessaires dont elle définit les conditions et modalités* ».

La société Tezi soutenait que, du fait de l'existence de l'arrangement multifibres, on se trouvait en présence d'une véritable politique commerciale commune, au sens de l'article 113 et que, par conséquent, l'article 115 prévoyant la possibilité de mesures de sauvetage, ne pouvait plus trouver application. Elle ajoutait que l'existence de sous-quotas nationaux ne pouvait être considérée, au sens de l'article 115, comme l'exécution de mesures de politique commerciale prises en conformité avec le traité, par les États membres. Pour écarter cette argumentation, la Cour de justice s'est reportée au principe qu'elle avait déjà dégagé dans son arrêt Donckerwolcke, du 15 décembre 1976 (affaire 41/76, *Rec. p.* 1921). Son raisonnement s'articule en trois temps.

En premier lieu, la Cour réaffirme fermement l'assimilation complète au regard du principe fondamental de la libre circulation des marchandises, des produits originaires de la Communauté et de ceux qui, originaires de pays tiers, ont été mis dans celle-ci en libre pratique au sens de l'article 9 du traité. La Cour dit que « pour ce qui concerne la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, les produits bénéficiant de la libre pratique sont *définitivement et totalement assimilés* aux produits originaires des États membres » (point 31 de l'arrêt).

Elle ajoute que la répartition du contingent communautaire déterminé à l'issue de la négociation vis-à-vis du pays tiers, en sous-quotas nationaux, ne peut en aucun cas remettre en cause ce principe (voyez déjà, 13 décembre 1983, Commission c/Conseil, affaire 218/82, *Rec. p.* 4063).

Le deuxième temps du raisonnement consiste à apporter une nuance essentielle aux principes qui viennent d'être réaffirmés, cette nuance étant que « la pleine application du principe de la libre circulation aux produits bénéficiant de la libre pratique est liée, comme il résulte du système du traité, à la mise en œuvre d'une politique commerciale commune ». C'est-à-dire que l'assimilation des marchandises originaires de la Communauté et de celles venant de pays tiers n'est concevable que si les marchandises provenant de pays tiers se trouvent soumises, dans les différents États, aux mêmes conditions d'importation, qu'il s'agisse de conditions douanières ou de conditions commerciales. Tant que cette unification n'est pas réalisée, autrement dit que n'existe pas de politique commune vis-à-vis de l'un ou de l'autre pays, l'article 115, qui permet seul de parer aux difficultés résultant de ces disparités, trouve à s'appliquer. En revanche, ce n'est pas le cas, dès lors qu'existe, dans un secteur ou dans un autre, vis-à-vis de tel pays ou groupes de pays, une politique commerciale commune.

Le troisième temps du raisonnement est alors, tout naturellement, de se demander si l'accord multifibres, tel qu'il a été mis en œuvre, peut être considéré comme ayant institué une « véritable politique commerciale commune au sens de l'article 113 ». Or, ce n'était évidemment pas le cas, puisque, d'une part, le règlement mettant en œuvre

l'accord multifibres de 1982, enregistrait et tenait compte des disparités douanières et commerciales continuant à exister entre les États et, d'autre part, avait prévu, compte tenu de la sensibilité de ce secteur, des sous-quotas nationaux pour protéger, dans une certaine mesure, les pays de la Communauté des importations en fonction de leurs situations propres. La Commission disposait donc des pouvoirs que lui confère l'article 115.

— Restait à savoir comment ce texte devait être mis en œuvre par la Commission. De ce point de vue, l'arrêt rendu dans l'affaire 242/84, donne une directive générale. Dès lors qu'existe une amorce de politique commerciale commune, tel qu'en l'espèce, la Commission doit faire preuve, dans l'exercice des pouvoirs dont elle dispose en vertu de l'article 115, « d'une prudence et d'une modération accrues ». La société Tezi soutenait que la décision prise par la Commission et permettant d'exclure du traitement communautaire certains produits textiles originaires de Macao, était critiquable à un double point de vue. D'une part, elle concernait un nombre élevé de produits, d'autre part, il ne lui semblait pas exister de difficultés économiques justifiant l'autorisation, par la Commission, de la prise de mesures de protection.

Sur le premier point, la Cour a répondu que rien dans l'article 115 n'exclut que des mesures de protection soient prises pour un nombre élevé de produits provenant de pays tiers, dès lors que l'État membre demandeur apporte suffisamment d'éléments permettant d'établir la nécessité de ces mesures.

Sur le second point, se séparant des conclusions de l'avocat général, M. Verloren van Themaat, la Cour a jugé que les difficultés économiques invoquées, justifiaient l'utilisation des mesures de protection. La Cour a tout d'abord dégagé les principes auxquels il faut se référer. Elle a commencé par rappeler que les dispositions de l'article 115, en tant que dérogation apportée au principe de libre circulation des marchandises, sont « d'interprétation et d'application strictes ». La conséquence en est que « dans le secteur en cause, uniquement pour des motifs graves et pour une durée limitée, la Commission, après avoir procédé à un examen complet de la situation existant dans l'État membre qui demande une décision au titre de l'article 115 et, compte tenu des intérêts généraux de la Communauté, peut autoriser, en vertu de cet article, les mesures de protection qui apportent le moins de perturbations aux échanges intracommunautaires ».

L'application de ce principe à l'espèce prouve que la Cour se montre relativement exigeante. Elle a, en effet remarqué en premier lieu, que les difficultés économiques invoquées par les pays du Benelux étaient effectivement, au moins partiellement, liées aux importations de produits textiles originaires de pays tiers. Elle a observé, à cet égard, que pendant l'année 1983, des quantités de produits textiles mis en libre pratique étaient entrées au Benelux, qui correspondaient à environ 43 % du sous-quota d'importation autorisé pour celui-ci. Or, les importations totales de produits textiles dans le Benelux étaient en augmentation en 1982 par rapport à 1981 et cette augmentation avait tendance à s'accroître en 1983. Si l'on ajoute que les prix des produits originaires de Macao étaient d'environ 50 % inférieurs à ceux des produits similaires fabriqués au Benelux, on voit la gravité de la situation devant laquelle s'était trouvée la Commission.

Dans ces conditions, la Cour a estimé que celle-ci n'avait pas excédé les limites des pouvoirs qu'elle tenait de l'article 115 en autorisant le Benelux à prendre des mesures de protection.



COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Activités communautaires

Conseil européen — compromis global (Bruxelles, 11 et 12 février 1988)

A. FONDS STRUCTURELS

Dotation financière et concentration géographique.

Le *Conseil européen* confirme les décisions prises les 29 et 30 juin 1987.

Les crédits d'engagement pour les *fonds structurels* seront multipliés par deux en 1993 par comparaison avec 1987. En plus de ce qui est prévu pour l'exercice 88 (soit 7 400 MECU), les crédits d'engagement augmenteront de 400 MECU en 1988 et de 1,3 MECU chaque année de 1989 à 1992, soit 13 milliards d'ECU en 1992. Dans ces montants est comprise la ligne spéciale mentionnée ci-dessous (dépenses budgétaires particulières, Portugal). L'effort se poursuivra dans l'année 1993 pour aboutir au doublement.

Les contributions des *fonds structurels* pour les régions relevant de l'objectif n° 1 sont doublées d'ici 1992.

La Commission veille à ce qu'un effort particulier soit entrepris, dans le cadre des crédits complémentaires attribués pour les régions relevant de l'objectif n° 1, en faveur des régions les moins prospères.

B. DISCIPLINE BUDGÉTAIRE

1. Discipline budgétaire dans le domaine agricole

a) « Directive agricole »

La base de référence pour 1988 est fixée à 27 500 Mio ECU.

Le taux d'accroissement annuel des dépenses du FEOGA section « Garantie » ne doit pas dépasser 80 % de la croissance du PNB, ajusté par un montant de 200 MECU correspondant au financement du set aside, soit environ 74 %.

La dépréciation des stocks excédentaires existants est financée en dehors de la « directive agricole ».

Le délai pour le paiement par la Commission des avances aux États membres est porté de deux mois à deux mois et demi.

b) *Dispositions particulières* concernant la participation de l'Espagne et du Portugal au financement du coût de la dépréciation de stocks anciens :

Pour ce qui est de leur participation financière à la dépréciation de ces stocks anciens, l'Espagne et le Portugal sont traités comme si cette dépréciation avait été financée intégralement par la Communauté en 1987.

c) *Réserve monétaire* (texte distribué sous SN/461/88)

d) *Déclaration* (cf. Déclaration III ci-après)

2. Discipline pour les dépenses non obligatoires

i) *Pour les dépenses non obligatoires*, la discipline budgétaire est appliquée selon les principes énoncés dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles (29 et 30 juin 1987), à savoir :

« La discipline budgétaire doit s'appliquer à l'ensemble des dépenses de la Communauté, tant aux crédits de paiement qu'aux crédits d'engagement. Elle doit engager toutes les Institutions qui seront associées à sa mise en œuvre ».

ii) Les décisions du Conseil traduisant les décisions du Conseil européen dans ce domaine seront prises en même temps que la nouvelle décision sur les ressources propres, à la lumière des résultats des discussions qui auront lieu avec le Parlement européen et conformément aux principes énoncés au point i).

C. RESSOURCES PROPRES

1. Plafond global

Le *plafond global* des ressources propres est fixé à un pourcentage de 1,20 % du PNB total de la Communauté pour les crédits de paiement. Un plafond de 1,30 % du PNB total de la Communauté est fixé pour les crédits d'engagement.

2. 3^e et 4^e ressources

— La 3^e ressource est constituée par la TVA pour un taux d'appel de 1,4 %.

— La 4^e ressource est constituée par une clé PNB avec une assiette TVA écartée à 55 % du PNB.

Il est entendu que le financement de la compensation du Royaume-Uni sera opéré selon la méthode actuelle, c'est-à-dire par imputation sur les versements TVA.

3. Frais de collecte

Lors du versement des ressources propres traditionnelles, les États membres retiennent 10 % à titre de frais de collecte.

D. STABILISATEURS AGRICOLES

I. Céréales

1. La quantité garantie est fixée à 160 millions de tonnes pour les campagnes 1988/89, 89/90, 90/91, 91/92.

2. A compter du début de chaque campagne, un prélèvement de coresponsabilité supplémentaire (PCR) de 3 % maximum est prélevé provisoirement, de manière à maintenir les dépenses de gestion des marchés dans les limites budgétaires.

3. S'il apparaît, en fin de campagne, que la quantité garantie n'a pas été dépassée ou qu'elle l'a été de moins de 3 %, le prélèvement provisoire de coresponsabilité est remboursé en totalité ou au prorata du dépassement.

4. Si la quantité garantie a été dépassée, le prix d'intervention est réduit au début de la campagne suivante de 3 % par an.

5. Le prélèvement de base (actuellement 3 %) et le prélèvement supplémentaire sont perçus auprès du premier acheteur.

6. Les petits producteurs sont exemptés du prélèvement de coresponsabilité de base et supplémentaire conformément aux mesures d'exécution que le Conseil arrêtera, sur proposition de la Commission, dans le cadre de la fixation des prix agricoles pour 1988/89.

7. Le Conseil européen demande à la Commission de réexaminer le fonctionnement du régime d'intervention et de présenter au Conseil un rapport opérationnel. Il prend acte de l'intention de la Commission de proposer, dans le cadre des prochaines propositions en matière de prix agricoles, un ajustement approprié des augmentations mensuelles pour les céréales.

8. Le Conseil européen invite la Commission à examiner quelles mesures pourraient être instaurées pour l'utilisation de céréales dans les aliments composés et à présenter des propositions appropriées dans le cadre de la fixation des prix 88/89.

II. Graines oléagineuses et protéagineux

1. Pour les campagnes 1988/1989, 1989/1990 et 1990/1991, la quantité annuelle garantie est fixée, pour :

- le colza, à 4,5 millions de tonnes (Communauté à 10) (*),
- le tournesol, à 2,0 millions de tonnes (Communauté à 10) (*),
- le soja, à 1,3 million de tonnes (Communauté à 12),
- les protéagineux, à 3,5 millions de tonnes (Communauté à 12).

2. Afin de maintenir les dépenses de gestion des marchés dans les limites budgétaires, les prix institutionnels (***) pour la campagne

en cours sont, en cas de dépassement des quantités maximales, réduits de 0,45 % pour chaque dépassement de 1 % pour la 1^e campagne 88/89 et si la production dépasse les chiffres du § 1, de 0,50 % pour chaque dépassement de 1 % pour les campagnes suivantes et ce au plus tard :

- le 31 août pour le colza ;
- le 30 septembre pour le tournesol ;
- le 31 octobre pour le soja ;
- le 31 août pour les protéagineux.

L'aide est versée à titre provisoire jusqu'au moment où il est déterminé si la quantité maximale a été dépassée ou non.

III. Retrait des terres (*set-aside*)

Le Conseil européen convient d'adopter un mécanisme visant à limiter l'offre par la mise hors culture de terres agricoles. Ce mécanisme complètera les autres stabilisateurs et son application sera obligatoire pour les États membres mais facultative pour les producteurs. Des dérogations régionales à l'application obligatoire sont possibles.

Afin de bénéficier de ce régime, un producteur doit retirer au moins 20 % de ses terres arables pendant au moins 5 ans. Un producteur qui retire au moins 30 % de ses terres arables bénéficie, en plus de la prime, d'une exemption du versement de la prime de coresponsabilité pour 20 tonnes de céréales commercialisées.

La prime minimale est fixée à 100 ECU/ha et la prime maximale à 600 ECU/ha, la participation de la Communauté s'élevant à 50 % pour la première tranche de 200 ECU, à 25 % pour la tranche allant de 200 à 400 ECU et de 15 % pour celle allant de 400 à 600 ECU.

Si la surface arable est utilisée sous forme de jachère verte ou reconvertie vers la production de certains protéagineux la prime s'élève à environ 50 % du montant accordé pour une mise hors culture totale.

La participation de la Communauté est financée pour 50 % par des ressources affectées au FEOFA, section « Garantie » et pour 50 % par des ressources affectées au FEOGA section « Orientation ».

IV. Cessation d'activité agricole (*prétraite*) et aides au revenu

1. Le Conseil européen décide d'instaurer un régime communautaire facultatif visant à favoriser la cessation d'activité agricole (*prétraite*). Il demande au Conseil de prendre, avant le 1^{er} avril 1988, les décisions nécessaires en se fondant sur les propositions de la Commission, en même temps que celles relatives aux stabilisateurs et celles concernant la mise hors culture de terres.

2. Pour ce qui concerne les aides au revenu, le Conseil européen rappelle ses conclusions de juin 1987 et demande au Conseil de prendre une décision à ce sujet avant le 1^{er} juillet 1988.

E. DISPOSITIONS BUDGÉTAIRES PARTICULIÈRES

Il est créé deux lignes budgétaires spéciales :

A) *Set aside* et aides au revenu

Pour ces deux formes d'aide communautaire, il est fixé un plafond de 600 MECU en 1992, dont 150 MECU à la charge du FEOGA Garantie.

(*) Un relèvement correspondant des quantités garanties pour le colza et le tournesol est prévu pour l'Espagne et le Portugal.

(**) — Pour les graines de colza, de navette et de tournesol : prix indicatif.
— Pour les graines de soja : prix d'objectif.
— Pour les pois et féveroles
— alimentation humaine : prix minimal, prix d'objectif,
— alimentation animale : prix minimal, prix de déclenchement.



B) Programme de modernisation de l'industrie portugaise

La Commission a établi, avec les autorités portugaises, un programme de modernisation portant sur cinq ans à partir de 1988 et d'un montant financier total d'un milliard d'ECU. Une ligne spéciale est créée pour la partie additionnelle de ce programme, soit 100 millions d'ECU par an pendant 5 ans (voir 5 concernant les fonds structurels).

F. — PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES 1992 (ENGAGEMENTS) EN MILLIARDS D'ECU (PRIX 1988)

	1988	1992
FEOGA-Garantie	27,5	29,6
Financement de déstockage	1,2	1,4
Set aside - aides au revenu	0	0,5
Fonds structurels dont PEDIP	7,8 0,1	13,0 0,1
Politiques à dotations pluriannuelles (Recherche - PIM)	1,4	2,4
Autres politiques	1,7	2,8
Remboursements et administrations	3,5	2
Réserve monétaire	1	1
	44,1	52,7

G. CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES

Les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 1984 relatives à la correction des déséquilibres budgétaires restent d'application pour la durée de validité de la nouvelle décision sur les ressources propres.

Le mécanisme décidé à Fontainebleau était fondé sur la différence entre la part TVA du Royaume-Uni et sa part dans la dépense répartie, multipliée par les dépenses réparties. La compensation représentait 66 %.

Il y a lieu d'apporter les modifications suivantes :

a) la part TVA est remplacée par la part des paiements du Royaume-Uni au titre des troisième et quatrième ressources ;

b) pour une année donnée, l'effet qui découle pour le Royaume-Uni de l'introduction de la quatrième ressource et qui n'est pas compensé par le changement visé sous a) sera corrigé par un ajustement à la compensation de l'année considérée ;

c) la compensation accordée au Royaume-Uni sera financée par les onze autres États membres sur la base d'une clé PNB. Toutefois, la contribution de l'Allemagne est réduite d'un tiers et celles de l'Espagne et du Portugal sont réduites en proportion de l'abattement prévu aux articles 187 et 374 du traité d'adhésion.

Le réexamen de la compensation britannique se fera dans le cadre du rapport de la Commission sur le système des ressources propres.

H. DÉCLARATIONS

Les déclarations figurant ci-après sont adoptées.

I. Déclaration du Conseil européen

Le Conseil européen rappelle les conclusions adoptées par l'OCDE et lors du Sommet de Venise sur la nécessité d'un meilleur ajustement de l'offre à la demande grâce à des mesures permettant au marché de jouer un plus grand rôle.

Il considère que les dispositifs en vigueur depuis 1984, ainsi que ceux qu'il arrête en matière de maîtrise de la production et de la dépense agricoles, sont conformes à ces engagements et ne pourront avoir leur plein effet que si les autres producteurs mondiaux appliquent une discipline équivalente.

Il confirme, à cet égard, le mandat de négociation arrêté par la Communauté dans le cadre de l'Uruguay Round.

Si cette discipline n'était pas partagée, ou si un pays tiers manquait à ses engagements internationaux et que cela entraîne de graves répercussions sur les marchés mondiaux, cette situation serait considérée par le Conseil, sur proposition de la Commission, comme de nature à justifier le recours aux dispositions du traité et notamment aux articles 43, 113 et 203.

II. Déclarations du Conseil européen concernant la politique agricole

Utilisation non alimentaire de matières premières agricoles

Le Conseil européen demande à la Commission d'explorer toutes les possibilités d'intensifier l'utilisation non alimentaire de matières premières agricoles et de présenter des propositions à cet égard. La Commission établira des priorités dans ce domaine.

Aspects de politique commerciale

Le Conseil européen demande à la Commission de veiller, dans le cadre de l'Uruguay Round et compte tenu des dispositions du GATT, à ce qu'il soit dûment tenu compte des mesures relatives aux prix et aux quantités prises par la Communauté et de s'employer à ce que les problèmes posés par l'importation de produits de substitution des céréales, de graines oléagineuses et de plantes protéagineuses dans la Communauté soient résolus de manière adéquate.

La coopération interprofessionnelle

Le Conseil européen prend acte de l'intention de la Commission d'établir un rapport sur la coopération interprofessionnelle et de présenter des conclusions au Conseil avant le 1^{er} juillet 1988.

III. Déclaration du Conseil européen concernant le budget 1988

Afin de répondre aux besoins du budget 1988 et de garantir le fonctionnement normal de la Communauté, le Conseil européen convient que, d'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle décision relative aux ressources propres, les moyens nécessaires dépassant le plafond actuel des ressources propres seront accordés par les États membres sous la forme d'avances non remboursables sur les prestations dues après l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres. Ceci sera réalisé selon les procédures nationales appropriées.

DIRECTIVE SUR L'ASSURANCE DIRECTE AUTRE QUE L'ASSURANCE SUR LA VIE : « PRESTATIONS DE SERVICES »

Lors de sa session du 9 février 1988, le Conseil a officiellement adopté une position commune concernant la directive sur la prestation de services dans le domaine de l'assurance autre que l'assurance sur la vie, sur la base de l'accord politique auquel il est parvenu le 18 décembre de l'année dernière, sous la présidence danoise.

L'adoption de cette politique commune constitue un pas important sur la voie de l'achèvement d'un marché commun de l'assurance et du marché intérieur dans son ensemble.

Que signifie en pratique l'exercice du droit de fournir des services dans le domaine de l'assurance ?

Du point de vue du prestataire de services, cela signifie que tout assureur de la Communauté sera en mesure de souscrire des contrats pour couvrir des risques situés sur tout le territoire de la Communauté, sans avoir besoin d'ouvrir des filiales, des agences ou succursales dans chaque pays.

Du point de vue du particulier qui désire être couvert par une assurance, ceci signifie qu'il aura accès à un marché couvrant l'ensemble de la Communauté et, en tout cas de besoin, à des contrats sur mesures. La concurrence entre les assureurs en sera stimulée, tant du point de vue des tarifs que de celui des conditions offertes.

Cette concurrence sera également encouragée par la possibilité, donnée dans certains cas aux parties aux contrats de choisir la loi applicable à leur contrat.

La directive prévoit deux régimes, adaptés aux différents niveaux de protection accordés à l'assuré par ses autorités nationales :

- pour les risques industriels et commerciaux (« grands risques »), la procédure d'accès est très simple puisque l'assureur peut commencer ses activités le jour même où il informe les autorités de surveillance de l'État membre de prestation de services ;

- pour les autres risques (« risques de masse »), la procédure d'accès est un peu plus longue puisque l'assureur doit attendre l'agrément des autorités de surveillance de l'État membre de prestation de services pendant six mois, cet agrément étant accordé sur la base d'un certain nombre de documents qui doivent être fournis par l'assureur.

Un régime différencié s'applique également en ce qui concerne les provisions techniques :

- pour les « grands risques », les provisions techniques doivent être constituées conformément à la législation de l'État membre dans lequel l'assureur est établi et doivent être contrôlées par les autorités de cet État (il s'agit de l'application du principe du contrôle par le pays d'origine) ;

- pour les « risques de masse », les provisions techniques doivent être constituées conformément à la législation de l'État membre de prestation de services et être contrôlées par les autorités de cet État.

Afin d'éviter toute possibilité de distorsion de concurrence entre les assureurs établis et les assureurs en régime de prestation de services, la directive prévoit que le contrat d'assurance, est en tout état de cause, soumis au régime fiscal de l'État membre où le risque est situé.

Cette activité transfrontière exige davantage de coopération entre les autorités de surveillance et entre ces autorités et la Commission, ce qui est prévu par la directive.

Afin de tenir compte de difficultés particulières rencontrées par certains marchés, la directive prévoit un régime transitoire pour l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA COMMISSION POUR 1988 (RÉSUMÉ)

Le programme de travail de la Commission (janvier 1988) explique, de manière détaillée, pourquoi il est nécessaire de parvenir au plus tôt à un accord pour mettre en œuvre le paquet de mesures proposées dans le document « Réussir l'Acte unique » en vue d'atteindre les six grands objectifs suivants :

- réalisation irréversible du grand marché sans frontières en 1992 ;
- cohésion économique et sociale accrue dans la Communauté ;
- actions communes en matière de développement scientifique et technologique pour aider l'industrie de la Communauté à préserver, voire à accroître son efficacité ;
- développement du système monétaire européen qui a fait ses preuves au cours des récentes difficultés qu'a connues le marché financier mondial ;
- mesures sociales d'accompagnement (la « dimension sociale » de la Communauté) ;
- actions coordonnées dans le domaine de l'environnement pour protéger et améliorer les conditions de vie des Européens d'aujourd'hui et de ceux des générations futures.

Ce programme souligne l'importance du rôle mondial et des responsabilités internationales de la Communauté en insistant sur le renforcement de la coopération politique. Il explique la position de la

Communauté en tant que grande puissance commerciale (ses importations représentent un tiers du commerce mondial), ainsi que son importance particulière comme débouché pour les pays en voie de développement (la Communauté absorbe 25 % de leurs exportations) et enfin sa position de chef de file en matière d'aide au développement (la Communauté fournit environ un tiers de l'aide mondiale totale).

- Au cours des négociations commerciales internationales de l'Uruguay Round, la Commission a déjà avancé un certain nombre de propositions sur l'agriculture, la propriété intellectuelle, les services, les produits tropicaux et le démantèlement des obstacles commerciaux ; elle consacrera ses efforts à la progression des négociations du GATT en 1988 ;

- les échanges entre la Communauté et les pays de l'AELE étant libéralisés, la discussion portera maintenant sur le développement de la coopération économique entre ces deux entités — notamment lors d'une réunion au niveau ministériel en février — mais dans le respect de la cohésion et de l'autonomie de décision de la Communauté ;

- la Commission est disposée à normaliser en 1988 ses relations avec les pays européens membres du COMECON avec la signature d'accords de coopération bilatéraux actuellement en cours de négociation et dans l'attente d'une déclaration commune qui doit être signée par la Communauté et le COMECON ;

- des négociations sur la nouvelle convention avec les pays ACP, destinée à remplacer Lomé III à partir de 1989, seront entreprises cette année, fournissant l'occasion d'améliorer encore la coopération entre la Communauté et ses partenaires ACP ;

- les relations entre la Communauté et la République populaire de Chine seront consolidées et améliorées dans le cadre de l'accord en matière de Commerce et de Coopération et une Délégation de la Commission doit être ouverte à Pékin en 1988.

En ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur, 1988 constituera une étape importante pour la mise en œuvre des décisions déjà prises, pour la présentation de nouvelles propositions et pour l'accélération de la procédure en vue d'obtenir des décisions du Conseil des ministres concernant la suppression des frontières physiques, techniques et fiscales et pour l'établissement de conditions d'une concurrence loyale à l'intérieur de ce marché.

- la Commission présentera son étude sur le coût de la « non-Europe » ;

- le document administratif unique (DAU) et le système harmonisé de désignation et codification des marchandises (TARIC) sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1988. Le travail sera poursuivi pour un développement coordonné des procédures douanières informatisées ;

- une proposition sera présentée en vue d'éliminer les contrôles aux frontières en matière de transport et diverses mesures seront proposées en ce qui concerne les secteurs vétérinaire, sanitaire et phytosanitaire ;

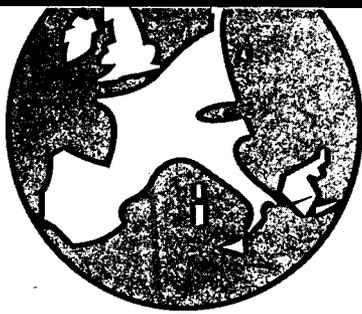
- l'adoption par le Conseil de la directive sur les appareils mécaniques, proposée récemment par la Commission, permettra aux entreprises concernées de développer leur activité, de produire et de vendre sur un marché intégré, ce qui supprimera les obstacles actuels dont souffre ce secteur qui fait un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 120 milliards d'ECU. La Commission présentera de nouvelles propositions concernant la normalisation de produits (machines à bois, équipement électro-médical, par exemple) ou leur harmonisation (approbation de modèles d'autocars et de motocyclettes, par exemple) ;

- au début de l'année 1988, la Commission présentera des propositions en vue d'ouvrir les marchés publics dans les secteurs-clés des télécommunications, de l'énergie, des transports et des fournitures d'eau ;

- la Commission attend un accord en 1988 sur sa proposition visant à libérer les mouvements de capitaux dans la Communauté.

- la proposition visant à libéraliser l'activité bancaire dans la Communauté, que vient d'adopter la Commission, sera débattue au Conseil ;

- après le succès de l'accord de décembre sur les assurances autres que l'assurance sur la vie, la Commission présentera en 1988 des propositions de directives sur la libre prestation des services dans



les domaines de l'assurance-vie et de l'assurance automobile au tiers ;

- la Commission s'efforcera d'obtenir une décision du Conseil en 1988 sur sa proposition de reconnaissance des qualifications professionnelles dans la Communauté ;

- le programme ERASMUS sur la mobilité des étudiants (qui concerne quelque 25 000 étudiants et enseignants et environ 3 000 établissements d'enseignement supérieur) ainsi que le programme COMETT pour la coopération université-industrie (qui concerne plus de 1 000 stages transfrontaliers et 110 partenaires en matière de formation) deviendront pleinement opérationnels. Un programme COMETT II sera proposé. Le programme d'échanges de jeunes « YES pour l'Europe » devrait également être adopté ;

- les travaux seront poursuivis en vue de l'introduction d'une marque communautaire ainsi que de l'adaptation du droit communautaire de façon à créer un environnement favorable à la coopération entre entreprises ;

- des propositions seront présentées pour protéger la propriété intellectuelle (biotechnologie et logiciels) ; un livre vert sera également présenté en matière de droits d'auteur ;

- la Commission présentera également des propositions de directives pour compléter sa proposition de 1987 en matière de fiscalité indirecte ;

- la Commission espère parvenir à un accord du Conseil en 1988 sur une proposition modifiée de règles communautaires concernant les fusions d'entreprises.

Pour que le marché intérieur unique devienne une réalité d'ici à 1992, il est essentiel que des *mesures d'accompagnement* soient également prises sans retard. C'est la raison pour laquelle la Commission propose un programme d'actions d'envergure destinées à permettre des progrès équilibrés sur les fronts économique et social du grand marché sans frontières ;

- elle rappelle l'importance de la stratégie communautaire de coopération pour la croissance et l'emploi comme moyen de réduire le chômage et de tirer profit du dynamisme du marché intérieur ;

- le règlement-cadre sur la réforme des fonds structurels sera suivi d'une proposition de coordination des interventions des instruments structurels, aussi bien qu'avec celles des autres instruments financiers ;

- de nouveaux programmes visant à soutenir le développement régional ou la reconversion industrielle seront mis en œuvre ou proposés (RESIDER et RENAVAL pour la reconstruction dans la sidérurgie et les chantiers navals ; STRIDE et ENVIREG pour réaliser un lien entre la politique régionale et les actions à entreprendre dans les domaines de la technologie et de l'environnement) ;

- les 31 programmes intégrés méditerranéens seront tous en cours d'exécution vers le milieu de l'année 1988. La préparation et le suivi d'autres opérations de développement intégré seront proposés ;

- les changements en cours de la politique agricole commune feront l'objet d'un rapport de synthèse au premier semestre de 1988 sur l'avenir du monde rural ;

- les efforts seront intensifiés en vue de faire participer les partenaires sociaux à la politique économique et sociale (dialogue social) ;

- un programme d'action prévoyant la réintégration des chômeurs de longue durée sera également présenté ; le programme d'action 1988-1992 pour la formation professionnelle des jeunes et leur passage à la vie adulte sera lancé en 1988 ; un programme d'action sera proposé pour la période 1989-1991 portant sur la formation continue des travailleurs ;

- de nouvelles propositions seront présentées en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail, conformément aux dispositions du nouvel article 118 A de l'Acte unique européen ; un système communautaire d'échange rapide d'informations sera proposé en matière de santé, de sécurité et d'hygiène ;

- une action sera proposée pour améliorer les conditions des femmes au travail, avec notamment la mise en œuvre du programme à moyen terme 1986-1990 concernant l'amélioration des conditions sociales des femmes migrantes ; le deuxième programme d'intégration des handicapés sera mis en œuvre ;

- la Commission présentera un ensemble de mesures visant à créer un environnement juridique favorable pour les PME (simplification des obligations comptables, fiscales, etc.) et développera activement les initiatives lancées en 1987 (en particulier l'intensification de l'information spécialisée grâce aux Euro Info Center, le dévelop-

pement de l'Europartenariat entre entreprises de différentes régions de la Communauté, ainsi que la création de 120 Centres d'entreprises et d'innovation en 1988) ;

- en matière technologique, de nouveaux programmes seront élaborés dans les domaines de la médecine préventive, de l'environnement, de la valorisation des résultats de R & D, des nouvelles technologies de transports, de l'industrie manufacturière (nouveau programme BRITÉ), des nouvelles matières premières, de l'énergie non nucléaire, du déclassement des installations nucléaires, des technologies marines et agricoles. Des programmes récents tels que la phase principale de RACE (télécommunications), DELTA (formation assistée par ordinateur), DRIVE (sécurité routière) et AIM (informatique médicale) seront mis en œuvre ;

- dans le domaine de l'environnement, encouragée par la récente décision du Conseil sur la réduction des émissions polluantes des voitures, la Commission espère aboutir cette année à la réduction de la pollution par les grandes centrales à combustible. Elle proposera en 1988 des mesures visant à réduire la pollution atmosphérique causée par les incinérateurs municipaux, des mesures visant à réduire la pollution par les nitrates, une directive sur le transport maritime de déchets dangereux, une directive sur l'utilisation et l'élimination des batteries contenant du mercure et du cadmium, une modification de la directive sur le bruit des avions et une mesure visant à réduire les émissions polluantes des voitures de petite cylindrée. Le protocole de Montréal relatif à la protection de la couche d'ozone sera mis en œuvre ;

- en ce qui concerne la protection des consommateurs, la Commission présentera des propositions sur la sécurité des produits, sur les taux d'intérêt du crédit à la consommation et sur les voyages à forfait.

Les travaux seront poursuivis activement en vue d'*améliorer et de développer les politiques actuelles*. En matière d'agriculture, le Conseil a déjà sur sa table l'important paquet de mesures sur lequel des décisions devront être prises en 1988, notamment en ce qui concerne les stabilisateurs ; — y compris la mise en jachère de terres arables — et les aides aux revenus et autres mesures structurelles.

Dans le domaine des transports, de l'énergie, de la sécurité nucléaire et de la politique industrielle, de nouvelles propositions ou communications seront présentées :

- des propositions seront faites pour renforcer la position des compagnies ferroviaires et, en ce qui concerne le transport routier, pour éliminer les distorsions de concurrence provoquées par les mesures de caractère social et technique ;

- après le succès du Conseil qui est parvenu à un accord au mois de décembre 1987 sur le paquet de mesures relatives au transport aérien, d'autres mesures d'accompagnement seront présentées dans ce domaine ;

- après l'adoption des dispositions communes dans le domaine de la construction navale, une action est nécessaire dans le domaine du cabotage et la Commission présentera également des propositions visant à renforcer la position des flottes communautaires et à permettre l'utilisation d'un pavillon européen sous certaines conditions ;

- dans le domaine de l'énergie, des actions seront encouragées pour promouvoir l'achèvement du marché intérieur et en vue de l'efficacité énergétique dans l'utilisation de combustibles ainsi que du développement de l'exploitation des énergies renouvelables ;

- les mesures nécessaires seront prises pour le suivi des décisions du Conseil sur l'acier ; des communications seront présentées sur la construction navale, l'industrie automobile, l'industrie spatiale, conformément aux décisions prises récemment par le Conseil de l'Agence spatiale européenne.

Dans le domaine de l'*Europe des citoyens*, un certain nombre d'initiatives seront prises ou mises en œuvre en 1988, notamment pour améliorer l'accès aux ressources culturelles de l'Europe (échanges de jeunes, programmes de formations linguistiques, livres) ;

- une action sera entreprise dans le domaine de la télévision et du cinéma dans le cadre de l'Année européenne du cinéma et de la télévision, avec notamment la création d'une Académie européenne du cinéma et des arts audiovisuels ainsi que la production de programmes répondant aux spécifications techniques européennes de télévision à haute définition ;

— les Jeux de la Communauté européenne seront organisés dans 24 disciplines sportives, dans 24 villes réparties dans les 12 pays membres en 1989 ;

— une action sera menée en matière d'éducation sanitaire et de recherche médicale, avec notamment le programme de lutte et de prévention contre le cancer ;

— dans le domaine de la protection civile un *vademecum* sera publié recensant tous les moyens de secours, les mécanismes d'alerte et les plans d'urgence existant dans les États membres, avec enfin la création d'un réseau permanent de correspondants de protection civile qui sera pleinement opérationnel en 1988.

L'EUROPE CONTRE LE CANCER : LIMITATION DE LA TENEUR EN GOUDRON DES CIGARETTES ET L'INSCRIPTION D'AVERTISSEMENTS MÉDICAUX CLAIRS SUR LES EMBALLAGES DES PRODUITS DU TABAC

L'élimination d'ici à 1992 de toutes les barrières aux échanges à l'intérieur de la Communauté européenne impose que soient harmonisées les dispositions nationales concernant la limitation de la teneur en goudron des cigarettes et l'étiquetage des produits du tabac.

Les préoccupations de la santé des personnes doivent être prises en compte car le tabac est la principale cause de mortalité par cancer dans la Communauté européenne. C'est pourquoi le programme « l'Europe contre le cancer » (JO C50 du 26.02.1987) s'est fixé comme priorité, dans le domaine de la prévention, la lutte contre le tabagisme. Dans ce cadre, et à l'initiative de M. le vice-président Manuel Marin, responsable du programme, la Commission européenne vient d'adopter (janvier 1988) deux séries de propositions à l'intention du Conseil des ministres de la Communauté européenne afin que soient harmonisées, avant le 31 décembre 1992, les dispositions législatives, administratives et réglementaires nationales concernant la limitation de la teneur en goudron des cigarettes et l'étiquetage des produits du tabac.

Avec l'Europe de 1992, un meilleur étiquetage des produits du tabac...

Afin de mieux informer les fumeurs des risques qu'ils courent, la Commission européenne demande que les dispositions nationales soient harmonisées sur le modèle irlandais qui est le plus avancé en la matière. Cette proposition prévoit qu'avant la fin de 1992 :

- tous les emballages des produits du tabac portent l'indication « *Nuit sérieusement à la santé* » ;
- les paquets de cigarettes, en plus de cet avertissement médical général, comportent :
 - un message spécifique en alternance, à choisir sur une liste, comportant obligatoirement les deux messages suivants : « *Fumer provoque le cancer* » et « *Fumer provoque des maladies cardiovasculaires* » ;
 - la teneur en goudron et en nicotine.

... et des cigarettes moins nocives pour la santé.

Si toute cigarette est nocive pour la santé, quelle que soit sa teneur en goudron, il est toutefois incontestable que les risques de cancer du poumon sont d'autant plus importants que les cigarettes ont une plus forte teneur en goudron. Ainsi, deux pays de la Communauté européenne ont déjà interdit les cigarettes à forte teneur en goudron : l'Espagne (24 mg maximum) et le Portugal (28 mg). Les experts auprès de l'Organisation Mondiale de la Santé préconisent, quant à eux, que ces valeurs limites soient rapidement abaissées à 15 mg.

C'est pourquoi la deuxième proposition demande que soient harmonisées les dispositions nationales dans la Communauté européenne en cette matière en fixant comme valeur limite uniforme 15 mg de goudron par cigarette avant le 31 décembre 1992.

Enfin, sur base des recommandations du Comité des experts cancérologues auprès de la Commission européenne, il est également préconisé que cette limite soit abaissée dans un second temps à 12 mg avant la fin de 1995.

Ces différentes propositions ne devraient pas créer de problèmes d'adaptation à l'industrie du tabac ou aux détaillants. Ainsi, l'expérience récente montre que les fabricants peuvent réduire la teneur en goudron des cigarettes en utilisant de meilleurs tabacs, de meilleurs papiers, de meilleurs filtres, une meilleure préparation. A titre illustratif, la teneur en goudron des Gauloises varie de 22,8 mg à 5,9 mg.

En revanche, la Commission européenne est consciente que la limitation de la teneur en goudron des cigarettes pourra poser des problèmes sérieux d'adaptation aux producteurs de variétés de tabac à forte teneur en goudron. C'est pourquoi la Communauté européenne a déjà commencé à stimuler l'adaptation des productions des pays du Sud de l'Europe les plus concernés. Ainsi, dans le cadre de la politique agricole commune ou des programmes intégrés méditerranéens, elle renforcera ses actions visant à favoriser la réorientation vers la production de tabacs moins nocifs pour la santé ou la reconversion vers d'autres productions comme le coton, le maïs ou les fruits et légumes.

CHAUFFEURS DE POIDS LOURDS HEURES DE CONDUITE : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIONS

La Commission européenne vient de proposer (janvier 1988) de nouvelles mesures en vue de clarifier les dispositions relatives aux temps de travail et de repos des conducteurs de poids lourds dans la Communauté. Il s'agit de simplifier la mise en œuvre des règlements existants, qui ont été adoptés en 1985, et de faire en sorte qu'ils soient convenablement appliqués aux chauffeurs de camions et d'autocars dans tous les États membres.

Les propositions de la Commission précisent de quelle manière les règlements doivent être appliqués et prévoient l'échange d'informations sur les infractions commises par les conducteurs. Une application plus cohérente de la législation améliorerait les conditions de travail des conducteurs en les empêchant de rester longtemps au volant sans prendre de repos et renforcerait la sécurité routière dans l'ensemble de la Communauté.

Le texte intégral ne sera pas finalisé avant que le Comité consultatif des transports routiers, composé de représentants du patronat et des syndicats ait eu l'occasion d'avoir des discussions sur les idées avancées.

Ces nouvelles propositions font partie d'une série de mesures nécessaires pour réaliser d'ici la fin de 1992 le marché européen unique dans le secteur des transports routiers.

SECTEUR DE LA VIANDE BOVINE

Lors de sa session du 8 février 1988, le Conseil a arrêté formellement les bilans « jeunes bovins mâles » et « viandes de transformation ».

Les chiffres retenus pour 1988 sont les suivants :

- pour les jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement : 164 000 têtes selon la répartition traditionnelle entre l'Italie, la Grèce et les autres États membres ;
- pour la viande bovine destinée à l'industrie de transformation : 12 000 tonnes, dont 8 500 en exemption totale de prélèvement (régime a) et 3 500 tonnes en prélèvement réduit (régime b)).

En outre le Conseil, dans l'attente de l'avis du Parlement européen, a exprimé un préjugé favorable à l'égard de l'ouverture, pour 1988, d'un contingent autonome exceptionnel d'importation (8 000 tonnes) de viandes bovines de haute qualité, fraîches, réfrigérées ou congelées des positions 02.01 et 02.02 ainsi que des produits des sous-positions 02.06.10.95 et 02.06.29.91 de la nomenclature combinée, au droit zéro.



II. — Relations extérieures

RELATIONS AVEC LES ÉTATS DE L'AELE

Une rencontre au niveau ministériel entre la Communauté européenne et ses États membres et les États de l'Association européenne de libre échange s'est tenue le mardi 2 février 1988 à Bruxelles.

La rencontre, consacrée au marché intérieur, était présidée, pour la Communauté, par M. Martin Bangemann, ministre fédéral de l'Économie de la République fédérale d'Allemagne, président en exercice du Conseil, et pour les pays AELE, par M. Pertti Salolainen, ministre du Commerce extérieur de la République de Finlande, président en exercice du Conseil des ministres de l'AELE. La Commission des Communautés européennes était représentée par Lord Cockfield, vice-président et par M. Willy de Clercq, membre.

À l'issue de la rencontre, les participants ont adopté la déclaration commune reprise ci-après :

1. Les ministres des États membres et la Commission des Communautés européennes, d'une part, et les ministres des pays membres de l'Association européenne de libre-échange, d'autre part,

conscients de la relation particulière entre les Communautés européennes et les pays membres de l'AELE qui forment ensemble la zone de libre-échange la plus vaste et la plus avancée du monde, totalisant plus du quart du commerce mondial total,

conscients de l'importance grandissante de leurs marchés respectifs et de l'interdépendance accrue de leurs économies,

conscients de la responsabilité qui est la leur de soutenir la croissance économique et d'assurer la création d'emplois en Europe occidentale, mais conscients aussi de ce que le caractère fragmenté de leurs marchés est, entre autres, un obstacle à la réalisation de ces objectifs,

conscients qu'il importe dès lors de consolider et de renforcer leur coopération mutuelle au fur et à mesure que la Communauté européenne s'achemine vers l'achèvement de son marché intérieur,

conscients de ce que, dans ce contexte, il y a lieu de s'efforcer de réduire les disparités économiques et sociales existant entre leurs différentes régions,

se sont réunis le 2 février 1988 à Bruxelles afin d'examiner la coopération entre les deux parties en matière de marché intérieur sur la base de l'engagement qu'elles ont pris, aux termes de la Déclaration commune adoptée à Luxembourg, le 8 avril 1984, de parvenir à l'objectif global qui consiste à créer un Espace Économique Européen (EEE) dynamique entre la Communauté et les pays de l'AELE.

2. Ils se sont félicités des progrès d'ores et déjà réalisés, et notamment dans des domaines tels que l'adaptation des accords de libre-échange et des arrangements pour tenir compte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (ce qui constitue un élargissement important du système européen de libre-échange), la signature de conventions multilatérales sur les documents de douane et de transit douanier ainsi que les mesures visant à simplifier davantage les formalités administratives concernant l'origine, ce qui facilitera considérablement les échanges.

3. Ils ont rappelé que tant le Conseil des Communautés européennes, dans ses conclusions du 15 septembre 1986, que les ministres des pays membres de l'AELE, dans leur déclaration du 2 décembre de la même année, ont souligné leur détermination à poursuivre leurs efforts pour consolider et renforcer la coopération au fur et à mesure que la Communauté s'achemine vers l'achèvement du marché intérieur. Ils ont réaffirmé leur engagement à cet égard.

Ils ont été d'accord pour estimer que cette coopération devrait tenir compte des structures institutionnelles et juridiques spécifiques de la Communauté et des pays de l'AELE. Ils ont pleinement admis la priorité que la Communauté accorde à l'achèvement de son marché intérieur, prévu pour la fin de 1992, et à la cohésion dans la mise

en œuvre du marché intérieur et d'autres politiques communautaires. Sans exclusion de domaine de coopération *a priori*, ils ont estimé que l'évolution de la coopération Communauté/AELE devrait, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, tendre vers un équilibre entre les avantages et les obligations.

4. Ils ont été d'accord pour estimer que la meilleure manière de procéder consisterait à développer la coopération de manière pragmatique, sur une base tant multilatérale que bilatérale. Pour faciliter cette évolution, il conviendrait de poursuivre et d'intensifier la pratique consistant à procéder le plus tôt possible à des échanges de vues et d'informations réciproques tout en respectant les procédures internes de chacune des parties. Dans l'immédiat, il conviendrait de faire porter la coopération essentiellement sur les questions qui, d'un commun accord, sont déjà considérées comme présentant un intérêt mutuel. La possibilité de conclure des accords basés sur la législation de la Communauté et la législation des pays de l'AELE qui est compatible, sera examinée.

5. Ils ont reconnu qu'il paraissait désormais indiqué d'engager un certain nombre de nouvelles mesures spécifiques.

Concernant la suppression des entraves techniques aux échanges, ils ont estimé qu'il convenait d'intensifier davantage la coopération en cours. Il conviendrait d'assurer une normalisation efficace et dynamique au niveau européen en renforçant les organisations européennes de normalisation. Les réglementations techniques devraient, autant que possible, renvoyer aux normes européennes. Ils sont convenus de la nécessité de poursuivre des discussions approfondies sur les échanges mutuels de notifications concernant les nouvelles réglementations techniques.

Les autres actions permettant de faire progresser la coopération consisteraient :

— à simplifier davantage la documentation de l'origine et à perfectionner les règles d'origine, en approfondissant les conclusions de l'étude réalisées conjointement par la Communauté et l'AELE sur les dispositions en matière de cumul ;

— à renforcer la protection des topographies de semi-conducteurs et la coopération dans la lutte contre la contrefaçon ;

— à assurer davantage de transparence en ce qui concerne les aides publiques en instaurant un échange mutuel d'informations afin d'éviter des distorsions dans les échanges ;

— à accroître la transparence des appels d'offre pour la passation de marchés publics, cette mesure devrait être l'amorce d'une ouverture des marchés publics ;

— à engager des négociations concernant à la fois la libération des exportations de débris de métaux non ferreux et l'interdiction des restrictions à l'exportation dans les échanges entre la Communauté et l'AELE, de manière progressive, au travers d'une harmonisation progressive des régimes des pays concernés ;

— à accroître la transparence des systèmes de compensation des prix agricoles en ce qui concerne les produits couverts par le protocole n° 2 des accords de libre échange en vigueur entre la Communauté et les pays membres de l'AELE.

Ils ont été d'avis qu'un maximum d'efforts s'impose pour parvenir à des résultats positifs avant la réunion que la Commission et les ministres de l'AELE doivent tenir en Finlande en juin 1988 ; ils sont convenus en conséquence que le Groupe à haut niveau Communauté/AELE élaborera des propositions à cet effet.

Ils ont également rappelé qu'ils soutenaient pleinement les travaux en cours dans les autres domaines faisant actuellement l'objet de discussions. Ces travaux concernent notamment la reconnaissance mutuelle des essais et des certificats de conformité, la responsabilité du fait des produits, la coopération dans le secteur des services, les droits de propriété industrielle et intellectuelle et la fiscalité indirecte dans le trafic transfrontalier.

6. Il est essentiel que les problèmes qui se posent dans le secteur des transports soient résolus, et ce non seulement dans l'intérêt de l'intégration de la Communauté elle-même mais aussi dans celui d'une plus grande coopération avec les pays de l'AELE dans le cadre de l'Espace Économique Européen. Compte tenu de ces considérations, ils se sont félicités de ce qu'un processus de négociation ait été

engagé entre la Communauté, l'Autriche et la Suisse sur les questions de transit.

7. Ils ont reconnu que la réalisation d'un Espace Économique Européen dynamique était un processus continu fondé sur la Déclaration de Luxembourg et les instruments de coopération ultérieurs et sur la manifestation d'une volonté politique. Ils se sont déclarés résolus à œuvrer pour réaliser de nouveaux progrès dans tous les domaines mentionnés dans cette Déclaration, processus dans lequel la Communauté tiendra pleinement compte de la mise en œuvre de l'Acte unique européen.

8. Ils sont convenus que cette réunion constitue une contribution positive en vue de nouveaux progrès dans la coopération entre la CEE et les pays de l'AELE dans la perspective de l'Espace Économique Européen.

DÉCLARATION CONCERNANT LE MOYEN-ORIENT (BONN, 8 FÉVRIER 1988)

1. Les ministres des Affaires étrangères des Douze ont eu une discussion approfondie sur la situation dans les territoires occupés et le conflit israélo-arabe. Ils se sont déclarés fort préoccupés de la détérioration des conditions dans les territoires occupés.

2. Le *statu quo* dans les territoires occupés n'est pas tenable. Les ministres des Affaires étrangères ont souligné une fois de plus leur conviction que la seule solution passe par un règlement politique global, juste et durable du conflit israélo-arabe, ainsi que les Douze l'ont proposé dans leur Déclaration de Venise de 1980 et leurs Déclarations ultérieures.

3. Les Douze réaffirment qu'ils sont fermement en faveur de la tenue d'une Conférence internationale de Paix sous les auspices des Nations Unies, conformément à leurs Déclarations des 23 février et 13 juillet 1987, une telle conférence constituant le cadre approprié

pour les indispensables négociations entre les parties directement concernées. Les Douze ont pris acte du large appui donné à l'idée de la tenue d'une telle conférence et invitent instamment toutes les parties à se mettre d'accord pour qu'elle soit convoquée le plus rapidement possible. Les Douze continueront de jouer pleinement leur rôle dans ces efforts.

Dans cette perspective, ils se félicitent de tous les efforts récemment déployés pour insuffler un nouvel élan à la recherche d'un règlement négocié du conflit.

4. Sans préjuger les solutions politiques futures, les Douze restent déterminés à œuvrer pour améliorer les conditions de vie des habitants des territoires occupés. La Communauté poursuit son propre programme de développement en faveur de ces territoires, elle a accordé une aide humanitaire supplémentaire à leur population palestinienne et elle est déterminée à promouvoir les exportations directes vers le marché communautaire de produits agricoles et industriels en provenance de ces territoires.

5. Les Douze déplorent la politique d'implantations menée par Israël dans les territoires occupés ainsi que le détournement de ressources en faveur de ces implantations illégales. Ils reconnaissent la valeur considérable des activités menées par l'UNRWA et le CICR en faveur de la population palestinienne dans ces territoires et attendent de l'État d'Israël qu'il facilite la tâche de ces organisations.

6. Les Douze exhortent Israël à respecter pleinement les Résolutions 605 (1987), 607 (1988) et 608 (1988) du Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi que la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949. Ils déplorent profondément les mesures répressives qu'Israël a prises, en violation du droit international et des Droits de l'Homme. Ces mesures doivent cesser. Ils lancent un appel pressant à toutes les parties pour qu'elles fassent preuve de la plus grande modération afin de réduire le dangereux niveau de tension qui règne dans les territoires occupés.

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

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

ABONNEMENT ANNUEL :	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$10.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

Jacques DEBIEVE : « Le financement de l'industrie : sur
quel point en cours ? ».

DEUXIÈME PARTIE

Les évolutions des relations passées, en cours et pré-
visibles entre les créanciers et les créanciers et des relations entre créan-

Michel SAINT-ARNAUD : « Le financement du développement
industriel en France de 1945 à 1985 ».

Michel BERG : « Segmentation et flexibilité du marché
des capitaux pour les entreprises industrielles ».

Michel DEVELLE : « L'économie d'endettement et sa pré-
vision (évolution) ».

Michel CASTEL : « Les nouveaux enjeux monétaires et
financiers. Perspectives à moyen terme ».

Bernard HAEDLIVILLE : « 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 produc-
tif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une com-
paraison 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 pro-
ductifs régionaux »

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « Investisse-
ments 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 produc-
tive et financement bancaire des entreprises ».

Olivier PASTRÉ : « La modernisation des relations entre les
banques et les entreprises ».

Un volume 15,5 x 24 . — 224 pages . — PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30