

REVUE DU

SK
B5

MARCHÉ COMMUN



LIBRARY

Hanovre : vers l'union monétaire, C. COVA. — Les relations entre la Communauté et le Conseil d'assistance économique mutuelle, J. BEL. — L'Europe, la Turquie, et 1992, P. FONTAINE. — Méditerranée, Lomé : des politiques globales ? C.-P. LUCRON. — Le déversement des déchets en mer et le droit communautaire, L. Krämer. — La jurisprudence italienne concernant le droit européen (années 1984-1987), E. TRAVERSA. — Le budget communautaire sous analyse systémique, 2^e partie, R. MILAS.

N° 318 JUIN 1988

REVUE DE

L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

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

sommaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30



sommaire

**problèmes
du jour**

- 311 Hanovre : vers l'union monétaire, par Colette COVA
- 313 Les relations entre la Communauté et le Conseil d'assistance économique mutuelle, par Jacques BEL, administrateur principal au secrétariat général du Conseil des Communautés européennes

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

- 317 L'Europe, la Turquie, et 1992, par Pascal FONTAINE, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et J.-M. VANLERENBERGHE, député au Parlement européen
- 321 Méditerranée, Lomé : des politiques globales ? par Claude-Pierre LUCRON, chef de division au secrétariat général du Conseil des Communautés européennes
- 328 Le déversement des déchets en mer et le droit communautaire, par Ludwig Krämer

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 341 La jurisprudence italienne concernant le droit européen (années 1984-1987), par Enrico TRAVERSA, membre du service juridique de la commission des Communautés européennes, inscrit au tableau des avocats et avoués des administrations italiennes
- 347 Le budget communautaire sous analyse systémique, — 2^e partie, par René MILAS, administrateur à la Commission des CE, direction générale I. relations extérieures

**actualités
et documents**

- 357 Communautés européennes



REVUE DU

MARCHE 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 : 600 + TVA 4 % 24 = 624 F (*)
 Étranger : 729 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 1.05.1988.

HANOVRE : VERS L'UNION MONÉTAIRE

Colette COVA

Les Douze se sont engagés sur la voie de l'Union monétaire. Une voie qui risque cependant d'être très longue compte tenu du peu d'empressement que Margaret Thatcher a continué de manifester au sommet de Hanovre les 27 et 28 juin.

Malgré les inévitables réserves du 1^{er} ministre britannique, la présidence allemande a su donner à cette réunion l'image d'une Europe enfin débarrassée de sa crise agricole et financière et résolument tournée vers l'avenir. C'est pour préserver cette image d'unité que les points les plus litigieux à l'ordre du jour ont fait l'objet d'une formulation assez vague pour être acceptée par tous dans les conclusions du Sommet. Le Conseil européen a ainsi retrouvé sa fonction première chère à Jacques Delors, celle de donner les impulsions politiques sans apparaître comme l'arbitre des litiges du passé.

Il n'en reste pas moins que les divergences demeurent, à commencer par celles sur le renforcement de la coopération monétaire ou les priorités à observer pour la réalisation du grand marché.

Quelle Union monétaire ?

A Hanovre, les Douze se sont donc engagés «à examiner lors du conseil européen de Madrid, en juin 1989, les moyens de parvenir à l'Union monétaire». Cet objectif de «réalisation progressive de l'Union économique et monétaire» avait été confirmé au moment de l'adoption de l'Acte unique, souligne le communiqué final.

Les chefs d'État ont confié à un comité «la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à l'Union». Celui-ci qui sera composé des 12 gouverneurs des banques centrales, de 3 experts : MM. Lamfalussy (Belge) Boyer (ancien ministre des Finances espagnol) et Thygesen (Danois) et de Frans Andriessen l'actuel commissaire à l'agriculture, sera présidé par Jacques Delors reconduit par les Douze à la tête de la commission. Un rapport sera transmis en avril ou mai 1989 aux ministres des Finances avant d'être examiné par le Sommet européen en juin.

Reste à savoir ce que sera l'Union monétaire. Pour éviter tout affrontement avec Mme Thatcher, le texte du mandat ne fait aucune référence à la création d'une banque centrale européenne chargée de gérer une monnaie commune. Mais pour François Mitterrand soutenu par la majorité de ses partenaires, il n'y a aucun doute : le terme d'union monétaire recouvre l'objectif d'une monnaie unique et l'étude d'un organisme central chargé à terme de gérer ce nouveau système. «L'essentiel, a précisé le président de la République, est que le processus soit engagé et que les discussions puissent commencer».

Dire que les négociations seront longues est un euphémisme : le sujet est non seulement complexe mais de plus le ministre britannique s'est visiblement engagé à contre-cœur. Mme Thatcher s'est efforcée, tout au long de la conférence de presse finale, d'éluder toute question destinée à l'obliger à préciser ce que serait «l'Union monétaire». En revanche, elle a rappelé qu'il n'était pas urgent de lier la livre au système monétaire européen (SME). En effet, malgré l'évolution positive des milieux financiers et industriels britanniques à cet égard, Mme Thatcher souhaite proroger la situation actuelle. Mais le gouvernement français comme la commission européenne qui ne manquent pas d'optimisme, comptent «sur la dynamique européenne» pour entraîner les plus réticents. Certains faits devront obligatoirement provoquer une évolution de l'attitude britannique. Le marché unique ne peut exister sans



un renforcement du SME qui passe par l'adhésion de la livre affirme t-on à Paris. De même la libération des mouvements de capitaux ne pourra bien fonctionner que si des mesures d'harmonisation fiscale sur l'épargne sont adoptées, comme le revendiquent les Français.

1989 sera en tout cas une année placée sous le signe de la coopération monétaire. L'Espagne et la France exerceront à tour de rôle la présidence des travaux des Douze, une réunion était prévue dès le 28 juin au soir à Paris entre François Mitterrand et Felipe Gonzalez pour harmoniser leur action non seulement dans le domaine monétaire mais aussi dans celui de l'Europe sociale, un sujet sur lequel on n'a guère progressé à Hanovre.

La dimension sociale du marché unique

Mme Thatcher ne s'est pas contentée de faire preuve de mauvaise volonté sur le dossier monétaire. Les divergences entre le Premier ministre britannique et ses partenaires sont apparues également à propos du volet social du marché unique. Un porte-parole britannique prétendait même que Mme Thatcher s'était écriée : « l'Europe sociale, qu'est-ce que c'est ? » lorsque le Conseil européen a abordé le sujet. Au contraire François Mitterrand s'est dit « choqué qu'on avance sur les capitaux et que les travailleurs restent sur le bord de la route ».

Un souci largement partagé par d'autres pays, notamment l'Espagne, la Grèce, le Portugal ou l'Irlande qui ont eux aussi insisté sur la prise en compte de l'impact social de 1992.

Mais selon le Royaume Uni, il n'y a pas de contradictions entre le marché unique et les intérêts des travailleurs. La création du grand marché résoudra une partie des problèmes sociaux en assurant plus d'emploi. Telle est la thèse de Mme Thatcher qui estime qu'il est plus important de combattre l'inflation, assurer la croissance, accroître la compétitivité, encourager l'initiative privée et la flexibilité du travail. Le dialogue social que les 11 autres États membres souhaitent développer ne paraît pas une notion essentielle au chef du gouvernement britannique. Le Conseil européen s'est donc contenté de souligner « que le

marché intérieur doit être conçu de manière à profiter à tous les citoyens de la Communauté. A cette fin, il est nécessaire non seulement d'améliorer les conditions de travail et le niveau de vie des salariés mais aussi d'assurer une meilleure protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur leur lieu de travail ».

Le thème sera néanmoins largement débattu au cours des 18 mois à venir : la Commission européenne a l'intention de faire des propositions concrètes et les 3 futures présidences : Grèce, Espagne et France sont bien décidées à progresser sur les aspects sociaux du grand marché.

En ce qui concerne l'achèvement du grand marché, on s'est beaucoup félicité à Hanovre des progrès réalisés, notamment sous la présidence allemande avec la reconnaissance mutuelle des diplômes, la libération des mouvements de capitaux et la déréglementation dans les transports routiers. Au total, un tiers des directives prévues pour la réalisation du marché unique ont été approuvées. Mais sur bien des points, le plus dur reste à faire, à commencer par l'harmonisation des fiscalités tant pour la fiscalité indirecte que pour celle sur l'épargne. Là encore, Mme Thatcher a une position radicalement différente de celle de ses partenaires, estimant qu'une réglementation communautaire est inutile, qu'il faut laisser jouer les lois du marché et que chacun sera alors contraint d'adapter sa législation nationale.

L'objectif du Premier ministre britannique, champion du libéralisme, est de déréglementer au plus vite dans tous les secteurs sans imposer de nouvelles règles, tant en matière de droit des sociétés que de contrôle des fusions des entreprises.

Faut-il en conclure que Mme Thatcher sera un frein à la construction du grand marché, du moins dans les formes voulues par ses partenaires ? Pas nécessairement, le 1^{er} ministre britannique semble plutôt adopter une position d'attente. C'est notamment le cas pour la coopération monétaire. Après tout, ce ne serait pas la première fois que les Britanniques se rangent avec retard aux côtés de leurs partenaires.

LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LE CONSEIL D'ASSISTANCE ÉCONOMIQUE MUTUELLE (1)

Jacques BEL

*Administrateur principal au secrétariat général
du conseil des Communautés européennes*

La Communauté et le CAEM (2) s'apprêtent à signer une déclaration commune établissant des relations officielles entre les deux organisations et prévoyant que celles-ci développeront la coopération «dans les domaines relevant de leurs compétences respectives et présentant un intérêt commun». Cette déclaration renvoie à des contacts et pourparlers ultérieurs la définition des domaines ainsi que des formes et des méthodes de coopération et précise que «sur la base de l'expérience acquise dans le développement de leur coopération, les parties examineront, si nécessaire, la possibilité de déterminer de nouveaux domaines, formes et méthodes de coopération».

Pour parvenir à ce résultat, il aura fallu 15 ans de tractations (avec - il est vrai - des interruptions) au cours desquelles le négociateur d'un côté, la commission, et de l'autre, le secrétariat du CAEM, ont dû péniblement élaborer un compromis entre des positions de départ très éloignées.

Cette déclaration mettra fin à un anachronisme et à 30 ans d'ignorance et de méfiance réciproque entre les deux organisations qui regroupent pour l'essentiel les pays européens de part et d'autre de ce que l'on appelait naguère le «rideau de fer». Elle s'inscrit dans le contexte d'une amélioration sensible des relations Est/Ouest due en grande partie aux changements profonds qui affectent la politique intérieure et extérieure de l'Union soviétique depuis 1985 et, à des degrés divers, de certains autres pays socialistes. Le désir d'ouverture aux pays occidentaux notamment par le développement du commerce et de la coopération constitue pour ces pays la conséquence logique et le complément de la politique de «transparence» et de «restructuration» qu'ils cherchent à appliquer au plan intérieur. La normalisation des relations CEE/CAEM par la signature de la déclaration commune a donc d'abord et avant tout valeur de symbole, symbole d'une décrispation des relations entre les deux moitiés de l'Europe et, au-delà, symbole d'une volonté politique de contribuer positivement à l'amélioration des relations Est/Ouest.

Un bref retour en arrière sur les péripéties de la négociation permettra de mesurer le chemin parcouru et de mieux apprécier l'importance de l'évènement. Dans un deuxième temps on s'interrogera sur la portée pratique de la déclaration commune.

Les péripéties de la négociation

Pour bien saisir le fil de la négociation, il est essentiel de garder en mémoire que l'initiative est toujours venue du CAEM et que la Communauté n'a jamais été en position de demandeur vis-à-vis de cette organisation. L'objectif prioritaire de la Communauté n'était pas d'entretenir des relations avec le CAEM dont la portée ne pouvait en tout état de cause d'ailleurs qu'être limitée, compte tenu des compétences du CAEM dans le domaine des relations extérieures sans rapport avec celles reconnues à la Communauté en matière de politique commerciale depuis 1974. D'ailleurs, à supposer que cela fût possible, la Communauté craignait qu'un accord global avec le CAEM ne serve à renforcer la mainmise de cette organisation - et, par ce biais, de l'URSS qui joue un rôle éminent au sein du CAEM - sur ses pays membres et ne limite pour l'avenir leurs possibilités d'évolution autonome.

L'objectif principal de la Communauté était au contraire de traiter directement et sans intermédiaire avec chacun des pays membres du CAEM qui en ferait la demande. C'est le sens du schéma d'accord envoyé en 1974 par la Communauté - nouvellement dotée de compétences

(1) Les opinions ou appréciations exprimées dans le présent article n'engagent que leur auteur.

(2) Le CAEM a été créé en janvier 1949 à Moscou en réaction au plan Marshall. Il réunissait à l'origine la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, l'URSS et la Tchécoslovaquie. Ont ensuite adhéré au CAEM, l'Albanie (qui est restée membre jusqu'en 1961), la RDA (1950), la Mongolie (1962), Cuba (1972), le Viêt-Nam (1978). Entre autres fonctions, le CAEM organise la coopération économique, scientifique et technologique entre ses membres, coordonne les plans de développement économique, étudie certains problèmes d'ordre économique, scientifique et technologique, et aide ses pays membres à élaborer et exécuter des mesures communes dans certains domaines (développement industriel et agricole, transport, investissement, développement des échanges, échange d'information). Depuis 1974, le CAEM peut conclure des accords avec des pays non membres ainsi qu'avec des organismes internationaux.



exclusives pour la négociation d'accords commerciaux — à chacun des pays à commerce d'État avec lesquels les États membres avaient antérieurement conclu des accords commerciaux (3). Il était donc clair dès le départ que, quelles que soient les relations susceptibles d'être établies entre la Communauté et le CAEM, celles-ci ne devraient en aucune manière porter atteinte aux relations bilatérales prioritaires que la Communauté proposait d'établir avec les divers pays membres du CAEM (4).

La Communauté voyait néanmoins un intérêt à faire reconnaître juridiquement et politiquement son existence par l'organisme qui regroupe les divers pays à commerce d'État. Elle en espérait la fin du harcèlement de la part de l'un ou l'autre pays de l'Est — et singulièrement de l'URSS — consistant pour ce pays à soulever régulièrement, lors de rencontres internationales auxquelles participait la Communauté, des questions de procédure ou des motions d'ordre destinées à empêcher la Communauté de s'exprimer.

L'objectif du CAEM était à l'origine fondamentalement différent : il s'agissait de conclure avec la Communauté un vaste accord comportant des clauses commerciales ou, du moins, définissant des principes de politique commerciale, quitte à réserver à d'éventuels accords bilatéraux entre la Communauté et les pays du CAEM, le règlement des questions mineures. Par ce biais, le CAEM aurait pu contrôler le développement des relations bilatérales entre la Communauté et les démocraties populaires membres du CAEM.

Ces raisons expliquent l'échec des deux premières tentatives du CAEM pour nouer des relations avec la Communauté.

Dans une lettre de septembre 1974 à M. Ortoli, M. Faddeev, secrétaire du CAEM, invitait le président de la commission à Moscou en vue de discuter des relations entre les deux organisations. Cette initiative pouvait être interprétée comme la réponse du CAEM au schéma d'accord envoyé quelque temps auparavant par la Communauté à chacun des pays à commerce d'État et qui était resté sans réponse (5). M. Ortoli accepta l'invitation du CAEM et une réunion préparatoire eut lieu à Moscou en février 1975 au niveau des fonctionnaires. La Commission invita ensuite les experts du CAEM à poursuivre ces entretiens préparatoires à Bruxelles, mais cette offre resta lettre morte et la visite de M. Ortoli à Moscou n'eut jamais lieu.

En février 1976, nouvelle initiative du CAEM. Celui-ci transmettait à la présidence du Conseil un *projet d'accord entre les deux organisations et leurs États membres*. En réponse, le Conseil faisait parvenir, en novembre 1976, un contre-projet prévoyant l'établissement d'un cadre contractuel pour le développement de relations de travail entre les deux organisations dans certains secteurs, sur la base d'un échange d'informations.

(3) A savoir l'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la RDA, l'URSS, la République populaire de Chine, le Viêt-Nam du Nord, la Mongolie et Cuba.

(4) On trouvera dans la suite de cet article quelques indications sur les accords déjà conclus et sur les négociations en cours entre la Communauté et certains pays à commerce d'État. Depuis 1974, la Communauté a cherché à développer ses relations bilatérales avec les pays du CAEM indépendamment de l'évolution de la négociation CEE/CAEM.

(5) Seule la République populaire de Chine, qui n'est pas membre du CAEM, a répondu à l'offre communautaire.

Après de difficiles tractations pour faire admettre par le CAEM la Commission comme négociateur au nom de la Communauté, des négociations s'engagèrent à différents niveaux — ministériels (Commissaire Haferkamp et M. Faddeev) ou de hauts fonctionnaires (Sir Roy Denman et le secrétaire adjoint du CAEM) — alternativement à Moscou et à Bruxelles, puis à Genève où eut lieu la dernière réunion d'experts en octobre 1980.

Ces négociations se heurtèrent à une différence d'approche fondamentale entre les deux parties, la Communauté refusant de reconnaître au CAEM des compétences lui permettant de négocier au nom de ses pays membres un accord de nature commerciale et le CAEM faisant passer la normalisation des relations entre la Communauté et ses pays membres par la conclusion préalable d'un accord entre les deux organisations.

Fin 1980, M. Loukanov, président du Comité exécutif du CAEM, écrivit au président du Conseil pour regretter que la Communauté n'ait fait aucune concession dans les négociations. Réplique le 20 mars 1981 de M. Haferkamp dans une lettre dans laquelle il relevait que la position des négociateurs du CAEM s'était durcie au cours des négociations. M. Haferkamp soulignait néanmoins la disponibilité de la Communauté à poursuivre le dialogue. Cette lettre resta sans réponse et il fallut attendre quatre ans pour que le fil du dialogue soit à nouveau renoué.

Certains signes d'évolution dans la position du CAEM étaient toutefois apparus dès 1983-1984 : le communiqué final du sommet du CAEM à Moscou en juin 1983 faisait état de la disponibilité des pays du CAEM à conclure un « accord approprié » entre le CAEM et la Communauté en vue de développer des relations commerciales et économiques existantes entre les pays membres de ces deux organisations. Lors d'une visite à Moscou de M. Craxi, alors président en exercice du Conseil, en mai 1985, M. Gorbatchev indiquait : « Il est temps... d'organiser des relations mutuellement avantageuses entre (le CAEM et la CEE) dans les affaires économiques. Dans la mesure où les pays de la CEE œuvrent comme une entité politique, nous sommes prêts à chercher avec elle un langage commun en matière de problèmes internationaux concrets aussi ». Cette référence à la Communauté comme « entité politique » était un signe majeur d'un changement d'attitude de la part des pays de l'Est.

Ce nouvel état d'esprit s'est traduit par l'envoi au président Delors, le 14 juin 1985, d'une lettre du secrétaire du CAEM proposant des pourparlers dont le résultat pourrait être la signature d'un *document à caractère général, par exemple d'une déclaration commune prévoyant l'établissement de relations officielles entre le CAEM et la CEE*. Les relations officielles seraient fondées sur la base des compétences de deux organisations. Cette lettre pouvait être interprétée comme un signe d'évolution dans la position du CAEM, au moins sur les questions de forme.

La lettre envoyée le 26 septembre 1985 par M. Sytchov, Secrétaire du CAEM, au président Delors, suite à une demande de précisions du commissaire M. de Clercq, confirmait bien un changement d'optique du CAEM non seulement sur les questions de forme mais également sur le fond. Le projet de déclaration conjointe annexé à cette lettre était en effet nettement en retrait par rapport au très ambitieux projet d'accord du CAEM de février 1976. L'accord proposé par le CAEM en 1976 devait couvrir l'ensemble des relations économiques (commerce, coopérations industrielle, financière, scientifique et technologique) entre les deux organisations et leurs États mem-

bres. Un chapitre entier consacré au commerce posait les principes devant régir les relations entre les parties (application de la clause de la nation la plus favorisée, élimination des obstacles de toutes sortes aux échanges, octroi de préférences commerciales, etc.). Rien de tel dans le projet de déclaration conjointe de 1985 qui se borne à exprimer dans des termes très généraux l'intention des deux parties (la Communauté et le CAEM) de créer les conditions favorables pour contribuer au développement ultérieur des relations commerciales et économiques entre leurs pays membres.

Avant de reprendre la négociation d'un texte, il restait encore toutefois à s'assurer, conformément aux conclusions du Conseil des 18/19 février 1985, que l'établissement de relations officielles entre la Communauté et le CAEM ne porterait pas atteinte aux relations bilatérales que la Communauté entretenait ou entendait développer avec les pays membres de cette organisation. Dans une lettre du 30 janvier 1986, M. de Clercq tout en exprimant la disponibilité de la Communauté à reprendre le dialogue avec le CAEM, soulignait qu'il serait peu conséquent et peu propice à un développement harmonieux et stable des relations avec le CAEM que d'établir de telles relations en l'absence de relations bilatérales entre les pays du CAEM et de la Communauté.

Dans une lettre de M. Sytchov, datée du 17 avril 1986, le secrétaire du CAEM informait la Communauté que parallèlement à l'établissement de relations officielles entre le CAEM et la CEE, différents pays du CAEM étaient en principe prêts à régler leurs relations avec la Communauté sur une base bilatérale. Le principe du «parallélisme», essentiel pour la Communauté, semblait donc désormais accepté par le CAEM. Les lettres des pays membres du CAEM reçues au printemps 1986 confirmaient également cette nouvelle approche du CAEM. Elles exprimaient une disponibilité de la part de ces pays à normaliser leurs relations bilatérales et à conclure un accord avec la Communauté. On notera toutefois que l'URSS, la RDA et la Bulgarie faisaient de la normalisation des relations CEE/CAEM un préalable à l'établissement de relations bilatérales avec la Communauté.

La négociation pouvait donc reprendre. Le Conseil du 27 octobre 1986 donna le feu vert à la Commission qu'il invitait à préparer soigneusement et de façon systématique sa prochaine rencontre avec le secrétariat du CAEM en étroite concertation avec les États membres. Il lui demandait également de le tenir régulièrement informé des progrès réalisés dans les négociations bilatérales avec des États européens membres du CAEM.

La mise au point de la déclaration commune fit l'objet de deux rencontres d'experts à Genève en septembre 1986 et mars 1987. Ces rencontres permirent de constater un accord sur la totalité des dispositions de la déclaration commune, sauf en ce qui concerne la «clause d'application territoriale» qui constituait le dernier obstacle à l'aboutissement des négociations.

Il est utile de rappeler à ce stade que tous les accords de la Communauté avec des pays tiers contiennent une clause suivant laquelle «l'accord s'applique aux territoires où le traité instituant la Communauté est d'application et dans les conditions prévues par ledit traité». Cette clause, appelée généralement «clause de Berlin», vise à rappeler que Berlin Ouest fait partie intégrante de la Communauté. Elle figure naturellement dans les accords déjà conclus entre la Communauté et les pays de l'Est, qu'il s'agisse d'accords sectoriels (sur les produits textiles, sidé-

urgiques ou agricoles) ou d'accords à portée plus générale comme l'accord de 1980 avec la Roumanie sur le commerce des produits industriels. Toutefois, les pays de l'Est ont toujours tenu à déclarer (6) à l'occasion du paragraphe d'un accord avec la Communauté que «rien dans cet accord n'affecte et ne peut affecter les accords quadripartites bien connus, y compris l'accord quadripartite du 3 septembre 1971» (7).

Cette formule classique est restée longtemps inacceptable pour le CAEM (l'Union soviétique ?) qui considérait qu'une telle clause n'avait pas sa place dans la déclaration commune. La Communauté, qui faisait de la «clause de Berlin» une condition sine qua non, a finalement obtenu satisfaction courant mai 1988. Cette dernière hypothèse ayant été levée, rien ne s'opposait plus au paragraphe de la déclaration commune qui a eu lieu à Moscou le 9 juin 1988, lors d'une troisième réunion d'experts.

Le conseil du 13 juin 1988, en prenant connaissance du résultat des négociations, a approuvé quant au fond le texte de la déclaration commune dont la signature est prévue pour le 25 juin 1988 à Luxembourg.

Quelle pourrait être la portée pratique de la déclaration commune ?

Après s'être longuement intéressé à la genèse de la déclaration commune, il semble utile de s'interroger sur ses éventuelles implications pratiques. La signature de la déclaration constituera-t-elle, un événement purement formel sans conséquences concrètes ou faut-il y voir une percée véritable susceptible de créer une dynamique et de modifier durablement les relations entre les deux moitiés de l'Europe ?

Il est d'autant moins facile de répondre à cette question que l'évolution sinueuse des relations Est/Ouest au cours des dernières décennies nous empêche de formuler un pronostic certain et définitif sur l'avenir de ces relations. De plus, beaucoup dépendra de la poursuite de l'intensification et des résultats des réformes entreprises à l'Est depuis quelques années.

La déclaration commune devrait permettre un certain développement de la coopération entre la Communauté et le CAEM à plus ou moins brève échéance en particulier dans des domaines qui avaient été identifiés, d'un commun accord, aux tout premiers stades de la négociation, comme pouvant donner lieu à une coopération entre les deux parties : les prévisions économiques, les statistiques, l'environnement ou la standardisation. Une telle liste toutefois devra certainement être actualisée pour tenir compte des développements intervenus depuis lors. On peut penser, par exemple, à l'amélioration de la coopération dans le domaine de la sécurité nucléaire. L'accident de Tchernobyl est venu nous rappeler de façon dramatique qu'il existe dans ce domaine un véritable «intérêt commun».

Il est probable que le CAEM souhaitera développer la coopération dans des secteurs allant bien au-delà de ceux énumérés plus haut en l'étendant à des domaines comme

(6) C'est ce qu'on appelle la «formule hongroise» qui fait traditionnellement l'objet d'un échange de lettres entre les deux parties en dehors de l'accord proprement dit.

(7) Il s'agit de l'accord entre les États Unis, la France, le Royaume Uni et l'Union soviétique sur le statut de Berlin, pour les pays de l'Est, Berlin est une entité politique qui n'appartient pas à la RFA et n'est pas administrée par elle.



l'énergie, les transports, les échanges scientifiques et la technologie (8). Sans préjuger de la suite qui serait donnée à ces demandes, on fera observer que la déclaration commune définit, de façon très précise, les critères pour la définition des domaines de coopération : ceux-ci doivent à la fois relever des «compétences respectives» des deux organisations et présenter «un intérêt commun». En outre, il existe déjà une certaine coopération entre l'ensemble des pays européens (par exemple, dans le cadre de la commission économique pour l'Europe et de la CSCE). Une coopération limitée à la CEE et au CAEM ne devrait pas faire double emploi avec ce qui se fait ailleurs.

Au plan des relations bilatérales entre Communauté et pays du CAEM, de nouveaux développements peuvent être attendus suite à la signature de la déclaration commune.

Sur le plan des relations diplomatiques officielles tout d'abord : il est intéressant de noter à cet égard que, immédiatement après le paraphe de la déclaration, l'Union soviétique et la RDA, puis la Tchécoslovaquie et la Bulgarie, ont entrepris auprès de la Commission des démarches en vue de l'établissement de relations avec la Communauté. Il est probable que les autres pays du CAEM feront bientôt de même. On sait que la Communauté et ses États membres répondront favorablement à ces demandes qui, dans l'esprit de certains pays concernés, constituent un prélude à la conclusion d'accords économiques.

Dans le domaine des relations économiques, on peut raisonnablement s'attendre à ce que la déclaration commune ait des effets favorables sur les négociations en cours entre la Communauté et certains pays du CAEM et crée de meilleures conditions pour la négociation d'accords bilatéraux avec d'autres pays socialistes. La Communauté est actuellement en négociation avec la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Hongrie en vue de la conclusion d'accords commerciaux ou d'accords de commerce et de coopération. Les négociations avec la Roumanie marquent le pas ; celles avec la Tchécoslovaquie et la Hongrie pourraient aboutir rapidement. La commission poursuit par ailleurs des contacts de nature exploratoire avec la Pologne, la Bulgarie et l'Union soviétique qui ont souhaité discuter de l'avenir de leurs relations économiques avec la Communauté. La déclaration commune pourrait donner une impulsion nouvelle à ces pourparlers.

Cette évolution serait d'ailleurs conforme aux intérêts bien compris des uns et des autres. En effet, l'Est offre à la Communauté un marché potentiel considérable, un des rares marchés d'avenir sur lequel les entreprises européennes auraient tout intérêt à s'implanter davantage sous peine de voir la concurrence américaine et asiatique se tailler la part du lion. Les «petits pays» du CAEM ont poli-

tiquement et économiquement intérêt à diversifier leurs relations économiques et à se rapprocher de leur autre «grand voisin». Quant à l'Union soviétique, elle a un besoin urgent, pour mener à bien ses réformes internes et dynamiser son économie, de resserrer ses liens avec la puissance commerciale, financière et technologique de premier ordre que constitue la Communauté. Il semble d'ailleurs qu'elle soit sur le point de proposer à la Communauté la négociation d'un accord qui irait bien au-delà d'un simple accord commercial de type «classique».

Mais, comme le soulignait récemment M. de Clercq, il ne faut pas s'attendre à des miracles dans l'immédiat. Une telle évolution ne peut s'inscrire que dans la durée. La Communauté constitue certes le premier partenaire commercial des pays du CAEM pris globalement mais le commerce avec ces pays ne représente que 6,6 % du commerce total de la Communauté. Il accuse même une tendance à la baisse. Une expansion rapide du commerce entre la Communauté et les pays socialistes se heurte à de nombreux obstacles d'ordre économique, juridique, institutionnel et politique. A titre d'exemple, on pourrait citer la pénurie de devises convertibles, le manque de compétitivité des pays socialistes dans certains secteurs, leurs pratiques en matière de prix, l'absence de tarif extérieur se prêtant à une réelle réciprocité dans les concessions, les accords de compensation, l'existence de courants d'échanges traditionnels au sein de la sphère du CAEM, les entraves aux activités des opérateurs économiques, etc. Sans oublier, bien entendu, les obstacles au commerce dans la Communauté sous forme, par exemple, de contingents ou de restrictions quantitatives. Ajoutons que tous les pays du CAEM n'en sont pas arrivés au même stade dans la réforme de leurs structures économiques, que certains sont membres du GATT et ont acquis des droits à ce titre alors que d'autres demeurent des pays à commerce d'État au sens plein du terme.

Compte tenu du grand nombre d'obstacles à surmonter, il faut donc s'attendre à ce que le processus de «normalisation» des relations économiques avec les pays du CAEM prenne du temps et donne lieu à des négociations difficiles. Les pays du CAEM demanderont que la Communauté cesse de leur appliquer un traitement commercial qu'ils jugent «discriminatoire» par rapport à celui qu'elle offre aux autres pays tiers. La Communauté, pour sa part, prendra en compte la spécificité de chacun des pays socialistes et insistera pour que les pays du CAEM prennent, en échange d'une plus grande ouverture de son marché, des engagements précis sur des contreparties effectives assurant une réciprocité réelle.

Il ressort de cette étude que la déclaration commune a, pour l'essentiel une valeur de symbole. Elle est l'aboutissement d'une histoire déjà longue. Elle sera peut-être aussi le point de départ d'une histoire encore à écrire, celle d'un rapprochement effectif des pays du vieux continent au-delà des frontières héritées de la Deuxième guerre mondiale et des différences entre systèmes économiques et sociaux. Comme le déclarait récemment M. de Clercq en commentant le paraphe de la déclaration commune : «Outre le signal politique qu'il contient, cet accord est surtout un investissement à moyen terme».

(8) On se rappellera qu'il y a une quinzaine d'années, l'URSS préconisait une coopération «paneuropéenne» dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'environnement («propositions Brejnev»).

L'EUROPE, LA TURQUIE, ET 1992

Pascal FONTAINE

Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

J.-M. VANLERENBERGHE

Député au Parlement européen

En déposant sa demande d'adhésion à la Communauté européenne, le 14 avril 1987, la Turquie place les Européens face à l'un des défis majeurs qu'ils auront à affronter d'ici la fin du siècle. L'appartenance de ce pays à la sphère occidentale et européenne ne fut-elle pas reconvenue dès le début des années 50 par sa double participation au Conseil de l'Europe et à l'OTAN, et confirmée par le traité d'association signé en 1963 avec la CEE ?

Mais sa position géographique, son retard de développement économique, et sa spécificité culturelle ne le placent-ils pas hors de la vision politique et humaine que les Européens se font de leur avenir ?

Un dilemme pour la CEE

La démarche d'Ankara va rapidement constituer un dilemme pour Bruxelles. Opposer une réponse négative ou trop largement dilatoire au « désir d'Europe » formulé avec force par la grande majorité des acteurs politiques, économiques et syndicaux turcs, reviendrait à ruiner la patiente et courageuse volonté d'Ataturk, manifestée dès le début des années 30, de faire de son pays, une nation moderne, sécularisée et favorable aux intérêts occidentaux. En fait, les Turcs se placent à la charnière du monde européen et de la nébuleuse proche-orientale. Ils se considèrent avant tout dans leur spécificité anatolienne qui sans être tout à fait européenne, n'est en tout cas pas arabe. L'Occident est considéré par la tradition kémaliste, qui inspire encore largement l'élite politique, administrative et militaire du pays, comme le phare qui guidera un peuple ancien, trop longtemps dilué au sein de son propre Empire, vers la modernisation et l'identité nationale. En contrepartie de l'aide matérielle et morale que la Turquie tire de son orientation occidentale, elle apporte à la défense du monde libre une contribution aussi soutenue qu'indispensable au système de sécurité euro-atlantique. Aussi, s'estime-t-elle fondée àoclure sa démarche qui l'a progressivement rapprochée de l'Europe par une demande d'adhésion à la CEE, qui constitue aujourd'hui et pour le futur proche la structure de solidarité et de coopération la mieux organisée et la plus prometteuse du continent.

Pourtant l'Europe ne peut se contenter de prendre acte de la candidature turque et la traiter selon les critères classiques qui ont guidé les précédents élargissements. Avec un PNB annuel par habitant de 1 200 dollars, un taux d'inflation supérieur à 50 % en 1987, une population rurale à plus de 50 % de la population totale, et dont l'ensemble passera, selon les projections, de 55 millions d'âmes aujourd'hui à 70 millions en l'an 2000, la Turquie ne pourra pas être facilement intégrée dans la Communauté. Les Européens se trouvent déjà confrontés aux défis qu'ils se sont eux-mêmes lancés, en signant l'Acte unique de 1986, et dont l'ambition n'est rien moins que d'atteindre le plus haut degré d'homogénéité possible en vue de se constituer en une véritable entité économique, politique et humaine, afin de faire face à la formidable compétition des superpuissances industrialisées.

1992 : un rendez-vous à ne pas manquer

Les grandes lignes du plan Delors, adopté par le Conseil européen de février 1988, s'efforcent de concilier les effets du libéralisme accru et de la dérégulation induite par l'ouverture complète et progressive du marché intérieur, avec l'impératif de la solidarité qui doit permettre aux pays les moins performants de tirer un bénéfice équitable des nouvelles règles du jeu. Aussi, la cohésion économique et sociale acceptée par les Douze devrait-elle



opérer certains transferts de ressources par le biais des fonds structurels et des politiques communautaires au profit des pays et des régions défavorisés. Les sacrifices ainsi consentis par les pays riches, contributeurs majeurs au budget de la CEE, trouveront vite leurs limites. L'ampleur de l'effort qui devrait être fourni par les Douze pour amener la Turquie, dans un délai trop rapproché, à un niveau de développement proche, sinon équivalent à celui de la CEE, serait assurément inacceptable pour la CEE. Il supposerait par ailleurs des capacités d'adaptation à laquelle personne, ni dans le pays, ni à l'extérieur, ne songerait à contraindre la population turque, sans prendre le risque d'un déchirement du tissu social et de l'émergence de phénomènes de saturation et de rejet des valeurs occidentales, résultat exactement à l'inverse de celui escompté par la candidature d'Ankara.

Les Européens ne peuvent prendre le risque de manquer le rendez-vous de 1992 qui constitue le point de passage obligé vers la constitution d'une union européenne et traduira une étape décisive sur le chemin tracé par les pères fondateurs en 1950. Aussi doivent-ils se donner les plus grandes chances de réussite, en concentrant leurs efforts sur la réalisation des objectifs du Livre Blanc et de l'Acte unique. Ils doivent simultanément engager une vitesse supérieure dans le processus d'unification monétaire et jeter les bases d'une union politique et stratégique, réponse incontournable à la nouvelle donne géopolitique issue des accords de désarmement soviéto-américains. L'horizon 1992 exclut donc *a priori* la mise en route de nouveaux élargissements, qui auraient pour effet de déstabiliser le fragile équilibre issu de la récente adhésion de l'Espagne et du Portugal et des décisions prises par les institutions, engageant les quatre années à venir dans le domaine du financement du budget, des ressources propres, de la réforme agricole et de la convergence économique, conditions nécessaires selon l'expression de Jacques Delors, à la « réussite de l'Acte unique ».

Faut-il pour autant fermer la porte de la Communauté à la Turquie ? Une décision hâtive et négative des Européens serait évidemment une faute politique infiniment plus lourde de conséquences pour les intérêts du monde occidental que le report de l'éventuelle adhésion de la Norvège, de l'Autriche et de tout autre pays candidat.

La Turquie en pleine mutation

La partie qui se joue à Ankara mérite une certaine attention de la part des Européens. Les élections de novembre 1987 ont conforté le Parti et le pouvoir du Premier ministre Turgut Ozal, qui dispose précisément jusqu'à la date fatidique de 1992, d'une majorité parlementaire absolue pour réaliser ses objectifs gouvernementaux. Ceux-ci consistent à amener à marche forcée le pays à sortir du sous-développement par les effets d'une politique économique marquée par le libéralisme. Le prix à payer est parfois lourd. Tous les salaires ne suivent pas l'inflation, la monnaie se déprécie, l'endettement s'accroît. Mais le fort taux de croissance (7 % en 1987) maintenu depuis plusieurs années à la suite de la stabilisation politique et sociale qu'ont permise l'intervention militaire de 1980 et le processus graduel de démocratisation, donnent déjà des résultats spectaculaires. Le pays en pleine mutation multiplie les chantiers, modernise ses infrastructures et permet à une partie croissante de la population de bénéficier des effets de la société de consommation. La candidature de la Turquie à la CEE s'inscrit dans cet effort de modernisation économique, mais elle est présentée tout

autant comme l'aboutissement d'un processus plus profond amorcé avec la création de la République turque.

La mécompréhension de l'Europe vis-à-vis de l'actuelle démarche serait pour le gouvernement comme pour les partis d'opposition (Parti social démocrate de M. Inonu et Parti de la juste voie de M. Demirel) qui ont fait de l'adhésion de la Turquie à la CEE un thème de consensus national, à la fois une défaite et une désillusion. Défaite de la classe politique et économique qui a choisi l'Europe pour conforter les valeurs de démocratie, de laïcité et de modernisme sur lesquelles est fondée la République ; et inversement, revanche des partis religieux intégristes, nationalistes, et marxistes-léninistes non représentés au Parlement, mais actifs ferments de l'opposition radicale aux confins de l'échiquier politique du pays. Revanche également et possible victoire des intérêts étrangers, qui traditionnellement s'opposent à l'existence même de la Turquie moderne : les autocraties islamiques, pour lesquelles la réussite d'une société à la fois musulmane, laïque et pluraliste est intolérable pour la légitimité de leur propre système, et l'Union soviétique qui assume et accentue depuis la seconde guerre mondiale la traditionnelle politique russe d'expansionisme vers les détroits et les mers chaudes, et tente de déstabiliser le pays, clef du dispositif de l'OTAN en Méditerranée orientale.

Aussi, le traitement du dossier turc par les États membres et les institutions communautaires demande-t-il, à tout le moins, la plus extrême attention.

Quelle stratégie européenne pour la Turquie ?

La reconstitution des liens institutionnels établis dans le cadre européen, et momentanément gelés à la suite de l'intervention militaire d'octobre 1980, est en cours.

La Turquie a repris toute sa place au sein du Conseil de l'Europe. Elle a signé en 1987 la Convention européenne sur la torture et a été le premier État, parmi les 21, à la ratifier. Le Conseil d'association CEE-Turquie s'est réuni au niveau ministériel en mars 1987 et de nouveau le 25 avril 1988. La Commission mixte parlementaire, réunissant dans le traité d'association les membres du Parlement européen et les membres de la grande Assemblée nationale turque n'a plus siégé depuis 1980. Sa revivification s'impose désormais sans délai, d'autant que les observateurs les plus exigeants ne contestent pas la légitimité des élections parlementaires de novembre 1987. La démocratisation du régime, voulue aussi bien par une population familière depuis plus d'un demi-siècle de la pratique électorale et d'une vie politique active, que par une armée de conscription formée dans la loyauté envers la République, a-t-elle atteint son point de non-retour ? Les militaires turcs confisquent le pouvoir civil quand l'existence même de la nation est menacée. Ils le rendent aussitôt que les conditions de l'exercice de la démocratie sont réunies et que le terrorisme alimenté de l'extérieur est conjuré. C'est à un tel processus que la Turquie a été confrontée de 1980 à 1983, date à partir de laquelle sur la base d'une nouvelle Constitution, l'armée, sous la conduite du général Evren, a progressivement laissé la place aux partis politiques.

Contester la légitimité et la représentativité des députés turcs en persistant dans le refus de rétablir avec eux des relations interparlementaires normales serait infondé sur le plan juridique. Les parlementaires européens se priveraient par ailleurs du moyen de contact et d'influence le plus direct pour inciter la classe politique turque à parfaire la démocratie. Le fonctionnement normal des insti-

tutions prévues par l'accord d'Ankara constitue la condition préalable à la poursuite du processus d'Association. Établie sur la base de l'article 238 du traité CEE, l'Association porte en germe la possibilité d'une adhésion complète dès lors que les obligations contractuelles, de nature commerciale, économique et financière ont été remplies par les deux parties. Soucieuse de ne pas subir un traitement différent de celui de la Grèce, qui a acquis son droit à la pleine appartenance à la CEE sur la même base juridique, la Turquie ne pourrait comprendre qu'on lui refuse une perspective historique à laquelle elle s'est préparée en dépit des vicissitudes qui ont jalonné son parcours vers la modernité. La reprise d'un dialogue à part entière et d'une coopération économique, aussi bien que politique présente désormais autant d'intérêt pour les Européens que pour les Turcs.

Elle permettra d'évaluer les données objectives qui détermineront l'ancrage progressif de la Turquie dans la CEE : structure des échanges, flux de la main-d'œuvre, perspectives économiques, coopération technologique et financière. Ankara craint, à juste titre, le « décrochage » de l'industrie et des secteurs de service turcs par rapport aux entreprises européennes engagées dans la course à la compétitivité. Aussi une information mutuelle sur les perspectives de 1992 et les réformes à introduire aussi bien dans le comportement des entrepreneurs qu'au sein des structures administratives, permettrait à la partie turque de rester en prise avec les réalités communautaires, ne compromettant pas l'avenir et les chances de son adhésion.

Une région névralgique pour l'Occident

Par ailleurs, le rôle croissant joué par Ankara dans l'équilibre de l'une des zones les plus stratégiques du monde ne peut qu'intéresser l'Europe qui s'efforce d'affirmer son identité à travers la formulation d'une diplomatie commune. Ses frontières communes avec des pays communistes (Union soviétique, Bulgarie) et des pays arabopersiques (Syrie, Irak, Iran) font de la Turquie un partenaire particulièrement bien informé sur les conflits ouverts ou potentiels qui traversent la région.

L'ancien empire Ottoman, réduit aux frontières d'une nation à la fois laïque, musulmane et occidentale conserve une capacité d'influence et de médiation d'autant plus grande qu'il n'entretient aucune revendication territoriale et se présente comme un modérateur de tensions. Le rétablissement du dialogue gréco-turc, favorisé par la rencontre des Premiers ministres des deux pays à Davos, le 31 janvier 1988, et concrétisé par la mise en place de groupes de travail commun, préfigure-t-il la fin d'un des contentieux bilatéraux les plus sensibles qui ait affecté l'unité de l'Alliance occidentale ?

La cohésion européenne sortirait renforcée de la solution des différents points de friction entre les deux pays et permettrait à chacun d'eux de consacrer une part plus grande de leurs ressources à leur développement économique et à l'affirmation de leur vocation européenne.

Son potentiel humain et militaire ferait de la Turquie un partenaire essentiel de l'Union européenne de défense que certains États membres tentent de mettre en place pour affirmer la personnalité européenne au sein de l'Alliance atlantique. Dans cette perspective, l'adhésion de la Turquie à l'Union de l'Europe occidentale, seule organisation du continent officiellement compétente en matière de défense, pourrait constituer un premier pas significatif vers la constitution de cette nébuleuse

stratégico-politique de l'Europe occidentale en formation. Dans le même esprit, la participation de la Turquie à certaines réunions de la Coopération politique européenne, concertation diplomatique institutionalisée par l'Acte unique, permettrait un apprentissage progressif d'Ankara à l'un des mécanismes les plus prometteurs d'une Communauté qui cherche à affirmer son identité et à défendre ses intérêts politiques dans le monde.

Mais pourra-t-on toujours demander à la Turquie de demeurer la sentinelle du continent à ses confins asiatiques, et lui refuser le statut de membre à part entière de la famille européenne ?

Le scénario de demain : le pire et le meilleur

Imaginons d'abord le pire. La volonté délibérée de certaines forces politiques européennes et l'insouciance ou l'inadvertance des autres, se conjuguent pour aboutir au même résultat : la Turquie reste exclue des débats communautaires. Les votes du Parlement européen mettent régulièrement en cause la politique d'Ankara, sur la question arménienne, celle de Chypre, les Droits de l'Homme et la minorité kurde. Les négociations sur la revitalisation et l'approfondissement de l'accord d'Association ne donnent aucun résultat positif. Les capitales européennes restent sourdes aux demandes du gouvernement turc de lui faire parvenir certains signaux qui laisseraient favorablement augurer de sa candidature à l'adhésion.

La Commission remet au Conseil un avis accumulant les réserves dans le domaine économique et dans celui de la politique sociale. Le débat sur la demande d'adhésion est renvoyé *sine die*. Des commentaires dans la presse insistent sur l'incompatibilité qui ne pourra pas être surmontée entre l'identité et la culture européenne d'une part, et l'appartenance de la Turquie au monde islamique, turbulent et inquiétant.

Lassée et amère, l'élite politique turque devient vulnérable aux attaques des forces fondamentalistes et intégristes, qui dénoncent les erreurs et les illusions du gouvernement qui aura voulu faire « perdre son âme » à la nation et qui n'a recueilli qu'humiliations et signes de mépris. Les élections de 1992 à la grande assemblée nationale se jouent sur le thème du retour aux valeurs les plus traditionnelles. L'Occident est dénoncé. Les partis d'inspiration kémaliste sont vaincus et une nouvelle majorité se constitue autour d'un « front islamique ». L'armée, profondément troublée, hésite entre l'intervention et le ralliement. L'Iran offre sa collaboration et l'Union soviétique propose à Ankara un traité d'amitié et de coopération régionale en échange du retrait de la Turquie de l'OTAN.

Il est inutile de prolonger la description de ce tableau catastrophique, qui place l'Europe occidentale et l'Alliance atlantique face à un danger mortel : la fermeture d'un grand marché en pleine expansion et surtout « l'iranisation » d'une population de plus de 70 millions d'âmes, aux portes du continent.

Pour remplir les conditions du meilleur scénario, les Européens doivent avant tout retrouver la confiance que leur fait défaut quant à la vision de leur propre avenir, et nourrir une ambition à la mesure des enjeux du siècle prochain. Le processus d'union géopolitique entrepris dès 1945 ne doit-il pas être mené à son terme, en incluant dans le même effort de regroupement et de solidarité tous les peuples européens qui partagent les valeurs de liberté et de démocratie ?



Organiser notre avenir commun

La Communauté consciente de l'enjeu politique que représente l'arrimage de la République turque à l'Europe des Douze décide de réactiver le traité d'association. La Délégation paritaire mixte CEE/Turquie se réunit de nouveau et définit un processus d'adhésion à la CEE comportant une phase probatoire et préparatoire de 10 ans, allant de 1990 à l'an 2000.

La Turquie s'engage à améliorer le fonctionnement démocratique de ses institutions, à contrôler son évolution démographique et à transformer profondément ses structures sociales encore trop inégalitaires. La Communauté quant à elle propose de financer partiellement un plan de développement sur 10 ans, une sorte de plan Marshall, qui permette le rapprochement du niveau et du mode de vie avec la moyenne européenne. Ce plan vise essentiellement trois objectifs : le développement de l'Est anatolien, vaste région rurale dont l'agriculture doit être modernisée. Parallèlement un effort d'industrialisation doit être entrepris pour éviter l'exode de populations vers les villes. L'urbanisation des deux grandes métropoles, Istanbul et Ankara, est accélérée avec l'appui des urbanistes et des entreprises européennes. Enfin, l'accent est mis la

formation humaine. Si 90 % de la population est alphabétisée, les locaux scolaires et universitaires, les instituteurs et les professionnels font encore trop défaut.

La République turque voit sa politique ambitieuse d'intégration à l'Europe légitimée. Phare avancé de l'Occident en Asie, elle renforce sa position géostratégique et conforte sa démocratie renaissante. Le peuple turc trouve en lui assez de forces pour relever le défi que représente aux portes de l'Orient le développement d'une nation moderne et laïque.

Les Européens sauront-ils dépasser leurs idées reçues et les images stéréotypées héritées de l'ancien empire qui travestissent la réalité géographique et humaine de la Turquie moderne ? Il est temps de mettre à jour notre symbolique vieillote, construite à base de clichés pittoresques, figeant dans un Orient assoupi un monde de sultans, de harems et de derviches tourneurs. La Turquie d'aujourd'hui est née de la volonté de Mustapha Kemal, qui, à l'instar de Jean Monnet, a voulu transformer le destin de nos peuples par la force d'une idée.

Ne manquons pas le rendez-vous, qui à la fin de ce siècle devrait voir aboutir et conjuguer les efforts de ces deux immenses volontés.

MÉDITERRANÉE, LOMÉ : DES POLITIQUES GLOBALES ?

Claude-Pierre LUCRON*

*Chef de division au secrétariat général du Conseil
des Communautés européennes*

L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ne pouvait manquer d'avoir des répercussions importantes sur les relations de la Communauté avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée. La Communauté achève actuellement la mise en place d'une politique *globale* envers ces pays. Cependant, par rapport à la situation précédant l'adhésion ibérique, les modifications sont finalement de portée limitée, les relations demeurent cloisonnées, la coopération ne s'est guère élargie à des domaines nouveaux. Par comparaison avec la politique de Lomé, des doutes subsistent sur la globalité de la politique méditerranéenne de la Communauté. Les récentes demandes d'adhésion de la Turquie et du Maroc, le passage vers l'union douanière avec Chypre, l'extension envisagée de rapports privilégiés avec les pays du Golfe, pourraient même sembler davantage de nature à renforcer la spécificité des rapports de la Communauté avec chacun de ses partenaires. La réflexion récemment entamée sur un *Lomé méditerranéen* reste peu avancée et ne devrait pas aboutir sous peu à des conclusions. L'article qui suit, établi à la lumière des mutations en cours, et qui tient compte également de la perspective prochaine du renouvellement de la convention ACP-CEE, n'a pas pour ambition de fournir une réponse définitive sur les avantages et les inconvénients d'une globalisation des politiques, mais seulement d'apporter une modeste contribution à ce processus de réflexion.

Les partenaires du Bassin méditerranéen : unité et diversité

Deux monarchies (royaume du Maroc et royaume hachémite de Jordanie) ou bien sept si viennent s'y ajouter l'Arabie saoudite et les autres États membres du conseil de coopération du Golfe, dix républiques, des *territoires*, une principauté (Andorre), un mini-État (Saint-Marin). L'énoncé suffit à faire apparaître une extrême diversité. Encore, parmi les dix républiques en question (République algérienne démocratique et populaire, République tunisienne, république arabe d'Égypte, État d'Israël, république arabe syrienne, République socialiste fédérative de Yougoslavie, République de Chypre, Malte, république de Turquie), certaines sont-elles dotées de régimes démocratiques de type parlementaire ou présidentiel, d'autres s'apparentent davantage au socialisme tiers-mondiste ou *non aligné*. Le statut incertain des territoires de Cisjordanie et de la bande de Gaza sous occupation militaire israélienne et leur absence de personnalité internationale renforce encore la diversité des situations. Parmi les partenaires, plusieurs se classent parmi les États européens et ont donc, pour autant qu'ils le souhaitent et dans les conditions prévues notamment à l'article 236 du traité CEE et dans les articles correspondants des traités CECA et Euratom, vocation à l'adhésion. D'autres, non européens, ne peuvent relever que d'une politique auto-européenne ou de relations contractuelles privilégiées telles que définies à l'article 238 du traité de Rome (pour l'essentiel, une association *comportant des droits et des obligations réciproques*). Parmi les pays du pourtour méditerranéen, seules la Libye et l'Albanie restent à l'écart de cet ensemble si complexe.

La disparité économique est peut-être plus marquée encore. C'est ainsi que le niveau de PNB par tête serait

(*) Les vues développées par l'auteur lui sont personnelles et n'engagent sur aucun point l'institution des Communautés européennes.



presque dix fois plus élevé dans la partie de Chypre restée sous l'autorité de la république de Chypre, qu'en Egypte. L'étendue géographique, l'importance de la population, le degré d'étatisme ou de libéralisme, le développement agricole, industriel, l'auto-suffisance alimentaire, le rôle des services, diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre.

Remarquons seulement au passage que la diversité n'est guère moindre entre les soixante-six partenaires de la Communauté, États ACP dans le cadre de la convention de Lomé, et dont ne serait-ce que l'écart dans le PNB moyen par tête reste parfois considérable (cas extrêmes des Bahamas et du Burundi). Mais leur grande différence par rapport aux pays partenaires méditerranéens se situe moins dans leur niveau de développement relatif que dans la nature de leurs échanges avec la Communauté. Mis à part le cas du sucre, régi par un protocole particulier faisant suite à l'ancien arrangement dans le cadre du Commonwealth, les États ACP n'exportent vers la Communauté guère de produits, agricoles ou industriels, qui soient directement homologues ou concurrents des produits européens. Dès lors, la franchise tarifaire ou le régime préférentiel à l'importation dans la Communauté présente peu d'inconvénients pour celle-ci (sauf une certaine perte de rentrées budgétaires) et un système Stabex ou Sysmin reste largement compatible avec les intérêts des producteurs communautaires. Au contraire, les exportations des partenaires méditerranéens de la Communauté ont pour dénominateur commun de porter sur des produits (agricoles et souvent aussi industriels) concurrents, sinon toujours concurrentiels. C'est pourquoi, dans le cadre d'une politique d'ensemble aux contours quelque peu imprécis, mais qui s'imposait en raison notamment de l'importance politique du complexe méditerranéen pour la Communauté, celle-ci s'est toujours attachée à traiter dans un cadre bilatéral, pays par pays, de manière à déterminer cas par cas les modalités de coopération les plus appropriées, tout en tenant un large compte des problèmes d'intérêt commun.

Le recentrage vers le Sud

Alors que les négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal étaient dans leur phase finale, le conseil des Communautés européennes avait confirmé, dans sa déclaration du 30 mars 1985, l'importance que revêtent les relations de coopération et d'association existant entre la Communauté et les pays du Bassin méditerranéen, et sa volonté de les renforcer davantage encore lors de l'élargissement de la Communauté. Qu'en est-il, trois ans plus tard, de ces relations de coopération (avec les pays du Maghreb, ceux du Mashrek, Israël et la Yougoslavie) et d'association (avec Chypre, Malte et la Turquie) ? Les ajustements nécessaires à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ont-ils été opérés de manière adéquate ? Et dès lors, s'est-on rapproché de cette *conception globale de la politique méditerranéenne de la Communauté*, réaffirmée en 1985, et dont l'objectif devait consister à contribuer au développement économique des pays tiers méditerranéens et à favoriser la poursuite harmonieuse et équilibrée des relations et des échanges avec ces pays ?

Le recentrage de la Communauté vers le Sud, à la suite de l'adhésion d'abord de la Grèce puis de l'Espagne et du

Portugal, constitue un fait non négligeable, dont il convient cependant d'apprécier les limites. Au plan interne communautaire, l'accent nouveau mis sur certains objectifs (tels que le renforcement de la cohésion économique et sociale), ainsi que d'importants changements dans le processus de décision, marqueront les années à venir dans la perspective de l'achèvement en 1992 du marché intérieur. Il est douteux toutefois que ce recentrage s'étende dans son intégralité aux partenaires externes de la Communauté. Certes à l'égard des pays du Bassin méditerranéen, les conséquences en quelque sorte *mécaniques* de l'élargissement de la Communauté vers le Sud sont ou seront neutralisées par la mise en application immédiate ou progressive de modalités spécifiques définies dans le cadre de la politique globale méditerranéenne. Il est moins sûr en revanche que les conséquences de politique économique, malgré leur importance, aient été pleinement prises en considération. Au vrai, le recentrage réalisé jusqu'ici n'est qu'une nouvelle phase de relations complexes qui n'ont cessé d'évoluer depuis leur établissement.

Les trois phases de la politique méditerranéenne de la Communauté

Depuis son origine (concrétisée par les accords d'Athènes en 1961 et d'Ankara en 1963), la politique méditerranéenne de la Communauté s'est développée en trois phases successives d'inégale durée.

1) La première phase, qui répondait à des intérêts spécifiques de certains États membres tout autant qu'à une vision à long terme de la construction européenne, a été celle des *associations* : Turquie (par souci reconnu d'équilibre avec l'association de la Grèce, et en raison d'intérêts politiques et économiques assez considérables), Chypre, et Malte en tant que pays dans la mouvance du Commonwealth. L'objectif en demeure une transformation progressive des économies de ces pays qui pourrait finalement rendre possible, dans un avenir indéterminé, l'adhésion entière de ceux-ci à la Communauté.

2) La seconde phase, celle de la conclusion d'accords de *coopération*, constitue la traduction d'un ensemble d'orientations définies sommairement à l'époque — le milieu des années 1970 — dans un cadre de politique globale. L'objectif principal en demeure d'assurer, de manière aussi uniforme et peu discriminatoire que possible, le maintien et le développement de courants d'exportation des pays partenaires vers la Communauté à des conditions préférentielles, tout en restant en conformité avec les règles du GATT (article XXIV paragraphe 6 et partie IV). Subsidièrement, au moyen de la coopération financière et technique, la Communauté en tant que telle apporte une contribution au développement des pays concernés, contribution que l'on s'efforce d'articuler avec celles de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales, et bien entendu aussi des États membres. L'assistance financière de ces derniers, pris ensemble, est d'ailleurs nettement plus importante que celle de la Communauté en tant que telle.

3) La troisième phase, qui démarre en 1985, est celle de la politique globale méditerranéenne de la Communauté *élargie* (à l'Espagne et au Portugal). Le recentrage de la Communauté et l'intérêt tant des anciens que des nouveaux États membres commandait en effet un ajustement

des accords existants, de telle sorte que les facilités accordées aux produits des pays du sud et de l'est méditerranéen soient étendues aux exportations de ces pays vers l'Espagne et le Portugal, dans des conditions compatibles toutefois avec la progressivité dans l'ouverture des marchés des produits agricoles découlant du traité d'adhésion. Mais il exigeait également de ne pas faire subir un préjudice excessif les exportations de produits méditerranéens vers les principaux marchés de la Communauté, en égalisant pour partie les conditions de concurrence avec celles des produits de même nature venant d'Espagne et du Portugal. L'ajustement a pris la forme de protocoles économiques (dits souvent *additionnels*) et de protocoles d'adaptation (dits *techniques et formels*) à l'Accord existant avec chacun des pays partenaires. On trouvera ci-après quelques informations et sur les accords, et sur les protocoles.

Les principaux instruments : accords

1. Les relations privilégiées de la Communauté avec les pays méditerranéens en question se fondent, sur le plan juridique, à titre principal, sur l'article 238 du traité de Rome, qui permet d'établir des associations comportant des droits et obligations réciproques (sans qu'un équilibre soit requis entre ces deux éléments quant à leur nature ou à leur portée). La conclusion des accords par la Communauté est décidée par le conseil statuant à l'unanimité après avis (*avis conforme* à la majorité des membres composant l'assemblée, depuis l'Acte unique européen) du Parlement européen. Il est également recouru, en cas de mesures autonomes ou d'application interne, à l'article 113 du traité de Rome (politique commerciale commune), qui implique une décision du Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Pour les produits relevant de la CECA, les décisions sont à prendre par les États membres. Pendant une période limitée, et dans le seul cas de l'Algérie, l'article 227 du traité CEE (relatif aux départements français d'outre-mer) a pu être un moment utilisé. En revanche, l'article 136 de ce traité, concernant les pays et territoires d'outre-mer entretenant avec les États membres des relations particulières n'a jamais été appliqué dans la zone méditerranéenne. Le statut des Iles Canaries et de Ceuta et Mellila au regard de la CEE a fait l'objet d'un dispositif *sui generis* dans le cadre du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté.

2. Les accords d'association ou de coopération avec les pays du sud et de l'est méditerranéen concernent la quasi-totalité de ces pays :

- la Turquie (accord d'association de 1963, précisé et étendu par des protocoles en 1970 et 1971) ;
 - Malte et Chypre (accords d'association respectivement de 1970 et 1972) ;
 - pays du Maghreb : accords de coopération de 1976 avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie (faisant suite, en ce qui concerne les deux derniers, à des accords commerciaux datant de 1969) ;
 - pays du Mashrek : accords de coopération de 1977 avec l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Syrie ;
 - l'État d'Israël (accord commercial préférentiel de 1975 complété en 1977 par des volets de coopération, dont la création d'un conseil de coopération, sans avoir pris toutefois l'appellation d'*accord de coopération*) ;
 - la Yougoslavie (accord de coopération de 1980).
- La plupart de ces accords ont été étendus par des proto-

coles additionnels ou complémentaires qui en ont élargi la portée.

3. Les accords précités comportent tous des dispositions relatives aux échanges, et prévoient en ce domaine l'octroi par la Communauté d'un régime préférentiel pour les produits industriels (allant en général jusqu'à la franchise tarifaire complète, sauf pour quelques produits industriels sensibles) et pour un nombre plus ou moins grand selon les cas de produits agricoles importés des pays partenaires. Certains (Turquie, Malte, Chypre, Israël) instituent en outre des préférences en faveur de produits originaires de la Communauté, dans la perspective d'une union douanière ou d'une zone de libre échange.

Les accords jettent également les bases d'une coopération dans un certain nombre d'autres domaines : coopération financière et technique, domaine scientifique, agricole, industriel, etc. Certains de ces domaines, comme les transports, la main-d'œuvre ou même les investissements, débordent parfois les compétences de la Communauté et relèvent alors des États membres. Un conseil d'association ou de coopération, selon le cas, se réunit en principe périodiquement, dans le cadre de chacun des accords et dispose, dans les cas prévus par l'accord en question, d'un pouvoir de décision dont la mise en œuvre s'impose alors aux deux parties. Il est à noter que les accords méditerranéens ne comportent pas de limite de durée — contrairement aux conventions d'une durée de cinq ans successivement conclues avec les États ACP —, mais sont assortis de protocoles financiers, d'une durée le plus souvent de cinq ans et renégociables pour une nouvelle période avant leur expiration (1).

Les principaux instruments : protocoles d'adaptation

1. L'élargissement de la Communauté à certains pays européens de la Méditerranée (d'abord la Grèce, puis l'Espagne et le Portugal) avait rendu nécessaires des adaptations aux accords avec les pays riverains extérieurs à la Communauté. Ces adaptations sont consignées dans des protocoles additionnels et des protocoles d'adaptation technique et formelle (suite à l'adhésion de la République hellénique/suite à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal). S'y ajoutent de nouveaux protocoles financiers destinés à permettre le renforcement et la réorientation de la coopération financière et technique de la Communauté avec les pays en cause. Sur ce dernier point, il n'est pas superflu de rappeler que ceux-ci, contrairement à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, ne bénéficient d'aucun des Fonds communautaires (FEOGA, FEDER, Fonds social, etc.), d'où la nécessité de fixer les bases (contractuelles) d'un financement *ad hoc*.

(1) Le dispositif communautaire de relations avec les pays du bassin méditerranéen est complété, depuis octobre 1986, par des mesures autonomes (notamment octroi de la franchise tarifaire, et aide économique-humanitaire) en faveur des populations palestiniennes de la rive occidentale du Jourdain et de la bande de Gaza. Des démarches sont en cours pour que ces mesures — en particulier pour les exportations agricoles — aient des effets pratiques.



2. L'état actuel des protocoles se présente comme suit :

a) protocoles d'adaptation technique et formelle suite à l'adhésion de la République hellénique à la Communauté.

Des protocoles étendant à la Grèce les rapports de coopération ou d'association préexistants entre la Communauté à Neuf et ses États membres, et le pays concerné, ont été négociés et signés en 1981/1982 avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Syrie, Israël, la Yougoslavie, Chypre et Malte. La ratification nécessaire pour les protocoles relatifs aux neuf premiers pays n'étant pas encore achevée dans tous les États membres ou pays partenaire, ces protocoles ne sont pas encore conclus formellement par la Communauté et ne sont donc pas en vigueur. L'inconvénient est mince, car les textes ne comportent que peu de dispositions opérationnelles, et celles relatives aux échanges ont été mises en œuvre par voie de mesures autonomes. La situation devrait être régularisée prochainement. En ce qui concerne Chypre et Malte, les États membres n'étant pas signataires et les accords et protocoles étant conclus par la Communauté seule, le problème de ratification nationale par les États membres ne se pose pas. En ce qui concerne le protocole d'adaptation à l'accord d'association avec la Turquie, suite à l'adhésion de la Grèce, un long retard est intervenu dans sa signature. L'État membre concerné plus particulièrement s'y est en effet pendant longtemps opposé en raison notamment de la discrimination pratiquée par les autorités turques à l'encontre des ressortissants helléniques possédant des biens en Turquie, ceci depuis l'application d'un décret turc de 1964.

Cependant, à la suite de récentes conversations entre le Premier ministre grec M. Papandreou et le Premier ministre turc M. Özal, d'abord à Davos, puis à Bruxelles, début mars 1988 à l'occasion du sommet de l'OTAN, et de la décision turque d'abroger le décret de 1964 dans tous ses effets, la signature du protocole a fini par intervenir le 20 avril 1988. La normalisation des rapports entre la Communauté et la Turquie n'en est pas pleinement réalisée pour autant, puisque le Conseil d'association au niveau ministériel n'a pu siéger comme prévu le 25 avril, en raison semble-t-il d'une divergence quant à une mention du problème de Chypre dans le contexte des relations entre la Communauté et la Turquie ;

b) protocoles (dits « additionnels » ou « économiques ») aux accords de coopération/association, dans le contexte de la politique globale méditerranéenne de la Communauté élargie, et protocoles (dits « techniques » ou « formels ») à ces accords suite à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Ces protocoles ont été négociés sur la base de directives « horizontales » données à la Commission par le conseil des Communautés en novembre 1985 et octobre 1986. Ces directives comportent d'une part un tronc commun concernant tous les pays méditerranéens en cause, d'autre part des dispositions spécifiques pour certains de ces pays (notamment lorsque l'exportation de certains produits vers la Communauté présente une importance particulière pour l'économie du pays concernée et doit être poursuivie ou amplifiée malgré la concurrence existant pour le produit en cause sur le marché communautaire). Ces négociations ont abouti à des protocoles aux accords avec tous les pays méditerranéens concernés (sauf Malte avec laquelle la Commission poursuit la négociation). Certains de ces protocoles sont déjà formellement conclus, d'autres sont en

instance de conclusion après ratification et, en ce qui concerne les protocoles avec Israël, après l'avis conforme du Parlement européen encore attendu, pour d'autres encore, la signature est prévue en mai 1988 (Maroc) on pourrait intervenir dans les semaines qui suivent (Syrie).

Fin avril 1988, les dispositions nouvelles résultant des protocoles concernés étaient applicables, soit contractuellement, soit sur une base autonome, dans les relations entre la Communauté et les pays suivants : Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Liban, Chypre, Turquie et Yougoslavie.

Quant à cerner la portée économique réelle des différents protocoles pour ce qui a trait aux échanges commerciaux, il serait présomptueux d'espérer parvenir à des conclusions très précises. À côté de l'importance que présente par exemple pour la Tunisie la possibilité d'exporter annuellement 46 000 tonnes d'huile d'olive à des conditions pratiquement identiques à celles des producteurs de la Communauté, ou de l'ouverture du marché communautaire aux fleurs coupées originaires d'Israël une fois conclu le protocole additionnel avec ce pays, pour nombre d'autres partenaires, la négociation n'a guère été qu'une formalité à laquelle ils se sont prêtés principalement dans la perspective du renouvellement des protocoles financiers. Du côté des États membres, l'intérêt économique était moindre encore, puisque, mis à part Israël (où les automobiles espagnoles pourraient désormais bénéficier d'une préférence tarifaire) ou Chypre (dont le marché intérieur est indiscutablement étroit), aucun régime préférentiel n'est accordé pour leurs exportations. Toutefois, le protocole additionnel à l'accord d'association avec Chypre mérite une analyse plus détaillée. Il établit clairement, comme cela avait été le cas antérieurement pour l'association CEE-Turquie, le contenu de la deuxième étape, composée de deux phases successives à l'issue desquelles, dans quinze ans, l'union douanière, et donc l'adoption par Chypre du tarif douanier de la Communauté, devra être réalisée. Un calendrier précis est fixé, mais le passage à la seconde phase, dans une dizaine d'années, n'aura lieu en fait que sur décision du Conseil d'association après un accord unanime. L'harmonisation des politiques suivies par Chypre et par la Communauté dans toute une série de domaines, par exemple l'agriculture ou le marché intérieur, est en effet indispensable à la réalisation d'une union douanière véritable et viable. On peut espérer éviter ainsi les difficultés considérables apparues dans la mise en œuvre de l'accord d'association CEE-Turquie, où ni le calendrier d'abaissement des droits turcs à l'égard de la Communauté, ni le rapprochement du tarif douanier turc vers le tarif douanier commun, n'ont été respectés par le pays partenaire, en raison notamment des difficultés économiques de celui-ci.

c) Protocoles financiers

Chaque accord de coopération ou d'association avec les partenaires méditerranéens est accompagné d'un protocole financier. Parallèlement aux négociations des protocoles d'adaptation, des négociations ont été menées en 1987 sur la base de directives du Conseil par la Commission en vue d'établir une troisième génération de protocoles financiers, avec les pays suivants : Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, Liban, Jordanie, Israël (la Syrie ayant pour l'instant été laissée de côté, bien qu'un montant semble lui avoir été réservé), et un deuxième protocole financier avec la Yougoslavie. Les protocoles financiers aux accords avec Israël et la Yougoslavie ne prévoient que des

prêts sur ressources propres de la BEI, le Conseil n'ayant pas donné suite à la proposition de prévoir également pour ces pays un financement même modeste sur les ressources budgétaires de la Communauté, et ceci en raison du niveau de développement de ces deux pays. Tous les autres protocoles comportent, outre des prêts BEI, des financements sur ressources budgétaires sous forme de subventions, d'opérations sur capitaux à risques et parfois de bonifications d'intérêt. En ce qui concerne Chypre et Malte, les deuxièmes protocoles financiers ne venant à expiration que courant ou fin 1988, c'est seulement alors que pourront s'ouvrir des négociations en vue des troisièmes protocoles. En ce qui concerne la Turquie, le quatrième protocole financier a été négocié (en 1981) mais sa signature n'est pas intervenue et n'est pas envisagée actuellement (elle supposerait l'unanimité des États membres). Toutefois, dans le cadre de la normalisation progressive des relations CEE-Turquie, une aide spéciale décidée par le Conseil d'association avait été accordée par la Communauté à la Turquie, mais compte tenu des derniers financements décidés par la Commission en 1987, il n'existe plus guère de disponibilités financières au titre de cette action.

On trouvera ci-après un tableau reprenant les montants par pays des protocoles financiers méditerranéens les plus récents. Il est à noter que les protocoles financiers avec l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Tunisie ont

été conclus par la Communauté le 21 décembre 1987. La plupart sont déjà en vigueur. Avec le Maroc, le troisième protocole financier devrait être signé fin mai 1988 à Rabat (en même temps que les protocoles économiques et que l'accord de pêche CEE-Maroc). Avec Israël, le troisième protocole financier a été signé en décembre 1987. Avec la Yougoslavie, le deuxième protocole financier a été signé en décembre 1987 et est entré en vigueur le 1^{er} février 1988.

Le contenu de ces protocoles n'est en général pas très différent ni d'un pays méditerranéen à l'autre, ni par rapport aux dispositifs de coopération financière et technique dans le cadre de la troisième convention de Lomé. Ces dernières dispositions ont visiblement inspiré les principales novations des troisièmes protocoles Méditerranée, telles que l'accent nouveau mis sur le renforcement de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaires, ou la concentration de l'aide sur un petit nombre de secteurs stratégiques pour le développement économique et social, à l'issue d'un processus de programmation faisant suite à un dialogue avec le pays bénéficiaire. En revanche, l'élargissement des aides financières de la convention de Lomé (financées, elles, sur le Fonds européen de développement et non pas sur ressources budgétaires de la Communauté) à des actions d'ajustement structurel semble trop récent pour avoir déjà été transposé dans les protocoles financiers avec les pays de la Méditerranée.

PROTOCOLES FINANCIERS MÉDITERRANÉENS (EN MILLIONS D'ÉCUS)

		Financements sur les ressources budgétaires de la Communauté					
	Type d'accord	Prêts sur ressources propres de la BEI	Bonifications d'intérêt (1)	Opérations sur capitaux à risques (2)	Prêts à conditions spéciales (3)	Subventions	Total par protocole
Maghreb							
Algérie	3ème protocole financier	183		4		52	239
Maroc	3ème protocole financier	151	2 %	11		162	324
Tunisie	3ème protocole financier	131	2 %	6		87	224
Machrek							
Égypte	3ème protocole financier	249	2 %	11		189	449
Liban	Aide exceptionnelle	50					50
	2ème protocole financier	34			5	11	50
	3ème protocole financier	53		1		19	73
Jordanie	3ème protocole financier	63	2 %	2		35	100
Israël	3ème protocole financier	63					63
Chypre	2ème protocole financier	28	2 %		6	10	44
Malte	2ème protocole financier	16			3	10,5	29,5
Yougoslavie	2ème protocole financier	550					550
Total		1 571		35	14	575,5	2 195,5
				624,5			

- (1) Les bonifications d'intérêt dont sont assortis les prêts de la BEI sont financées sur les subventions et gérées par la BEI sur mandat de la CEE.
 (2) Financements gérés par la BEI sur mandat de la CEE.
 (3) Financements gérés par la BEI ou par la Commission.



Méditerranée, Lomé : deux modèles, une politique

1. Le parallélisme de l'évolution

Historiquement, les systèmes de coopération mis en place avec d'une part les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, répondent aux mêmes nécessités et visent peu ou prou les mêmes objectifs.

Malgré une grande diversité de formes entre les différents accords, on ne peut en effet manquer de relever un parallélisme dans le temps, qui s'est exprimé en particulier à l'occasion des élargissements successifs de la Communauté, aussi bien qu'en matière d'approfondissement des relations d'association/coopération.

Le premier élargissement a résulté, en 1973, de l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande aux trois Communautés. Son incidence a sans doute été plus forte à l'égard des pays en développement devenus les États ACP, qu'envers les pays de la Méditerranée. De Yaoundé à Lomé, le saut a été à la fois qualitatif et quantitatif. Dans le premier cas, on est passé d'une convention entre les six États membres originels et dix-huit (ou dix-neuf avec l'île Maurice) États africains et malgache associés, à une Convention avec quarante-six États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ayant eu des relations particulières avec certains États membres, ou bien quelques autres États africains indépendants au sud du Sahara. Dans le second cas, il s'est agi de promouvoir une politique méditerranéenne d'ensemble, s'étendant non plus seulement à la Turquie après la Grèce, mais à Chypre et à Malte, aux pays du Proche-Orient ayant eu des relations particulières avec le Royaume-Uni, et aux pays notamment du Maghreb liés antérieurement à la France. La Communauté est alors passée d'une politique au cas par cas à une politique globale.

Quant au deuxième (Grèce) et surtout au troisième élargissements (Espagne ; Portugal), leur incidence a probablement été plus forte sur les partenaires méditerranéens de la Communauté que sur les pays de la Convention de Lomé. Tout en acceptant l'acquis communautaire dans les relations avec ces derniers, l'Espagne n'a jamais caché son souci d'une politique plus active de la Communauté envers les pays d'Amérique latine. Quant au Portugal, il n'a pas eu besoin de s'entremettre pour que la Communauté contractualise ses relations avec les territoires anciennement portugais devenus indépendants en Afrique ; ceux-ci sont devenus membres de la convention de Lomé avant même que le Portugal ne devienne membre de la Communauté.

Le parallélisme est moins marqué en matière d'approfondissement des relations avec les pays partenaires. S'agissant des États ACP, les dispositions relatives d'abord aux échanges, à la coopération financière et technique et aux institutions, se sont assez vite complétées par des systèmes de coopération spécifiques (STABEX, SYSMIN, coopération industrielle, coopération agricole, investissements, etc.) dotés de certains organes communs (le Centre pour le développement industriel ACP-CEE et le Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-CEE). Par comparaison, les accords Méditerranée ne comportent toujours que des dispositions relatives aux échan-

ges, à la coopération financière et à la coopération en général, et aux institutions. C'est seulement avec les troisièmes protocoles financiers que la coopération financière et technique commence à prendre des formes plus précises.

Sur ces différents plans, l'impact de Lomé est sans doute plus grand, l'effort de la Communauté se concentrant avec des moyens plus importants sur des pays dont le poids économique est en général plus modeste. Ni Lomé, ni les accords Méditerranée ne donnent cependant de réponse à des problèmes essentiels de notre temps tels que l'instabilité ou la détérioration des termes de l'échange, ou la question de la dette, qui exigent une réponse au niveau mondial.

2. La diversité des formes

Avec les partenaires méditerranéens, la Communauté a conclu des accords séparés ; avec les États ACP, une Convention multilatérale.

L'engagement pris avec les partenaires méditerranéens est de durée illimitée ; les conventions ACP-CEE n'ont été jusqu'ici que de cinq ans.

Les dispositions institutionnelles des accords méditerranéens demeurent assez limitées (un Conseil de coopération/association, au niveau ministériel ou des représentants, et un Comité de coopération/association composé d'experts) ; la convention de Lomé comporte, quant à elle, un cadre institutionnel complet (sous l'autorité du Conseil des ministres et du Comité des ambassadeurs ACP-CEE, un grand nombre de comités et sous-comités ACP-CEE conjoints, et par ailleurs une assemblée paritaire réunissant périodiquement une délégation du Parlement européen et une délégation de parlementaires et représentants des peuples des États ACP) ; c'est seulement avec la Turquie qu'une institution parlementaire conjointe avait été prévue, mais après une activité assez intense, elle se trouve depuis une dizaine d'années en sommeil.

Enfin, l'expérience montre que les relations avec les partenaires méditerranéens sont sujettes, dans la plupart des cas, à des périodes de blocage suivies de phases de reprise voire d'accélération ; au contraire, les relations avec les États ACP bénéficient d'une plus grande régularité et stabilité dans le temps, les crises — car il y en a — conduisant plutôt par une intensification des travaux des institutions, en vue de rechercher des solutions, que par leur mise en sommeil. La raison en est peut-être l'imbrication des questions de politique étrangère dans les rapports économiques et commerciaux avec les pays méditerranéens, ou du moins la plupart d'entre eux, alors que, dans le cas des États ACP, la plupart des questions de ce type sont traitées de préférence dans des organismes régionaux, par exemple l'Organisation de l'unité africaine.

3. La continuité des objectifs politiques

Les partenaires méditerranéens et les partenaires ACP de la Communauté entrent, les uns et les autres, avec cette dernière, dans la géopolitique des blocs. En maintenant et en renforçant leur coopération avec l'Europe communautaire, ils escomptent faciliter leur intégration dans l'économie mondiale, et y parviennent probablement mieux que s'ils agissaient isolément. Par leurs contacts avec la Communauté, ils influent dans une certaine mesure sur le comportement de celle-ci à l'égard des autres pays développés. De son côté, la Communauté maintient une influence économique, politique et culturelle avec des pays envers lesquels elle a un devoir de soli-

darité, ne serait-ce que dans l'intérêt mutuel. C'est particulièrement vrai en Méditerranée, s'agissant d'une zone où le poids des États-Unis n'a cessé de s'intensifier au cours des dernières années.

Certes, la continuité des objectifs politiques s'est accompagnée d'une nécessaire adaptation des moyens mis en œuvre : par exemple, après des projets de développement grandioses, ce sont de petits projets « au ras du sol » qui ont été encouragés, puis désormais, en raison de la crise de la dette et des moyens mis en œuvre pour la combattre, l'appui aux ajustements structurels. Les modalités des aides ont connu une évolution comparable : après la période des aides inconditionnelles est venue celle des aides plus conditionnelles, même si le dialogue sur les politiques ne comportait pas nécessairement un

élément de conditionnalité ; enfin, afin notamment d'alléger le coût social des ajustements structurels, tant dans les États ACP que dans ceux du sud et de l'est de la Méditerranée, les programmes sectoriels d'importation ont été financés, les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire réutilisés, les co-financements avec la Banque mondiale et d'autres organismes internationaux ou nationaux systématiquement encouragés. Le résultat n'est pas encore probant.

Par sa politique de Lomé et par sa politique méditerranéenne, la Communauté renforce une approche régionale du développement économique, qui conserve toute sa valeur et qui, enrichie peu à peu d'apports politiques d'une portée plus vaste, constitue un modèle dans les relations entre l'Europe et le reste du monde.



LE DÉVERSEMENT DES DÉCHETS EN MER ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Ludwig KRÄMER*

*Commission des Communautés européennes,
direction générale de l'environnement,
protection des consommateurs et sécurité nucléaire*

I. — Première partie : les conventions internationales et les travaux communautaires

A — ASPECTS GÉNÉRAUX

1. Les catégories de la pollution marine

1. En ce qui concerne la pollution de la mer, on distingue normalement selon les conventions internationales existantes, les domaines suivants :

a) Pollution à partir de sources terrestres.

Ce domaine inclut la pollution de la mer provenant de l'atmosphère, les pollutions provenant des rivières ainsi que les pollutions par moyen de conduites, de tuyaux, de pipelines, etc.

b) Pollution par les navires et le transport maritime.

Ce domaine inclut aussi bien la pollution accidentelle que la pollution causée par le nettoyage des pétroliers, le rejet de résidus d'hydrocarbures ou d'huiles ou le rejet de déchets des navires.

c) Pollution occasionnée lors de l'exploitation des ressources de la mer et du sol marin.

Cette catégorie inclut entre autres les pollutions lors du forage dans le sol des mers, lors de l'installation de conduites d'approvisionnement, lors de la pêche maritime et d'autres activités économiques.

d) Le déversement de déchets en mer.

Cette catégorie inclut le déversement délibéré de déchets ou d'autres substances dans la mer ou dans le sol de la mer, l'incinération de déchets en mer effectuée par des navires ou par des plates-formes, etc.

2. Ces quatre catégories visent en premier lieu à faciliter la discussion ; elles n'ont pas pour but de différencier, de façon juridique rigoureuse, les différentes formes de pollution marine. Ainsi, les frontières entre ces catégories sont vagues et d'autres répartitions seraient possibles. Par exemple, l'incinération des déchets en mer conduit en premier lieu à une pollution de l'atmosphère. Par conséquent, on pourrait également inclure l'incinération dans la première catégorie, ou, puisqu'elle est effectuée par des navires, dans la deuxième catégorie. Le fait qu'elle est attribuée à la quatrième catégorie est dû au développement des différentes conventions internationales visant à régler la pollution marine.

Les considérations suivantes concernent uniquement des déversements délibérés de déchets et de matériaux dans les mers entourant la Communauté économique européenne (CEE).

2. Les données

3. Le pourcentage de chacune des catégories mentionnées ci-dessus à la pollution marine n'est pas connu avec précision. Il varie selon la mer concernée, à l'intérieur de la mer selon la proximité de la côte, du nombre de navires utilisant la mer, l'existence de rivières, d'industries,

(*) Exposé au congrès annuel de la société française pour le droit de l'environnement (Brest 26-27 novembre 1987). Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent pas la Commission des Communautés européennes. L'auteur a uniquement utilisé des documents généralement accessibles.

etc. En général, il est reconnu que la pollution de l'environnement à partir de sources terrestres contribue de loin le plus à la pollution marine.

En particulier, les estimations concernant la pollution provenant de l'atmosphère et des rivières varient considérablement. A titre d'exemple, on cite les chiffres du troisième rapport de la Commission CEE sur l'état de l'environnement pour la pollution atmosphérique de la mer du Nord et de la Méditerranée (1). Les estimations proviennent d'auteurs différents ; les chiffres visent les estimations les plus basses et les plus élevées :

Substances (en to par an)	Mer du Nord	Méditerranée
Cadmium	110—900	
Cuivre	1 400—14 500	
Plomb	1 730—13 000	5 000—30 000
Mercurure	moins de 36—80	20—100
Nickel	360—3 600	
Zinc	1 450—77 500	4 000—25 000

Ainsi, déjà pour la mer du Nord, au sujet de laquelle on est relativement bien documenté, les estimations varient de 1 à 10. Les données disponibles pour d'autres mers sont nettement moins nombreuses.

4. En ce qui concerne le déversement de déchets en mer, les chiffres suivants existent, en ce qui concerne l'année 1981 (en 100 to) (2).

Pays	Déchets industriels	Boues d'épuration	Déblais de dragage
Belgique	670,7	—	52 500
Danemark	5,3	—	6 900
France	2 854,7	—	6 800
Allemagne	1 757,1	15	—
Irlande	369,9	132	100
Italie	1 000,0	—	1 800
Pays-Bas	14,0	—	37 200
Portugal	—	—	800
Espagne	518,3	—	—
R.U.	2 495,1	8 425	12 800

Ces chiffres ne sont pas complètement fiables. Ainsi, selon un rapport de la Commission CEE, les Pays-Bas n'ont pas déversé en 1981, 14 000 to de déchets industriels, mais 109 000 to (3). En Allemagne, les autorités responsables ont autorisé en 1981, le déversement en mer de 1 869 000 to ; à cela s'ajoutait une autorisation d'incinérer en mer d'une quantité de 92 184 to (4).

(1) Commission CEE, « The State of the Environment in the European Community », Bruxelles 1986, p. 265.

(2) OCDE, « Données sur l'environnement », Paris 1985, p. 71.

(3) Commission CEE, « Production de dioxyde de titane ; la prévention et diminution graduelle de la pollution », 2^e rapport triennuel sur la mise en œuvre de la directive 78/176, (Bruxelles) août 1986, p. 94.

(4) Umweltbundesamt, Jahresbericht (rapport annuel) 1985, p. 103-104.

5. La Commission d'Oslo, chargée de gérer la mise en œuvre de la Convention d'Oslo sur le déversement en mer, indique les chiffres suivants pour le territoire tombant sous le champ d'application de la convention (en mille tonnes) (5) :

Année	Déchets industriels	Boues d'épuration	Déblais de dragage
1976	7 200 (4 230)	7 631 (5 000)	71 454 (63 000)
1977	7 516 (4 140)	8 176 (5 600)	76 962 (68 000)
1978	8 444 (4 600)	8 650 (6 000)	84 598 (58 000)
1979	9 891 (5 100)	8 799 (5 800)	64 538 (39 000)
1980	9 048 (4 680)	9 221 (5 800)	112 581 (98 000)
1981	8 685 (4 930)	8 632 (5 800)	111 051 (100 000)
1982	7 838 (4 090)	8 245 (5 400)	101 910 (88 000)
1983	(4 350)	(5 100)	(110 000)
1984	(2 540)	(5 200)	(73 000)
1985	(3 860)	(5 000)	(77 000)

En ce qui concerne l'exactitude de ces chiffres, on peut donner un autre exemple : la Commission d'Oslo indique que l'Allemagne a déversé, en 1982, 1 339 243 to de déchets industriels, 16 700 to de boues d'épuration et 4 millions de m³ de déblais de dragage (6). Par contre, l'Allemagne donne, pour 1982, un chiffre de 1 681 700 to (7).

6. Le déversement de déchets en mer est aussi pratiqué en Méditerranée. Cependant, on ne connaît guère de chiffres. L'Italie a déversé en 1981, 590 000 to, en 1982, 650 000 to et en 1983, 590 000 to de déchets de sa production de dioxyde de titane (8).

L'auteur ne connaît pas d'autres chiffres. D'autre part, le secrétariat de la Convention de Barcelone ne publie pas de chiffre. Il semble que la pratique de déversement de déchets en Méditerranée n'est pas très largement utilisée. Une des raisons peut en être que les déchets industriels sont rejetés en Méditerranée pour la plupart sans aucun traitement préalable, soit directement, soit par l'intermédiaire des rivières. Ainsi, il se pourrait qu'un déversement par moyen de navires soit plus coûteux et par conséquent moins intéressant du point de vue économique (9).

7. L'incinération de déchets en mer semble être pratiquée dans le seul territoire de la Convention d'Oslo, mais pas en Méditerranée. Les chiffres suivants sont cités :

(5) Commission d'Oslo, 9^e rapport annuel d'activité (1983 à 1984), Londres 1986, annexe 3 ; les chiffres entre parenthèses se réfèrent à la seule mer du Nord. Les chiffres pour 1983 à 1985 sont repris du : Department of the Environment (Londres) Quality Status of the North Sea, septembre 1987, p. 56.

(6) Commission d'Oslo, 9^e rapport annuel d'activité (1983 à 1984), Londres, 1986, annexe 3, tableau 4.

(7) Umweltbundesamt, Jahresbericht (rapport annuel) 1985, p. 103.

(8) Commission CEE, « Production de dioxyde de titane ; la prévention et diminution graduelle de la pollution », 2^e rapport triennuel sur la mise en œuvre de la directive 78/176, (Bruxelles), août 1986, p. 63.

(9) Voir S. Kuwabara, « The Legal Regime of the Protection of the Mediterranean against pollution from Land-based sources », Dublin 1982, pp. 6 et ss.



1981 100 675 to ;
 1982 94 075 to ;
 1985 105 709 to (10).

Selon la Commission d'Oslo, 9 États recouraient en 1982 à la pratique de l'incinération en mer. Cependant, cette notion de nationalité est peu utile, étant donné qu'il y a un transport transfrontalier de déchets très important et qu'il est connu que les producteurs font éliminer leurs déchets quelque fois à partir d'autres États. En ce qui concerne la fiabilité des chiffres ci-dessus, on donne les chiffres pour l'incinération de l'Allemagne. Le Umweltbundesamt cite les chiffres suivants (11) :

1980 90 867
 1981 92 184
 1982 115 940
 1983 85 783
 1984 54 695
 1985 57 260
 1986 54 640
 1987 48 600

Par contre, la Commission d'Oslo cite pour l'Allemagne, pour l'année 1982, un chiffre de 44 900 to (12).

8. En ce qui concerne les déchets radioactifs, l'OCDE indique qu'entre 1967 et 1982 au total, 94 604 to de déchets ont été déversés par tous les États membres de l'OCDE et dans toutes les mers (13).

En contraste avec cette constatation, la Commission CEE indique les chiffres suivants pour les « pays membres les plus importants » (de la CEE) :

Belgique, entre 1980 et 1982	29 700 to
France, entre 1967 et 1969	14 200 to
Italie, 1969	50 to
Pays-Bas, entre 1967 et 1982	19 200 to
R.U., avant 1982	57 600 to
Total	120 750 to (14).

Un grand nombre de facteurs pourrait expliquer les différences dans ces données de fait, telles que les différences au niveau des définitions, les autorisations qui n'ont pas été utilisées, les autorisations qui restent valables au-delà d'une année, etc.

9. Plus importante que la quantité des déchets et matériaux déversés est la quantité des substances nuisibles — métaux lourds, substances toxiques, etc — qui se trouvent dans ces déchets. Il est évident que là encore, on

manque de données exactes, puisque les déchets ne sont pas systématiquement examinés en ce qui concerne leur composition. À cela s'ajoutent des différences dans les méthodes et l'évaluation des analyses, des difficultés de généraliser, par exemple : l'examen d'un sédiment et les concentrations en métaux lourds ou PCB.

Pour la mer du Nord, le Status-Report britannique donne les pourcentages suivants pour la partie du déversement de déchets dans la concentration totale des substances dans la mer (15) : nitrates 1 %, phosphates 2 %, cadmium 7-17 %, mercure 24-31 %, cuivre 28-38 %, plomb 21-39 %, zinc 30-39 %, chrome 58-68 %, nickel 37-54 %, et arsenic 26-31 %.

10. En évaluant les effets du déversement des déchets en mer, il importe de répéter que le déversement ne constitue ni la cause unique, ni la plus importante de la pollution marine.

Il n'y a pas de méthode d'analyse généralement reconnue pour mesurer la pollution marine. Les chercheurs et scientifiques ont une opinion divergente quant à savoir quel animal ou quelle plante est le paramètre le plus approprié pour la pollution, quelles conclusions convient-il de tirer de la présence, par exemple, de certaines quantités de cadmium ou de mercure dans le poisson ou les mollusques, quelle capacité de régénération la mer possède-t-elle, quel effet à long terme les pollutions constatées auront sur l'environnement marin et sur l'homme, etc. Cette absence de connaissance scientifique précise rend la recherche de solutions juridiques assez difficile : selon l'importance qu'on attribue à une politique préventive de l'environnement, on semble disposé à promouvoir ou à réduire le déversement des déchets en mer.

11. Un bon exemple de cette considération est donné par le Status-Report britannique, qui, dans ses conclusions, ne voit pas de preuve définitive pour une atteinte à l'environnement de la mer du Nord causée par l'activité humaine — mis à part les mammifères ; tout au plus il reconnaît des dommages localement limités et réversibles (16). Du point de vue juridique on peut attendre avec impatience la publication annoncée des rapports nationaux des autres États riverains ainsi que des organisations internationales concernant la pollution de la mer du Nord, afin de pouvoir évaluer, dans quelle mesure les données scientifiques disponibles sont susceptibles d'exiger, de rendre possible, de justifier ou de rendre obligatoire la prise de mesures supplémentaires pour la protection de l'environnement marin.

3. Les conventions internationales

12. L'initiative à l'élaboration d'une convention internationale concernant le déversement de déchets en mer émanait des États scandinaves, qui interdisaient, depuis 1971, le déversement de substances dangereuses en mer à partir de navires. En 1971, le gouvernement norvégien invitait les États riverains de l'Atlantique nord-est et de la mer du Nord à une conférence en vue de l'élaboration d'une convention. Lors des réunions préparatoires pour cette conférence et celle de la Conférence des Nations

(10) Commission d'Oslo, 9^e rapport annuel d'activité (1983 à 1984), Londres 1986, annexe 5, tableau 101 pour 1985 : Department of the Environment (Londres) Quality Status of the North Sea septembre 1987, p. 12.

(11) Umweltbundesamt, Jahresbericht (rapport annuel) 1985, p. 104 ; Jahresbericht (rapport annuel) 1986, p. 129. Les chiffres se réfèrent aux demandes autorisées.

(12) Commission d'Oslo, 9^e rapport annuel d'activité (1983 à 1984), Londres 1986, annexe 4, tableau 3.

(13) OCDE, « Données sur l'Environnement », Paris 1985, p. 71.

(14) Commission CEE, Mitteilung der Kommission, « Lage und Perspektiven der Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Gemeinschaft. Zweiter Bericht », KOM (87) 312 endg. du 29 juillet 1987, p. 43-44.

(15) Department of the Environment (Londres) Quality Status of the North Sea, septembre 1987, p. 180.

(16) Department of the Environment (Londres) Quality Status of the North Sea, septembre 1987, pp. 78 et ss.

Unies, envisagée pour 1972 à Stockholm, la Belgique, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni se sont mis d'accord sur une position commune en ce qui concerne le déversement des déchets en mer. Lors de la conférence d'Oslo en octobre 1971, un projet de « Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs », a été élaborée, révisée au cours de réunions d'experts et signée le 15 février 1972 à Oslo (17). En complément et presque en parallèle de la Convention d'Oslo, on s'est mis d'accord sur la diminution de la pollution de la mer à partir de la terre, ce qui a été scellé par la signature de la Convention de Paris en 1975.

Par contre, le Danemark s'opposait à l'ouverture de négociations d'adhésion à la Convention d'Oslo (18). Par conséquent, la CEE n'y a eu qu'un statut d'observateur. Des pays membres de la CEE, les suivants sont membres de la Convention d'Oslo : la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Espagne et le Portugal.

13. La Convention de Londres « sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets » concerne toutes les mers de la terre. Elle a été signée le 29 décembre 1972, et est entrée en vigueur en 1975. Tous les États membres de la CEE en font partie, à l'exception du Luxembourg. La Commission CEE annonçait en 1986, qu'elle demanderait au Conseil CEE de la mandater pour entamer des négociations en vue d'une adhésion de la CEE à la Convention (19) ce qu'elle a fait fin 1986.

14. La Convention de Helsinki du 22 mars 1984 vise « la protection du milieu marin de la zone de la mer Baltique. En 1977, le Conseil CEE mandatait la Commission CEE afin d'entamer des négociations en vue de l'adhésion de la CEE à cette Convention. Cependant, la Suède, une des parties contractantes de la Convention, s'y opposait (20). Ainsi, la CEE n'est pas membre de cette Convention, ni même d'ailleurs, observateur. La Convention a été ratifiée par le Danemark et l'Allemagne. Elle interdit tout déversement de déchets dans la mer Baltique, à l'exception de déblais de dragage.

15. La convention de Barcelone concernant la protection de la Méditerranée contre la pollution date du 16 février 1976. Elle est accompagnée d'un protocole qui règle « la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par des opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ». La CEE a ratifié la Convention et le Protocole (21). En outre, les États membres suivants sont parties contractantes de la Convention et de son Protocole : la France, la Grèce, l'Italie et l'Espagne.

16. Le déversement des déchets de toutes sortes, à l'exception des déblais de dragage, dans la mer Baltique, est interdit en vertu de la Convention de Helsinki. Pour le reste les trois autres Conventions sont structurées de la même façon. Une liste I (liste noire) énumère un nom-

bre de déchets et de matières dont le déversement en mer est interdit ; une liste II (liste grise) énumère des substances et des matières dont le déversement en mer exige un permis spécial. En ce qui concerne d'autres substances et matières, un agrément est nécessaire. Une annexe III indique les dispositions dont il convient de tenir compte lors de la délivrance des permis et agréments.

17. Au cours des années, les travaux dans le cadre de la Convention d'Oslo ont pris une importance primordiale. Le travail quotidien est effectué par la Commission d'Oslo, (dont les parties contractantes font partie) qui est assistée par un secrétariat. La Commission publie des rapports annuels sur la mise en œuvre de la Convention. La Convention de Londres, à vocation mondiale, est, avant tout, importante en ce qui concerne les déversements de déchets radioactifs, dont les problèmes sont régulièrement discutés au cours des réunions de cette Convention.

4. Les travaux communautaires

18. La Communauté a légiféré, en ce qui concerne les déchets, en mettant en place un nombre de directives générales (22). Aucune de ces directives ne mentionne expressément le déversement des déchets en mer. Cependant, les directives parlent de l'obligation qu'ont les États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer les déchets sans atteinte à l'environnement. Il semble que la question de savoir si ces directives générales sont d'application au déversement en mer, n'a jamais été posée. Pour des raisons de convenance, elle n'est pas davantage poursuivie ici.

19. En ce qui concerne les déchets provenant de l'industrie de dioxyde de titane, deux directives communautaires existent. Elles visent à surveiller, à mieux contrôler et à réduire graduellement les quantités de déchets qui sont déversées en mer ou qui sont rejetées en mer d'une autre manière (23). Jusqu'à présent, il n'existe pas encore d'obligation pour les États membres de réduire les quantités de déchets déversées ou rejetées.

20. En 1976 la Commission CEE soumettait au Conseil une proposition de directive communautaire, basée sur l'article 100 du traité CEE concernant le déversement des déchets en mer (24). La proposition visait la prévention et la diminution de la pollution marine par le déversement de certains déchets qui, selon la proposition, serait à interdire ; le déversement d'autres déchets serait soumis à une autorisation spécifique ou générale. Le Conseil des ministres de la Communauté a discuté la proposition entre 1976 et 1978 à plusieurs reprises ; cependant, ils ne sont pas parvenus à se mettre d'accord.

21. En 1985, la Commission a retiré sa proposition initiale et l'a remplacée par une nouvelle proposition basée sur les articles 100 et 235 du traité CEE (25). Avec l'entrée

(17) « Select Committee of the House of Lords », Seventeenth report, Dumping of waste at sea. Londres 1986, n° 10 à 13.

(18) S. Johnson - G. Corcelle, « L'Autre Europe Verte : la politique communautaire de l'environnement », Bruxelles 1987, p. 364.

(19) Question écrite 2612/85, JO CEE 1986, C 290, p. 1.

(20) « House of Lords, Seventeenth report, Dumping of waste at sea », Londres 1986 n° 8.

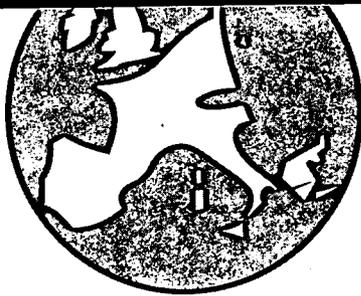
(21) JO CEE 1977, L. 240, p. 1.

(22) Directive 75/442 (déchets), JO CEE 1975, L. 194 p. 39 ; Directive 78/319 (déchets toxiques et dangereux), JO CEE 1978, L. 84, p. 43 ; Directive 84/631 (transport transfrontalier des déchets toxiques et dangereux), JO CEE 1984, L. 326, p. 31.

(23) Directives 78/176, JO CEE 1978, L. 54, p. 19 et 82/883, JO CEE 1982, L. 378, p. 1.

(24) JO CEE 1976, C. 40, p. 3.

(25) JO CEE 1985, C. 245, p. 23.



en vigueur de l'Acte unique européen, la base juridique de la proposition a changé ; dorénavant, elle est basée sur le seul article 130s.

Le Parlement européen (26) et le Comité économique et social (27) de la CEE ont donné leur avis à propos de cette proposition. Par la suite, la Commission a modifié sa proposition (28). Le Conseil des ministres n'a pas adopté la directive.

La proposition de directive communautaire vise de nouveau la prévention et la diminution de la pollution marine par le déversement de déchets en mer. Le « déversement » inclut expressément le placement de déchets dans le sol marin ou dans le sous-sol marin, le stockage provisoire et l'incinération.

22. La Convention de Barcelone ne règle pas l'incinération en mer. Les Conventions d'Oslo et de Londres ne contiennent pas de disposition expresse concernant l'immersion dans le sous-sol marin, tout comme la Convention de Barcelone. De même, le stockage provisoire n'est pas réglé par ces trois Conventions. Le titre de la proposition de directive parle de « déchets » tandis que les dispositions suivantes de la proposition contiennent expressément des règles concernant les « déchets et autres matières » qui sont définis comme suit dans l'article 2 (a) : « substances et matières de tout type, toute forme et toute nature ».

La Commission d'Oslo ne s'applique qu'aux « substances susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marine, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer ».

La Convention de Londres vise « l'immersion de déchets et d'autres matières susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme... » (suite comme à la Convention d'Oslo).

Au moins en ce qui concerne le libellé, le champ d'application de la proposition de directive est considérablement plus large. Selon la proposition de directive, il n'est pas important de savoir si le déchet est susceptible ou non de causer une pollution de la mer. La directive vise plutôt toute immersion de déchets. En contradiction avec cette approche, il y a la disposition de l'article 10 al. 4 qui demande aux États membres de réduire le déversement des déchets qui peuvent provoquer un dommage dans la mer. Il paraît cependant, que cette disposition ne vise que les déchets de la liste grise (annexe III de la proposition).

B — QUESTIONS SPÉCIFIQUES

1. Les déchets radioactifs

23. La directive ne prévoit pas d'exemptions pour certaines catégories de déchets. Pour cette raison il est surprenant de lire dans l'exposé des motifs de la Commission que la proposition ne vise pas les déchets radioactifs

dans le sous-sol marin (29). Le texte de la proposition de directive ne contient pas une telle limitation ; par conséquent une clarification s'impose.

La proposition de directive de 1976 incluait expressément les déchets radioactifs. Dans la Convention de Londres, l'immersion de déchets fortement radioactifs est interdite en vertu de la liste I ; les déchets faiblement radioactifs sont réglés par la liste II (permis spécifique requis). La Convention de Helsinki interdit le déversement de tout déchet dans la mer Baltique, la Convention de Barcelone interdit le déversement de déchets radioactifs dans la Méditerranée. La Convention d'Oslo ne mentionne pas les déchets radioactifs.

24. Il n'y a pas de critère précis concernant la distinction entre déchets fortement et faiblement radioactifs. Le deuxième rapport de la Commission CEE concernant les déchets radioactifs fait même une différence entre déchets faiblement actifs, moyennement actifs, déchets alpha et déchets fortement actifs (30).

En ce qui concerne l'élimination des déchets à radioactivité faible ou moyenne, il constate (31) :

« En ce qui concerne l'élimination en mer, la possibilité d'immersion dans la mer, telle qu'elle avait été pratiquée avant 1983 de façon régulière, n'est pas utilisée à présent ; cependant, cette forme d'élimination définitive semble être la forme la plus favorable du point de vue environnement pour quelques formes de déchets, tels que les déchets contenant du tritium. Une autre forme d'élimination qui a déjà été étudiée est le stockage provisoire ou définitif de déchets dans les installations sur le sol marin ».

En ce qui concerne les déchets fortement radioactifs, le rapport déclare (32) :

« Une solution de substitution possible, qui a cependant été beaucoup moins bien examinée, constitue le stockage dans les sédiments de la haute mer ».

25. Les parties contractantes de la Convention de Londres se mettaient d'accord, en 1983, de suspendre provisoirement et de façon volontaire le déversement en mer de déchets radioactifs, jusqu'à ce que de nouvelles études sur les effets de ces activités soient disponibles. Les résultats des recherches étaient disponibles en 1985, mais la suspension a été prolongée afin de permettre aux gouvernements d'examiner les résultats (33). Jusqu'à présent

(29) Kommission, « Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Einbringen von Abfällen ins Meer », KOM (85) 373 endg. du 12 juillet 1985, n° IV, p. 2.

(30) Commission CEE, Mitteilung der Kommission, Lage und Perspektiven Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Gemeinschaft. Zweiter Bericht. KOM (87) 312 endg. du 29 juillet 1987, passim.

(31) Commission CEE, Mitteilung der Kommission, Lage und Perspektiven der Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Gemeinschaft. Zweiter Bericht. KOM (87) 312 endg. du 29 juillet 1987, p. 43, n° III 2.

(32) Commission CEE, Mitteilung der Kommission, Lage und Perspektiven der Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Gemeinschaft. Zweiter Bericht. KOM (87) 312 endg. du 29 juillet 1987, p. 48 n° III 5.

(33) Les États membres de la CEE suivants ont voté en 1984 contre une prolongation de la suspension : Pays-Bas et Royaume-Uni. Lors du vote en 1985, concernant une prolongation ultérieure, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne ont voté en faveur de la prolongation, la France et le Royaume-Uni ont voté contre. La Belgique, la Grèce, l'Italie et le Portugal se sont abstenus. Voir S. Boehmer-Christiansen, an end to radioactive waste disposal at sea ? Marine Policy 1986, p. 118 et s. et note 8.

(26) JO 1986, C. 255, p. 158 et 1987, C. 190, p. 157.

(27) JO CEE 1986, C. 333, p. 12.

(28) Commission, Proposition modifiée de la Directive du Conseil concernant le déversement de déchets en mer, COM (58) 8 final du 7 janvier 1988.

(fin 1987) le déversement de déchets radioactifs en mer n'a pas été recommencé.

26. Dans son exposé de motifs de la proposition de directive, la Commission CEE annonce, que l'immersion de déchets radioactifs dans le sous-sol marin pourrait éventuellement faire l'objet d'une proposition de directive à un moment ultérieur (34).

Le Comité économique et social n'aborderait pas la question des déchets radioactifs. Par contre, le Parlement européen demandait dans son avis que la proposition de directive de la Commission soit modifiée pour interdire complètement le déversement de déchets radioactifs dans la mer (35). Cette prise de position constitue une confirmation d'autres prises de position du Parlement européen qui avaient exigé que le déversement de déchets radioactifs dans la mer soit interdit dans toute forme et de façon complète (36).

27. Parmi les États membres on semblait être unanime en 1984 pour estimer que la Convention de Londres, et non pas la Communauté, constitue le forum approprié pour les discussions et les décisions concernant le déversement de substances radioactives en mer (37). La Commission CEE qui n'a pas suivi le Parlement qui a proposé une interdiction concernant les déchets radioactifs, semble avoir abandonné l'idée d'une proposition législative quant au déversement de déchets radioactifs en mer. Böhmer-Christiansen (38) estime qu'il est possible, à long terme et au niveau mondial, qu'il y ait une résolution selon laquelle l'immersion de déchets radioactifs dans le sous-sol marin serait autorisée — sous contrôle international — mais qu'en contrepartie le déversement de déchets radioactifs dans la mer soit interdit.

2. L'incinération en mer

28. La proposition de directive admet l'incinération en mer pour les composés organohalogènes, pesticides, substances et matières qui ne sont pas reprises dans les annexes I (liste noire) et II (liste grise) et qui peuvent être incinérées sans dommage pour l'environnement marin, finalement pour les déchets qui contiennent les substances mentionnées ; cette liste reprend un protocole de la Convention d'Oslo visant l'incinération en mer. L'incinération demande une autorisation spécifique. Les États membres ne doivent pas autoriser l'incinération pour les substances et les matières pour l'élimination desquelles il existe des méthodes pratiques alternatives sur terre. A partir du 1^{er} janvier 1988, les États membres ne doivent plus donner de nouvelles autorisations pour l'incinération en mer. Le Conseil CEE décidera la date à laquelle l'incinération en mer sera définitivement arrêtée. La Commission ne donne pas d'explication pour ces propositions.

La proposition de directive de 1976 ne contenait pas encore de règle pour l'incinération de déchets en mer. Cette pratique est utilisée depuis la fin des années soixante par des navires spéciaux d'incinération. Comme les États signataires de la Convention d'Oslo n'étaient pas d'accord que l'incinération sur mer tombait dans le champ d'application de cette Convention, ils ont signé, en 1983, un protocole additionnel qui a été ratifié par les États membres communautaires suivants : France, Irlande, Portugal, Pays-Bas et Danemark.

29. Du point de vue environnemental, il y a en particulier les objections suivantes à l'égard de l'incinération en mer (39) :

1) Lors de l'incinération en mer, les émissions, en particulier des métaux lourds, dans l'atmosphère et dans la mer sont plus élevés que lors d'une incinération sur terre.

2) En cas d'accident de navire, le danger pour l'environnement marin est particulièrement considérable.

3) Il y a des difficultés à contrôler complètement le processus d'incinération en mer et l'élimination des résidus d'incinération.

4) La possibilité d'incinérer les déchets en mer de façon moins coûteuse diminue ou enlève l'incitation de développer et d'utiliser les moyens d'élimination des déchets sur terre.

Pour toutes ces raisons, les organisations de protection de l'environnement exigent depuis longtemps une interdiction complète de l'incinération en mer (40). Le Parlement économique et social demandait même que la directive fixe une date précise en vue de l'interdiction complète de l'incinération (41).

30. En contraste avec ces opinions le Select Committee de la House of Lords britannique qui a étudié la proposition de directive, est d'avis (prise de position détaillée) que l'incinération de déchets en mer est une forme appropriée de l'élimination des déchets (42). Il estime que la technique est bien à la pointe et est équivalente à la technique de l'incinération sur terre. La pollution atmosphérique est peu importante et le risque d'accident d'un navire est minime. La capacité d'absorption des eaux et la possibilité d'éliminer les déchets odorants constituent des avantages évidents qui s'ajoutent aux avantages financiers.

On reprendra en bas, numéro 46, la philosophie qui est à la base de cette argumentation. De façon générale, il convient de noter, que l'incinération de déchets sur terre ainsi que d'autres formes d'élimination de déchets constituent aussi un problème de capacité. On doute que les dépôts existants sur terre sont suffisants pour reprendre les déchets qui, à présent, sont incinérés en mer. Tant

(34) Commission CEE, « Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Einbringen von Abfällen ins Meer », KOM (85) 373 endg. du 12 juillet 1985, n° IV, 2.

(35) Parlement Européen, JO 1986, C. 255, p. 158 et 1987, C. 190, p. 157.

(36) Parlement Européen, Résolution du 17 mars 1984, JO CEE 1984, C. 104, p. 72, n° 8.

(37) Question écrite 2326/83, JO CEE 1984, C. 213, p. 8.

(38) An end to radioactive waste disposal at sea ? Marine Policy 1986, pp. 118 et s. et note 8.

(39) Voir p. ex. G. Bennett, « L'incinération en mer est-elle la solution au problème de l'évacuation des déchets toxiques ? L'environnement en Europe, (Bonn-Paris-Londres), juin 1986.

(40) P. ex. Bureau Européen de l'Environnement, prise de position du 19 février 1986. Le BEE groupe environ 70 organisations environnementales.

(41) Comité économique et social, JO CEE 1986, C. 333, n° 3.6.

(42) Select Committee of the House of Lords, Seventeenth report, dumping of waste at sea. Londres 1986, n° 79-85 et 96-101.



Substances	Convention de Londres	Convention d'Oslo	Protocole immersion Convention Barcelone	Proposition de Directive
1. Composés organohalogènes	x	x	x	x
2. Composés organostanniques	-	-	-	x
3. Mercure et ses composés	x	x	x	x
4. Cadmium et ses composés	x	x	x	x
5. Matériaux synthétiques et plastiques persistants	x	x	x	x
6. Pétrole brut et hydrocarbures	x	-	x	x
7. Substances susceptibles d'être cancérogènes	-	x	-	x
8. Composés acides et basiques déterminés	-	-	x	x
— composés issus des industries du Titane et de l'Aluminium	-	-	-	x
9. Matières produites pour la guerre biologique et chimique	x	-	x	x
— déchets fortement radioactifs	x	-	x	-
— déchets moyennement radioactifs	-	-	x	-
— boues de forage à base d'hydrocarbures et hydrocarbures liés aux déblais de forage	-	-	-	x
B — déchets et autres matières, telles que boues, dégoûts et déblais de dragage contenant des contaminants en traces (1 à 7 de ce tableau)	x	-	x	x

que la promotion de la réutilisation des déchets et l'agrandissement des installations d'élimination n'a pas eu lieu, la demande que l'incinération en mer reste autorisée, subsistera (43).

31. Lors de la deuxième conférence des États riverains de la mer du Nord (Londres 1987) on s'est mis d'accord sur un arrêt complet de l'incinération en mer, et ce jusqu'en 1995. Il reste à voir si cette intention politique sera réalisée dans les délais prévus ou si, éventuellement, elle conduira à des formes nouvelles d'incinération des déchets en mer, p. ex. à partir de plates-formes abandonnées.

3. Listes des substances dont le déversement est interdit (listes noires)

32. Comme indiqué, les Conventions d'Oslo, de Londres et de Barcelone contiennent chacune une liste de déchets et de substances, dont le déversement en mer est interdit. Ces listes se présentent comme suit (44) :

Les listes des différentes Conventions divergent entre elles. En 1979, un groupe scientifique, établi dans le cadre de la Convention de Londres, proposait que les substances qui étaient en même temps toxiques, persistantes et bioaccumulables, devraient figurer dans la liste I (liste

noire) ; les substances pour lesquelles seulement deux de ces critères étaient remplis devaient figurer dans la liste grise. Les États contractants ne parvenaient pas à trouver un accord sur cette proposition.

33. Comparant ces différentes listes noires, il convient de faire les observations suivantes :

1) La liste noire de la Convention d'Oslo contient cinq sections, la liste de la Convention de Londres, sept, celle de la Convention de Barcelone, neuf et la proposition de directive, dix.

2) Beaucoup plus important que cette différence plutôt formelle, est la clause dans le n° 8 de l'annexe I de la Convention de Londres.

Cette disposition se lit comme suit :

Les paragraphes 1 à 7 de la présente Annexe ne s'appliquent pas aux substances qui sont rapidement rendues inoffensives dans la mer par des processus physiques, chimiques ou biologiques, pourvu :

— qu'ils n'altèrent pas le goût des organismes marins comestibles,

ou

— qu'ils ne présentent pas de danger pour la vie de l'homme ni des animaux domestiques.

Selon cette disposition il n'y a donc aucune substance, même pas le mercure et ses composés, le cadmium et ses composés etc., dont le déversement en mer soit interdit. Une telle interdiction n'existe que dans le cas où le numéro 8 précité n'est pas d'application.

La Convention d'Oslo, celle de Barcelone et la proposition de la directive communautaire ne contiennent pas

(43) P. ex. Umweltbundesamt 1986, Jahresbericht (rapport annuel) 1986, p. 128.

(44) La liste est reprise de : Commission : proposition modifiée de Directive du Conseil concernant le déversement de déchets en mer, COM (88) 8 final du 7 janvier 1988.

de clause similaire au numéro 8 de la Convention de Londres précité. Selon ces conventions, le déversement de mercure ou de cadmium p. ex. est toujours et dans toutes les circonstances, interdit.

34. 3) En ce qui concerne les substances cancérigènes, l'approche choisie est assez variable. La Convention d'Oslo inclut ces substances dans la liste I lorsque les parties contractantes se sont mises d'accord sur le fait qu'elles sont cancérigènes lors de l'immersion en mer. Les Conventions de Londres et de Barcelone ne mentionnent pas les substances cancérigènes. La proposition de directive communautaire inclut les « substances dont il est prouvé qu'elles sont cancérigènes dans les eaux marines » (45).

Étant donné qu'une telle preuve ne paraît jamais avoir été faite pour aucune substance, cette formule semble peu réussie. Elle facilitera peut-être les discussions futures, sans avoir actuellement une importance pratique.

35. 4) Les composés acides et basiques, dont la composition et la quantité sont susceptibles d'affecter considérablement la qualité de l'eau marine, sont inclus dans les listes noires de la Convention de Barcelone ainsi que dans la proposition communautaire mais pas dans les Conventions de Londres et d'Oslo.

Ici le problème consiste à savoir avec précision, à partir de quand une quantité est susceptible d'influencer considérablement la qualité de l'eau marine. Du point de vue juridique, la mise en œuvre de cette disposition exige un examen extrêmement scrupuleux des conditions locales et du temps : en effet, lorsque la qualité des eaux — pour quelles quantités ? — n'est pas susceptible d'être affectée considérablement, le déversement n'est pas interdit, mais peut être autorisé.

36. 5) Seule la proposition de directive communautaire interdit l'immersion de composés organostanniques, de composés issus des industries du Titane et de l'Aluminium et des boues de forage à base d'hydrocarbures et d'hydrocarbures liés aux débris de forage. Les déchets mentionnés en dernier lieu sont notamment produits lors de l'activité des plates-formes, une activité qui, dans le passé, a souvent été considérée comme activité « sur terre » (46).

37. 6) La Convention d'Oslo ne donne pas d'indication concernant les contaminants de la liste I qui se trouvent en traces dans les déchets et autres matières. Les Conventions de Londres et de Barcelone ainsi que la proposition de directive, incluent les déchets et les matières qui contiennent des traces de substances de la liste I dans la liste II. Seule la proposition de directive donne une définition des contaminants en traces. Ce sont des quantités pour lesquelles il est scientifiquement prouvé qu'elles sont susceptibles de polluer l'environnement marin. Cette formule n'est pas réussie. En effet, l'administration appelée à autoriser un déversement devrait apporter la preuve qu'un déchet déterminé contient des contaminants en trace de la nature mentionnée ; en outre elle devrait prouver que la quantité existante est nocive pour l'environnement marin. Ici encore, une interprétation différente aura lieu d'une administration à l'autre.

La formule proposée par le Parlement européen est beaucoup plus convaincante (47). Les contaminants en trace sont les quantités pour lesquelles il est prouvé qu'elles ne peuvent pas polluer l'environnement. Une telle formule aurait pour conséquence, que p. ex. les boues d'épuration dans lesquelles se trouvent des traces de cadmium, ne pourraient être immergées en mer, à moins qu'il ne soit prouvé qu'elles ne sont pas nocives. Ainsi la charge de la preuve serait à celui qui souhaite immerger des déchets.

38. 7) Les composés organosiliciés ne peuvent pas être immergés en mer en vertu de la Convention de Barcelone ; par contre, la Convention d'Oslo, celle de Londres et la proposition de directive autorisent une telle immersion, pourvu qu'elle soit faite en vertu d'une autorisation spéciale.

4. Déchets et autres matières dont l'immersion en mer exige une autorisation spéciale (liste grise)

39. En ce qui concerne les déchets et les matières de la liste II (liste grise), la Convention d'Oslo énumère une série de substances (arsenic, plomb, cuivre, zinc et leurs composés, composés organosiliciés, cyanures, fluorures et pesticides). Suivent alors les conteneurs, et autres déchets volumineux susceptibles de constituer un sérieux obstacle à la pêche ou à la navigation. Ensuite, elle inclut dans la liste II les substances qui « bien que non toxiques par nature, peuvent devenir nocives en raison des quantités immergées, ou qui sont de nature à diminuer sensiblement les agréments ». Les déchets volumineux (conteneurs etc.) sont toujours à immerger en eau profonde (profondeur d'au moins 2 000 mètres, distance à la terre la plus proche au moins 150 milles marins).

40. La Convention de Londres mentionne dans sa liste II que seuls les déchets qui contiennent des « quantités notables » d'arsenic, plomb etc., sont englobés dans ces dispositions. Elle ajoute les composés organosiliciés. Lors de l'autorisation d'immersion de « grandes quantités » d'acides et de bases il « sera tenu compte », lors de la délivrance d'un permis, de la présence des substances chimiques mentionnées (arsenic, etc.) ainsi que du béryllium, du chrome, du nickel et du vanadium. La règle pour les conteneurs et les déchets volumineux est presque identique à celle de la Convention d'Oslo. On ne voit pas clairement, comment les autorités nationales interprètent les notions vagues de ces annexes.

La Convention de Barcelone mentionne, en ajout aux substances mentionnées par la Convention d'Oslo : le béryllium, le Vanadium, le sélénium, l'antimoine et leurs composés, les substances chimiques organiques synthétiques « susceptibles d'avoir des effets nuisibles », les composés acides et basiques « dont la composition et la quantité n'ont pas encore été déterminées » par la Conférence des États contractants et finalement les substances, qui bien que non toxiques par nature, peuvent devenir nocives en raison des quantités immergées, ou qui risquent de diminuer sensiblement les agréments ou de mettre en danger la vie humaine ou les organismes marins ou d'entraver la navigation ».

Ces définitions sont plus précises et tout dépend de leur interprétation.

(45) Commission CEE, JO CEE 1985, C. 245, p. 23, annexe 1.

(46) Voir J. Side, EEC proposes new dumping at sea directive, Marine Pollution Bulletin 1985, p. 462.

(47) Parlement européen, JO CEE 1986, C. 255, p. 166.



41. La proposition de directive communautaire suit presque complètement la liste II de la Convention de Barcelone. Son innovation la plus notable est l'article 10. Selon cette disposition, les États membres ne donnent plus, à partir du 1^{er} janvier 1988 de nouvelles autorisations pour l'immersion ou l'incinération en mer des substances ou des déchets de l'annexe II (liste grise).

En plus, les États membres réduisent, à partir du 1^{er} janvier 1990 pendant un délai de cinq ans, les immersions autorisées pour la liste II de dix pour cent par an par rapport à 1989, à l'exception toutefois de la ferraille et les déchets volumineux.

Les dates mentionnées étaient en relation avec l'article 20 de la proposition, selon lequel la directive entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 1986. Étant donné que la directive n'a pas été adoptée à ce jour et que son adoption n'est pas non plus prévisible, les dates mentionnées sont dépassées.

Quoi qu'il en soit, même si la disposition de l'article 10 est relativement vague — personne ne sait en effet, quelles quantités seront autorisées en 1989 ou dans une autre année future qui sera prise comme référence —, elle constitue un premier essai de fixation par voie législative d'une diminution de l'immersion de déchets en mer. Il reste à voir, si un tel essai, pour lequel le Parlement européen et le Comité économique et social ont marqué leur accord (48), sera approuvé par le Conseil des ministres de la CEE.

5. Les procédures d'autorisation

42. Avant toute délivrance d'un permis ou d'un agrément ou avant une autorisation d'immersion, les autorités responsables des États doivent s'assurer de la composition des déchets (49). La Convention d'Oslo ne spécifie pas d'avantage cette exigence. La Convention de Londres ajoute qu'il faut tenir compte de la « composition moyenne de la matière (par exemple, par an) ». Cette formule est également choisie par la Convention de Barcelone et par la proposition de directive. Une telle formule ne facilite certainement pas les connaissances quant à la composition des déchets. Même si la Convention d'Oslo n'exige pas que les États contractants fassent des communications quant à la composition des déchets, de telles informations sont, en fait, données. A ce propos, il importe de mentionner que selon la Commission d'Oslo, la moitié seulement des immersions autorisées par les États ont fait l'objet d'un contrôle quant à la nature et la composition des matières.

La directive communautaire prévoit que les États membres gardent les documents d'autorisation pendant au moins quatre ans et donnent à la Commission CEE des informations dans des cas spécifiques et sur sa demande. De plus, les États membres ont à faire rapport à la Commission une fois par an en ce qui concerne les immersions et les incinérations. La directive demande que la quantité totale des substances immergées dans la mer soit estimée (50). La Commission se charge de publier tous les

trois ans un rapport sur l'application de la directive, la première fois cinq ans après son adoption.

6. Modifications des listes I et II

43. Les modifications des listes pour l'immersion sont décidées selon la Convention d'Oslo, à l'unanimité de la Commission d'Oslo et après accord unanime des gouvernements des États contractants (51). La Convention de Londres prévoit que les amendements des listes soient décidés à la majorité des deux tiers des États contractants présents à la réunion. Ils deviennent effectifs pour tous les États contractants 100 jours après la décision, à moins qu'un État ait communiqué, endéans ce délai, qu'il refuse l'amendement. Dans ce cas, cet État n'est pas lié (52).

Le Protocole de la Convention de Barcelone exige une majorité de trois quarts de ses membres pour modification des listes I et II. Lors d'une modification, un délai est fixé pour l'entrée en vigueur de l'amendement ; avant la fin de ce délai, un État contractant peut informer la Convention qu'il n'accepte pas l'amendement. A la fin du délai, l'amendement entre en vigueur pour tous les autres États contractants (53).

La proposition de directive communautaire prévoit, pour un amendement des listes I et II, des décisions majoritaires de la Communauté qui sont prises, selon les circonstances, par la Commission ou par le Conseil (54). Dans ce contexte, il faut aussi mentionner l'article 130 t du traité CEE qui autorise tout État membre à adopter à tout instant des mesures plus strictes pour la protection de l'environnement. Ainsi, aucun État membre n'est obligé d'autoriser le déversement de déchets en mer.

II. — Deuxième partie : le droit communautaire et les législations nationales

1. Le traité CEE

44. En vertu de l'article 130 r paragraphe 4 du traité CEE : « La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément ».

Par conséquent, il importe d'examiner, si la Communauté économique européenne est compétente pour légiférer en matière de déversement de déchets en mer, ou si cette matière ne relève pas plutôt de la compétence des États membres.

L'article 130 r paragraphe 1 du traité CEE fixe comme objectif de la politique de la Communauté en matière d'environnement :

(48) Parlement européen, JO 1986, C. 255, p. 158 et 1987, C. 190, p. 157, Comité économique et social, JO CEE 1986, C. 333, p. 12.

(49) Convention d'Oslo, article 10 ; Convention de Londres, annexe III ; Convention de Barcelone, annexe III ; proposition de directive, annexe III.

(50) Commission CEE, JO CEE 1985, C. 245, p. 23, annexes VI et X.

(51) Convention d'Oslo, Article 18.

(52) Convention de Londres, article XV.

(53) Convention de Barcelone, article 17 et Protocole, article 14 al. 3.

(54) Commission CEE, JO CEE 1985, C. 245, p. 23, articles 16 et 18.

« — de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement ;
— de contribuer à la protection de la santé des personnes ;
— d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ».

Selon le paragraphe 2, l'action communautaire est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur. Selon le paragraphe 3, la Communauté tiendra compte, dans l'élaboration de ses actions, de certaines circonstances, à savoir :

- les données scientifiques et techniques disponibles ;
- les conditions régionales de l'environnement ;
- les avantages et charges d'une section ou d'une absence d'action ;
- le développement économique et social communautaire et régional.

45. On ne voit pas clairement ce que vise la clause du paragraphe 4 qui demande que la Communauté doit pouvoir « mieux » réaliser les objectifs de la politique de l'environnement. Ailleurs, l'auteur avait défendu la thèse selon laquelle la clause du paragraphe 4 doit être interprétée de façon politique et ne peut pas être comprise comme clause d'attribution de compétence (55).

Dans le cas du déversement de déchets en mer, on est confronté à une situation législative particulièrement propice, étant donné que la Communauté a identifié le problème depuis 1973 et que la Commission a déjà, en 1976, soumis au Conseil, une proposition pour une directive communautaire en la matière. Cependant, jusqu'à présent, une telle action communautaire n'a pas été réalisée. Par contre, les États membres ont, suite aux obligations qu'ils ont assumées en vertu des conventions internationales d'Oslo, de Londres, de Helsinki et de Barcelone, légiféré en la matière. Par conséquent, on examine ensuite, dans quelle mesure la protection de l'environnement marin, de la santé humaine et des ressources marines pourrait « mieux » être réalisée par une action législative communautaire que par la législation nationale des États membres. Pour des raisons pratiques, l'examen des législations nationales se limite à celles du Royaume-Uni, de la France, du Danemark, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Grèce et des Pays-Bas.

2. Faut-il déverser les déchets en mer ?

46. La proposition de directive n'aborde pas expressément la question de savoir si le déversement des déchets en mer constitue une pratique d'élimination acceptable. L'article premier mentionne comme objectif de la directive, la prévention et la diminution de la pollution marine ; par contre, le 4^e considérant mentionne l'obligation de « contrôler » le déversement des déchets. En ce qui concerne l'incinération, l'article 5, al. 4, prévoit que l'incinération ne doit constituer que la dernière alternative d'une élimination des déchets.

Cette disposition se lit comme suit :

« Les États membres n'autorisent pas l'incinération des substances et matériels, pour lesquels il y a des

méthodes pratiques alternatives de réutilisation et d'élimination sur terre ».

L'article 10, al. 4, de la proposition, déjà mentionné ci-dessus, part de l'idée que le déversement et l'immersion de substances de la liste II ne constituent pas en tant que tels une pollution nocive de la mer.

Par contre, l'exigence de réduire une diminution générale de l'immersion des substances de la liste II, prévue par l'article 10, al. 1 à 3 de la proposition, ne peut s'expliquer que par le fait qu'au moins en ce qui concerne les substances des listes I et II, tout déversement en mer est, en tant que tel, nuisible à l'environnement marin. En effet, il n'y a aucune raison visible pour justifier l'exigence de la diminution des quantités déversées. Force est donc de constater que l'approche générale choisie par la directive n'est pas claire.

47. Le Parlement européen proposait d'ajouter une disposition au texte de la directive qui obligeait les États membres à examiner d'abord les possibilités d'éliminer les déchets sur terre (56) :

« les États membres encouragent le développement de méthodes alternatives de traitement ou d'élimination sur terre sûres et faciles à contrôler, cherchent à réduire la quantité des déchets et encouragent leur réutilisation par l'utilisation de techniques appropriées avant d'envisager l'immersion et l'incinération en mer... Les autorités compétentes ne délivrent pas de permis autorisant l'immersion des déchets ou autres matières visées à l'annexe II s'il existe d'autres méthodes de traitement ou d'élimination sur la terre ferme qui soient plus sûres pour l'environnement ».

La justification de cette demande se trouve dans une autre résolution du Parlement européen : l'élimination sur terre est plus contrôlable et contient moins de risques inconnus ; en particulier elle n'est pas irréversible ; ainsi, le cas échéant, des mesures complémentaires restent possibles (57).

Dans un sens identique, le Comité économique et social demandait qu'une élimination des déchets devrait, « conformément au principe que les atteintes à l'environnement doivent être corrigées par priorité à la source, se faire là où les déchets sont produits, donc sur terre ; ce principe devrait s'appliquer notamment dans le cas où une élimination sur terre peut être effectuée sans porter atteinte à l'environnement et notamment sans dommage au sol ou aux eaux souterraines » (58).

48. La situation dans les États membres de la Communauté se présente comme suit : en Allemagne les déchets qui y sont produits doivent, en principe, y être éliminés (59). Par conséquent, la loi sur l'immersion des déchets en mer prévoit qu'une autorisation de déversement ne peut être accordée que lorsque les substan-

(56) Parlement européen, JO 1986, C. 255, pp. 158 et 1987, C. 190, p. 157.

(57) Parlement européen, résolution du 14 mars 1984, JO CEE 1984, C. 104, p. 72 sous Q.

(58) Comité économique et social, JO CEE 1986, C. 333, p. 12, n° 2.6.4.

(59) Gesetz du 27 août 1986.

(55) L. Krämer, « L'Acte unique européen et la protection de l'Environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1987, p. ???.



ces qui doivent être déversées ne peuvent pas être éliminées sur terre sans porter atteinte à la santé publique ou sans coûts disproportionnés (60). Lors de l'examen de la question quant au fait de savoir s'il y a des possibilités d'élimination des déchets sur terre, les considérations économiques jouent un rôle certain, comme p. ex. la construction et l'extension d'installations de réutilisation, l'utilisation de méthodes de production causant moins de déchets etc. « Le paramètre d'évaluation n'est pas la question, si une élimination en mer est, du point de vue coût, plus avantageuse qu'une élimination sur terre. Il faut plutôt examiner si, du point de vue d'une entreprise moyenne, il est économiquement acceptable d'éliminer sur terre ou non » (61).

Au Royaume-Uni, l'autorité responsable pour donner les permis et les agréments doit, lors de la délivrance du permis, examiner entre autres, s'il existe des possibilités pratiques d'employer une autre méthode de traitement des déchets (62).

La législation danoise ne contient pas de règle selon laquelle l'immersion des déchets en mer s'est autorisée que s'il n'y a pas de possibilité d'une élimination sur terre (63). En Italie, les dispositions législatives ne contiennent pas de dispositions qui prévoient, en priorité, une élimination des déchets sur terre (64). En France, celui qui demande une autorisation de déverser en mer, est tenu de justifier « le recours au procédé de l'immersion comme moyen d'élimination des déchets » (65). On trouve une supposition similaire aux Pays-Bas où le demandeur est tenu de donner des informations sur la possibilité d'éviter ou de limiter quantitativement le déversement des déchets en mer (66).

La Grèce connaît une interdiction générale de déverser les substances en mer ; le déversement est interdit en vertu de conventions internationales ratifiées par la Grèce (67). Étant donné que la Grèce a ratifié la convention de Barcelone, le déversement des substances de la liste I est complètement interdit. En ce qui concerne les substances de la liste II, le protocole de la Convention de Barcelone exige que les possibilités d'une élimination des déchets sur terre soient examinées.

49. L'auteur n'a pas de connaissance sur la pratique des autorités compétentes. En général, la construction d'installations d'élimination sur terre est une mesure qui exige des investissements financiers. Lorsqu'un État membre

ne favorise pas la construction de telles installations il peut invoquer le fait que des installations adéquates pour l'élimination des déchets sur terre, ne sont pas disponibles. Par conséquent, la politique de déchets des États membres est d'une importance primordiale. Une politique de gestion divergente des États membres conduira donc inévitablement à une approche divergente quant au déversement des déchets en mer d'une part et quant aux conditions de concurrence parmi les États membres et les agents économiques, d'autre part.

Sur le plan politique, la Belgique et l'Allemagne ont décidé que le déversement en mer des déchets provenant de la production de dioxyde de titane serait terminé à partir de 1989. En 1987, on avait demandé au Royaume-Uni, dans le cadre de la Commission d'Oslo, de se justifier quant à la continuation du déversement en mer de certains déchets industriels, malgré le fait que tous les autres États contractants acceptaient les coûts économiques plus élevés dans le cas de l'élimination de ces déchets sur terre (68).

Un essai de la Commission d'Oslo d'interdire complètement le déversement des déchets industriels et des boues d'épuration à partir de 1991, a été bloqué par un veto du Royaume-Uni et de l'Irlande (69).

3. Interdiction du déversement des substances de la liste I

50. La législation danoise ne contient pas d'interdiction générale pour les substances de la liste I. La loi prévoit qu'une autorisation d'immersion des substances de la liste I n'est donnée que dans des « circonstances très exceptionnelles ». La loi ne spécifie pas quand de telles circonstances existent (70).

La législation allemande ne connaît pas non plus une disposition qui interdit le déversement des substances de la liste I. Un tel déversement peut être autorisé lorsque (a) une élimination sur terre ne peut être faite sans porter atteinte à la santé publique ; (b) une élimination sur terre exige un coût économique disproportionné, (c) il n'y a pas de risque que le déversement modifie la qualité des eaux marines et porte ainsi un risque pour la santé humaine, la faune ou la flore marine, etc. La loi stipule qu'une telle atteinte à la qualité des eaux marines est existante lorsqu'on souhaite déverser des substances de la liste I. Dans un tel cas, elle rend le déversement des substances de la liste I possible, lorsque des « intérêts publics contraignants » plaident en faveur d'un déversement en mer (71).

En France, une autorisation pour déverser les substances contenues dans les listes I des conventions internationales ne peut pas être délivrée (72).

51. En Italie, la législation qu'une autorisation de déversement ne peut être donnée qu'en conformité avec les

(60) Loi du 11 février 1977 ; la loi parle de « Wohl der Allgemeinheit ».

(61) Salzwedel-Preusker, *Umweltschutzrecht und-verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn 1983, p. 129.

(62) Food and Environment Protection Act 1985, section 8 n° 2 « shall have regard to the practical availability of any alternative methods of dealing with them ».

(63) Loi 290 du 7.6.1972, modifiée par la loi 312 du 26.6.1975 ; loi 130 du 9.4.1980.

(64) Lois du 15.5.1976, n° 319 et du 24.12.1979, n° 650.

(65) Décret 82/842 du 29 septembre 1982, art. 9, n° 4.

(66) Loi du 5 juin 1975.

(67) Loi 743/1977, art. 3, n° 2.

(68) Voir *Marine Pollution Bulletin* 1987, p. 468.

(69) Voir *Marine Pollution Bulletin* 1987, p. 468.

(70) Loi du 7.6.1972, sect. 5, al. 2 ; loi du 9.4.1980, sect. 28, parle de « circonstances particulières ».

(71) Loi du 11.2.1977, article 2, al. 4 « Zwingende öffentliche Interessen ».

(72) Décret du 29.9.1982, art. 2.

dispositions des conventions internationales ratifiées par l'Italie. Selon cette formule, une autorisation de déverser les substances de la liste I est illégale. La loi ne précise pas les conséquences d'un non-respect des dispositions internationales ; elle n'indique pas non plus ce qui se passe en cas de divergence des dispositions internationales.

La Grèce connaît une interdiction générale de déverser en mer des substances qui ne doivent pas être déversées en vertu des conventions internationales ratifiées par la Grèce.

Au Royaume-Uni tout déversement de substances en mer doit être autorisé. Il n'y a pas de dispositions législatives qui interdisent aux autorisés compétentes de donner une autorisation pour les substances de la liste I.

Aux Pays-Bas, la loi du 5 juin 1975 prévoit une interdiction de déversement des déchets qui sont repris dans une liste positive ; cette liste positive correspond à celle de la Convention d'Oslo. La loi permet que des exceptions à cette interdiction peuvent être prévues par décret, mais aucun décret ne paraît avoir été arrêté (73).

4. Les contaminants en traces

52. Au Danemark, une autorisation de déverser des déchets dans lesquels se trouvent des substances de la liste I peut être accordée même en absence de circonstances particulières, à condition qu'il s'agisse de quantités insignifiantes et que les substances n'aient pas été ajoutées aux déchets en vue de leur immersion en mer (74).

Aux Pays-Bas et en France, l'interdiction de déverser n'est pas d'application, lorsque les substances interdites n'existent qu'en traces et qu'elles n'ont pas été ajoutées aux déchets en vue de l'immersion en mer (75).

Le droit britannique ne contient pas de dispositions pour les contaminants en traces. En Allemagne, une circulaire administrative publiée prévoit un examen cas par cas pour savoir si un déchet qui contient des traces de substances de la liste I peut faire l'objet d'une autorisation (76). L'Italie et la Grèce se réfèrent aux conventions internationales.

Aucune des dispositions législatives ou réglementaires nationales définit ce qu'il faut comprendre par contaminants en trace ou par les expressions correspondantes. Elles renvoient ainsi de nouveau à la pratique administrative.

Pour les substances de la liste II les Conventions de Londres et d'Oslo prévoient l'exigence d'agrément, lorsque les substances énumérées (arsenic etc.) se trouvent dans des quantités importantes dans les déchets immergés. Cette quantité a été fixée par les États contractants de la Convention d'Oslo à 0,1 % du poids des déchets à éliminer, pour le plomb et ses composés ainsi que pour les

pesticides à 0,05 % (77). Dans la législation nationale on ne trouve pas de trace de cette décision. Ainsi l'administration décide l'application de cette décision.

5. Définitions

53. D'une manière générale, les législations des États membres ne contiennent pas de définition plus précise que les conventions internationales. La discussion précédente a déjà fait état d'un grand nombre de notions générales ou de définitions qui sont susceptibles d'être interprétées par l'administration nationale ou régionale de chaque État membre. On ajoute donc simplement que le déblais de dragage fait généralement partie des déchets qui tombent sous le champ d'application de la législation nationale ou internationale. Cependant, la législation néerlandaise prévoit que les déblais de dragage du sol marin ne doivent pas être autorisés, dès lors que ces déblais sont simplement transportés ailleurs dans la mer (78).

6. La gestion

54. Les États membres qui sont parties contractantes de la Convention d'Oslo, font régulièrement rapport à la Commission d'Oslo, installée par la Convention. La Commission d'Oslo publie un rapport annuel qui est basé sur ces communications nationales. Étant donné que les secrétariats des Conventions de Londres et de Barcelone ne publient pas de rapport sur le déversement des déchets en mer, les rapports de la Commission d'Oslo constituent, en pratique, la seule source accessible sur la pratique des États.

Au niveau national, seuls les Pays-Bas semblent connaître une disposition législative qui demande à l'administration de faire annuellement rapport sur le déversement des déchets en mer (79). L'auteur ignore si ces rapports sont établis et s'ils sont publiés.

7. Évaluation

57. Cet examen, nécessairement incomplet, permet de tirer les conclusions suivantes quant à la question si la Communauté sait, par une législation communautaire, « mieux » protéger l'environnement que les États membres pris isolément :

1) Il ne peut pas y avoir de doute que la situation juridique dans les États membres est très différente et très peu transparente. On n'a ni uniformisé les dispositions divergentes des différentes conventions internationales, ni entamé la transformation de ces dispositions complètement et correctement dans le droit national.

58. 2) Une évaluation correcte de la mise en œuvre des conventions internationales et, le cas échéant, des législations et des réglementations nationales ne peut être faite que par un examen soigneux de la pratique administrative des États membres. Si les textes législatifs internationaux et nationaux sont largement équivalents, ils sont en même temps pleins d'expressions générales, de notions

(73) Loi du 5.6.1975, art. 3, al. 2.

(74) Loi du 7.6.1972 sect. 5, al. 3, section 28 de la loi du 9.4.1980 parle de « petites quantités ».

(75) Pays-Bas, loi du 5.6.1975, art. 3 ; France, décret du 29.9.1982, art. 2, al. 1.

(76) Verwaltungsvorschrift du 22.12.1977, GMBL. 1978, p. 47, n° 4.3.1.

(77) Commission d'Oslo, 9^e rapport annuel d'activité (1983 à 1984), Londres, 1986, n° 30 et s.

(78) Commission d'Oslo, 9^e rapport annuel d'activité (1983 à 1984), Londres 1986, pp. 5 et 29 et ss.

(79) Loi du 5.6.1976, art. 18.



susceptibles d'être interprétées dans un sens plus favorable à l'environnement — ou moins favorable à ce milieu. La gestion administrative, le contrôle quotidien et la surveillance scrupuleuse de l'environnement marin sont donc plus importants que l'existence de telle ou telle dispositions législatives dans un texte national.

59. 3) La situation actuelle est, de plus, accentuée par le fait que ce sont seulement les administrations nationales qui connaissent les données juridiques et factuelles se référant au déversement des déchets en mer. Ce sont elles qui sont en mesure de répondre en détail en ce qui concerne les autorisations données, les conditions liées à ces autorisations les contrôles effectués concernant les déchets d'une part, le milieu marin d'autre part, les dispositions prises pour veiller au respect des dispositions des annexes III des Conventions internationales, etc.

60. 4) Selon l'article 130 r, un des principes fondamentaux de la politique communautaire de l'environnement est le principe de la prévention. Par conséquent, une disposition communautaire doit répondre à la question s'il convient d'éviter dans la mesure du possible, l'immersion des déchets en mer. A présent, c'est chaque État membre qui décide lui-même, si et dans quelle mesure il souhaite appliquer le principe de la prévention des immersions de déchets. Les conventions internationales, malgré leurs titres, ne décident rien sur ce problème.

61. 5) Ceci devient évident lorsqu'on se demande si on peut aussi autoriser une immersion en mer lorsqu'il y a des alternatives pratiques d'élimination de déchets sur terre. A présent, c'est chaque État membre lui-même qui décide ce qui constitue une alternative pratique.

Du point de vue communautaire, il est fâcheux de devoir constater qu'une alternative pratique dans un État membre n'est pas considérée comme une alternative pratique dans un autre. Cette situation a pour conséquence de faire apparaître des charges économiques différentes d'un État membre à l'autre, ce qui amène des distorsions de concurrence.

62. 6) Le raisonnement mentionné sous (3) ci-dessus vaut également pour les atteintes à l'environnement marin intervenues jusqu'à maintenant et leur évaluation. Étant donné que la nature meurt en silence, les preuves scientifiques qui sont au-dessus de toute contestation, ne peuvent guère être données pour des dommages écologiques, que ce soit pour des dommages locaux, régionaux ou pour des dommages affectant toute une mer. Tant que la recherche marine n'est pas en mesure de fournir aux hommes politiques et aux juristes des résultats scientifiques incontestables, l'évaluation juridique divergera. D'autant plus il est nécessaire d'arriver à un consensus sur la portée de la notion juridique d'« action préventive ».

63. 7) Le déversement des déchets en mer par navires et avions constitue un problème de pollution marine d'une part, de l'élimination des déchets d'autre part. Les dispositions communautaires ne peuvent pas se limiter à chercher des solutions sectorielles ou partielles.

64. 8) L'élaboration des dispositions législatives communautaires ne suffit donc pas. La Communauté doit s'assurer que les dispositions communautaires éventuelles sont respectées. A travers tout cet exposé, on peut tirer la conclusion que c'est moins le texte législatif qui

importe, mais la volonté politique (communautaire) qui se manifeste dans un texte législatif assurant une protection appropriée de l'environnement marin d'une part, et une gestion intégrée et continue de la mise en œuvre des textes législatifs d'autre part.

Vues les fonctions actuelles du secrétariat de la Commission d'Oslo, on pourrait penser laisser la gestion de la mise en œuvre à la Commission d'Oslo. Cependant, de telles réflexions exigent de nouveau des décisions d'ordre politique qui ne peuvent plus être abordées ici.

65. 9) La question de savoir si la protection de l'environnement marin peut être mieux assurée par une action communautaire que par la continuation de la situation actuelle, dépend du contenu de la législation communautaire et de la gestion de la mise en œuvre d'un tel texte juridique d'autre part. Or, ce sont les États membres qui décident, selon l'article 130s, du contenu de la réglementation communautaire ainsi que de la gestion ultérieure. Cette conclusion confirme donc la thèse que l'article 130r paragraphe 4 n'est pas de nature juridique, mais avant tout de nature politique. Au Moyen-Âge, la formule utilisée pour évaluer la légitimité d'un roi était : « rex eris, si recte agis ». La Communauté économique européenne en matière de déversement des déchets en mer et de pollution marine, sait faire mieux, lorsque les États membres en décident ainsi.

10) Les objections des États membres contre la proposition de directive communautaire semblent se résumer à ce que la proposition ne constitue qu'une répétition de ce qui a été réglé par les conventions internationales et que ces conventions permettent des actions plus flexibles.

En ce qui concerne la répétition il a déjà été souligné que des règles uniformes et contraignantes pour le déversement de déchets en mer n'existent pas en pratique. Et il dépend des États membres que la Communauté se dote de dispositions plus favorables à l'environnement.

En ce qui concerne la flexibilité des conventions, il est à souligner que les États restent, sous le régime des conventions complètement maître chez eux. Ils ne décident pas seulement, si et dans quelle mesure ils veulent diminuer ou interdire le déversement de déchets en mer, mais aussi quelles informations ils transmettront aux secrétariats des organisations internationales. Un contrôle mutuel et interdépendant des États, qui est théoriquement possible, se réalise tout au plus au niveau des administrations, mais pas en public. Les différences dans les conditions de concurrence sont tolérées, sans qu'il existe un mécanisme quelconque pour diminuer de telles différences. Il s'agit d'une question politique et non plus d'une question de droit si la liberté des mers d'une part et la souveraineté nationale d'autre part, vont si loin que la situation actuelle puisse continuer d'exister dans une Communauté économique européenne qui s'est dotée d'une politique de l'environnement. On pourrait au moins imaginer que des idées d'une solidarité et d'une intégration communautaire gagnent en importance.

11) Depuis 16 ans, la Communauté s'occupe du problème du déversement des déchets en mer. Depuis 12 ans, une proposition de texte législatif existe. Ces efforts n'ont pas abouti à une diminution des quantités de déchets déversés en mer. Il reste à voir si les efforts actuels aboutiront ; à ce propos, le passé n'invite pas à l'optimisme.

LA JURISPRUDENCE ITALIENNE CONCERNANT LE DROIT EUROPÉEN (ANNÉES 1984-1987)

M. Enrico TRAVERSA *

Membre du service juridique de la commission des
Communautés européennes, inscrit au tableau des avo-
cats et avoués des administrations italiennes

Pendant longtemps les tribunaux italiens ont tenu une position singulière quant aux rapports entre droit communautaire et droit national, position aboutissant à la négation de la supériorité de celui-là. La revue avait en 1981 souligné cette singularité au regard de la jurisprudence d'autres cours supérieures. Depuis l'arrêt Granital de 1984, un revirement s'est opéré et ces deux dernières années la jurisprudence italienne a rejoint une certaine orthodoxie quant à la primauté du droit communautaire et manifesté une certaine ouverture quant à la reconnaissance de l'effet direct des directives. Il nous a paru intéressant de faire le point de ces quelques années de jurisprudence ponctuée par de plus larges recours au renvoi préjudiciel à Luxembourg.

1. L'arrêt n° 170 du 8 juin 1984 représente un revirement d'importance fondamentale (1) dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne dans le domaine des relations entre le droit national et le droit communautaire.

La question posée à la Cour constitutionnelle portait sur la compatibilité du DPR (décret du président de la République) n° 695 du 22.9.78, limitant l'application d'une facilité donnée en matière de paiement des prélèvements agricoles sur les importations de céréales effectuées après une certaine date, avec les articles 17 paragraphe 1 du règlement du Conseil 19/62 et 15 paragraphe 1 du règlement du Conseil 120/67 concernant lesdits prélèvements communautaires. Il s'agissait par conséquent d'un conflit entre des règlements communautaires (c'est pourquoi la Cour constitutionnelle se réfère dans son arrêt uniquement à des dispositions de droit communautaire « directement applicables ») et une réglementation nationale postérieure.

Antérieurement à cet arrêt (v. notamment arrêts 183/1973 et 232/1975) la Cour constitutionnelle italienne avait constamment refusé de reconnaître aux juges (ordinaires) le pouvoir d'écarter eux-mêmes directement l'application des lois nationales incompatibles avec des actes communautaires antérieurs : le seul remède qui avait été laissé au juge était de saisir la Cour constitutionnelle pour faire déclarer la loi litigieuse contraire à l'article 11 de la Constitution italienne, qui prévoit la possibilité de limiter la souveraineté de l'État en vue de la participation de l'Italie à des organisations internationales. Le conflit entre droit national et droit communautaire était en d'autres termes adapté aux règles du système institutionnel italien — selon lequel le juge n'a pas le pouvoir de « juger » la constitutionnalité des lois — au motif que l'article 11 de la Constitution italienne conférait un rang constitutionnel à toutes les dispositions de droit communautaire.

Dans l'arrêt du 8 juin 1984, la Cour fonde son argumentation sur une prémisse différente : « La distinction entre notre ordre juridique (italien) et celui de la Communauté implique que la réglementation en question (les règlements 19/62 et 120/67) n'est pas insérée dans le droit interne et n'est pas non plus assujettie au régime juridique prévu pour les lois de l'État » (c'est nous qui soulignons).

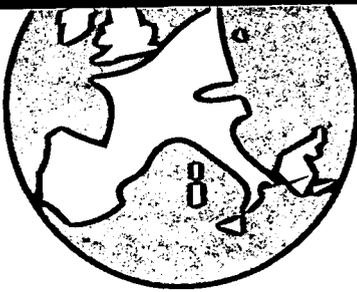
Cette affirmation de principe, entraîne plusieurs conséquences.

La première est que l'effet découlant de l'existence du règlement communautaire n'est pas celui d'abroger « ... la disposition nationale incompatible, mais d'empêcher que cette disposition puisse être prise en considération pour la solution du litige pendant devant le juge national » (point 4 de l'arrêt).

L'autonomie, bien que « coordonnée » des deux ordres juridiques implique aussi que : « la loi interne n'interfère

(*) Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que son auteur.

(1) Cette importance explique les nombreux commentaires dont l'arrêt 170/1984 a fait l'objet dans les revues juridiques italiennes les plus connues : Sperduti « Una sentenza innovativa della Corte Costituzionale sul diritto comunitario », in *Rivista dir. internaz. priv. e proc.* 1984, p. 263 ; Tizzano « La Corte costituzionale e il diritto comunitario : vent'anni dopo... », in *Foro italiano* 1984, I, p. 2063 ; Sotgiu « L'applicabilità diretta del diritto comunitario », in *Giustizia civile* 1984, I, p. 2359 ; Berri, « Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee », in *Giurisprudenza italiana*, 1984, I, 1, p. 1521 ; Maresca « Prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno » in *Diritto e pratica tributaria*, 1984, II, p. 1073 ; Gemma « Un'opportuna composizione di un dissidio » in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, p. 1222 ; Ciaurro « Ancora sul conflitto fra leggi nazionali e regolamenti comunitari », *ivi*, 1985, p. 155 ; Gaia, in *Common Market Law Review* 1984, p. 764 ; Capelli « Una sentenza decisiva sui rapporti tra norme CEE e leggi nazionali » in *Rivista di diritto comunitario e degli sc. int.*, 1984, p. 193. Voir aussi *Cahiers de droit européen*, 1986, p. 183, avec commentaire de J.-V. Louis, pp. 193-202.



pas dans le domaine réglementé par cet acte (le règlement communautaire), domaine qui relève entièrement du droit communautaire » (point 5 de l'arrêt).

La conclusion que la Cour constitutionnelle tire de cette nouvelle approche fondée sur la notion de « répartition des compétences » ne pourrait pas être plus claire : « Le règlement communautaire doit dès lors toujours être appliqué, soit qu'il suive, soit qu'il précède dans le temps les lois ordinaires (2) incompatibles avec celui-ci : le juge national, lorsqu'il est saisi d'une question portant sur l'application du règlement communautaire, pourra se prévaloir de l'aide que l'instrument de la question préjudicielle d'interprétation au titre de l'article 177 du traité lui offre » (point 6).

La Cour constitutionnelle reconnaît finalement qu'on pourrait déceler une différence entre la prémisse de son raisonnement et celle qui est utilisée par la cour de justice des Communautés européennes (intégration, et non pas distinction, des ordres juridiques nationaux et de l'ordre juridique communautaire dans un seul système de droit) (3). La conclusion à laquelle les deux hautes juridictions parviennent semble néanmoins la même, aux yeux de la Cour constitutionnelle, à savoir que « le règlement communautaire est toujours et immédiatement appliqué par le juge italien, même en présence de dispositions incompatibles de droit interne » (point 6 de l'arrêt en question).

C'est une conclusion assez révolutionnaire pour le système juridico-institutionnel italien, qui est fondé sur le principe du « contrôle centralisé » de la constitutionnalité des lois au moyen d'une institution spécialement conçue (la Cour constitutionnelle) : c'est la première fois en effet que l'on confère à tout juge, du juge de paix (« conciliatore ») jusqu'à la Cour de cassation, le pouvoir considérable de décider, en présence d'un règlement communautaire, non seulement « d'après la loi » mais aussi, au besoin, de la « validité » des lois.

2. La Cour constitutionnelle a étendu ultérieurement le principe énoncé dans l'arrêt n° 170/84 — reconnaissant la primauté et l'effet direct du droit communautaire en raison de son autonomie à l'égard du droit national — aux principes généraux du droit communautaire établis par la jurisprudence de la cour de justice des Communautés européennes (arrêt n° 113 du 23 avril 1985). Appelée à se prononcer sur la compatibilité de la loi n° 873 du 27 novembre 1982, relative à la procédure de remboursement des taxes indûment perçues par l'État italien, avec les affirmations formulées par la Cour de justice dans l'arrêt rendu le 9 novembre 1983 (affaire 199/82, *Administration des finances de l'État italien c/S. Giorgio SpA*, Rec. 1983, p. 3595) concernant les limites au pouvoir des États membres de fixer les conditions de fond et de forme pour réclamer ledit remboursement, la Cour constitutionnelle a précisé que les principes généraux du droit communautaire énoncés par la Cour de justice satisfont aux mêmes exigences d'applicabilité directe que les règlements communautaires : il appartient par conséquent au juge devant

lequel le litige est pendant d'apprécier la conformité du droit italien (en l'espèce : la règle de la preuve qui fait peser sur le contribuable la charge d'établir que les taxes indûment payées n'ont pas été répercutées sur d'autres sujets) avec les principes généraux du droit communautaire et, dans la négative, d'écarter l'application de la loi italienne en question.

La question de la constitutionnalité a dès lors été déclarée irrecevable.

3. L'arrêt 113/85 n'est qu'un des exemples de la manière rigoureuse dont la Cour constitutionnelle a, après son arrêt n° 170 du 8 juin 1984, appliqué le principe de la compétence du juge de l'affaire au principal pour écarter directement, sauf recours à l'interprétation préjudicielle de la Cour de justice, la loi nationale postérieure contraire aux dispositions du droit communautaire ou aux principes généraux établis par voie jurisprudentielle par la même Cour de justice.

Ainsi, la Cour constitutionnelle a déclaré irrecevables plusieurs questions relatives à la conformité avec la constitution italienne d'une réglementation nationale, questions qui en réalité concernaient la compatibilité de cette réglementation avec le droit communautaire :

a) arrêt n° 47 du 22 février 1985, portant sur une disposition de loi italienne sur le blocage généralisé des prix, qui visait le prix de l'huile d'olive ;

b) arrêt n° 48 du 22 février 1985, concernant les modalités de paiement des prélèvements à l'importation de céréales fixées dans le DPR (Décret du président de la République) n° 695/1978, qui avait déjà fait l'objet de l'arrêt de principe n° 170/1984 ;

c) ordonnance n° 81 du 20 mars 1985, qui vise la réglementation italienne (décret-loi n° 282-1978) sur le prélèvement de coresponsabilité sur la production de lait et la prétendue incompatibilité de celle-ci avec les règlements (CEE) n° 1079/77 et (CEE) n° 1822/77 du Conseil ;

d) ordonnance n° 118 du 23 avril 1985, relative au décret-loi n° 688/1982 (v. arrêt n° 113 du 23 avril 1985, évoqué ci-dessus) qui impose au contribuable la charge de prouver, moyennant une preuve documentaire, que la taxe indûment payée dont il demande le remboursement n'a pas été répercutée sur d'autres sujets.

Dans tous les cas, la Cour constitutionnelle, en se désaisissant de la question de la constitutionnalité, a explicitement invité le juge qui avait soulevé la question à résoudre le litige pendant devant lui en faisant application *exclusive* des actes communautaires ou de la jurisprudence de la Cour de justice régissant la matière, la loi nationale étant à considérer « *tamquam non esset* ».

4. Cette nouvelle orientation de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a été suivie par un nombre assez important d'arrêts de la Cour de cassation italienne, où celle-ci a fait systématiquement usage de la faculté de constater directement l'incompatibilité de la loi nationale avec le droit communautaire et d'en écarter ainsi l'application aux cas qui lui avaient été soumis.

Ainsi, on peut dire que la disposition (article 19) du décret-loi n° 688/82 qui, comme on l'a déjà remarqué ci-dessus, fait peser sur le contribuable la charge de la preuve que l'impôt indûment perçu par le Trésor n'avait pas été répercuté sur le prix du produit, est désormais lettre morte dans l'ordre juridique italien à cause de la violation flagrante des principes généraux du droit communautaire

(2) Il existe aussi en droit italien des lois constitutionnelles qui ont un rang égal à celui des dispositions de la constitution. Ces lois constitutionnelles sont soustraites au pouvoir d'annulation de la Cour constitutionnelle.

(3) La Cour constitutionnelle ne précise pas les arrêts d'où elle déduit cette supposée position de principe de la cour de justice des Communautés européennes.

énoncés par la Cour de justice dans les arrêts qu'elle a rendus le 10 juillet 1980 (affaires 811 et 826/79 « Ariete » *Rec.* 1980, p. 2545) et le 9 novembre 1983 (affaire 199/82 précité) (4). La Cour de cassation est parvenue à cette conclusion *sans même soulever* de questions préjudicielles d'interprétation au titre de l'article 177 du traité. De même, la Cour de cassation, dans ses arrêts n° 514 du 27 janvier 1986, n° 3195 du 15 mai 1986, n° 7422 du 12 décembre 1986, n° 1792 du 12 février 1987 et n° 2037 du 26 février 1987, a exclu que la réglementation italienne en matière de perception des droits de douane (DPR n° 695/1978, qui avait fait l'objet de l'arrêt n° 170/1984 de la Cour constitutionnelle largement cité ci-dessus, puisse limiter l'application du règlement du Conseil n° 19/1962 aux importations de produits agricoles réalisées après 1976.

5. La jurisprudence récente des tribunaux italiens montre en revanche beaucoup d'hésitation en ce qui concerne la reconnaissance d'un « effet direct » des dispositions contenues dans des directives, bien entendu dans les cas où, à cause de l'existence d'une réglementation nationale apparemment incompatible ou à cause d'une absence de réglementation, un tel problème se pose. La Cour constitutionnelle n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur ce point après le « revirement » de jurisprudence de juin 1984. On peut néanmoins déduire de certains passages de l'arrêt n° 170/1984 et de l'arrêt n° 113/1985 que la Cour constitutionnelle n'exclut pas *a priori* que le juge puisse écarter l'application du droit national lorsqu'il n'est pas compatible avec les dispositions d'une directive à laquelle on peut reconnaître, d'après les critères énoncés par la Cour de justice, un effet direct : selon la Cour constitutionnelle, en effet, la loi nationale ne saurait interférer dans un domaine régi par la réglementation (« normative ») communautaire, « dans la mesure où celle-ci s'avère parfaite et susceptible d'être directement appliquée par le juge national ». Il appartiendrait dès lors à ce juge d'apprécier, éventuellement après avoir soumis une question d'interprétation à la Cour de justice, si une disposition d'une directive présente ce caractère d'applicabilité directe.

6. Les quelques décisions de la Cour de cassation et des juges administratifs en la matière font état de graves réticences sur ce point. Dans ses arrêts n° 4686 du 21 juillet 1981 et n° 5266 du 7 octobre 1981, la Cour de cassation a affirmé clairement que les directives communautaires ne lient que les États et sont dépourvues de tout effet direct à l'intérieur de l'ordre juridique national. De plus, le deuxième de ces arrêts ajoute que la directive ne saurait pas imposer une interprétation de la disposition nationale autre que celle qui découle du texte et de la ratio de celle-ci ; la directive *peut* tout au plus représenter un des divers critères d'interprétation de la loi nationale. Toute divergence éventuelle entre la disposition nationale et la directive — poursuit la Cour de cassation — « relève de la responsabilité internationale de l'État ».

(4) Voici la liste complète des arrêts de la Cour de cassation qui tranchent dans un sens favorable au droit communautaire la question relative au conflit entre celui-ci et le décret-loi 688/1982 : n° 5129 du 18 octobre 1985, n° 5235 du 24 octobre 1985, n° 2144 du 26 mars 1986, n° 2145, même date, n° 2339 du 4 avril 1986, n° 2415 du 7 avril 1986, n° 2425, même date, n° 2717 du 16 avril 1986, n° 3061 du 7 mai 1986, n° 3339 du 20 mai 1986, n° 4063 du 18 juin 1986, n° 4369 du 3 juillet 1986, n° 4761 du 25 juillet 1986, n° 6131 du 18 octobre 1986, n° 560 du 22 janvier 1987, n° 634 du 23 janvier 1987.

Cette crainte apparente d'affronter (et de résoudre avec l'aide éventuelle de la Cour de justice) le problème du conflit entre législation interne et directive figure aussi dans une décision du Conseil d'État (n° 504 du 6 mai 1980) qui, dans une affaire portant sur la légalité d'un arrêté du ministre de la Santé en matière de produits cosmétiques, a soigneusement évité de prendre position sur la question concernant la transposition en droit italien de la directive 76/768/CEE relative, précisément, aux produits cosmétiques : « Relève de la compétence des Cours internationales (sic) tout litige concernant l'obligation d'un État d'adapter sa législation aux directives CEE ». Il est préoccupant de voir que cette affirmation a été répétée littéralement par le Tribunal administratif régional (TAR) du Latium dans sa récente décision n° 165 (1^{re} chambre) du 6 février 1986, c'est-à-dire bien après l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 170/1984. Cette affaire était relative à la conformité d'un arrêté du ministre de la Santé à la directive 80/777/CEE sur l'étiquetage des eaux minérales. Selon le tribunal « les directives lient le gouvernement seulement en vertu des dispositions internes de transposition ». Partant de la même prémisse, le TAR des Marches (déc. n° 116 du 10 avril 1985) a précisé que « les directives ne sauraient pas primer les dispositions internes et l'administration doit tenir compte de ces dernières uniquement, aussi longtemps que l'État membre n'a pas arrêté les dispositions d'application (de la directive) ».

De plus, le TAR des Marches a ajouté qu'« aucune directive communautaire ne peut être transposée dans l'ordre juridique régional sinon par le truchement d'une loi nationale qui fixe les principes et les critères auxquels les régions doivent se conformer » (5). Dans la mesure où cette position serait confirmée par le Conseil d'État, elle pourrait entraîner des conséquences fâcheuses dans un État régional tel que l'Italie, à savoir que l'action de certains parlements ou exécutifs régionaux particulièrement sensibles aux obligations découlant des directives communautaires (en l'espèce la directive 79/409/CEE relative à la protection des oiseaux sauvages) serait paralysée par l'inertie (habituelle) de l'État central.

7. On ne pourrait pas conclure cette analyse de l'attitude des juges italiens vis-à-vis des directives communautaires sans mentionner quelques jugements significatifs des tribunaux italiens du travail. Les problèmes auxquels les juges du travail ont été confrontés pendant ces trois dernières années sont essentiellement au nombre de deux.

Le premier découle de la non-transposition, de la part de l'État italien, de la directive 75/129/CEE relative aux

(5) Le tribunal administratif régional en question se réfère manifestement à l'article 6 (« Règlements et directives de la Communauté économique européenne ») du DPR n° 616 du 24 juillet 1977, dont le libellé est le suivant « ...Sont également transférées aux régions dans chacune des matières définies par le présent décret les fonctions administratives relatives à l'application des règlements de la CEE et à l'application de ses directives que l'État a fait siennes au moyen d'une loi qui indique de façon expresse les normes cadre. En l'absence de la loi régionale, la loi de l'État sera respectée dans toutes ses dispositions.

Le gouvernement de la République, dans le cas où les organes régionaux s'abstiennent de remplir leurs obligations communautaires, peut leur imposer un délai raisonnable endéans lequel ils devront agir, par délibération du Conseil des ministres, sur avis de la commission parlementaire pour les questions régionales et entendue la région intéressée. Si les organes régionaux persistent à ne pas prendre les mesures nécessaires après le délai imparti, le Conseil des ministres peut prendre les mesures nécessaires en lieu et place de l'administration régionale ».



licenciements collectifs, directive qui n'a d'ailleurs, à l'heure actuelle, aucune perspective d'être transposée en droit italien à brève échéance. D'où l'effort de certains juges de première instance (« pretori ») d'attribuer aux dispositions les plus significatives de la directive — celles qui ont trait notamment à l'obligation de notification préalable des licenciements envisagés aux représentants des travailleurs et à l'autorité publique compétente — un effet direct afin de déclarer nuls les licenciements collectifs qui avaient été effectués sans respecter la procédure instituée par le législateur communautaire (*Pretore di Maglie* (Lecce) 19 avril 1984, *Pretore di Torino* 18 mars 1984 et *Pretore di Torino* 4 avril 1985 ; dans un sens contraire, *Pretore di Torino* 29 octobre 1984). Mais ces décisions n'ont pas été confirmées par les juges d'appel (v. tribunal de Turin, arrêts des 11 et 15 avril 1985), lesquels n'ont pas pour autant contesté le principe général selon lequel les particuliers peuvent invoquer devant le juge, dans certaines conditions qui n'étaient pas remplies en l'espèce par la directive 75/129/CEE, des dispositions qui figurent dans une directive.

Le deuxième domaine où l'effet direct d'une disposition d'une directive a été invoqué est celui de l'égalité hommes-femmes en matière de conditions de travail. La loi italienne sur la protection contre les licenciements abusifs (n° 604/1966) prévoit en effet que cette protection ne joue pas à l'égard des travailleurs qui ont atteint l'âge requis pour avoir droit à une pension de vieillesse. Etant donné que l'âge de la retraite pour les femmes (55 ans) était différent de celui fixé pour les hommes (60 ans) (6), il en résultait que les femmes pouvaient être licenciées sans motivation (7) cinq ans plus tôt que les hommes.

Les *Pretores* de Turin (jugement du 11 juillet 1984), de Milan (jugements des 15 décembre 1985 et 16 janvier 1986) et de Taranto (jugement du 25 janvier 1986) avaient essayé d'écarter l'application des dites règles nationales en faisant application directe de l'article 5 de la directive 76/207/CEE (égalité des conditions de licenciement) : les femmes avaient droit, d'après eux, au même titre que les travailleurs masculins, à la protection contre les licenciements abusifs jusqu'à l'âge de 60 ans.

Mais un grand nombre de juges du travail ayant posé simultanément à la Cour constitutionnelle la question de la compatibilité de cette réglementation avec le principe fondamental d'égalité établi à l'article 3 de la constitution italienne, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 137 du 18 juin 1986, a annulé cette réglementation sur base entre autres de la directive 75/117/CEE (égalité de rémunérations) et également de la directive 76/207/CEE (égalité de conditions de travail) telle qu'interprétée par la Cour de justice.

Étant donné le lien établi par le législateur entre l'âge de la retraite en général et la suppression de la protection contre les licenciements abusifs, c'est la disposition de la loi n° 636/1939 (article 9) sur le régime général de pension de vieillesse — qui fixe l'âge de la retraite des femmes à 55 ans entraînant ainsi une autorisation de licencier les femmes cinq ans plus tôt que les hommes — qui

a été déclarée inconstitutionnelle et, par conséquent, nulle avec effet *ex tunc* : exemple remarquable d'une violation d'une disposition d'une directive communautaire qui a été écartée par une Cour constitutionnelle au moyen de son pouvoir « d'annulation » des lois.

8. En ce qui concerne la collaboration, entre les juges italiens, notamment les hautes juridictions, et la Cour de justice, il convient de signaler, compte tenu de l'ampleur que cette jurisprudence a pris et de l'importance de la matière, l'existence d'une divergence apparente de positions entre la Cour de cassation italienne et la Cour de justice quant à la portée juridique des dispositions du GATT et, par conséquent, quant à la compétence d'interprétation de celles-ci.

La Cour de cassation avait posé à la Cour de justice essentiellement trois questions :

A) Si le GATT fait partie de l'ordre juridique communautaire et si, en conséquence, il appartient à la Cour de justice de l'interpréter non seulement (comme dans les arrêts *International Fruit Company* du 21.12.1972, aff. 21 à 24/72, *Rec. p.* 1219 et *Schlüter* du 24.10.1973, aff. 9/73, *Rec. p.* 1135) lorsqu'il s'agit d'apprécier la validité d'un acte communautaire, mais également d'une façon générale en tant qu'acte dont l'interprétation préjudicielle relève de la compétence de la Cour.

B) Si le GATT produit des effets directs dans l'ordre juridique interne et, dans l'affirmative, s'il prime la disposition nationale contraire.

C) En cas de réponse affirmative à la question A) et quelle que soit la réponse à la question B) (à savoir, même si elle est négative, afin de fournir au juge national des indications utiles pour l'interprétation de la disposition nationale), quelle est la portée, quant aux produits visés et à la date de prise d'effet, du standstill des produits d'effet équivalent imposé par l'article II du GATT.

Dans son arrêt du 16 mars 1983, aff. jointes 267 à 269/81 SPI et SAMI (*Rec.* 1983, p. 801), la Cour de justice a répondu par l'affirmative à la question A :

« 1. la Communauté étant substituée aux États membres en ce qui concerne l'exécution des engagements prévus par l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, avec effet au 1^{er} juillet 1968, daté de la mise en vigueur du tarif douanier commun, les dispositions de cet accord font, à partir de ce moment, partie de celles dont l'interprétation relève de la compétence préjudicielle attribuée à la Cour de justice par l'article 177 du traité CEE, quelles que soient les fins auxquelles intervient cette interprétation. Pour la période antérieure à cette date, cette interprétation relève exclusivement des juridictions des États membres ;

2. les protocoles tarifaires des 16 juillet 1962 et 30 juin 1967 constituent des actes pris par les institutions de la Communauté au sens de l'article 177 premier alinéa lettre b) du traité CEE et relèvent, comme tels, de la compétence préjudicielle attribuée à la Cour de justice ».

Confirmant sa jurisprudence précédente, la Cour a répondu par la négative à la question B :

« 3. pour la période antérieure au 1^{er} juillet 1968, les protocoles tarifaires des 16 juillet 1962 et 30 juin 1967 n'ont pas eu pour effet de protéger les particuliers contre la perception, par un État membre, d'une taxe sur les produits importés des pays tiers ».

(6) Dérogation au principe d'égalité qui est d'ailleurs admise par la directive 79/7/CEE.

(7) En droit italien, tout licenciement doit être fondé sur des motifs indiqués expressément par la loi.

Elle a ajouté :

« ...pour la période postérieure au 1^{er} juillet 1968, aucune disposition de droit communautaire ne s'oppose à la perception, sur les mêmes produits, d'une taxe telle que le droit pour services administratifs, prévu par la loi italienne n° 330 du 15 juin 1950, en tant qu'elle existait déjà à cette date ».

Cette affirmation est éclairée par les points 26 à 28 des motifs :

« un effet direct ne pouvant être reconnu... aux dispositions de l'accord général..., la question de la légalité de la perception du droit pour services administratifs doit être examinée, pour la période postérieure au 1^{er} juillet 1968, exclusivement à la lumière du tarif douanier commun. Il suffit de rappeler à ce sujet l'arrêt du 13 décembre 1973 (*Diamantarbeiders*, affaires 37 et 38/73, *Rec.* p. 1609) dont il résulte qu'il est interdit aux États membres... de modifier le niveau de la charge résultant du tarif douanier commun. Un État membre ne saurait dès lors relever unilatéralement le niveau du tarif douanier commun par la perception additionnelle de droits ou taxes de caractère national.

« Cependant, ainsi qu'il résulte du même arrêt, en ce qui concerne des taxes ayant existé à la date de mise en vigueur du tarif douanier commun, celles-ci ne pourraient être considérées, notamment pour des motifs de sécurité juridique, comme inapplicables qu'en vertu de dispositions spécifiques prises par la Communauté.

« Aucune disposition de ce genre n'ayant été prise en ce qui concerne le droit litigieux en tant qu'il s'applique à l'importation de marchandises originaires de pays tiers, il y a lieu de conclure que ce droit a pu être légalement perçu pendant la période postérieure à la mise en vigueur du tarif douanier commun, jusqu'à l'abrogation de la loi n° 330 ».

Enfin, la Cour a estimé ne pas devoir répondre à la question C sur l'étendue et la prise d'effet du *standstill* de l'article II du GATT (motif 32) :

« Compte tenu des réponses données aux deux premières questions, la question C est sans objet ».

La Cour de cassation italienne a statué sur le litige à l'occasion duquel elle avait soumis à la Cour de justice les questions préjudicielles qui ont donné lieu aux affaires jointes 267-269/81 susmentionnées, dans son arrêt n° 5009 du 8 octobre 1984, rendu en chambres réunies.

Il n'est pas toujours facile de suivre et de résumer le raisonnement, à vrai dire parfois assez « tordu », de la haute juridiction italienne.

La « communautarisation » de la réglementation GATT à partir du 1^{er} juillet 1968 n'est pas mise en question, de même que la compétence préjudicielle de la Cour de justice des Communautés européennes en ce qui concerne l'interprétation de cette réglementation. L'absence d'effet direct des règles du GATT est aussi acceptée, avec la conséquence que les particuliers ne sauraient les invoquer devant un juge national afin de contester la perception d'une taxe d'effet équivalent à un droit de douane imposé par une loi nationale.

La Cour de justice avait tiré de ces deux prémisses la conséquence que la troisième question préjudicielle formulée par la Cour de cassation (étendue et date de prise d'effet de l'interdiction d'instituer de nouvelles taxes

découlant de l'article II du GATT) était devenue « sans objet ».

Cette déduction de la Cour de justice semble relever d'une logique inattaquable : à défaut d'effet direct il ne peut exister d'interdictions « directes ». Mais la Cour de cassation avait demandé à la Cour de justice l'interprétation de l'article II du GATT même si celle-ci ne lui reconnaissait pas d'effet direct, « afin de fournir au juge national des indications utiles à l'interprétation de la disposition nationale ». Elle estimait en effet que la loi n° 330 du 15 juin 1950 prêtait à une interprétation conforme à l'article II de l'accord général, permettant d'exonérer du droit litigieux les produits tombant sous la clause de *standstill*. Selon la Cour de justice, le GATT n'attribue aux particuliers aucun droit à l'exonération du droit pour services administratifs et l'entrée en vigueur du tarif douanier commun le 1^{er} juillet 1968 ne permet pas d'interdire la perception du droit litigieux. La Cour de justice ne semblait pas non plus contester le droit du législateur national de supprimer ce droit sans attendre d'y être contraint par une décision communautaire (v. dans ce sens le point 28 des motifs). La Cour de cassation pouvait donc légitimement déterminer, par une interprétation de la loi nationale conforme aux accords internationaux, si celle-ci imposait encore ou non ce droit sur les produits en question.

La Cour de cassation se heurtait cependant au fait que la Cour de justice, affirmant sa compétence exclusive d'interpréter l'accord général à partir du 1^{er} juillet 1968 et les protocoles conclus par la Communauté même avant cette date (v. les deux premières réponses de la Cour), refusait d'interpréter les règles pertinentes du GATT. Comment surmonter cet obstacle ? La Cour de cassation y parvient en considérant ce refus d'interprétation comme une « déclaration d'incompétence » ainsi justifiée :

« ...La compétence préjudicielle de la cour des Communautés européennes n'inclut pas les litiges entre sujets de l'ordre juridique interne, lorsque la réglementation GATT n'est pas invoquée d'une manière directe, mais elle est invoquée d'une manière indirecte en tant que critère d'interprétation de la loi interne... » (arrêt n° 5009 cité, publié dans la revue *Giustizia Civile* 1985, 1^{re} partie, p. 1266).

Cette présentation est plutôt surprenante à la lecture de l'arrêt de la Cour de justice où celle-ci ne décline sa compétence que pour la période précédant le 1^{er} juillet 1968 (et seulement pour les règles autres que les protocoles conclus dès l'origine par la Communauté) et, de plus, elle souligne que sa compétence s'exerce « quelles que soient les fins auxquelles intervient cette interprétation », à savoir : « il importe peu à cet égard qu'il s'agisse, pour le juge national, d'apprécier la validité d'actes communautaires ou la compatibilité de dispositions législatives nationales les engagements liant la Communauté » (point 15 des motifs).

Par ailleurs, le libellé de l'arrêt, qui pose un principe général sans se préoccuper de le justifier par les conditions très particulières du cas d'espèce (taxes nationales n'ayant exceptionnellement pas encore fait l'objet d'une abolition ou d'une harmonisation au plan communautaire) donne l'impression que la haute juridiction italienne éprouve quelque réticence à accepter que « l'effet de substitution » de la Communauté aux États membres dans les engagements du GATT ait *intégralement* concerné tous les accords et protocoles que les États membres avaient conclus en matière tarifaire et commerciale dans le cadre du GATT pendant la période *antérieure* au 1^{er} juillet.



let 1968. La « communautarisation » des règles du GATT serait par conséquent un effet juridique limité non seulement dans le temps, à savoir la période postérieure au 1^{er} juillet 1968, mais limité aussi quant aux domaines dans lesquels il s'est produit, c'est-à-dire les domaines régis par les actes des institutions communautaires qui portent exécution de telle ou telle règle de l'accord (ex. : tarif douanier commun). En revanche, dans les matières qui, selon l'argumentation de la Cour de cassation, échappent à l'effet de « communautarisation », les dispositions du GATT « pures » et ainsi soustraites à la compétence d'interprétation de la Cour de justice — représenteraient le seul paramètre pour apprécier la validité de la disposition de droit interne.

Cette conception apparemment étroite du rôle de la Cour de justice dans l'interprétation des dispositions du GATT fait l'objet d'une jurisprudence — désormais établie — de la Cour de cassation italienne (première chambre), qui fait suite à l'arrêt ci-dessus commenté : il s'agit des arrêts n° 5024 du 9 octobre 1984, n° 6369 du 16 décembre 1985, n° 1200 du 25 février 1986 et notamment n° 4760 du 25 juillet 1986, où la Cour de cassation se réfère pour la première fois expressément à l'article 234, premier alinéa, du traité CEE (8). La phrase : « La compétence préjudicielle de la cour de justice des Communautés européennes n'inclut pas les litiges entre sujets de l'ordre juridique interne... etc. » citée ci-dessus est reproduite presque littéralement dans chaque arrêt, en tant que motivation de l'application directe à l'article II du GATT pour apprécier la validité de la loi n° 330/1951 instituant les « droits pour services administratifs ».

Ceci dit, en réalité la situation est moins préoccupante qu'il n'y paraît.

Premièrement, l'attitude pratique de la Cour de cassation ne serait à condamner que pour la période postérieure à 1968 et si l'on estimait — à la lecture de l'arrêt « *Diamantarbeiders* » — que la mise en place du tarif douanier commun a interdit aux États membres non seulement d'introduire unilatéralement de nouvelles taxes ou d'augmenter celles existant avant le tarif douanier commun,

mais encore de *supprimer* les taxes préexistantes, seules les institutions communautaires étant compétentes pour en décider l'harmonisation ou la suppression. Mais si, comme l'arrêt « *SPI et SAMI* » semble par contre l'indiquer dans le point 28 des motifs, les législateurs nationaux ont un pouvoir résiduel de décider de maintenir ou de supprimer les taxes en cause, on ne pourra contester aux juges nationaux la compétence d'interpréter les lois adoptées en la matière et, le cas échéant, d'appliquer le critère interprétatif de la présomption de conformité avec les accords internationaux, critère valable même s'il s'agit d'obligations purement internationales qui n'engendrent pas, dans l'ordre juridique interne, de droits pour les particuliers. Si l'utilisation de ce critère nécessite l'interprétation d'un accord international faisant partie de l'ordre juridique communautaire comme le GATT, il paraîtrait certes plus indiqué que ce soit la Cour de justice qui y procède. Mais dans le cas d'espèce, cette dernière s'y est refusée.

Deuxièmement, l'apparente divergence de vues entre la Cour de justice et la Cour de cassation porte sur une catégorie limitée de cas : les taxes d'effet équivalent envers les pays tiers dont la Communauté n'a pas encore imposé la suppression. Tous les arrêts précités de la Cour de cassation concernent le « droit pour services administratifs » prévu par la loi italienne n° 330 de 1950.

Enfin, il s'agit d'un contentieux ayant un caractère résiduel. En effet, les taxes en question, que les États membres ne peuvent de toute façon plus introduire *ex novo* ou relever (voir arrêt *Diamantarbeiders* cité, points 18 à 20 des motifs) et qui sont bien évidemment inapplicables aux échanges à l'intérieur du territoire communautaire, ont été ou doivent être supprimées par les États membres au fur et à mesure que des actes des institutions communautaires sont arrêtés pour régler les relations commerciales entre la Communauté et les pays tiers, tant dans le cadre de conventions internationales (ex. : accords d'association, accords commerciaux bilatéraux, etc.) que dans le cadre de la mise en œuvre des politiques communes (ex. : politique agricole commune).

Le caractère résiduel de ce contentieux est particulièrement évident en ce qui concerne le « droit pour services administratifs », qui est l'unique objet de la jurisprudence en cause de la Cour de cassation : cette taxe a en effet été supprimée par le législateur italien dès 1971, suite à l'adoption de la directive 68/31/CEE de la Commission, du 22 décembre 1967, relative à la suppression dudit « droit pour services administratifs » dans les échanges intracommunautaires.

(8) « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs États membres d'une part, et un ou plusieurs États tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité ».

LE BUDGET COMMUNAUTAIRE SOUS ANALYSE SYSTÉMIQUE

2^e PARTIE

René MILAS *

SOMMAIRE

II^e partie. Le concept de système budgétaire appliqué à la Communauté.

1. Rappel de la 1^{re} partie.
2. Le marais budgétaire.
3. Le concept de système et les fonctions du système.
4. La prévision.
5. La programmation.
 - 5.1. La programmation politique.
 - 5.2. La programmation législative : sélection des objectifs.
 - 5.3. La programmation budgétaire.
 - 5.3.1. La détermination des ressources.
 - 5.3.2. L'allocation des ressources aux objectifs.
6. L'exécution.
 - 6.1. L'exécution de la programmation.
 - 6.2. L'exécution législative.
 - 6.3. L'exécution budgétaire.
7. Le contrôle ex post.
8. La synchronisation des fonctions.
 - 8.1. Sélection des objectifs et allocation des ressources.
 - 8.2. Exécution des objectifs et disponibilité des ressources.
9. Récapitulation de l'analyse systémique.

1. — Rappel de la 1^{re} partie : Le cadre institutionnel

La Communauté est déterminée d'une part, par les traités qui la fondent et d'autre part, par la volonté des États membres de définir, au sein du Conseil européen et du Conseil des ministres, des politiques communes dotées de moyens suffisants pour leur réalisation.

Que l'on se félicite ou que l'on rejette le fonctionnalisme de l'architecture communautaire, il ne faut pas sous-estimer le fait que certains États membres considèrent la Communauté comme un élément spécifique de leur politique étrangère.

Cette conception a masqué la répartition des compétences et des pouvoirs entre les États membres et les institutions communes. Loin de leur esprit, l'idée que la Communauté puisse être une entité totale et autonome. La Communauté n'est qu'un sous-système des politiques des États, quoi que la doctrine juridique puisse écrire sur l'autonomie et la primauté du droit communautaire.

L'architecture communautaire actuelle garantit que la Communauté ne puisse s'affranchir de la tutelle des États pour définir et développer des choix significatifs d'un *intérêt général communautaire*. Au contraire, la Communauté légitime les intérêts nationaux dans la mesure où leur contradiction se résout par un accord qui reconnaît l'intérêt vital de certains États à la condition d'une réciprocité dans la reconnaissance de l'intérêt des autres États. Cette philosophie se lit même clairement dans certaines politiques qui n'ont de communes que le nom. Elle est particulièrement évidente dans la question budgétaire, qui constitue l'indicateur par excellence de la réalité de l'intégration communautaire.

Dans la première partie de cet article, consacrée au cadre institutionnel, nous avons noté, tout d'abord, la

(*) Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

Nota : la première partie de cet article a été publiée dans la *Revue du Marché Commun* n° 317 de mai 1988. La dernière partie sera publiée dans la *Revue du Marché commun* n° 319 de juillet/août 1988.



non-coïncidence des pouvoirs législatif et budgétaire. Si cette coïncidence est l'apanage de la représentation parlementaire, elle ne l'est pas dans le schéma institutionnel des CE.

Lorsque le Conseil des ministres légifère, il autorise implicitement des dépenses. Le PE, même associé à la procédure de coopération législative, ne peut renverser les objectifs et les choix législatifs du Conseil ; il ne lui reste que la procédure budgétaire pour infléchir ces choix via l'inscription de crédits ou les commentaires pour chaque ligne budgétaire. Le traité lui donne le droit de modifier les DO (Article 203 paragraphe 4 alinéa 2), mais ne lui donne pas de pouvoir de codécision législative.

Par ailleurs, le développement de la procédure budgétaire a été caractérisé par l'introduction de déclarations communes et d'accords interinstitutionnels dont le plus récent date du 21 juin 1988. Confirmé par une décision du Conseil du 24 juin 1988 (1), cet accord introduit une discipline budgétaire nouvelle, puisqu'elle devient contraignante et qu'elle repose sur un consensus entre le PE et le Conseil sur des « perspectives financières pluriannuelles ».

Cependant, les pouvoirs respectifs du Conseil et du PE n'en sont pas affectés, ce qui sera sans doute la cause des prochains conflits budgétaires au moment de la révision annuelle des enveloppes annuelles des crédits par catégories de dépenses (flexibilité) et de l'exercice par le PE de sa marge de manœuvre, garantie par le traité.

Bien que cette mise en œuvre des conclusions du Conseil européen des 11-13 février 1988 puisse être considérée comme un succès, elle ne résout pas le problème fondamental de la non-coïncidence des pouvoirs législatif et budgétaire. Ceci dit, cette réforme est acquise et constitue un pas de plus dans la voie d'une politique budgétaire plus programmatique que par le passé. Nous y reviendrons plus loin.

Dans cette deuxième partie, nous essaierons d'appliquer à la question budgétaire, le concept de système. Dans un premier temps, nous rappellerons brièvement l'évolution de la question budgétaire, qui est devenue au cours des années un véritable marais. Puis, nous identifierons ensuite les fonctions du système budgétaire de la Communauté.

2. — Le marais budgétaire

En une décennie, la pratique budgétaire s'est enlisée dans un véritable marais. Bien que l'on ne veuille pas partager l'euro-pessimisme ou les maugréments des opinions publiques, il n'en reste pas moins que les crises annuelles ont été provoquées par le conflit grandissant entre le Conseil et le PE et par le conflit entre États membres à propos du juste retour. Le déficit et les déséquilibres des masses budgétaires sont devenus structurels. La réglementation financière, la structure du budget et la procédure sont devenues si complexes qu'aucune lecture politique et qu'aucun contrôle politique ne peuvent plus en être réellement faits par le PE. Paradoxalement, l'absence de maîtrise des causes des crises a été proportionnelle à l'accumulation de propositions de réformes partiellement adoptées et mises en œuvre.

La Communauté est entrée dans un cycle de crises budgétaires à partir de son premier élargissement. C'est en effet lors des négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne que fut mis en cause le système de calcul des contributions nationales au budget communautaire (2). Le compromis, qui en résulta, reconnaît le principe d'un mécanisme de correction de la contribution nationale en cas d'excédent de contribution par rapport aux bénéfices reçus. C'était les débuts du juste retour. Ceci dit, il convient de rappeler brièvement l'évolution historique de la question budgétaire.

De 1953 à 1958, la CECA (six États membres) fonctionne grâce à des ressources propres constituées par un prélèvement sur la valeur de la production sidérurgique et charbonnière.

De 1958 à 1970, la CEE et l'EURATOM se mettent en place avec un budget composé de contributions nationales, qui finance des politiques communes. Leur coût fut multiplié par 40 en dix ans avec une prédominance agricole à concurrence de 75 % du budget.

De 1970 à 1973, le régime des contributions nationales au budget communautaire est remplacé par le régime des ressources propres (droits de douane, prélèvements et TVA). Parallèlement, le PE est investi de pouvoirs budgétaires limités et il forme avec le Conseil des ministres l'autorité budgétaire.

A partir de 1973 et jusqu'en 1981, les premières frictions budgétaires apparaissent sous l'effet du premier élargissement :

- juste retour et compensation britannique,
- désarmements tarifaires internationaux entraînant des pertes de recettes douanières, et préférences tarifaires pour les pays associés,
- chute des prix mondiaux des produits agricoles et concurrence des pays exportateurs de la zone dollar,
- apparition d'excédents structurels de produits agricoles.

Depuis 1981, la Communauté s'est élargie encore à trois pays méditerranéens. L'impact budgétaire a été considérable puisqu'il a nécessité l'accroissement des ressources propres (augmentation du taux de TVA de 1 à 1,4 % (1986) puis à 1,6 % (1987)). Cet accroissement était insuffisant. Le Conseil européen des 11-13 février 1988 introduit une nouvelle ressource propre (un pourcentage du PNB des douze États membres fixé à 1,3 % pour les crédits d'engagement et à 1,2 % pour les crédits de paiement) qui s'ajoutera aux ressources propres actuelles et qui devrait en principe doter la Communauté de moyens financiers suffisants jusqu'à l'horizon 1993.

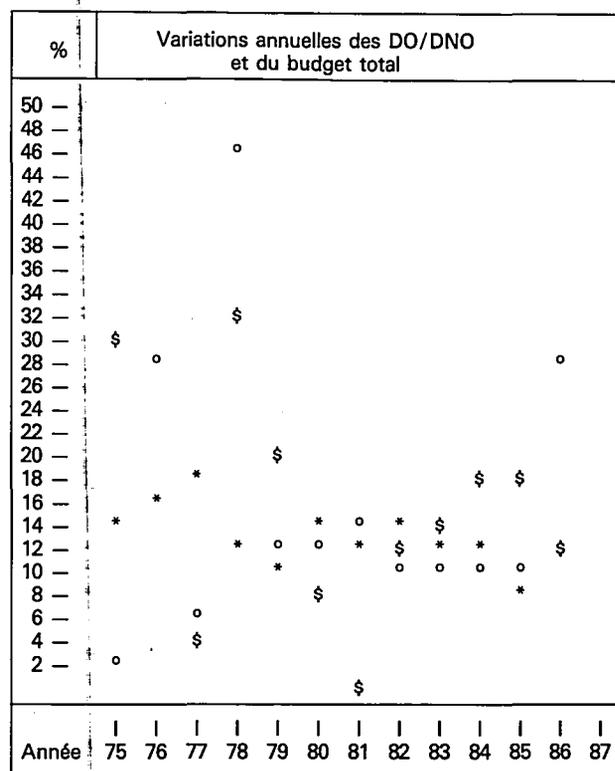
La croissance du budget correspond à la fois à l'intensification des objectifs des politiques communes et à l'augmentation du nombre des États membres.

Année	Nombre d'États	Dépenses budget en milliards d'ECU	% du PIB communautaire	% des budgets nationaux
1958	6	0,035	—	—
1974	9	5	0,5	1,9
1978	9	10	0,8	2,2
1984	10	25,5	0,9	2,7
1988	12	44	+ / - 1	+ / - 3

(2) On se reportera à l'analyse du problème de la contribution britannique, dans le cadre des négociations d'adhésion, présentée par U. Kitzinger in, *Diplomatie et persuasion, ou comment la Grande-Bretagne est entrée dans le Marché commun*. Éd. A. Moreau. Paris. 1974. pp. 137-148 et 202-210.

(1) JOCE L. 185 du 15.7.1988, p. 29.

Les différentes phases de la croissance du budget, et les crises budgétaires, qu'elles ont provoquées, apparaissent dans le tableau suivant.



Légende : o = budget total \$ = DO — * = DNO

Ce tableau montre que le taux d'augmentation des DNO s'est progressivement réduit, bien que leur part se soit accru dans le budget. Il ressort également que le taux d'augmentation des DO a toujours été très régulier et supérieur à celui des DNO, mais que la part des DO dans le budget s'est réduite pour passer de 73,8 % en 1977 à 62,8 % en 1986. Finalement, on notera que le taux de croissance du budget a connu une apogée en 1978 (+ 46 %), une stagnation de 1980 à 1985 (+ 11 %) pour grimper à nouveau en 1986 (+ 26 %). Dans l'ensemble, la taille du budget communautaire par rapport aux budgets nationaux a progressé faiblement mais se rapproche de 3 %.

Les crises budgétaires jalonnant cette évolution ont eu des aspects institutionnels et financiers, que nous avons résumé dans le tableau suivant.

Les conflits entre le Conseil, le PE et la Commission ont notamment porté sur :

- la classification des DO/DNO,
- la fixation du taux d'augmentation maximal de DNO, et sur la réserve négative (instituée pour pallier aux dépassements) constituée des crédits tombant en annulation,
- le non-respect de ce taux par le PE.

Les sanctions inhérentes à la procédure budgétaire n'ont eu aucune efficacité :

- le rejet de budget par le PE n'a pas de conséquence budgétaire en raison des douzièmes provisoires,
- les recours introduits devant la Cour de justice des CE par les États membres ou le Conseil contre le PE n'ont été menés à terme qu'une seule fois,

Année (exercice)	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	
Problèmes											
- Dépassement marge de manœuvre PE	+		+	+	+				+		
- Désaccord sur TAM (1)	+		+		+				+		
- BSR (2)	1	2	2	0	2				1		
- Rejet budget - 12 ^e provisoires		+						+			+
- Épuisement ressources							+	+			+
- Refus de paiement par États				+							
- Avances par États											
- Augmentation ressources									+		+
- Recours des États ou du Conseil				+	+				+		
- Annulation acte budget PE									+		
Procédure 169				+							
- Déclaration commune		+			+						
- Compensation UK		+		+							
- Cadre de référence							+				

(1) Taux d'augmentation maximal.

(2) Budget supplémentaire et rectificatif

— l'ouverture de la procédure ex 169 par la Commission et les recours en carence en matière budgétaire contre le Conseil n'ont pas été menés à terme,

— le non-respect des règles budgétaires (équilibre) par le Conseil ou la Commission n'a jamais été sanctionné par le PE.

Des solutions de compromis se sont développées en dehors de la procédure budgétaire prévue par le traité. L'on a ainsi vu se développer des accords interinstitutionnels sous forme de déclarations communes ou d'accords entre États membres inscrits dans les conclusions du Conseil européen.

Avec le Conseil européen de décembre 1984 (Dublin) apparaît la notion de discipline budgétaire, qui donne lieu à deux interprétations divergentes :

- pour le Conseil, elle s'applique à toutes les dépenses,
- pour le PE, elle s'applique uniquement aux DO définies par le Conseil, dans la mesure où le traité prévoit déjà une discipline des DNO grâce au taux maximal d'augmentation des DNO et à la marge de manœuvre du PE.

Le cadre de référence défini par les conclusions du Conseil européen de Dublin n'a pas été respecté. Et l'on peut se demander s'il n'en sera pas de même de l'enveloppe financière fixée par le Conseil européen de février 1988.

L'adoption par le Conseil, le 24 juin 1988, d'une décision relative à la discipline budgétaire fait suite aux conclusions du Conseil européen de février 1988 et au double accord réalisé entre le PE et le Conseil sur la discipline budgétaire et sur les perspectives financières pluriannuel-



les 1989-1992. C'est la première fois que le Conseil traduit un accord interinstitutionnel dans un acte contraignant pour les États membres et les institutions.

a) *L'accord institutionnel* innove à plusieurs égards, car il ne se limite pas aux seuls aspects budgétaires. Il vise trois objectifs :

- assurer la réalisation de l'Acte unique,
- mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen relatives à la discipline budgétaire,
- faciliter le déroulement de la procédure budgétaire.

Au-delà de sa banalité immédiate, le premier objectif pourrait en fait servir de prétexte à l'institution d'une co-décision législative PE/Conseil, notamment dans le domaine des législations générant des DNO pour lesquelles le PE a le dernier mot budgétaire et cela bien que la coopération législative prévue par l'Acte unique puisse être interprétée respectivement. Il semblerait d'ailleurs que la Commission ait l'intention de proposer une révision de la déclaration commune de 1975 sur la concertation législative.

Le second objectif, la discipline budgétaire, comporte des éléments nouveaux. Elle est globale et contraignante. Il ne s'agit plus de discipliner les pouvoirs du PE ou du Conseil, mais de discipliner l'ensemble de la politique budgétaire, avec l'engagement des institutions à respecter cette discipline d'ensemble.

Le troisième objectif, faciliter le déroulement de la procédure budgétaire, devrait être atteint par l'encadrement de la procédure budgétaire annuelle par les perspectives financières pluriannuelles. Il n'est pas certain que l'on y parvienne en pratique, car l'accord interinstitutionnel ne modifie pas les pouvoirs respectifs des institutions (pouvoirs déterminés par le traité). Il y aura toujours des risques de conflits lorsqu'il faudra adapter, annuellement, les enveloppes prévues dans les perspectives pluriannuelles, ou encore lorsque le PE voudra utiliser sa marge de manœuvre. En outre, les États membres pourront invoquer, devant la Cour de justice des CE, le non-respect de la décision du Conseil du 24 juin 1988 et des perspectives pluriannuelles, pour obtenir l'annulation du budget arrêté par le PE.

b) *La décision du Conseil sur la discipline budgétaire* vise toutes les dépenses du budget. Cependant, les modalités de cette discipline ne concernent que les DO. En effet, pour les DNO, la décision renvoie à l'accord interinstitutionnel qui lui-même confirme qu'il n'entame pas les pouvoirs respectifs des institutions, c'est-à-dire la discipline des DNO (taux maximal d'augmentation annuel) et la marge de manœuvre du PE garanties par le traité. Les modalités de la discipline des DO peut se résumer comme suit :

- une ligne directrice annuelle pour les DO du FEOGA-Garantie, dont la progression ne devrait pas dépasser 74 % du taux de croissance du PNB de la Communauté (80 % si l'on tient compte du financement maximal de la mise en jachère des terres agricoles),
- une liste des types de dépenses soumises à la ligne directrice précitée,
- un tableau de bord mensuel des DO du FEOGA-Garantie avec un signal d'alerte au dépassement,
- le déclenchement d'un mécanisme de stabilisation monétaire externe (réserve monétaire d'un milliard d'ECU) en cas de mouvements significatifs et imprévus de la parité U\$/ECU,
- un cadre de référence pour les autres DO, notamment le financement de la dépréciation des stocks de produits agricoles.

c) *Les perspectives financières pluriannuelles 1989-1992* sont une innovation certaine ne raison du fait qu'elles font l'objet d'un accord PE/Conseil et qu'elles sont la base quantitative de la décision du Conseil du 24 juin 1988 sur la discipline budgétaire.

Ces perspectives, établies en millions d'ECU aux prix de 1988, se décomposent comme suit.

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-Garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (PIM, Recherche)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques dont DNO	2 103 1 646	2 385 1 801	2 500 1 860	2 700 1 910	2 800 1 970
5. Remboursements et administration dont déstockage	5 700 1 240	4 950 1 400	4 500 1 400	4 000 1 400	3 550 1 400
6. Réserve monétaire	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
TOTAL	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
dont DO	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
DNO	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement nécessaires	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont DO	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
DNO	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en % du PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Sous réserve de l'exactitude des hypothèses économiques retenues pour leur établissement, elles devraient permettre la programmation d'une évolution ordonnée, puisque plafonnée par catégories, des dépenses. La Commission a établi ces perspectives sur la base d'une croissance en volume du PNB estimée à 1,9 % en 1988, de 2,4 à 2,8 % de 1989 à 1992. L'on remarquera de suite que les instruments de la croissance économique (taux d'intérêt, taxation de l'épargne et de l'investissement) sont encore des instruments de politique économique nationale (au sens le moins communautaire) et qu'il peut sembler téméraire de déterminer une politique communautaire sur des hypothèses recouvrant des situations économiques dont la Communauté n'a pas la maîtrise.

3. — Le concept de système et les fonctions du système

Le budget de la Communauté peut être considéré comme le produit de la conjonction de la procédure législative et de la procédure budgétaire, qui s'inscrivent elles-mêmes dans le schéma institutionnel des CE. Nous considérerons qu'il fait partie d'un système, que nous appellerons système budgétaire, qui lui-même est un sous-système de l'ensemble communautaire. L'image la plus proche de la réalité est sans doute celle d'un système digestif, dont la fonction est de rechercher de la nourriture, de la traiter et de la distribuer aux autres systèmes du corps. Chacun sait ce que sont les nécessités (croissance, survie) et les dérèglements (distensions) de cette fonction, tout comme leurs effets sur la capacité de

l'ensemble du corps à maîtriser cette fonction selon son environnement et ses besoins.

Le système budgétaire de la Communauté peut être défini par ses fonctions essentielles :

- la perception de l'environnement et des besoins, c'est-à-dire la prévision,
- la programmation des choix, c'est-à-dire la sélection d'objectifs à réaliser parmi des objectifs multiples, concurrents, alternatifs, successifs,
- la recherche et la séquestration de ressources,
- l'allocation de ressources limitées à la réalisation des objectifs sélectionnés,
- l'exécution des objectifs,
- le contrôle des différentes fonctions précitées et,
- la synchronisation dans le temps des fonctions.

4. — La prévision

En dehors des prévisions macro-économiques élaborées par la Commission des CE et qui portent sur les perspectives de croissance de l'économie des États membres, il n'y a pas de prévision d'ensemble de l'économie des politiques de la Communauté. Il y a certes des prévisions sectorielles (agricoles ou sidérurgiques), mais elles sont établies à court terme pour justifier les choix normatifs.

Jusqu'au Conseil européen de février 1988, le système budgétaire connaissait une prévision des besoins de crédits, basée sur les états prévisionnels établis par chaque Institution et compilés dans l'avant-projet de budget couvrant trois années : l'exercice écoulé, l'exercice en cours et l'exercice prochain.

A partir de janvier 1987, la Commission a inscrit l'exercice budgétaire visé par l'avant-projet de budget dans le cadre de « perspectives financières quadriennales » (3). A cet effet, la Commission a adopté un programme budgétaire quadriennal (1987-1990) qui met en relief les causes du déséquilibre budgétaire (accumulation de stocks en dépréciation, sous-utilisation de crédits pour les DNO et épuisement des ressources disponibles) et qui constitue une base quantitative pour une programmation des choix budgétaires futurs.

Depuis le Conseil européen de février 1988, l'exercice de prévision des choix budgétaires annuels est encadré par des plafonds quinquennaux et par les « perspectives financières pluriannuelles 1989-1992 » adoptées par le Conseil et le PE.

5. — La programmation des choix

5.1. La programmation politique

La programmation politique, c'est la détermination des objectifs et des moyens des politiques à réaliser. Elle est

déterminée par plusieurs niveaux de compétence et de pouvoirs.

Premièrement, la Commission présente en janvier au PE son programme annuel de travail (4). Deuxièmement, chaque présidence du Conseil des ministres présente son propre programme de travail pour la durée de son mandat, soit six mois (5).

Au cours d'une même année, il y a donc trois programmes. Bien sûr, il appartient à la Commission de convaincre les présidences du Conseil des ministres de s'en tenir à son Programme annuel ; il lui revient aussi de préparer le programme de l'année suivante en tenant compte des réalisations effectives de son propre programme et de l'apport des programmes des présidences.

Le risque de dérive n'est pas négligeable, et il faut une Commission très forte pour maintenir la Communauté sur le cap de l'intérêt général de la Communauté. Évidemment, contre les vents debouts, la Commission pourra toujours tirer des bords, d'une présidence du Conseil à l'autre.

Si l'on compare le programme de la Présidence allemande du premier semestre 1988 avec celui de la Commission, on peut constater que l'Allemagne donne la priorité aux réformes du paquet Delors qui furent adoptées par le Conseil européen de février 1988. La création d'une union monétaire (plan Pöhl-Balladur) est la seconde priorité. La définition d'une politique européenne de sécurité vient en dernier lieu. Le reste du programme annuel, ce sera pour la présidence grecque.

Bien que la présidence allemande ne se soit faite aucune illusion sur la réalisation de son programme (ne lit-on pas qu'il « appartient aux douze États membres et à eux seuls de décider si la Communauté va s'engager à pas résolus sur la voie de l'union européenne ou si elle préfère gâcher un avenir prometteur en faisant du sur place, c'est-à-dire en fait en régressant... »), il faut néanmoins lui reconnaître un succès, l'accord dégagé par le Conseil européen à Bruxelles, les 11-13 février 1988. Il est évident que les présidences du Conseil ne s'intéressent qu'aux dossiers ambitieux et qui marqueront l'histoire de la Communauté d'une pierre blanche.

On notera que l'organe législatif de la Communauté, le Conseil des ministres, n'élabore aucun programme politique ou législatif. Sans doute, est-ce à cela que pense Jacques Chirac lorsqu'il dit (voir *Le Monde* du 2.2.1988) que le Conseil doit reprendre le contrôle politique de la Communauté ? Voudrait-il dire que le Conseil des ministres serait prêt à discuter et à adopter une proposition de programme politique que lui présenterait la Commission ? Est-ce que le Conseil veut s'engager à respecter un programme politique ou veut-il pouvoir en imposer un aux autres institutions communes ? A quoi servirait un programme de plus, s'il n'est pas contraignant pour celui qui l'établit ?

5.2. La programmation législative : sélection des objectifs

La programmation législative consiste dans la sélection d'objectifs qui réaliseront une ou des politiques. Cette sélection résulte de la multitude des objectifs possibles et de la rareté des ressources. Elle est darwinienne car elle

(3) Voir le *Bull. CE*, 4.1986. Point 1.2.13.

(4) Voir par exemple, le programme pour 1988 publié dans le supplément 1/88 au *Bull. CE*.

(5) Voir le texte de la présidence allemande pour le premier semestre 1988 publié dans *Agence Europe*, n° 1490 du 20.1.1988.



se fait de manière historique, les plus anciens objectifs limitent et déterminent l'entrée en jeu d'objectifs plus récents, et de manière impérative, les plus vigoureux (priorité) évincent les plus faibles. Où s'opère cette sélection ?

Dans un premier temps, elle s'opère à l'intérieur de la Commission par la préparation et l'adoption de la proposition de législation qui sera transmise au Conseil. Cette phase préliminaire permet de faire les choix politiques et techniques compatibles avec les objectifs prédéterminés par les traités ou les actes antérieurs du Conseil, ainsi que les choix répondant au mieux aux attentes des milieux économiques et des administrations nationales (le plus souvent ceux-ci sont consultés par la Commission).

Dans un second temps, le Conseil est saisi de la proposition. Il consultera selon les cas prévus par le traité, le Parlement européen et/ou le Comité économique et social des CE. L'influence du PE sur la sélection des objectifs législatifs est inexistante, sauf par le moyen d'un recours contentieux visant la carence du Conseil à adopter un acte législatif (ce fut le cas pour les actes de mise en œuvre du chapitre Transports du traité, où la Cour de justice constata la carence du Conseil). L'Acte unique modifie depuis 1987 les relations entre les institutions et introduit une *procédure de coopération législative*.

La procédure de coopération législative ne place pas pour autant le PE dans une position telle qu'il puisse participer à la sélection des objectifs. Elle a amené les trois institutions à organiser leur travail, sur la base d'un calendrier indicatif, contenant les dates de présentation de propositions législatives par la Commission et les dates auxquelles le Conseil prévoit d'adopter les positions communes prévues par la procédure de coopération. Cette procédure ne sera pas de nature à empêcher les conflits entre le PE et le Conseil sur le problème de la reconsultation du PE en cas de modification sensible de la proposition de la Commission (la logique particulière de l'arrêt ACF/Chemiefarma peut-elle s'étendre à la procédure de coopération ?).

Le Conseil a le dernier mot dans la sélection des objectifs tant au cours de la procédure législative, qu'au cours de la procédure budgétaire. Les objectifs sélectionnés par le Conseil des ministres sont inscrits dans la réglementation commune instituant les instruments financiers ou les mesures d'intervention communautaire. Ces actes sont générateurs de DO qui priment sur les DNO générées par d'autres actes du Conseil.

Cette sélection a un prix politique qui conditionne l'accord des volontés des États membres au sein du Conseil. Les choix du Conseil ne sont pas linéaires (l'accord sur un objectif se fait au détriment d'autres objectifs) et de ce fait les effets budgétaires de ces choix sont difficiles à programmer (faute d'un modèle de calcul de probabilité des choix du Conseil).

La sélection des objectifs, bien que prédéterminée par les traités et les choix antérieurs, *se situe chaque année en aval de la procédure budgétaire*. Cet asynchronisme est la source essentielle du dérèglement du système budgétaire. Il n'était pas corrigé par le cadre de référence pour les DO. Le sera-t-il par le respect des plafonds inscrits aux perspectives financières pluriannuelles ? En outre, l'autre branche de l'autorité budgétaire — le PE — est mise hors jeu en matière de sélection d'objectifs, car il ne lui reste que la portion congrue des DNO pour s'immiscer dans la sélection des objectifs.

Notons que si le Conseil est dans l'incapacité de sélectionner à temps des objectifs : c'est un cas de carence.

Elle peut porter sur :

— la poursuite d'objectifs existants, tels que le niveau des prix ou des mesures connexes agricoles,

— l'adoption de réglementations mettant en œuvre pour la première fois certaines dispositions du traité ou certains engagements politiques pris par les États membres en conférence intergouvernementale.

La carence du Conseil a un effet limité en termes budgétaires, car la Commission peut dans le premier cas adopter des mesures conservatoires (6) et le PE peut dans le second cas inscrire des crédits de DNO pour les objectifs que le Conseil n'a pu encore adopter (7).

5.3. La programmation budgétaire

La programmation budgétaire ne doit pas être confondue avec l'exercice consistant à effectuer les choix budgétaires annuels. La programmation budgétaire consiste dans l'encadrement pluriannuel (contraignant ou non) des choix budgétaires annuels. Si l'initiative de cette programmation appartient à la Commission, il revient au Conseil d'adopter une programmation et de s'engager à la respecter. Jusqu'à présent, le Conseil n'est jamais arrivé à ce stade car les choix budgétaires annuels ont fait trébucher le concept de programmation. Il en a été de même pour la programmation des réformes contenues dans le paquet Delors. Il est vrai que depuis le Conseil européen des 11-13 février 1988 on peut considérer que la programmation budgétaire est acquise jusqu'en 1992 puisqu'elle est coulée dans les perspectives pluriannuelles. Comme a pu le dire Jacques Delors, le but des réformes n'était pas de résoudre une crise budgétaire mais de jeter des bases solides pour un cadre politique et financier stable, grâce auquel on ne doit plus chaque année renégocier les ressources et les politiques à financer.

Les conclusions du Conseil européen des 11-13 février 1988 ont tracé la voie aux décisions que le Conseil des ministres a adopté le 24 juin 1988 et sur lesquelles le PE a marqué son accord. L'élément essentiel est bien évidemment l'introduction d'une programmation budgétaire pluriannuelle contraignante.

Ces décisions ne règlent pas tous les problèmes dans la mesure où les pouvoirs des institutions ne sont pas affectés. Ainsi, l'accroissement des crédits des fonds structurels reste soumis à la discipline budgétaire des DNO prévue par le traité. La question sera donc de savoir si le PE pourra revendiquer l'usage de sa marge de manœuvre pour augmenter chaque année les 1,3 milliard de crédits prévus par le Conseil européen de février 1988.

Et cela même si le PE est dorénavant associé à la procédure de programmation budgétaire pluriannuelle.

Finalement, il convient de noter qu'aucun garde-fou législatif n'a été prévu pour :

(6) La continuité du service public communautaire est assurée par la Commission. La doctrine s'accorde à lui reconnaître un tel pouvoir de crise ; voir à ce sujet :

— les conclusions de Sir G. Slynne dans l'aff. 84/81. *Staple Dairy Products*. *Rec.* 1982. p. 1787,

— F. Lamoureux. « Le pouvoir de la Commission en cas de vide juridique du fait de la carence du Conseil », *in RMC* n° 277, 1984, p. 215,

— notre article, « Éléments d'une théorie de la continuité du service public communautaire », *in RMC* n° 291, 1985, p. 570.

(7) La Commission estime que l'inscription de crédits suffit pour des actions ponctuelles, mais qu'il faut un acte du Conseil pour les actions significatives. On entre là dans le débat sur la nature du budget, base juridique de l'exécution par la Commission et sur les actes législatifs du Conseil, base juridique de la dépense. Voir la Déclaration commune du 30.6.1984 précitée.

- empêcher les Conseils des ministres sectoriels de modifier chaque année la programmation,
- subordonner ces Conseils sectoriels aux décisions du Conseil européen,
- empêcher le Conseil européen d'intervenir dans l'exercice des choix budgétaires annuels (qui relève exclusivement de la compétence des trois institutions Commission/Conseil/PE).

5.3.1. La détermination des ressources

Dans le cadre du système budgétaire communautaire, la fonction de détermination des ressources à affecter à la Communauté est détenue par les États membres : conférence intergouvernementale et ratification par les parlements nationaux. La détermination originale a été faite par le traité affectant des ressources propres à la Communauté, à savoir :

- des droits de douanes perçus dans le cadre du tarif douanier commun,
- des prélèvements agricoles (cotisation sucre, taxes de coresponsabilité, montants compensatoires monétaires),
- un certain pourcentage de la TVA perçue dans les États membres.

L'assiette des ressources étant prédéterminée (ainsi que le taux pour la part de TVA communautaire), subsiste-t-il une détermination secondaire des ressources par les institutions, qui permettrait de générer plus de recettes ?

Les droits de douane sont établis par le Conseil mais celui-ci ne peut tous les accroître en raison de la consolidation tarifaire internationale ou en raison des préférences tarifaires accordées à certains pays tiers sous-développés.

Les prélèvements agricoles sont déterminés par le Conseil agriculture, qui ne les considère pas comme des ressources mais comme des mécanismes de régulation des marchés ; en outre, la pratique de la contraction révèle qu'ils sont affectés et ne tombent pas dans l'escarcelle commune (sauf surplus). A tout le moins, leur augmentation probablement impopulaire n'aurait pour effet que la diminution des dépenses à charge de la caisse commune.

La TVA perçue par les États membres (et la part de la Communauté) est déterminée par les taux de TVA applicables et définis par les États membres pour leur consommation intérieure. Le rendement de la TVA est dépendant de la variation du taux d'inflation dans les États membres, dont l'augmentation ou la diminution ont des effets inversement proportionnels sur les montants de TVA collectés, et par voie de conséquence sur la part de TVA tombant dans le budget communautaire. Si la Communauté veut plus de recettes de TVA, elle doit obtenir des gouvernements et parlements nationaux un relèvement du plafond de TVA qui lui a été accordé à l'origine (ce qui a été fait à Fontainebleau en 1984, le taux étant passé de 1 % à 1,4 %).

En conclusion, d'entre les différentes ressources actuelles de la Communauté, la seule qui puisse être manipulée par le Conseil est la ressource des prélèvements agricoles. Le Conseil européen des 11-13 février 1988 a décidé d'ajouter une nouvelle et quatrième ressource propre liée à la richesse nationale mesurée en terme de produit national brut. Cette nouvelle ressource créera sans doute plus de recettes, mais on peut se demander si cela n'est pas

une manière d'éviter la question d'un pouvoir fiscal attribué à la Communauté pour déterminer elle-même les recettes nécessaires au financement des dépenses consécutives aux politiques communautaires.

5.3.2. L'allocation des ressources aux objectifs

C'est la fonction prédominante dans le système budgétaire actuel de la Communauté. Cette fonction ne relève pas exclusivement de la procédure budgétaire, car elle est biaisée par la procédure législative et la distinction DO/DNO.

L'allocation de ressources aux DO est une allocation prioritaire. Nous avons noté précédemment que les DO sont justifiées par l'existence d'obligations de la Communauté à l'égard de tiers. Les DO séquestrent automatiquement des recettes et dans ce sens, l'on pourrait parler d'une affectation des recettes à ces dépenses de nature obligatoire (atteinte au principe d'universalité). Les ressources affectées aux DO ne sont pas déterminées, à titre principal, par la procédure budgétaire, mais par la procédure législative, qui souvent se situe après que le budget ait été arrêté. D'où les soldes déficitaires enregistrés à la clôture des comptes et le déséquilibre entre les masses budgétaires respectives des DO/DNO.

L'allocation de ressources aux DNO a donc un caractère subsidiaire, puisqu'elles ne reçoivent que ce qu'il reste des recettes après la ponction pour les DO. Nous avons noté précédemment que les DNO ont un problème de nature législative, l'existence ou non d'un acte du Conseil servant de base juridique à la dépense. Le PE est le premier concerné par les DNO d'autant que le Conseil avait pris l'habitude de mettre des plafonds de dépenses en annexe à ses actes législatifs. Depuis la Déclaration commune de 1982, il s'est engagé à ne pas limiter le rôle du PE dans l'allocation de ressources aux DNO. Inversement, le PE s'est engagé à respecter le taux maximal d'augmentation des DNO. Or, l'accord interinstitutionnel PE/Conseil et la décision du Conseil du 25 juin 1988 encadrent les DO et DNO (par catégories) dans les plafonds annuels, eux-mêmes inscrits dans les perspectives financières pluriannuelles. Est-ce que le taux maximal d'augmentation des DNO, prévu par le traité, continuera à être appliqué ?

La fonction d'allocation des ressources aux objectifs n'est donc pas homogène, en raison de l'absence de parallélisme entre les pouvoirs législatif et budgétaire détenus respectivement par les deux branches de l'autorité budgétaire. Et sur ce point, ni l'Acte unique ni la réforme des finances de la Communauté ne permettront un saut qualitatif donnant au PE un pouvoir de codécision législative et rendant ainsi désuète la distinction DO/DNO.

6. — L'exécution

La fonction d'exécution dans le système de la Communauté comporte traditionnellement deux volets, qui sont confiés d'une part, à la Commission pour le budgétaire (art. 205 CEE) et le législatif (art. 155) et d'autre part, aux États membres (art. 5 CEE). Il s'y ajoute un troisième volet : l'exécution de la programmation qui couvre les deux autres.

6.1. L'exécution de la programmation

L'exécution de la programmation dépend de son caractère, indicatif ou contraignant. Compte tenu du schéma



institutionnel des CE, il n'y aurait aucun sens à utiliser une programmation qui ne puisse obliger les institutions et les États membres dans la phase d'exécution. La programmation doit être la base juridique des actes d'exécution. Or, le statut juridique des conclusions du Conseil européen est ambigu. Si elles font l'objet d'un accord intergouvernemental porté par une décision sui generis, elles s'imposent aux États membres. S'imposent-elles au Conseil, au PE ou à la Commission ?

Sans aucun doute, puisque la décision du Conseil peut être mise en cause par les institutions dans le cadre du contentieux de l'annulation.

Il appartient donc aux États membres, réunis au sein du Conseil des ministres, d'exécuter les conclusions du Conseil européen en adoptant les actes communautaires, prévus ou non par le traité et proposés par la Commission.

6.2. L'exécution législative

La première étape de l'exécution de la programmation se réalise par l'initiative de la Commission, qui prépare et présente au Conseil des ministres les propositions d'actes communautaires mettant en œuvre les conclusions du Conseil européen.

La seconde étape de l'exécution se réalisera dans l'inscription aux programmes de travail (annuel pour la Commission et semestriel pour les présidences du Conseil) des propositions d'actes communautaires à adopter.

La troisième étape consistera dans l'adoption par le Conseil des ministres des actes législatifs (agricoles ou non) conformément aux dispositions des décisions de mise en œuvre des conclusions du Conseil européen.

La quatrième étape portera sur la mise en œuvre des réglementations par la Commission. Il s'agira par exemple de la fixation par la Commission du montant des restitutions à l'exportation ou le choix par la Commission des projets à financer par les Fonds structurels.

L'exécution réelle, quant à elle, sera effectuée par les autorités nationales désignées par les États membres, sous le contrôle de la Commission. En effet, selon que les actes communautaires ont ou n'ont pas d'application directe, les États membres seront eux aussi appelés à adopter des dispositions législatives ou réglementaires nationales.

6.3. L'exécution budgétaire

L'exécution budgétaire se fera désormais dans un double cadre :

- le cadre de la programmation pluriannuelle (révisée annuellement) des crédits,
- le cadre du budget annuel et notamment dans la limite des crédits alloués.

Si ces deux cadres ne sont pas respectés par le Conseil des ministres, l'on se retrouvera dans la situation budgétaire que la Communauté a connue au cours des dernières années, à savoir l'épuisement des crédits inscrits au budget annuel et éventuellement l'épuisement des ressources propres disponibles. Il reviendra alors à la Commission soit de proposer à l'autorité budgétaire un projet de budget supplémentaire et rectificatif, soit d'arrêter les paiements ou au moins les retarder dans l'attente de l'adoption du budget supplémentaire, ou encore d'obtenir des ressources propres supplémentaires.

L'exécution budgétaire des crédits suit des règles spécifiques destinées à garantir la régularité des opérations

financières. A cet effet, l'exécution est conditionnée par la séparation des ordonnateurs et des comptables et par le contrôle ex ante du contrôleur financier (voir le tableau suivant). Ce dernier a pour mission de vérifier la conformité des actes de l'ordonnateur par rapport aux réglementations matérielles basant la recette ou la dépense et par rapport à la réglementation financière.

Contrôleur	Ordonnateur		
	Recouvrement	Engagement	Paiement
- Imputation budgétaire	+	+	+
- Régularité et conformité de l'ordre au regard des règlements	+	+	+
- Régularité des pièces justificatives	+		+
- Désignation du débiteur/bénéficiaire	+		
- Date d'échéance	+		+
- Bonne gestion financière	+	+	
- Montant exact	+		+
- Disponibilité de crédits		+	+
- Concordance des ordres d'engagement/paiement			+

7. — Le contrôle ex post

La fonction de contrôle ex post est effectuée en cascade et elle est associée à des mécanismes de sanction directe pour les fraudes commises par les particuliers et à des mécanismes de sanction indirecte pour les infractions au traité commises par les États membres (8).

A un premier stade, les États membres effectuent un contrôle de régularité des recettes et des dépenses effectuées au nom de la Communauté, et dont sont bénéficiaires ou redevables des particuliers. Ils poursuivent les infractions et récupèrent les créances de la Communauté auprès des particuliers qui n'auraient pas accompli leurs obligations au regard des réglementations économiques de la Communauté (par ex. : l'octroi d'une prime d'abattement est conditionné par la réalité de l'abattement).

Dans un second stade, la Commission procède à un double contrôle des opérations effectuées par les États membres :

- un contrôle juridique (art. 169) portant sur la conformité des opérations par rapport aux objectifs de la réglementation commune ;
- un contrôle financier par l'apurement des comptes de recettes et de dépenses présentés par les États mem-

(8) Voir notre ouvrage, *Au nom de l'Europe, la sanction dans l'ordre juridique communautaire*. Ed. Presses Interuniversitaires européennes. Maastricht. 1988.

bres pour obtenir leur prise en charge par le budget de la Communauté.

Finalement, l'autorité budgétaire effectue un contrôle de l'exécution du budget et de la gestion de la Commission sur la base ;

- du compte consolidé de gestion et du bilan financier ;

- de la recommandation du Conseil ;

- du rapport de la Cour des comptes.

Ce contrôle est sanctionné par l'octroi ou le refus par le PE de la décharge des comptes. Cette sanction est inefficace car elle arrive trop tard et aucune Commission n'en a tiré la conséquence en terme de démission.

8. — La synchronisation des fonctions

8.1. Sélection des objectifs et allocation des ressources

Dans le système budgétaire de la Communauté, il n'existe aucune règle écrite de synchronisation des fonctions de sélection des objectifs et d'allocation des ressources. Dans certains systèmes budgétaires, il est prévu que l'autorisation des dépenses est préalable à l'inscription des crédits, même si en pratique ces deux étapes finissent toujours par être liées au moment de l'adoption du budget (9).

L'autorisation des dépenses résulte d'un acte normatif, la loi qui comporte ou non des mesures générant des recettes et/ou des dépenses.

L'inscription des crédits résulte d'un acte ultérieur déterminant les crédits qui seront affectés aux mesures établies par l'acte normatif.

Certains pourront considérer que dans le cas de la Communauté, l'autorisation est faite par le budget général tandis que l'inscription serait faite par les règlements financiers correspondant à chaque règlement de base ou à chaque fonds.

A notre avis, le budget communautaire n'est pas un acte d'autorisation de dépenses à part entière, dans la mesure où les DO sont autorisées, ailleurs, dans la réglementation du Conseil. Le budget communautaire est un acte d'inscription de crédits, tandis que les règlements financiers ne sont que la traduction comptable de la réglementation de base du Conseil et du budget général annuel.

Les deux phases s'enchevêtrent, car le budget est arrêté pour le 1^{er} janvier de l'exercice tandis que la réglementation de base, fixant les objectifs et générant des DO, intervient ultérieurement et dans le pire des cas au milieu de l'exercice. Les conséquences de cette anarchie sont bien connues :

- non-respect par le Conseil agriculture des crédits inscrits au budget en cours,

- insuffisance résultante de crédits en cours d'exercice,

- rallonges budgétaires et dépassement du plafond des ressources propres.

Peut-on remettre les pendules à l'heure ? Il n'est pas nécessaire de réviser le traité, la procédure et le calendrier budgétaire peuvent rester en l'état. Il existe une possibilité découlant de l'interprétation de la hiérarchie des normes dans le droit communautaire et du principe d'équilibre budgétaire.

Il n'est pas douteux que les actes du Conseil, budgétaires ou non, sont subordonnés aux dispositions du traité, y compris les dispositions budgétaires. Le Conseil ne pourrait donc arrêter des règlements dont l'effet financier porterait atteinte à l'équilibre du budget arrêté antérieurement. Pour ce faire, le Conseil devrait décaler l'effet financier de sa réglementation sur le budget suivant, de telle sorte que la charge des dépenses résultantes soit équilibrée *a priori* par des recettes correspondantes. Il est vrai que les DO de la réglementation agricole ont un caractère saisonnier (campagnes agricoles dont le calendrier est à cheval sur deux exercices), mais il est également vrai que le traité n'a pas obligé le Conseil à fournir aux États membres des avances destinées à financer les mesures d'intervention de la Communauté dans les États membres. De ce fait, le passage du système des avances au système du remboursement des dépenses devrait reporter *de facto* l'effet financier des règlements du Conseil sur l'exercice suivant, au risque que le solde négatif soit pris en charge par les budgets nationaux.

De cette façon, l'autorité budgétaire serait en mesure de prévoir précisément les besoins en matière de crédits de dépenses en se basant sur les actes du Conseil arrêtés avant le terme de la procédure budgétaire.

S'engage-t-on actuellement sur cette voie, dans ce que l'on a appelé la discipline budgétaire ? Il ne le semble pas car si le Conseil associe la discipline budgétaire des DO et des DNO aux perspectives financières pluriannuelles, il déplace le problème budgétaire dans le camp du législatif où le PE n'a rien à dire et où le Conseil est à la merci des intérêts nationaux vitaux. La révision annuelle des plafonds comme l'exercice par le PE de sa marge de manœuvre peuvent également rompre la discipline ainsi programmée.

8.2. Exécution des objectifs et disponibilité des ressources

Dans la mesure où les institutions respecteront la réglementation communautaire prise par le Conseil le 24 juin 1988, la Communauté connaîtra quatre années de stabilité de ressources suffisantes pour mettre en œuvre les deux grandes réformes, celles de la PAC et des fonds structurels. A l'intérieur de ce cadre pluriannuel, il devrait néanmoins y avoir une flexibilité en terme de choix politiques (marge de manœuvre du PE) et en termes de gestion. Nous avons noté que l'exécution du budget était effectuée par la Commission dans le respect de la réglementation et des crédits alloués, en adoptant :

- une modulation des mesures d'intervention en fonction de la perception des besoins des marchés agricoles par la Commission,

- un paiement modulé des crédits de dépense en fonction de la priorité et de la nécessité de l'intervention communautaire.

Un autre élément indicateur de la relation entre les crédits disponibles et les objectifs à exécuter se traduit dans la sous-utilisation de crédits, (entre 10 et 25 % des crédits inscrits), par la Commission. Cette sous-utilisation

(9) Voir N. M. Singer. *Public microeconomics*. Éd. Little-Brown. Boston. 1972, le chapitre 11. « Budgeting ». pp. 189-207 ; A. Premchand. « Managing the budget » in *Finance and Development*. World Bank. Septembre 1987. p. 39.



porte principalement sur les DNO faisant l'objet d'amendements du PE pour les secteurs suivants :

- structures agricoles,
- pêche,
- transport,
- politique régionale,
- politique sociale,
- recherche,
- énergie,
- coopération au développement.

Quelles que soient les raisons avancées par la Commission pour justifier cette sous-utilisation (absence d'acte normatif du Conseil, surbudgétisation ou inertie des autorités nationales chargées de l'exécution réelle), il est indéniable que cette sous-utilisation des DNO permet de compenser la sur-utilisation des DO. Cette gestion peut également tirer avantage de la dissociation des crédits dans le temps, qui permet le report à l'exercice suivant des crédits dissociés, correspondant à des actions pluriannuelles (10).

En effet, le report des crédits sur l'exercice suivant permet à la Commission, en prétextant de leur caractère polyvalent, de s'écarter des choix budgétaires et des objectifs initiaux. Au cours des trois dernières années, le cumul des crédits pour engagement restant à liquider s'est réduit de 16 % en 1984 à 5,5 % en 1986, mais après d'un tiers de ces crédits a été annulé (en 1986, 1669 millions d'ECU).

Rappelons que la relation entre les ressources disponibles et l'exécution des objectifs a trouvé des solutions *ad hoc* comme :

- le recours à des budgets supplémentaires et rectificatifs,
- l'appel à des avances des États membres en cas de dépassement du plafond des ressources propres.

Finalement, l'on peut se demander si l'approche programmatique du paquet Delors et des actes de mise en œuvre des conclusions du Conseil européen des 11-13 février 1988 pourra prévenir les conflits budgétaires annuels qui ne manqueront pas de renaître en raison de la nature des politiques communautaires et de la vigueur du concept d'intérêt national vital.

(10) L'existence de crédits dissociés se traduit dans la gestion annuelle par la distinction de Crédits, pour engagements (CPE) et de Crédits pour paiement (CPP). Les CPE comprennent les crédits non dissociés (CND) à engager au cours de l'exercice et les Crédits d'engagement (CEN) à engager au cours des années suivant l'exercice. Les CPP comprennent les CDN à payer au cours de l'exercice et les crédits de paiement (CP) à payer au cours de l'exercice et correspondant à des engagements contractés avant ou au cours de l'exercice.

9. — Récapitulation de l'analyse systémique

L'état des fonctions du système budgétaire actuel de la Communauté peut se résumer de la manière suivante.

La planification pluriannuelle des politiques et de leurs objectifs n'est prévue que pour les politiques générant les DNO (le Livre Blanc sur l'agriculture n'est pas un plan, et les stabilisateurs et le « set-aside » ne sont que des mesures techniques, qui n'ont rien à voir avec un plan de développement de l'agriculture ou de l'agro-industrie).

La planification budgétaire existe dorénavant tant pour les DNO (enveloppe maximale de crédits annuels), que pour les DO, la discipline résultant du respect d'un pourcentage du taux de croissance du PBN et du respect des plafonds inscrits aux perspectives financières pluriannuelles. Bien qu'encadrée dans des perspectives financières quadriennales, la prévision est limitée au budgétaire, en raison de l'absence de plan pour le développement économique des secteurs sous politiques communes et des secteurs pour lesquels il pourrait y avoir des politiques communes.

La détermination initiale des ressources échappe aux institutions communes. Elle relève des États membres.

La sélection législative des objectifs prime les choix budgétaires, mais elle est limitée par les ressources allouées initialement par les États membres.

L'allocation des ressources aux objectifs est asynchrone, et la fixation d'une enveloppe maximale pour les DO/DNO n'est pas contraignante pour le législatif, puisqu'il peut obtenir une révision des plafonds par un accord PE/Conseil. Par contre, les États membres peuvent dorénavant contester, devant la Cour de justice, tout budget qui s'écartera de la discipline budgétaire et des perspectives financières.

L'exécution de la programmation, dédoublée en exécution législative et en exécution budgétaire, ne se fera pas dans la limite des crédits alloués (recours au report des soldes), tant qu'une réglementation financière contraignante ne s'imposera pas aux différents Conseils sectoriels et au PE.

Le contrôle *ex post* n'est pas assorti de sanctions efficaces, qui permettraient de garantir l'exécution régulière par les États et les institutions des objectifs fixés par le législateur communautaire.

La synchronisation des fonctions législatives et budgétaires est inexistante, l'exception étant la synchronisation réalisée au niveau de la prévision et de l'exécution par la Commission.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif de la CECA

Lors de sa session du 18 avril 1988, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres du *Comité consultatif de la Communauté européennes du charbon et de l'acier*, comme suit :

Catégorie des producteurs

<i>Secteur charbon</i>	<i>Secteur acier</i>
BELGIQUE	
M. Pierre Vandergoten	M. Christian Oury M. Rudolf Gauder
DANEMARK	
—	M. K. Stausholm-Pedersen
ALLEMAGNE	
M. Heinz Horn	M. Heinz Kriwet
M. Karl-Heinrich Jakob	M. Ruprecht Vondran
M. Kurt Spönemann	M. Herbert Kohler
M. Günter Meyhöfer	
GRÈCE	
—	M. Georgios Koutsoumaris
ESPAGNE	
M. Manuel Arroyo Quinones	M. Luis Guereca Tosantos M. Javier Penacho
FRANCE	
M. Marc Ippolito	M. Michel Collas
M. Marcel Assayag	M. Yves-Pierre Soule
IRLANDE	
—	M. M. L.S. Coughlan
ITALIE	
—	M. Adamo Adani M. Giuseppe Corsini
LUXEMBOURG	
—	M. Georges Faber M. André Robert
PAYS-BAS	
—	M. O.H.A. Van Royen
PORTUGAL	
—	M. José de Almeida Serra
ROYAUME-UNI	
Sir Kenneth Couzens	M. R. Scholey
M. M. J. Edwards	M. D. Grieves
M. W.G. Jensen	M. I.J. Blakey

Catégorie des travailleurs

BELGIQUE	DANEMARK
M. François Cammarata	M. Dines Schmidt-Nielsen
M. Antoine Cuyvers	
M. Georges Duhin	
ALLEMAGNE	GRÈCE
M. Karl Krämer	M. Nicolaos Sias
M. Fritz Kollorz	
M. Karl-Heinz Sabelleck	
M. Georg Ippers	
M. Albrecht Herold	
M. Dieter Wieshoff	
ESPAGNE	FRANCE
M. José Antonio Saavedra	M. Henri Zibelli
Rodríguez	
M. Luis María Contreras	M. Jacques Dezeure
Puente	
M. Francisco Javier de Castro	M. Henri Malley
Esteban	M. Gilbert Bordonne

**IRLANDE**

M. Chris Kirwan

LUXEMBOURG

M. Mario Castegnaro

PORTUGAL

M. José Antonio Simões

ITALIE

M. Geris Musetti
M. Giancarlo Battistelli
M. Pietro Imberti

PAYS-BAS

M. Piet Swart
M. H. W. J. Peperkamp

ROYAUME-UNI

M. R. L. Evans
M. E. Linton
M. B. Fisher
M. P. E. Heathfield
M. Peter Mc Nestry
M. R. Lynk

Catégorie des utilisateurs et négociants**BELGIQUE**

M. Robert Paquet
M. Lodewijk Coosemans

ALLEMAGNE

M. Hans Jürgen Reitzig
M. Justus Fürstenau
M. Walther Janssen
M. Eberhard H. Brauner
M. Heinz Mohr
M. Joachim Grawe

ESPAGNE

M. Enrique Kaibel Murciano
M. Ignacio Inda Arana

IRLANDE

M. Anthony J. Maher

LUXEMBOURG

M. Lucien Jung

PORTUGAL

M. Jorge Correia Da Silva
Bartola

DANEMARK

M. Erik Ohrt

GRÈCE

M. Nicolaos Svoronos

FRANCE

M. Georges Imbert
M. Jean Laurens
M. Edmond Pachura
M. René Garrec
M. Armand Jacquier

ITALIE

M. Giorgio Rigazzi
M. Giancarlo Longhi
M. Francesco Noli
M. Mario Cimenti

PAYS-BAS

M. F.H.M. Van Eyndhoven
M. S.J.G. Wijnands

ROYAUME-UNI

M. Astley Whittall
M. John Safford
M. Richard F. Rawling
M. B.E.F. Jones
M. J.I. Woolley
M. D. Marshall

munauté et à la réalisation de l'objectif de la création, d'ici 1992, d'un marché intérieur unifié ;

prenant acte de la résolution du Parlement européen adoptée le 20 novembre 1987 ;

prenant acte du rapport du comité de l'Éducation ;

soulignant le lien entre le renforcement de la dimension européenne dans l'éducation et l'ensemble des activités entreprises dans le cadre :

— du programme d'action en matière d'éducation (9 février 1976) ;

— du programme de projets pilotes visant à faciliter le passage de l'école à la vie active ;

— des programmes ERASMUS, COMETT et Jeunesse pour l'Europe (YES) ;

soulignant l'importance particulière, pour l'entente entre les Européens, de l'apprentissage des langues des autres États membres et des échanges entre jeunes,

ADOPTENT LA PRÉSENTE RÉOLUTION**I. OBJECTIFS**

Le but de la présente résolution est de renforcer la dimension européenne dans l'éducation en lançant une série de mesures concertées pour la période 1988-1992, ces mesures devraient contribuer à :

— renforcer chez les jeunes le sens de l'identité européenne et leur faire comprendre la valeur de la civilisation européenne et des bases sur lesquelles les peuples européens entendent fonder aujourd'hui leur développement, à savoir, notamment la sauvegarde des principes de la démocratie, de la justice sociale et du respect des droits de l'homme (déclaration de Copenhague, avril 1978) ;

— préparer les jeunes à participer au développement économique et social de la Communauté et à faire progresser concrètement l'Union européenne, comme le stipule l'Acte unique européen ;

— leur faire prendre conscience des avantages que la Communauté représente, mais aussi des défis qu'elle comporte en leur ouvrant un espace économique et social élargi ;

— améliorer leur connaissance des aspects historiques, culturels, économiques et sociaux de la Communauté et de ses États membres et leur faire comprendre l'intérêt de la coopération des États membres de la Communauté européenne avec d'autres pays d'Europe et du monde.

II. ACTION

Conformément à la décision du Conseil européen relative à une Europe des citoyens, il convient de donner une nouvelle impulsion à la réalisation de ces objectifs, notamment grâce à des mesures renforcées tant au niveau national qu'au niveau communautaire.

A. Au niveau des États membres

Dans les limites et leurs propres politiques et structures en matière d'éducation les États membres s'efforceront de mettre en œuvre les mesures suivantes :

Intégration de la dimension européenne dans les systèmes éducatifs

1. Exposer dans un document leurs politiques actuelles en vue de l'intégration de la dimension européenne dans l'éducation et mettre ce document à la disposition des écoles et des autres établissements d'enseignement ;

2. Encourager les initiatives importantes prises dans tous les secteurs de l'éducation en vue de renforcer la dimension européenne dans l'éducation ;

Programmes scolaires et enseignement

3. Inclure explicitement la dimension européenne dans les programmes scolaires de toutes les disciplines appropriées, par exemple dans l'enseignement de la littérature et des langues, de l'histoire, de la

II. — Activités communautaires**LA DIMENSION EUROPÉENNE DANS L'ÉDUCATION**

Le Conseil et les ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil le 24 mai 1988,

se référant à leurs conclusions du 27 septembre 1985,

réaffirmant leur volonté de renforcer la dimension européenne dans l'éducation conformément à la « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » de Stuttgart (juin 1983), aux conclusions du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984) et au rapport « Europe des citoyens » adopté lors du Conseil européen de Milan (juin 1985) ;

considérant qu'une meilleure mise en valeur de la dimension européenne dans l'éducation contribue au développement de la Com-

géographie, des sciences sociales, de l'économie et des disciplines artistiques ;

Matériel pédagogique

4. Faire en sorte que le matériel pédagogique tienne compte de l'objectif commun visant à promouvoir la dimension européenne ;

Formation des enseignants

5. Mettre davantage l'accent sur la dimension européenne dans la formation initiale et continue des enseignants. Les mesures ci-après peuvent y contribuer :

- la mise à disposition d'un matériel pédagogique adéquat,
- l'accès à la documentation relative à la Communauté et à ses politiques,
- la diffusion d'informations de base sur les systèmes éducatifs des autres États membres,
- la coopération avec des établissements de formation des enseignants d'autres États membres, en mettant notamment au point des programmes communs prévoyant la mobilité des étudiants et des professeurs,
- la création dans le cadre de la formation continue, d'activités spécifiques en vue de sensibiliser davantage les enseignants en activité à la dimension européenne dans l'éducation et de leur permettre de se tenir au courant de l'évolution de la Communauté,
- l'ouverture à quelques enseignants provenant d'autres États membres, de certaines activités de formation continue, ce qui constituerait une expression concrète de l'appartenance à l'Europe et un moyen important de favoriser le processus d'intégration ;

Promotion de mesures visant à stimuler les contacts entre les élèves et les enseignants de pays différents

6. Encourager, à tous les niveaux, les contacts et les rencontres transfrontières, entre élèves et enseignants provenant de différents États membres en vue de leur permettre d'acquérir une expérience concrète de l'intégration européenne et des réalités de la vie dans d'autres pays européens ;

utiliser ces contacts et ces rencontres à la fois pour améliorer les connaissances linguistiques et pour acquérir des connaissances et de l'expérience sur des questions culturelles, scientifiques et techniques ; ces initiatives toucheraient ainsi le plus grand nombre possible de jeunes et d'enseignants ;

encourager les parents et les organisations de parents à participer à l'organisation de contacts, d'échanges et de séjours ;

fournir des informations et des conseils aux écoles, aux enseignants et aux élèves intéressés par les contacts, les échanges et les séjours à l'étranger et pour les aider à établir ces contacts et à procéder à ces échanges ;

examiner les conditions de séjours prolongés d'élèves à l'étranger et promouvoir de tels séjours ;

Mesures complémentaires

7. Donner une nouvelle impulsion, dans la perspective de l'année 1992, au renforcement de l'image de l'Europe dans l'éducation, conformément au rapport sur l'Europe des citoyens, en organisant des manifestations particulières. A cet égard, les mesures ci-après semblent indiquées :

- l'organisation de colloques et de séminaires sur les moyens efficaces d'introduire la dimension européenne dans l'éducation et sur l'utilisation et la préparation de matériel pédagogique adapté aux différents niveaux d'enseignement ;
- la promotion des initiatives scolaires et extrascolaires, telles que le jumelage d'écoles et la création de « clubs européens » ouvrant de nouvelles voies au renforcement de la dimension européenne ;

— la participation des écoles aux activités organisées dans le cadre de la journée de l'Europe (9 mai) ;

— la participation des écoles au concours de la journée européenne des écoles et l'encouragement de la coopération entre les États membres dans le cadre des concours organisés dans les domaines linguistiques, artistiques, scientifiques ou techniques ;

— l'intensification de la coopération entre les États membres dans le domaine du sport à l'école.

B. Au niveau de la Communauté européenne

Afin de soutenir l'action des États membres et d'instaurer une coopération efficace dans ce domaine, la Commission, assistée par le groupe de travail mentionné au paragraphe 19 ci-dessous, est invitée :

Échange d'informations

8. à mettre en œuvre un échange d'informations sur les conceptions et les mesures prises dans les différents États membres, en assurant ainsi la connaissance des résultats de l'expérience acquise dans tous les États membres ;

Matériel pédagogique

9. à élaborer, à l'intention des écoles et du personnel enseignant, une documentation de base traitant de la Communauté, (ses institutions, ses objectifs ainsi que ses tâches actuelles) ;

— à faciliter l'échange, par disciplines ou groupes de disciplines, d'informations sur le matériel pédagogique visant à renforcer la dimension européenne dans l'enseignement ;

— à effectuer une analyse comparative du matériel pédagogique et des nouvelles formes de traitement de ce matériel ;

— à sensibiliser davantage les auteurs et les éditeurs de matériel pédagogique au besoin d'inclure la dimension européenne dans leur production ;

Formations des enseignants

10. à utiliser le programme de séjours d'études pour des spécialistes en éducation (programme ARION) en vue d'introduire la dimension européenne dans l'éducation ;

11. à utiliser les possibilités offertes par le programme ERASMUS pour permettre aux étudiants suivant une formation d'enseignant de faire l'expérience d'un pays étranger dans le cadre de leur formation et pour intensifier la coopération entre les établissements de formation et les formateurs ;

12. à soutenir la coopération entre les établissements assurant une formation initiale et une formation continue aux enseignants de plusieurs États membres dans le cadre de la préparation du matériel didactique visant à promouvoir la dimension européenne dans l'enseignement ;

13. à promouvoir chaque année, pendant la période 1989-1992, l'organisation d'une université européenne d'été pour les formateurs, afin de leur permettre d'échanger leurs expériences et de définir de nouveaux moyens d'améliorer l'introduction de la dimension européenne dans la formation des enseignants ;

Mesures spécifiques complémentaires

14. à encourager la coopération et les échanges de vues entre les instances nationales ayant pour mission d'encourager les échanges d'élèves et d'enseignants ;

15. à promouvoir la participation des organisations non gouvernementales à l'introduction de la dimension européenne dans l'éducation ;

16. à étudier les possibilités de renforcer la dimension européenne dans l'éducation en utilisant des moyens audio-visuels au niveau européen ;

17. à encourager la coopération entre les instituts et les centres de recherche en matière d'éducation des différents États membres



ceuvrant en faveur de l'introduction de la dimension européenne dans l'éducation, en tenant compte de la contribution potentielle de l'Institut universitaire européen de Florence, du collège d'Europe de Bruges, de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht et des écoles européennes ;

18. à examiner les moyens de mieux utiliser le sport à l'école pour promouvoir les contacts et la compréhension réciproque au niveau européen ainsi que les conditions dans lesquelles des jeux pourraient être instaurés entre les écoles européennes.

Groupe de travail

19. Dans l'exécution de ces tâches et en vue d'instaurer une coopération efficace dans ce domaine, la Commission est assistée par un groupe de travail composé de représentants des États membres ayant des responsabilités en matière de coordination des questions relatives à la dimension européenne, nommés par la Commission sur proposition de l'État membre concerné

III. RAPPORT SUR LES MESURES PRISES

Le Conseil et les ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil invitent le Comité de l'éducation à présenter, pour le 30 juin 1991, un premier rapport sur le déroulement des actions entreprises au niveau des États membres et de la Communauté en vue de renforcer la dimension européenne dans l'enseignement

IV. FINANCEMENT

Le financement par la Communauté des actions visées au point II B et son volume sont arrêtés conformément aux règles et procédures de la Communauté

PASSAGE DES JEUNES DE L'ÉDUCATION À LA VIE ACTIVE

Le Conseil et les ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil le 24 mai 1988,

se référant à leurs résolutions

— du 9 février 1976 comportant un programme d'action en matière d'éducation ;

— du 12 juillet 1982 et du 5 décembre 1985 concernant des mesures à prendre en vue d'améliorer la présentation des jeunes à l'activité professionnelle et de leur faciliter le passage de l'éducation à la vie active ;

se référant aux conclusions de la session conjointe du Conseil (Travail et Affaires sociales)/Conseil et ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil du 3 juin 1983, concernant le passage des jeunes de l'éducation à l'âge adulte et à la vie active ;

se référant à la résolution du Conseil du 11 juillet 1983 concernant les politiques de formation professionnelle dans la Communauté européenne pour les années 80 ;

se référant à la résolution du Conseil et des ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil du 19 septembre 1983 sur les mesures relatives à l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation ;

se référant à la résolution du Conseil et des ministres de l'Éducation du 3 juin 1985 comportant un programme d'action sur l'égalité des chances des jeunes filles et des garçons en matière d'éducation ;

se référant aux conclusions du Conseil et des ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil du 4 juin 1984, et en particulier au chapitre V concernant la lutte contre l'analphabétisme ;

se référant à la décision du Conseil (Affaires sociales) du 1^{er} décembre 1987 concernant un programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et leur préparation à la vie adulte et professionnelle, et à la nécessité pour les systèmes éducatifs de compléter et soutenir les mesures adoptées par le Conseil ;

rappelant que, lors de leur réunion du 14 mai 1987,

— ils ont attaché une importance toute particulière à la formation continue des enseignants compte tenu des évolutions sociales, technologiques, économiques et démographiques actuelles ;

— ils ont adopté un programme de travail sur la lutte contre l'analphabétisme ;

— ils ont constaté leur préoccupation commune au sujet de l'échec scolaire d'un nombre important de jeunes et ont invité la Commission à leur présenter une communication sur ce problème;

constatant

— la persistance d'un niveau élevé de chômage des jeunes dans de nombreuses parties de la Communauté européenne, et la nécessité de réduire les disparités régionales et sectorielles dans la Communauté qui y contribuent ;

— que les mutations structurelles du marché de l'emploi, l'expansion des nouvelles technologies et des nouvelles formes d'emploi et d'itinéraires professionnels continuent à exiger de nouvelles compétences et capacités de la part des jeunes ;

— que dans un certain nombre d'États membres de nouvelles initiatives pour l'enseignement secondaire, certaines sur une grande échelle, ont déjà été prises ou sont en préparation pour faire face aux défis des années 1990 ;

— l'importance d'une contribution réelle et efficace des systèmes éducatifs à la réalisation et l'exploitation du marché intérieur, ainsi qu'au renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté ;

— le besoin de renforcer la capacité des systèmes éducatifs à gérer et à contrôler l'innovation et le changement pour que ceux-ci soient mieux en mesure de répondre aux développements économiques, régionaux et locaux, ainsi qu'au changement économique et social plus général et à des besoins individuels ;

se félicitent du rapport final de la Commission sur le deuxième programme d'action communautaire (1982-1987) sur le passage des jeunes de l'éducation à la vie active ;

souscrivent aux conclusions du rapport final de la Commission sur le deuxième programme d'action et soulignent l'importance accordée à la nécessité de développer l'innovation, en particulier dans les écoles secondaires, ainsi que le partenariat et la coopération avec le monde économique ;

se félicitent de la contribution du programme pour faire de la coopération et du partenariat européens en matière d'éducation une réalité concrète aux niveaux national, régional et local ;

invitent les États membres, en fonction de leurs structures respectives, à promouvoir et développer des politiques reflétant les principales conclusions du rapport et en particulier :

1. dans le domaine des écoles et du monde du travail :

— créer à tous les niveaux des partenariats dynamiques entre les milieux économiques et professionnels — y compris les employeurs et les syndicats — et les autorités et institutions de l'éducation, en particulier entre les établissements scolaires et les entreprises d'une même région ;

— offrir à tous les élèves une expérience effective du monde du travail et une participation à des projets susceptibles de développer leur capacité à entreprendre ;

— promouvoir une coopération plus active entre les établissements scolaires et les autres acteurs de la collectivité locale, y compris le milieu associatif, sur des projets soit à l'intérieur soit à l'extérieur de l'école qui pourront élargir l'expérience par les jeunes des activités des adultes ;

— encourager les autorités éducatives au niveau local et/ou régional à prendre en considération le besoin de structures de coopération appropriées pour établir et entretenir des liaisons écoles-entreprises ;

— promouvoir un rôle plus actif du système éducatif, notamment au niveau secondaire supérieur, dans le développement économique local et régional, en particulier dans les zones en difficulté ;

2. en matière d'orientation

— encourager tous les établissements scolaires à réexaminer leur contribution à l'orientation et l'insertion de tous leurs élèves, et à répondre à leurs besoins d'orientation en coopération avec tous ceux qui sont concernés par le processus d'orientation ;

— revoir et élargir la formation des conseillers et des enseignants chargés de l'orientation ;

— promouvoir une politique qui assurera une orientation continue aux anciens élèves — en particulier ceux qui sont confrontés à la difficulté d'accès à la formation ou à l'emploi — pendant un certain temps après leur départ de l'établissement (par ex. deux ans) et encourager les écoles à jouer un rôle plus actif dans ce domaine ;

— sensibiliser les jeunes à l'apport potentiel de l'éducation permanente et la formation continue pour leur vie adulte, afin de les encourager à utiliser au mieux les possibilités qui leur sont offertes ;

3. à l'encontre de l'échec scolaire et les sorties prématurées

— encourager et aider les établissements scolaires à revoir leurs dispositions pédagogiques concernant leurs élèves les plus faibles, notamment le contenu, le style et les méthodes d'évaluation afin que ces élèves puissent développer toutes leurs capacités potentielles ;

— utiliser les possibilités offertes par les modules d'apprentissage, l'apprentissage par expérience pratique, l'orientation personnelle et la mise à disposition de moyens extra-scolaires à vocation de rattrapage, en vue de soutenir, restaurer ou accroître la motivation des élèves en difficulté et de permettre au plus grand nombre d'obtenir une qualification reconnue ;

— examiner si les systèmes d'attestation de scolarité en vigueur nécessitent une adaptation ou un élargissement, dans la perspective du but d'une reconnaissance formelle des résultats scolaires de tous les élèves ;

4. dans le domaine de la formation continue et développement des établissements scolaires

— promouvoir des politiques qui encouragent les établissements scolaires à analyser régulièrement leurs besoins de formation et qui permettent aux dispositifs nationaux ou régionaux de formation des enseignants de répondre à ces besoins de formation centrée sur l'établissement ;

— une formation continue régulière au plus grand nombre possible d'enseignants ;

— articuler le contenu de ces formations sur les besoins de l'établissement en termes de contact et de coopération avec le monde extérieur : pour permettre aux enseignants de mieux connaître le monde économique et d'approfondir leurs connaissances du processus d'orientation, des nouvelles démarches pédagogiques et méthodes d'évaluation ; et pour aider les enseignants à faire participer plus activement les parents à la vie de l'école de leurs enfants ;

— permettre aux enseignants et aux établissements scolaires, grâce à des programmes appropriés de formation continue, de recourir plus largement à des démarches transversales par rapport aux programmes scolaires et à une pédagogie de projet interdisciplinaire ;

— promouvoir des activités concrètes de coopération entre le personnel enseignant de différents types d'établissements scolaires d'une même région, en particulier entre l'enseignement général, technique et professionnel, afin de renforcer la continuité pédagogique, de sensibiliser les établissements d'enseignement général aux perspectives de la formation professionnelle, et de mener des actions de formation continue conjointes pour ces différentes catégories d'enseignants et les formateurs responsables de la formation professionnelle dans les établissements scolaires et les entreprises.

5. en matière d'égalité des chances

— encourager tous les établissements à entreprendre des actions destinées à sensibiliser les enseignants, les élèves et les parents à la problématique de l'égalité entre les filles et les garçons et à réviser leurs pratiques pédagogiques et leur travail d'orientation des élèves et de leurs parents dans ce sens ;

— promouvoir des échanges d'expériences et des actions conjointes entre les établissements scolaires, ainsi qu'avec leurs partenaires de la formation et de l'emploi pour concerter leur action et faire un usage optimum des personnes et des ressources disponibles, offrant ainsi aux jeunes filles des possibilités accrues de suivre des filières non traditionnelles, y compris les disciplines liées aux nouvelles technologies d'information ;

— assurer un suivi et une évaluation des mesures prises en faveur de l'égalité des chances, en vue de diffuser les expériences positives et développer de nouvelles stratégies ;

6. en ce qui concerne la participation des parents

— encourager des partenariats actifs entre les établissements scolaires et les parents, une plus grande participation des parents au processus d'orientation, et le recours aux parents comme personnes-ressources de soutien des activités éducatives, en particulier dans le cadre des liaisons entre l'école et le monde de l'économie ;

invitent les États membres et la Commission dans ce but à prendre des dispositions afin de faire circuler le rapport final de la Commission et la documentation qui l'accompagne, auprès des décideurs, des formateurs d'enseignants et des praticiens, afin de diffuser le plus largement possible les conclusions de l'expérience européenne ;

considèrent qu'il est nécessaire d'approfondir davantage au niveau de la Communauté européenne les thèmes suivants, qui sont d'une importance centrale pour le passage des jeunes de l'éducation à la vie active :

— la possibilité de liens renforcés et de nouvelles formes de coopération entre les systèmes éducatifs et le monde de l'économie ;

— la nécessité pour les établissements scolaires de renforcer leur contribution au processus d'orientation de leurs élèves, en complément coordonné de l'orientation professionnelle, et d'exploiter le potentiel offert par les nouvelles technologies dans ce domaine ;

— la motivation et la formation du corps enseignant vers une coopération et un partenariat accrus avec les autres acteurs extra-scolaires en vue de développer chez les jeunes l'esprit d'entreprise et leur compréhension du monde du travail ;

— la nécessité de faire baisser le nombre de jeunes qui entrent sur le marché du travail sans qualifications ;

— la nécessité d'intensifier et d'étendre l'action visant à garantir aux jeunes filles l'égalité des chances dans l'éducation, afin de les encourager à diversifier leurs choix sur l'ensemble des possibilités de formation et d'emploi

— l'importance d'impliquer plus activement les parents comme partenaires des écoles pour soutenir l'éducation de leurs enfants ;

invitent la Commission :

— à présenter le plus rapidement possible des propositions concernant des activités spécifiques pour la période 1989-1992, aptes à soutenir des développements dans les États membres dans ces domaines et ayant le but d'améliorer le rôle des systèmes éducatifs dans la vie économique et sociale des États membres. A cet égard, le réseau européen de contacts établi durant le deuxième programme d'action devrait encore être exploité ;

— à clarifier, en faisant ses propositions, jusqu'à quel point les thèmes mentionnés ci-dessus peuvent être traités dans le cadre de la décision du Conseil du 1^{er} décembre 1987 sur la formation professionnelle des jeunes et leur préparation à la vie active



ÉDUCATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Le Conseil et les ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil le 24 mai 1988,

CONSCIENTS de l'importance croissante que revêt la protection de l'environnement en vue d'améliorer les conditions de vie et d'assurer le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté;

RÉAFFIRMENT leur volonté de renforcer, conformément aux programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement de 1973, 1977, 1983 et 1987, la sensibilisation du public aux problèmes relatifs à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement à travers des actions appropriées dans le domaine de l'éducation ;

RAPPELLENT l'article 1308, paragraphe 2 et 4 du traité instituant la Communauté économique européenne précise que les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté et que celle-ci agira dans ce domaine dans la mesure où les objectifs communs peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément ;

DÉCLARENT qu'il est important de concentrer, dans le respect des compétences respectives de la Communauté et des États membres, l'action communautaire sur certains domaines prioritaires, parmi lesquels la promotion de l'éducation et de la formation en matière d'environnement aux niveaux appropriés, conformément à la résolution du conseil des Communautés européennes du 19 octobre 1987, concernant la poursuite et la réalisation d'un programme d'action en matière d'environnement (1987-1992) ;

PRÉCONISENT la mise en œuvre de mesures en vue d'améliorer, conformément à la résolution du Conseil et des ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil du 9 février 1976, comportant un programme d'action en matière d'éducation, la correspondance entre les systèmes éducatifs, dans le but de l'amélioration de l'éducation à l'environnement ;

ESTIMENT que tous les secteurs de l'enseignement (préscolaire, général, formation professionnelle enseignement supérieur, enseignement des adultes) devraient contribuer à remplir la tâche de l'éducation en matière d'environnement ;

CONSTATENT qu'il existe une demande croissante de personnel ayant des connaissances spécialisées en matière de protection de l'environnement, et qu'il importe de ce fait d'intensifier et d'améliorer les actions entreprises au niveau de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur, afin de satisfaire cette demande ;

CONVIENNENT d'établir certains principes concernant l'éducation en matière d'environnement, afin de favoriser son développement intégral dans l'ensemble de la Communauté ;

SOULIGNENT, tout en rappelant l'action déjà entreprise au titre de programmes communautaires en matière d'environnement en vue d'établir des réseaux d'écoles ainsi que l'action d'organisations internationales telles que l'OCDE et l'UNESCO, que les concepts relatifs à l'éducation en matière d'environnement et les mesures nécessaires à leur mise en œuvre sont en train d'être développés dans les États membres et qu'il semble opportun d'établir un échange systématique d'informations et d'expériences dans la Communauté ;

CONVIENNENT de la nécessité d'entreprendre des démarches concrètes pour la promotion de l'éducation en matière d'environnement de façon à renforcer celle-ci de façon globale dans la Communauté tout entière ;

ADOPTENT LA PRÉSENTE RÉOLUTION :

I. OBJECTIF ET PRINCIPES DIRECTEURS

L'éducation en matière d'environnement a pour objectif de renforcer la sensibilisation des citoyens aux problèmes existant dans ce domaine, ainsi qu'aux solutions possibles et de jeter les bases d'une

participation à la fois pleinement informée et active des individus dans la protection de l'environnement et de l'usage prudent et rationnel des ressources naturelles. La réalisation de cet objectif requiert que l'éducation en matière d'environnement prenne en considération les principes directeurs suivants :

- l'environnement en tant que patrimoine commun de l'humanité ;
- le devoir commun de maintenir, protéger et améliorer la qualité de l'environnement en tant que contribution à la protection de la santé humaine et sauvegarde de l'équilibre écologique ;
- la nécessité d'assurer une utilisation rationnelle et prudente des ressources naturelles ;
- la façon dont chacun peut contribuer par son comportement, notamment en tant que consommateur, à la protection de l'environnement

II. ACTIONS

La réalisation de ces objectifs et principes directeurs devrait être promue au niveau des États membres et au niveau de la Communauté européenne

A. Actions à entreprendre au niveau des États membres

Dans les limites de leurs propres politiques et structures en matière d'éducation les États membres s'efforceront de mettre en œuvre les mesures suivantes :

a) chaque État membre, en tenant compte des particularismes régionaux et en coopération avec les parents et les organismes locaux et d'autres organismes appropriés, devrait promouvoir l'insertion de l'éducation en matière d'environnement dans tous les secteurs de l'éducation, y compris la formation professionnelle et l'éducation des adultes. Il apparaît opportun de consigner dans un document sa politique actuelle en matière d'éducation à la protection de l'environnement et de mettre ce document à la disposition des écoles et des autres établissements scolaires ;

Cela devrait notamment tenir compte du fait que l'éducation en matière d'environnement est un sujet interdisciplinaire entrant dans bien des domaines de l'enseignement ;

b) en vue d'assurer la réalisation de ces tâches, il apparaît important que les autorités compétentes des États membres :

- prennent en considération les objectifs essentiels de l'éducation en matière d'environnement dans l'élaboration des programmes d'enseignement concernés, ainsi que dans l'organisation des cours interdisciplinaires ;
- encouragent des activités périscolaires pour mettre pratiquement à l'essai les connaissances théoriques acquises sur l'environnement ;
- prennent les mesures appropriées afin de développer les connaissances des enseignants en matière d'environnement dans le cadre de leur formation initiale et continue ;
- entreprennent les actions précises afin de mettre à la disposition des enseignants et des élèves le matériel pédagogiques adéquat

Il apparaît opportun de préparer, de mettre en œuvre et d'améliorer ces activités prioritaires à l'aide de projets pilotes et de recherche ;

c) des professionnels confrontés tout particulièrement avec les problèmes de l'environnement devraient, à travers des actions de formation professionnelle qui leur seraient offertes, avoir la possibilité d'acquérir des nouvelles connaissances ou de mettre à jour celles déjà acquises. Également dans les domaines de la formation professionnelle initiale et de l'enseignement universitaire, à travers l'inclusion de matières importantes concernant l'environnement, l'on devrait parvenir à orienter le comportement des futurs professionnels dans le sens le plus favorable à la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles

B. Actions à entreprendre au niveau communautaire

Afin de soutenir l'action des États membres et d'aboutir à une collaboration efficace en ce domaine, la Commission, assistée par un groupe de travail composé de représentants des États membres, nommés par la Commission sur proposition des États membres concernés, est invitée à entreprendre les initiatives suivantes :

a) échange d'informations

— établir un inventaire des initiatives entreprises dans les États membres et au niveau communautaire, en vue de faciliter leur transfert et leur comparaison systématique ;

— organiser des rencontres, séminaires et colloques sur les objectifs et les méthodes de l'éducation en matière d'environnement ainsi que sur la prise en considération des aspects spécifiquement européens ;

b) Amélioration de la documentation pour les enseignants et les élèves

— mettre à la disposition des enseignants et des élèves une documentation de base sur les diverses thématiques communautaires dans le domaine de l'environnement, ainsi que sur les résultats des programmes communautaires de recherche ;

— organiser des cours d'été d'établissements d'enseignement supérieur pour des responsables pédagogiques, en vue de leur permettre d'échanger l'expérience acquise et d'identifier de nouvelles voies dans l'éducation à l'environnement ;

— élaborer un guide européen de centres d'enseignement supérieur traitant des disciplines intéressées par les problèmes de l'environnement ;

c) Insertion de l'éducation en matière d'environnement dans des activités en cours

— favoriser les initiatives des jeunes en faveur des jeunes ou du partenariat portant sur le domaine de l'environnement en utilisant les actuelles actions communautaires *ad hoc* ;

— faciliter les rencontres des jeunes Européens sur des thèmes de la protection de l'environnement en utilisant les programmes (Jeunesse pour l'Europe (YES) et « Échange des jeunes travailleurs » ;

— insérer dans le programme « Visite d'études pour les spécialistes en éducation » (programme ARION), le thème « L'éducation à l'environnement » en vue de permettre à un certain nombre de responsables nationaux, régionaux ou locaux en éducation à l'environnement, de se rendre dans un autre État membre en vue de s'informer réciproquement et d'améliorer leur travail en y insérant une dimension européenne ;

— encourager la coopération entre les institutions d'enseignement supérieur œuvrant dans le domaine de l'environnement, en utilisant les possibilités offertes par le programme ERASMUS favorisant la mobilité des étudiants et des enseignants européens et le développement du matériel didactique commun ;

— favoriser dans le domaine de l'environnement, la coopération entre universités-entreprises pour la formation dans les nouvelles technologies en utilisant le programme COMETT ;

III. LE COMITÉ DE L'ÉDUCATION SUIVRA SON EXÉCUTION EN LIAISON AVEC LE GROUPE ENVIRONNEMENT.

IV. LE CONSEIL ET LES MINISTRES DE L'ÉDUCATION RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL INVITENT LE COMITÉ DE L'ÉDUCATION À ÉTABLIR, DANS UN DÉLAI DE DEUX ANS À PARTIR DE L'ADOPTION DE LA PRÉSENTE RÉOLUTION, UN PREMIER RAPPORT SUR LE DÉROULEMENT DES ACTIONS ENTREPRISES AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES ET DE LA COMMUNAUTÉ SUR L'ÉDUCATION À L'ENVIRONNEMENT.

V. LE FINANCEMENT PAR LA COMMUNAUTÉ DES ACTIONS VISÉES AU POINT II. B ET SON VOLUME SERONT ARRÊTÉS

CONFORMÉMENT AUX RÈGLES ET PROCÉDURES DE LA COMMUNAUTÉ.

JEUNESSE POUR L'EUROPE

Lors de sa session du 24 mai 1988, le Conseil a approuvé quant au fond la décision établissant un programme d'action « Jeunesse pour l'Europe » pour promouvoir les échanges de jeunes dans la Communauté

Ce programme, pour la période du 1^{er} juillet 1988 au 31 décembre 1991 avec un montant estimé nécessaire de 15 MECU pour les années 1989 à 1991 (la Commission pourra utiliser en outre des crédits disponibles au budget 1988 de 3,5 MECU pour des travaux préparatoires), vise à promouvoir les échanges bilatéraux et les échanges et rencontres multilatéraux effectués sur base de projets communs par des groupes de jeunes de 15 à 25 ans d'une durée minimale d'une semaine dans un État membre autre que celui où ils résident, en vue de leur permettre d'acquérir des aptitudes utiles à leur vie active et professionnelle de jeune et d'adulte dans la Communauté :

— en apprenant à mieux connaître la vie économique, sociale et culturelle d'autres États membres (y compris les circonstances et les problèmes des jeunes) par un contact direct avec la population du pays d'accueil ;

— en établissant des liens de coopération entre groupes de jeunes de différents États membres ;

— en échangeant des idées, en découvrant des intérêts communs avec des jeunes d'autres États membres et en prenant conscience d'une identité européenne ;

— en renforçant la conscience de leur appartenance à l'espace européen.

Les objectifs de ce programme sont les suivants :

a) promouvoir les échanges de jeunes dans la Communauté européenne, à l'avantage d'un nombre croissant de jeunes provenant de tous les États membres, y compris en particulier des régions dans lesquelles peu de possibilités d'échanges existent habituellement ;

b) améliorer la qualité des échanges de jeunes, notamment en aidant à leur préparation et à leur organisation afin d'obtenir un effet maximum et de permettre aux jeunes d'en tirer le meilleur profit possible, notamment en jouant un rôle actif dans l'organisation des échanges ;

c) encourager, dans la mesure du possible, la diversification des échanges de jeunes et de leur rééquilibrage entre les États membres, entre autres par la promotion d'échanges multilatéraux, pour les étendre en particulier à des jeunes vivant dans des conditions sociales, économiques et culturelles diverses ;

d) soutenir la réalisation d'activités européennes visant à développer des liens permanents entre des jeunes ou des groupes de jeunes de différents États membres ;

e) rechercher les moyens de surmonter les obstacles financiers, juridiques et administratifs pouvant empêcher des jeunes de participer aux échanges ou entraver l'organisation de ceux-ci ;

f) définir, compte tenu des expériences acquises, des nouvelles actions qui pourraient être entreprises en vue de combler les lacunes éventuelles constatées dans les programmes d'échange existants.

Le programme doit notamment encourager la participation des jeunes qui ont le plus de difficultés à s'insérer dans les programmes existants d'échanges entre les États membres

La Commission est chargée de l'application du programme ; elle sera assistée d'un comité de caractère consultatif. Les États membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs du programme. Chaque État membre désigne ou crée une ou plusieurs structures compétentes qui assurent la coordination à l'échelon national de la mise en œuvre du programme.



POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE RÉUNION DE CONCERTATION AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN

Une réunion de concertation entre le Conseil et une délégation du Parlement européen et avec la participation de la Commission, s'est tenue le 19 avril 1988 au sujet du dossier de la cessation de l'activité agricole (prétraite), ainsi que sur l'ensemble des éléments en matière agricole qui font suite aux conclusions du Conseil européen.

La délégation du Parlement européen était conduite par M. Dankert, vice-président du Parlement. Faisaient également partie de cette délégation : MM. Colino Salamanca, président de la commission de l'Agriculture, Woltjer, rapporteur de la commission de l'Agriculture sur les stabilisateurs concernant certains produits agricoles, Cardozo, N. Pisoni, F. Pisoni et Clinton, membres de la commission de l'Agriculture, O'Malley et Colom I Naval, membres de la commission des Budgets.

A l'issue de cette concertation, la déclaration commune suivante a été adoptée :

« Le Parlement, le Conseil et la Commission réunis dans le cadre de la commission de Concertation le 19 avril 1988 à Luxembourg constatent, au sujet du règlement (CEE) du Conseil portant instauration d'un régime communautaire d'encouragement à la cessation de l'activité agricole, issu de l'orientation commune du Conseil des 7, 8 et 9 mars 1988, que ce texte comporte, à l'issue d'une période de 2 ans, une clause de réexamen.

Ils conviennent de procéder à ce réexamen en étroite liaison entre eux.

De même, ils ont confirmé les termes de la Déclaration commune du mardi 16 juin 1987 adoptée à l'issue d'une réunion de la commission de Concertation ayant comme objet un règlement du Conseil concernant les structures agricoles et l'adaptation de l'agriculture à la nouvelle situation des marchés et le maintien de l'espace rural, y compris le domaine forestier. Le Conseil statuera sur les propositions annoncées par la Commission dans les meilleurs délais.

Le Conseil et la Commission ont pris acte des observations du Parlement relatives aux difficultés devant lesquelles le Parlement s'est trouvé suite aux délais qui lui ont été impartis pour rendre ses avis et s'engagent à prendre les mesures nécessaires afin de permettre au Parlement de préparer ses avis dans des conditions raisonnables.

Le Conseil et la Commission reconnaissent la nécessité d'une approche globale de l'adaptation de la politique agricole commune. Compte tenu des conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 11/12 février 1988 et, à la suite des observations du Parlement européen sur la nécessité d'accompagner les mesures de stabilisation de la production agricole par des mesures visant à soutenir le revenu des agriculteurs, le Conseil et la Commission estiment qu'il convient de prendre des décisions dans les meilleurs délais, sur le dossier de l'aide directe aux revenus.

En prenant dûment en considération les avis du Parlement européen, celui-ci sera pleinement associé aux révisions futures des règlements concernant les stabilisateurs agricoles, en faisant recours, le cas échéant, à la procédure de concertation. A cette fin, le président du Conseil maintiendra les contacts appropriés avec la commission de l'Agriculture du Parlement et la tiendra au courant de l'avancement des travaux du Conseil.

Le Conseil, la Commission et le Parlement rappellent l'accord intervenu lors du Conseil européen de Bruxelles sur la réforme de la PAC et la restructuration des fonds structurels, et soulignent que le respect de la discipline budgétaire convenue impose une étroite collaboration interinstitutionnelle ».

DIRECTIVE HORMONES

Lors de sa session des 16/17 mai 1988, le Conseil a arrêté la directive relative aux échanges de animaux traités à certaines substances à effet hormonal et de leurs viandes, visés à l'article 7 de la directive 88/146 (hormones)

Cette directive vise à autoriser l'admission aux échanges d'animaux ou de viandes provenant de tels animaux destinés à la reproduction et d'animaux reproducteurs en fin de carrière qui, au cours de leur existence, ont subi un traitement thérapeutique ou zootechnique.

Cette directive fixe les garanties requises pour que, en dérogation à la règle générale d'interdiction de traitement prévue par la directive 88/146/CEE, les traitements thérapeutiques et zootechniques soient possibles. Ces garanties portent notamment sur les produits ou substances pouvant être utilisés, les conditions d'utilisation — en particulier le respect du temps d'attente nécessaire — et les modalités de contrôle.

De manière à ne pas créer d'entraves aux échanges, le texte confie à la Commission le soin d'élaborer rapidement une liste provisoire de produits ou substances pouvant être utilisés par tous les États membres pour le traitement thérapeutique et zootechnique.

RÉDUCTION DE L'UTILISATION D'ANIMAUX POUR LES ESSAIS DES PRODUITS CHIMIQUES ET PHARMACEUTIQUES

Avant de pouvoir être mis sur le marché, les produits pharmaceutiques et chimiques doivent être soumis à des essais visant à évaluer leurs effets sur l'homme et l'environnement. Certains essais, notamment certaines analyses toxicologiques exigées par la législation de la CE, ne peuvent être effectués qu'en procédant à des expériences sur des animaux. Le droit communautaire prévoit déjà que l'utilisation d'animaux doit être aussi réduite que possible. En outre, l'application des directives communautaires contribue à réduire le nombre d'animaux utilisés en évitant d'effectuer des essais à double emploi. L'objectif de la Communauté est cependant de réduire encore l'utilisation d'animaux.

Le nombre d'expériences effectuées sur des animaux ne peut être réduit que si l'on élabore des méthodes d'essais de substitution. Dans un nouveau rapport (avril 1988) au Conseil des ministres, la Commission réclame une meilleure coordination dans l'élaboration des nouvelles techniques d'essais, de façon que l'industrie européenne puisse suivre tous les progrès dans ce domaine. La Commission propose également des mesures qui permettront l'introduction dans la législation communautaire des nouvelles techniques d'essais à mesure qu'elles deviendront disponibles.

Dans l'immédiat, il existe peu de possibilités de modifier les essais exigés par la législation communautaire, mais la Commission travaille en liaison étroite avec l'OCDE. Elle va bientôt publier une directive en vue d'introduire les lignes directrices en matière d'essais les plus récentes en ce qui concerne la toxicité orale et cutanée et l'irritation des yeux. Cette mise à jour entraînera une réduction du nombre des animaux utilisés, ainsi qu'une diminution de la souffrance qu'ils endurent. Des nouvelles techniques aideront aussi, par exemple, un nouvel essai de pyrogénicité (caractéristiques provoquant la fièvre) utilisant des extraits de cellules sanguines d'un type de crabe particulier sera acceptable dans le cadre de la législation communautaire dès qu'il aura été introduit dans la pharmacopée européenne. Cet essai permettra d'éviter de devoir procéder à des essais sur des animaux vertébrés.

La Commission a l'intention d'organiser un symposium international au début de 1989 en vue d'explorer les possibilités d'un remplacement progressif des méthodes classiques d'essais de toxicité de produits chimiques dangereux. La Commission devrait être à même de présenter de nouvelles propositions sur les essais oculaires à la lumière des conclusions de symposium.

La Commission continuera à financer la recherche de méthodes d'essai alternatives. Elle demande qu'il lui soit confié un rôle plus important de coordination des échanges d'information sur les activités de recherche des secteurs publics et privés.

Dans le cadre de cette coordination, la Commission propose de financer la mise au point d'une banque de données européennes sur les méthodes alternatives d'essais de toxicité, en consultation avec d'autres organismes internationaux comme l'OMS et l'OCDE. La

Commission a déjà établi une liste des laboratoires de la Communauté effectuant des essais in vitro.

PERSONNES HANDICAPÉES (PROGRAMME HELIOS)

Lors de sa session du 18 avril 1988, le Conseil a arrêté la décision portant établissement d'un deuxième programme d'action communautaire concernant la promotion de la formation et de la réadaptation professionnelle, de l'intégration économique, de l'intégration sociale et de la vie autonome des personnes handicapées (programme HELIOS), pour la période du 1^{er} janvier 1988 au 31 décembre 1991 avec un montant estimé nécessaire pour la mise en œuvre de 19 MECU.

Les objectifs du programme sont les suivants :

a) développer, dans les domaines de la formation et de la réadaptation professionnelles, de l'intégration économique, de l'intégration sociale et de la vie autonome des personnes handicapées, une approche communautaire fondée sur les meilleures expériences innovatrices des États membres ;

b) dans les domaines visés au point a), développer des activités d'échange et d'information ne relevant pas du fonds social européen mais pouvant apporter une contribution utile dans ces domaines ;

c) contribuer à la mise en œuvre de la recommandation 86/379/CEE et de la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du conseil, du 21 décembre 1981 ;

d) poursuivre et, si nécessaire, accroître le soutien de la Communauté à la coopération européenne des organisations non gouvernementales dans les domaines visés au point a) ;

e) porter une attention appropriée :

— aux besoins professionnels et à la promotion de l'intégration sociale et de la vie autonome des femmes handicapées ;

— aux personnes auxquelles incombent des responsabilités spécifiques du fait qu'elles s'occupent à la maison d'enfants ou d'adultes handicapés.

LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES CERTIFICATS DE CONDUITE DES BATELIERS

Les bateliers empruntant les réseaux de navigation intérieure de la Communauté sont souvent empêchés de naviguer dans un autre État membre parce que leurs certificats ne sont pas reconnus par les autorités de cet État. La commission des Communautés européennes a donc proposé (mars 1988) que les certificats obtenus dans un État membre soient reconnus par tous les autres États membres. L'adoption d'une telle mesure constituerait une étape importante sur la voie de la création d'un marché européen unique des transports par voie d'eau.

La navigation intérieure est essentiellement régie par des règlements relatifs aux normes techniques des bateaux et par les dispositions relatives aux certificats professionnels des bateliers décernés par les autorités nationales. La Commission centrale pour la navigation du Rhin a, en outre, institué une patente de batelier du Rhin.

Cette patente est déjà reconnue non seulement pour le Rhin mais aussi pour la quasi-totalité des autres voies navigables de la Communauté, à l'exception de certaines zones maritimes et parties de fleuve en République fédérale d'Allemagne. Toutefois, un batelier qui n'emprunte pas le Rhin et qui n'est donc pas titulaire de la patente en question, peut avoir des difficultés pour être admis à naviguer dans un autre État membre.

L'objectif à long terme de la Commission est d'instituer des certificats au niveau européen mais l'établissement d'un cadre acceptable pour des certificats communautaires sera une entreprise de longue haleine, eu égard aux différents types de bateaux et aux différentes zones couverts par les certificats nationaux existants. Dans un premier temps, la Commission se limite donc à dresser la liste des certificats néerlandais, français et allemands qui devraient être

l'objet d'une reconnaissance mutuelle, ainsi que des types de bateaux que ces certificats devraient couvrir. La Belgique n'a pas encore institué de certificat national de batelier mais un futur certificat belge pourrait être inclus très facilement dans le texte de la nouvelle directive.

LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉNERGIE

La réalisation du grand marché intérieur dépendra du succès des actions entreprises dans de multiples domaines, parmi lesquels l'énergie occupe une place importante. Mais par quels moyens réaliser une meilleure intégration des marchés de l'énergie ? C'est la question à laquelle répond un document exhaustif sur « le marché intérieur de l'énergie, proposé par Nic Mosar, le commissaire responsable de l'énergie, et adopté (avril 1988) par la Commission.

Profiter de l'effet d'entraînement du « Livre Blanc » de 1985 sur la réalisation du marché intérieur pour examiner en profondeur un secteur stratégique : celui de l'énergie : sérier les instruments qui devront permettre de lever les entraves à la réalisation du marché intérieur dans ce secteur, en insistant particulièrement sur l'application déterminée des dispositions du droit communautaire qui le concernent — voilà la particularité de l'exercice entrepris à l'initiative de M. Mosar.

Cet exercice a permis de développer :

— une *analyse de la situation* actuelle des différents composants des marchés de l'énergie dans la Communauté ;

— les *cadres des actions* à entreprendre pour faire disparaître les obstacles qui se posent encore à son décloisonnement et

— un *inventaire* de ces obstacles, établi pour chaque secteur du marché énergétique.

Ce programme d'action constitue ainsi une toute première étape dans la mise en œuvre d'un processus qui doit amener à la création du marché intérieur de l'énergie.

Les spécificités du marché

Un seul chiffre suffira pour faire comprendre l'importance du travail réalisé : on estime entre 0,5 et 1 % du PIB de la Communauté le *coût de la non-Europe* dans ce secteur, soit 5 à 10 % du coût de la non-Europe pour l'ensemble de l'économie communautaire !

Le principal enjeu qui se pose ici est l'*abaissement du coût de l'énergie*, conséquence naturelle du marché unique et condition de l'*accroissement de la compétitivité* de l'économie communautaire. Mais pas seulement : le marché unique doit aussi avoir des *effets bénéfiques* pour le consommateur, pour la *structure de l'industrie communautaire* de l'énergie, pour la *sécurité d'approvisionnement*, ainsi que pour les *échanges entre les États membres*.

Mais cet exercice se heurte aux *spécificités* et aux *contraintes* particulières du secteur de l'énergie. En effet, tant au niveau des produits que de leur utilisation, le marché comporte une large diversité. Ainsi, un produit énergétique peut, selon la transformation dont il est l'objet, servir de combustible, de carburant, de matière première ou de force motrice. Dans certains cas (transport routier, pétrochimie) les marchés sont quasiment captifs.

L'inventaire auquel a procédé la Commission à l'aide des milieux concernés (les États membres et les opérateurs du marché, organisations et entreprises productrices et utilisatrices d'énergie), montre que pour de multiples raisons, une liste impressionnante d'obstacles à la libre circulation de l'énergie subsiste entre les États membres de la Communauté. Certains ont une justification de caractère économique (ex. : monopoles de distribution) ; d'autres s'expliquent pour des raisons politiques (indépendance et sécurité d'approvisionnement) ; d'autres enfin traduisent le souci de préserver des avantages acquis (ex. : droit exclusif de préemption) ou la conséquence d'évolutions historiques (ex. : principes de formation des prix).

En ce qui concerne les *contraintes* qui caractérisent la réalisation du marché intérieur dans ce secteur — et outre le problème général de la *cohésion économique et sociale* de la Communauté — elles



découlent de l'objectif la *sécurité d'approvisionnement* et du caractère *stratégique* de l'industrie énergétique.

Pour tenir compte de ces contraintes, il faudra que la politique communautaire de l'énergie de demain repose sur une *combinaison* appropriée du jeu des *forces de marché* et des *mesures politiques*, qui garantissent et organisent l'approvisionnement de la Communauté à Douze.

Les cadres d'actions

L'établissement du marché intérieur de l'énergie repose sur quatre cadres d'actions :

1. la mise en œuvre du « Livre Blanc » ;
2. l'application déterminée du droit communautaire ;
3. la protection de l'environnement ;
4. l'action dans des domaines spécifiques à l'énergie (coûts, prix et tarifs et infrastructures).

1. Mise en œuvre du « Livre Blanc »

La mise en œuvre du « Livre Blanc » permettra l'élimination des frontières techniques et fiscales à l'intérieur du marché communautaire de l'énergie, ce qui implique la prise d'actions dans trois domaines principaux :

— *harmonisation des règles et normes techniques* — Les règles (légalement obligatoires) et normes techniques (d'application généralement volontaire) nationales différentes constituent un obstacle à la réalisation du marché intérieur en général, et de celui de l'énergie en particulier. Ces différences affectent aussi bien la fabrication des équipements utilisés par l'industrie énergétique que celle des équipements destinés aux utilisateurs de l'énergie.

Dans ce domaine, la « nouvelle approche » adoptée par le Conseil en 1985 doit permettre une harmonisation des règles techniques par l'adoption des directives communautaires prévues par le « Livre Blanc ».

Mais il convient d'examiner si, au-delà de ce que celui-ci prévoit, d'autres instruments communautaires sont nécessaires pour assurer le marché intérieur de l'énergie à cet égard. Un tel examen doit être fait au cours de cette année.

— *Marchés publics* — Jusqu'à présent, la très grande majorité des contrats portant sur des équipements énergétiques (au sens le plus large) a été établie par des entreprises publiques, sans que les directives communautaires pour les marchés publics s'appliquent dans le secteur.

Mais cette situation devra changer le plus rapidement possible : tant le « Livre Blanc » de 1985 que diverses décisions politiques ultérieures ont confirmé. Et la Commission compte envoyer au Conseil, encore avant la fin du présent semestre, des projets de textes réglementaires sur les secteurs jusqu'à présent exclus de l'application de ces directives, donc notamment sur l'énergie.

— *Rapprochement fiscal* — Les différences dans la manière dont l'énergie est taxée dans les États membres constituent peut-être le plus important des obstacles à la création d'un marché intérieur de l'énergie. Celui-ci est concerné tant par l'aspect TVA que par l'harmonisation des accises sur les produits pétroliers.

Dans ce domaine, l'orientation essentielle doit reposer sur la discussion des propositions de la Commission qui sont déjà sur la table du Conseil.

2. Application du droit communautaire

Dans le « Livre Blanc » sur l'achèvement du marché intérieur, la Commission a indiqué qu'une politique ferme de concurrence devrait jouer un rôle essentiel dans le maintien et le renforcement du marché intérieur, notamment pour assurer la libre circulation. Dans ses efforts pour éliminer les obstacles aux échanges d'énergie entre les

États membres, la Commission suit et suivra l'approche préconisée dans le « Livre Blanc ».

Il n'y a aucun doute que l'application à l'énergie du droit communautaire — et notamment de toutes ses dispositions relatives à la libre circulation des biens et des services, aux monopoles, aux entreprises et aux aides d'état — est un des moyens essentiels pour parvenir dans des délais raisonnables à un marché de l'énergie mieux intégré. La Commission entend donc s'y attacher avec détermination, sans négliger la nécessité de concilier cette détermination avec la prise en compte objective des caractéristiques propres du secteur de l'énergie ;

3. Protection de l'environnement

Les normes applicables au secteur de l'énergie en vue de protéger l'environnement ont connu, ces dernières années, des développements importants. La réflexion que la Commission doit désormais approfondir avec les parties intéressées porte sur le thème suivant : Comment, sur le plan communautaire et dans les relations énergie/environnement, concilier les exigences d'un niveau de protection élevé et la possibilité, pour certains États membres, d'adopter des mesures plus ou moins sévères que la moyenne communautaire ?

4. Domaines spécifiques à l'énergie

— *Coûts, prix et tarifs* — Sur le plan conceptuel, le problème qui se pose ici est fort simple : la vérité des prix et des tarifs — c'est-à-dire, établis dans des conditions objectives et transparentes — devrait être le moteur essentiel de la concurrence et des échanges. Mais au niveau de la réalité les choses sont beaucoup moins simples et de nouveaux progrès s'avèrent indispensables pour donner une impulsion à la notion de marché intérieur.

Dans cette voie, la Commission présentera d'abord au Conseil, au second semestre de 1988, une analyse comparative détaillée des prix de l'énergie, accompagnée de conclusions et de propositions propres relatives à la transparence des prix. Elle se propose aussi d'examiner les structures des prix et des coûts dans les États membres et d'étudier les conditions appliquées aux échanges d'énergie.

— *Infrastructures* — L'existence d'infrastructures suffisantes est le « poumon » des échanges d'énergies et ainsi un facteur essentiel de flexibilité, de sécurité accrue d'approvisionnement, en somme de meilleure intégration du marché communautaire de l'énergie. Dans ce domaine, et fort heureusement, la Communauté dispose d'un acquis important, mais il devrait cependant être possible d'aller plus loin.

Le réalisme impose toutefois de garder à l'esprit la nécessité de concilier deux impératifs : d'une part, que des opérations sur les infrastructures doivent avoir une viabilité économique (présente ou future) minimale ; d'autre part, la constatation que ces opérations doivent, en elles-mêmes, être des facteurs techniques importants de meilleure intégration du marché communautaire de l'énergie (ce qui suppose qu'elles soient encouragées) ;

La Commission est prête à encourager cette intégration pour les trois grands types d'infrastructures : de réception, de stockage et de transport/distribution. Et elle se propose aussi de faire rapport au Conseil pour la fin de 1989, après les contacts appropriés et sur base des études nécessaires, sur l'ensemble des points relatifs aux infrastructures pour l'énergie dans la perspective du marché intérieur.

Les obstacles à surmonter

Voici finalement l'*inventaire des obstacles* à surmonter, pour les cinq produits énergétiques de base :

- combustibles solides ;
- pétrole ;
- gaz naturel ;
- électricité ;
- énergie nucléaire.

Un par un, ils sont d'abord analysés dans leur *situation présente* : leur contribution spécifique à l'approvisionnement communautaire, la façon dont ils se structurent et leurs perspectives d'avenir font ainsi, dans cette partie du rapport, l'objet d'un examen détaillé.

Ensuite, l'ensemble des obstacles encore à surmonter dans chaque secteur du marché est longuement décrit et, enfin, des *priorités* sont proposées. Les voici, en synthèse :

— dans le secteur des *combustibles solides*, le renforcement de l'application des règles communautaires apparaît comme la première des priorités. ;

— dans le secteur du *pétrole*, c'est l'effort de rapprochement fiscal qui doit avoir la première place. ;

— pour le *gaz naturel*, les premiers problèmes à résoudre dans la voie du marché unique sont ceux des réseaux de gazoducs et des questions de prix et de fiscalité. ;

— en ce qui concerne l'électricité, il faut s'attaquer aux questions du traitement fiscal et de l'accès aux marchés financiers ; aux normes et contraintes administratives qui pèsent sur le secteur ; aux monopoles et droits exclusifs ; aux problèmes de prix et de coûts et d'infrastructures. ;

— finalement, pour ce qui concerne l'énergie nucléaire, les priorités vont dans le sens d'un décloisonnement du marché des équipements et composants et d'une harmonisation des normes de sécurité.

UNE POLITIQUE DE L'ENTREPRISE POUR LA COMMUNAUTÉ

La Commission a adopté (avril 1988) une communication importante sur la politique de l'entreprise dans la Communauté. Elle constitue un engagement clair pour la création d'un environnement favorable aux entreprises et la promotion de leur développement dans la perspective du grand marché. La stimulation de l'entreprise est une condition fondamentale pour la croissance économique et la création d'emplois dans la Communauté.

Il est essentiel que les entreprises européennes se préparent à la transformation de l'environnement économique en parallèle avec la réalisation du grand marché. La communication reflète les expériences de la mise en œuvre du programme d'action en faveur des PME et établit un cadre cohérent pour une politique de l'entreprise pour la Communauté qui permettra aux entreprises de faire face aux opportunités et au défi du grand marché.

La communication sera la base des discussions sur la politique de l'entreprise et des PME lors de deux réunions du Conseil en mai et juin prochains.

On peut considérer que la politique de l'entreprise a trois grands objectifs :

- sauvegarder et améliorer l'environnement des entreprises. ;
- aider les nouvelles entreprises et les entreprises en croissance à bénéficier des occasions qui leur sont offertes par le marché intérieur ;
- faire en sorte qu'il existe un cadre cohérent de méthodes et de principes pour l'application des grandes politiques de la Communauté en se servant largement du secteur de l'entreprise comme d'un intermédiaire.

La communication traite plus largement d'un nombre de domaines dans lesquels des mesures de politique d'entreprise pourraient être prises pour ; améliorer l'environnement des entreprises, préparer les PME au défi du grand marché, promouvoir le développement scientifique et technologique et renforcer la cohésion économique et sociale. Elle plaide pour que toute mesure de politique communautaire de l'entreprise respecte huit principes directeurs qui découlent des considérations fondamentales relatives à l'intervention publique dans l'économie de marché et du cadre général de la réforme de la Communauté :

— l'action doit stimuler l'entreprise en renforçant les mécanismes des forces de marché ;

— le soutien financier ne peut être justifié que pour remédier aux insuffisances du marché ;

— l'action au niveau de la Communauté ne doit pas faire double emploi avec les mesures nationales ou régionales ;

— le partenariat entre le secteur privé, les autorités publiques, les universités, etc. ainsi qu'entre les différentes régions de la Communauté devrait être encouragé ;

— les structures existantes devraient être utilisées pour mettre en œuvre les politiques de la Communauté ;

— l'action devrait tenir compte de la variété des structures institutionnelles et culturelles de la Communauté ;

— l'action devrait imposer aux entreprises un minimum de contraintes ;

— dans certains domaines politiques, il convient de prévoir des exceptions spécifiques ou des conditions pour les PME.

En conclusion, la communication suggère de :

— contrôler plus strictement les contraintes juridiques et administratives qui pèsent sur les entreprises ;

— modifier éventuellement le droit des sociétés et les dispositions fiscales notamment pour les plus petites entreprises ;

— encourager l'offre de capital-risque ;

— améliorer l'environnement commercial, social et culturel des entreprises ;

— améliorer le flux des informations destinées aux entreprises sur les problèmes communautaires ;

— promouvoir la coopération et le partenariat entre les entreprises ;

— soutenir le développement d'un marketing européen ;

— améliorer les possibilités de formation et de développement de la gestion ;

— accroître la contribution du secteur des entreprises, notamment des PME au développement scientifique et technologique et au renforcement de la cohésion économique et sociale.

UN CADRE RÉGLEMENTAIRE POUR LA BIOTECHNOLOGIE EUROPÉENNE

La biotechnologie promet d'être l'une des grandes industries de demain. Elle offre d'immenses possibilités dans des secteurs importants de l'économie tels que l'agriculture, l'agro-alimentaire, le traitement des déchets, les produits chimiques et la médecine. Si les industries européennes ne parviennent pas à tirer parti de ces possibilités, elles compromettront sérieusement leur aptitude à rivaliser avec leurs concurrentes sur les marchés mondiaux et l'Europe perdra un grand nombre des avantages que le génie génétique est en mesure d'offrir.

Il s'agit toutefois d'un développement technologique qui suscite une vive préoccupation dans l'opinion publique et ni l'industrie, ni la population n'auront la confiance nécessaire pour créer une grande industrie européenne des biotechnologies aussi longtemps qu'un cadre réglementaire au niveau communautaire fera défaut.

La Commission européenne vient de faire (mars 1988) des propositions pour le cadre réglementaire communautaire dont l'industrie a besoin et qui rendra possible le progrès technologique tout en assurant la protection de la santé publique et de l'environnement, en posant le principe général de l'approbation préalable. La confiance du public est un élément essentiel pour que l'industrie européenne puisse tirer parti des possibilités qu'offre ce nouveau domaine dynamique.

La Commission a proposé deux directives :



— l'une concernant l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, qui gouvernera l'utilisation des biotechnologies dans les laboratoires et dans le cadre de processus de fabrication. ;

— l'autre relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, qui concernera à la fois la dissémination expérimentale de produits contenant des organismes génétiquement modifiés ou constitués de tels organismes et la mise sur le marché de produits nouveaux dans l'ensemble de la Communauté.

Une multitude de normes nationales

La nécessité de définir un cadre réglementaire communautaire est soulignée par le fait que les États membres ont réagi en ordre dispersé au développement de la biotechnologie. Confrontés à la nécessité de mettre l'opinion publique en confiance tout en créant un cadre réglementaire pour l'industrie, certains gouvernements ont institué des procédures formelles de notification pour les travaux expérimentaux dans des conditions de confinement, en particulier pour assurer la protection sur le lieu de travail. D'autres ont préféré étendre l'application de dispositions existantes concernant les substances dangereuses. A l'heure actuelle, pratiquement aucun des États membres ne sait encore quel est le cadre réglementaire idéal.

La dissémination volontaire de micro-organismes génétiquement modifiés fait l'objet d'une interdiction générale dans certains États membres (Républiques fédérale d'Allemagne, Danemark). Dans un État membre (Pays-Bas), des textes réglementaires sont en préparation, tandis que d'autres (France, Royaume-Uni) appliquent un système d'autorisation cas par cas. Certains États membres (Belgique, Italie) utilisent la législation existante pour couvrir la dissémination de tels organismes dans l'environnement.

Exemples d'utilisation du génie génétique

La biotechnologie sous la forme du génie génétique se prête à un éventail illimité d'applications. Le génie génétique consiste essentiellement à modifier les caractéristiques de micro-organismes tels que les virus, bactéries, moisissures et cultures de cellules vivantes en changeant leur structure génétique de sorte qu'ils puissent accomplir de nouvelles fonctions.

Dans sa proposition concernant l'utilisation confinée, la Commission fait la distinction entre deux groupes de micro-organismes génétiquement modifiés. La plupart des micro-organismes relèveraient du premier groupe, ou figurent les micro-organismes dépourvus de risque. Ils seraient utilisés dans les types de processus suivants :

- produire de la présure à partir de la levure plutôt qu'en l'extrayant de l'estomac des ruminants. ;
- produire de l'acide citrique à partir du sucre. ;
- fabriquer de l'insuline ou de l'interféron. ;
- modifier l'agent de fermentation du yaourt de sorte qu'il ne risque plus de rendre le produit aigre.

Le second groupe couvrirait les applications dans lesquelles il existe davantage de risques. Citons à titre d'exemple :

— la production de vaccins dont le trait pathogène a été éliminé par le recours au génie génétique, de façon à rendre les vaccins totalement sûrs.

Parmi les micro-organismes génétiquement modifiés qui pourraient être volontairement disséminés dans l'environnement, citons :

- les pommes de terre dont on a amélioré la résistance aux maladies. ;
- les céréales devenues capables de créer elles-mêmes leur azote. ;
- les organismes qui ont la faculté de disperser les polluants en cas de marée noire. ;

— les organismes capables d'extraire des métaux de minerais, de décomposer les ordures ménagères, de déclencher la fabrication de compost ou d'intervenir dans l'ensilage. ;

— le bétail dont on a amélioré, par modification génétique, les caractéristiques de production ou de résistance aux maladies.

Micro-organismes confinés

La proposition de directive fait la distinction entre les opérations utilisant des micro-organismes à une échelle non industrielle (expériences de laboratoire ou applications pilotes) et les opérations à échelle industrielle (production). Elle fait aussi la distinction entre les micro-organismes du groupe 1 qui sont généralement exempts de risque et les micro-organismes du groupe 2 qui présentent des risques.

Pour toutes les utilisations confinées de micro-organismes génétiquement modifiés, qu'ils relèvent du groupe 1 ou du groupe 2, l'opérateur doit notifier ses intentions aux autorités nationales et fournir une évaluation de la sécurité du projet.

Les autorités compétentes vérifieront les informations données et la classification des micro-organismes en fonction des risques qu'ils présentent. Pour les utilisations non industrielles de micro-organismes du groupe 1, les principes de bonne pratique microbiologique seront appliqués afin de garantir de bonnes conditions de sécurité et d'hygiène. Pour les micro-organismes du groupe 2, des conditions plus rigoureuses seront imposées. Des mesures particulières devront être prises pour assurer le confinement : filtrage de l'air, inactivation des déchets, dispositifs d'urgence en cas de dissémination accidentelle de micro-organismes.

Les utilisations industrielles en milieu confiné de micro-organismes du groupe 1 seront soumises à des contrôles plus étendus qui seront exercés par les autorités nationales compétentes et nécessiteront la fourniture d'informations détaillées sur le processus envisagé, de sorte que les autorités soient à même d'évaluer l'exactitude de la classification. Pour les projets impliquant des micro-organismes du groupe 2, l'opérateur devra fournir des renseignements complets sur les micro-organismes, l'installation, la gestion des déchets, les dispositifs prévus en cas d'accident et d'urgence ainsi qu'une évaluation des risques. Si le projet n'est pas interdit dans un délai de 60 jours, l'opérateur pourra considérer qu'il a le feu vert.

Les États membres recueilleront des informations sur tous les accidents impliquant des micro-organismes du groupe 2 susceptibles d'affecter la santé humaine ou l'environnement. Ces informations seront transmises à la Commission qui tiendra un registre des accidents survenus dans l'ensemble de la Communauté, en analysera les causes et formulera des recommandations sur les moyens d'éviter leur répétition.

Dissémination volontaire d'organismes

Le génie génétique sera à l'origine d'une augmentation sensible du nombre d'organismes présentant de nouveaux traits qui seront disséminés dans l'environnement. Un système est donc nécessaire pour protéger la population et l'environnement contre les risques possibles liés à l'introduction de ces nouveaux organismes.

Aux termes de la proposition de la Commission, les autorités nationales compétentes seront responsables de la supervision des projets concernant la dissémination volontaire d'organismes à des fins de recherche et développement (par opposition à la mise sur le marché de produits nouveaux). Cependant, les autorités nationales opéreront dans le cadre de la législation communautaire. Toute dissémination envisagée au cours de la phase de recherche et développement devra leur être notifiée de sorte qu'elles puissent examiner la proposition et l'approuver si elle est conforme aux conditions fixées dans la directive et si le risque lié à la dissémination est jugé acceptable.

Un système d'échange d'informations sera mis en place, de sorte qu'un résumé de chaque notification soit communiqué à la Commission et à tous les autres États membres, qui seront alors libres

de demander des renseignements complémentaires et des modifications.

En ce qui concerne la mise sur le marché de produits impliquant des organismes nouveaux, la proposition de la Commission ne couvre pas ceux qui sont déjà réglementés au niveau communautaire tels que les produits pharmaceutiques et vétérinaires, les produits destinés à l'alimentation humaine ou animale et leurs additifs, les végétaux et animaux et tout autre produit couvert par la législation communautaire qui inclut une évaluation de risque spécifique. Les dispositions de la directive s'appliqueront à la mise sur le marché d'autres organismes tels que les pesticides, herbicides, bactéries fixant l'azote, organismes opérant la dégradation de produits chimiques toxiques, la récupération assistée du pétrole ou le traitement des déchets.

Le système proposé est analogue aux dispositions qui existent au niveau communautaire pour la mise sur le marché des produits chimiques. Les fabricants fourniront, à titre confidentiel, aux autorités nationales compétentes des détails sur les produits nouveaux, accompagnés d'une évaluation des risques, de précisions sur les conditions d'utilisation et de manipulation et de propositions pour l'emballage et l'étiquetage. Lorsque les autorités compétentes seront convaincues que le produit peut être mis en toute sécurité sur le marché, elles transmettront le dossier à la Commission qui en enverra un résumé à tous les autres États membres. Ceux-ci auront la possibilité de demander que des informations complémentaires leur soient fournies ou que des modifications soient apportées aux conditions de mise sur le marché. Un comité spécial sera institué pour régler les litiges éventuels.

Ce système communautaire serait strictement limité dans le temps et assorti de règles de confidentialité. Dans le cas où un produit serait approuvé. Il pourrait être mis sur le marché dans l'ensemble de la Communauté mais s'il devait apparaître ultérieurement qu'il présente un risque pour la population ou pour l'environnement, sa dissémination pourrait être provisoirement restreinte ou interdite par un État membre sur la base d'une décision de la Commission.

Des dispositions pour tenir compte de la rapidité du progrès

La Commission a inclus dans ses propositions diverses propositions permettant d'adapter la législation en fonction de l'évolution des technologies et des connaissances spécifiques ainsi que des changements qui se produisent au niveau international. On s'attend, par exemple, à ce que l'OCDE élabore pour ce secteur de nouvelles orientations qui pourraient être prises en considération dans la législation communautaire.

III. — Relations extérieures

RELATIONS AVEC LE JAPON - CONCLUSIONS DU CONSEIL DES 25/26 AVRIL 1988

Sur la base d'une communication de la Commission, le Conseil a eu une discussion approfondie sur les relations entre la Communauté et le Japon, au cours de laquelle il a confirmé l'analyse de la Commission. Il a adopté les conclusions suivantes :

1. le Conseil prend note de certains aspects de l'évolution économique et commerciale récente qui contribuent à améliorer les relations avec le Japon ; ces aspects sont, en particulier, la croissance actuelle de l'économie japonaise et le fait que cette croissance soit déterminée par la demande intérieure plutôt que par les exportations. Il invite le Japon à poursuivre dans la voie d'un soutien efficace à la demande intérieure, pour contribuer d'une manière significative et durable au processus d'ajustement à l'échelle internationale ;

2. le Conseil se réjouit que le nouveau gouvernement japonais ait confirmé son engagement en faveur de réformes structurelles. Il

espère que leur mise en œuvre continuera à progresser et que les projets actuels de modification de la législation économique, qui comprennent une réforme fiscale générale, contribueront à la réalisation de cet objectif ;

3. le Conseil reconnaît que les importations japonaises de produits communautaires ont augmenté, mais reste préoccupé par la persistance de l'important excédent du Japon et par la difficulté d'accéder à ses marchés ;

4. le Conseil confirme par conséquent l'orientation générale des conclusions sur les relations avec le Japon qu'il a adoptées à sa session du 16 mars 1987. Il rappelle à ce propos la nécessité de réaliser, dans les échanges avec le Japon, un réel équilibre des avantages et confirme son intention de chercher à y parvenir dans le cadre de l'Uruguay Round ;

5. le Conseil demande au gouvernement japonais de prendre des mesures spécifiques en vue d'améliorer encore l'accès aux marchés, sur une base ouverte et non discriminatoire et d'éviter le bilatéralisme en matière de commerce ;

6. le Conseil a été informé du récent accord conclu entre le Japon et les États-Unis sur la participation d'entreprises étrangères aux grands projets publics japonais ; il demande au gouvernement japonais de faire en sorte que les sociétés étrangères puissent bénéficier de cet accord sur une base ouverte et non discriminatoire ;

7. le Conseil attend du gouvernement japonais qu'il mette en œuvre pleinement et rapidement les recommandations du groupe du GATT sur les vins et spiritueux ;

8. le Conseil attend du gouvernement japonais qu'il mette en œuvre, rapidement et complètement, l'arrangement, sur une nouvelle ouverture du marché conclu à l'occasion des négociations au titre de l'article XXIV-6 sur les conséquences de l'élargissement ;

9. le Conseil attend du gouvernement japonais qu'il approuve le rapport du groupe spécial du GATT sur les semi-conducteurs et qu'il mette pleinement en œuvre ses recommandations ;

10. le Conseil souligne combien il est important de développer la coopération dans divers domaines et de renforcer le dialogue avec le Japon, afin de créer un système de relations plus intenses et plus larges ;

11. en conséquence, le Conseil appuie fermement l'intention de la Commission :

- de poursuivre les discussions avec les autorités japonaises sur les problèmes restant à résoudre en matière d'accès aux marchés des véhicules à moteur et des appareils médicaux, de surveiller la mise en œuvre des engagements en matière de cosmétiques et de proposer de nouvelles actions pour améliorer l'accès au marché ;

- de procéder aussitôt que possible au cours du premier semestre de 1988 à des discussions avec les autorités japonaises :

- dans le domaine industriel, sur les produits pharmaceutiques et la protection de la propriété intellectuelle,

- dans le domaine agricole, sur l'intensification du dialogue à propos des questions tant multilatérales que bilatérales, ces dernières comprenant aussi les produits laitiers, la viande de porc et les problèmes phytosanitaires ;

- de suivre de près la mise en œuvre des engagements souscrits par les autorités japonaises à l'occasion des consultations au titre de l'article XXIV-6 du GATT et de sauvegarder les intérêts de la Communauté dans la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail du GATT sur les restrictions quantitatives pour les produits agricoles ;

- d'assurer un traitement équitable et non discriminatoire aux fournisseurs communautaires en ce qui concerne l'aéroport international du Kansai et les autres grands projets d'infrastructure et de soutenir les efforts de pénétration de l'industrie communautaire sur ces marchés ;



— de développer la coopération dans les domaines des télécommunications et de la technologie de l'information, de manière à promouvoir l'application pour le Japon de normes ouvertes, dans l'intérêt de la concurrence internationale ;

— de renforcer la coopération industrielle, notamment en vue de renforcer la connaissance qu'ont les entreprises européennes du marché japonais et leur présence sur celui-ci ;

— de continuer à promouvoir le développement de la coopération scientifique et technologique dans l'intérêt des deux partenaires ;

— de poursuivre les diverses mesures de promotion des exportations vers le Japon ;

— de poursuivre le développement d'un programme actif d'information dans les différentes régions du Japon ;

12. le Conseil invite la Commission et les États membres à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour encourager les sociétés communautaires à prendre conscience que le marché japonais offre désormais des possibilités accrues ;

13. le Conseil invite la Commission et les autorités compétentes des États membres à poursuivre leurs efforts en vue de persuader les autorités japonaises de la nécessité d'améliorer les facilités de financement des banques communautaires au Japon et de libéraliser davantage les marchés financiers, notamment par une plus grande déréglementation des taux d'intérêt et par l'amélioration du marché interbancaire.

RÉGIME D'IMPORTATION DE PATATES DOUCES ET DE FÉCULE DE MANIOC

Lors de sa session des 16/17 mai 1988, le Conseil a arrêté formellement la décision concernant la conclusion d'un accord entre la CEE et la Thaïlande négocié au titre de l'article XXVIII du GATT relatif à la déconsolidation par la Communauté des droits applicables pour les patates douces destinées à une utilisation autre que la consommation humaine ainsi que le règlement concernant le régime applicable à l'importation des patates douces et de la féculé de manioc.

Cet accord prévoit :

— l'ouverture d'un contingent tarifaire consolidé à droit zéro pour une quantité de 5 000 tonnes par an de patates douces destinées à une utilisation autre que l'alimentation humaine ;

— l'ouverture d'un contingent tarifaire à droit consolidé de 150 ECU par tonne pour les produits suivants :

• 8 000 tonnes de féculé de manioc destinées à la transformation en produits alimentaires ;

• 2 000 tonnes de féculé de manioc destinées à la transformation en médicament C.

En vue de l'application de cet accord, le Conseil a également arrêté un règlement concernant le régime applicable à l'importation de patates douces et de féculé de manioc destinées à certaines utilisations, et modifiant le règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

DÉCLARATION DES DOUZE DU 21 AVRIL 1988 SUR LE PERSONNEL D'ASSISTANCE HUMANITAIRE EN ÉTHIOPIE

Les Douze expriment leur profonde préoccupation devant l'escalade actuelle de la guerre civile dans le Nord de l'Éthiopie où de violents combats mettent en péril la distribution de denrées alimentaires à des millions de personnes menacées par la famine et l'inanition.

Ils regrettent que les opérations militaires qui se poursuivent aient abouti à une situation où le personnel expatrié engagé dans des activités d'aide humanitaire, médicale et de réhabilitation suite à la sécheresse a été prié de quitter l'Érythrée et le Tigré et de se retirer temporairement à Addis-Abeba. Ils demandent à toutes les parties concernées de créer les conditions permettant aux membres du personnel de regagner la région si tel est leur désir dans des conditions de sécurité aussi grande que possible afin de poursuivre leur tâche humanitaire.

Les Douze en appellent de nouveau à toutes les parties concernées afin que soient entrepris de sérieux efforts visant à une solution pacifique de ces conflits internes qui ont causé des souffrances interminables aux populations de la Corne d'Afrique.

CRÉATION DU COLLÈGE EUROPÉEN DE PARME

C'est à l'initiative des Professeurs Nicola Occhicupo et Fausto Capelli de la Faculté de Droit de l'Université de Parme, que le « Collegio europeo di Parma » a été constitué — sur le modèle du Collège d'Europe de Bruges. Il s'agit d'une institution indépendante qui a pour objectif la formation théorique et pratique de 30 jeunes spécialistes, chaque année, dans les domaines juridiques et économiques des Communautés européennes. Cet objectif répond au souci de préparer des cadres qui puissent être immédiatement opérationnels pour les entreprises et les organismes publics ou privés.

Le nouveau Collège travaillera en étroite collaboration avec la Faculté de Droit de l'Université de Parme et l'École de Spécialisation dans le domaine des Organisations internationales et des Communautés européennes, qui assure un enseignement de 3^e cycle en droit communautaire depuis plus de vingt ans. Seront également associés à ses activités, le Centre International d'Études et de Documentation sur les Communautés européennes (CISDCE) de Milan, et la revue *Droit communautaire et échanges internationaux*.

Les étudiants du Collège, sélectionnés sur titres et par concours, pourront choisir entre deux orientations : juridique et économique.

Les cours s'étendent sur trois trimestres. La présentation d'un mémoire et un examen oral sont requis pour l'obtention du diplôme.

(Collegio Europeo di Parma, Borgo Lalatta, 14, Parma, Italie, Tél. (provisoires) (0521) 28 11 68 ou 37 579)

Des cours généraux sur les Communautés seront donnés au premier trimestre, notamment : Histoire des Organisations européennes ; Structure et fonctionnement des Communautés européennes ; Les sources du droit communautaire et les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des États membres ; Droit constitutionnel comparé ; les objectifs fondamentaux des Traités européens ; droit de la concurrence ; Les problèmes de l'intégration économique européenne ; Le commerce intracommunautaire et la coopération monétaire européenne ; La politique industrielle ; La PAC ; La politique sociale ; La politique de l'énergie ; La coopération économique entre la CEE et les autres États ;...

Le second trimestre sera consacré à l'approfondissement du point de vue pratique de certaines matières abordées au premier trimestre.

Au cours du troisième trimestre, les différentes matières seront reprises dans le cadre de séminaires de révision.

Le Collège européen de Parme est accessible, à partir de l'année académique 1988/89, à des jeunes licenciés ayant un diplôme universitaire ou équivalent d'un pays de la Communauté européenne en : Droit, Sciences Économiques, Sciences Politiques, Sciences Sociales (ou Faculté analogue). Les cours se donneront en principe en italien, mais des cours en français sont également prévus.

KYKLOS

International Review for Social Sciences

Vol. 39 – 1986 – Fasc. 4

REDAKTION/MANAGING EDITORS :

Prof. Dr. : Bruno S. FREY

Prof. Dr. : René L. FREY

ARTIKEL – ARTICLES

GIERSCH, HERBERT : Weltwirtschaftliches Wachstum durch Liberalisierung

FREY, BRUNO S. : Economists Favour the Price System – who Else Does ?

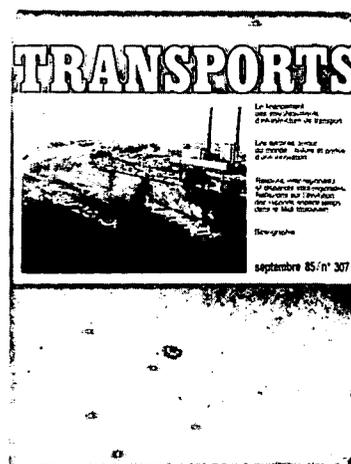
BUCHANAN, JAMES M. and TOLLISON, ROBERT D. : A Theory of Truth in Autobiography

RAVALLION, MARTIN : On Expectations Formation when Future Welfare is Contemplated

RIBHEGGE, HERMANN : Genossenschaftsgesinnung in entscheidungslogischer Perspektive

Kyklos-Verlag, Institut für Sozialwissenschaften,
Petersgraben 29, CH-4051 Basel (Switzerland/Suisse)

TRANSPORTS



*Seule revue économique
de tous les modes de
transports
et de leurs industries
d'amont*

NUMÉRO SPÉCIMEN SUR DEMANDE

pour recevoir un numéro spécimen de
Transports
retourner ce bon à :
Transports 3, rue Soufflot
75005 PARIS F
ou par téléphone au (1) 46 34 10 30

Nom : _____

Entreprise : _____

Adresse : _____

Code postal : _____

Ville et Pays : _____

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

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéros spéciaux

N° 307 — Mai-Juin 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
réalisations effectives ou en gestation

N° 309 — Août-Septembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
les méthodes institutionnelles de la construction européenne

N° 312 — Décembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
relations extérieures de la Communauté

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* ».

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* ».

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 × 24 .— 224 pages .— PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30