

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

et
lib
lib



Une Europe encore floue, C. COVA. — La nouvelle réglementation des fonds structurels (1^{re} partie), J.-C. SECHE. — Les programmes intégrés méditerranéens : peut-on les considérer comme l'instrument privilégié de développement du Sud-Européen ? V. PANAGHOS. — L'aide financière et technique de la CEE aux pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine (PVD-ALA), L.-L. NTUMBA. — Le rapprochement des législations nationales selon l'article 100 A du traité CEE : l'harmonisation communautaire face aux exigences de protection nationales, B. LANGEHEINE. — Les frontières maritimes de la CEE (Observations à propos de la directive 84/631 sur les transferts transfrontaliers de déchets dangereux), Y. van der MENSBRUGGHE.

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XX, no. 2, Juin 1989

Directeur : Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint : Thierry HENTSCH.

ANDREW F. COOPER: RETOUR VERS LE FUTUR: LE COMMERCE D'ÉCHANGE INTERNATIONAL AU COURS DES ANNÉES 80

RENAUD DEHOUSSE: FÉDÉRALISME, ASYMÉTRIE ET INTERDÉPENDANCE: AUX ORIGINES DE L'ACTION INTERNATIONALE DES COMPOSANTES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

JEAN-PHILIPPE THÉRIEN: LE CANADA ET LE RÉGIME INTERNATIONAL DE L'AIDE

JEAN-THOMAS BERNARD: LES BÉNÉFICES DES EXPORTATIONS QUÉBÉCOISES D'ÉLECTRICITÉ: UNE PERSPECTIVE AMÉRICAINE (NOTE)

ANDRÉ DUMOULIN: SURENCHÈRE À LA MENACE CONVENTIONNELLE: LE BLINDAGE RÉACTIF, UN NOUVEAU « GAP » MILITAIRE (NOTE)

ÉTUDE BIBLIOGRAPHIQUE:

**BOGUMIL
KOSS-JEWSIEWICKI:** DE L'INVENTION DE L'AFRIQUE PAR L'OCCIDENT À LA DÉCOUVERTE DES CULTURES POLITIQUES ET DE L'HISTORICITÉ DES SOCIÉTÉS AFRICAINES

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL :	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$ 12.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	



sommaire

**problèmes
du jour**

- 323 Une Europe encore floue, par Colette COVA

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

- 325 La nouvelle réglementation des fonds structurels (1^{re} partie), par Jean-Claude SECHE, conseiller juridique de la Commission des Communautés européennes, chargé de cours à l'université libre de Bruxelles.
- 330 Les programmes intégrés méditerranéens : peut-on les considérer comme l'instrument privilégié de développement du Sud-Européen ? par Vassilios PANAGHOS, maître de conférences à l'université de Thessalonique, faculté de droit et des sciences économiques.
- 336 L'aide financière et technique de la CEE aux pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine (PVD-ALA), par Luaba Lumu NTUMBA, docteur en droit, diplômé du centre européen universitaire de Nancy, chef de travaux à l'université de Kinshasa.

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 347 Le rapprochement des législations nationales selon l'article 100 A du traité CEE : l'harmonisation communautaire face aux exigences de protection nationales, par Bernd LANGEHEINE, docteur en droit, référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes, Luxembourg.
- 360 Les frontières maritimes de la CEE (Observations à propos de la directive 84/631 sur les transferts transfrontaliers de déchets dangereux), par Yves van der MENSBRUGGHE, professeur extraordinaire à la Katholieke Universiteit Leuven.

**actualités
et documents**

- 374 Communautés européennes
- 385 Bibliographie
-



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE †

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**BULLETIN D'ABONNEMENT A
LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

Je m'abonne à la *Revue du Marché Commun* pour un an au prix de :

- France : 642,51 + TVA 2,10 % 13,49 = 656 F (*)
 Étranger : 780 F

Ci-joint la somme de.....

- Par chèque bancaire à l'ordre des
Éditions Techniques et Économiques
 Virement CCP 10 737 10 PARIS

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

(*) Tarif au 1.6.1969

À retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ
COMMUN**

**ÉDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

UNE EUROPE ENCORE FLOUE

Colette COVA

La réalisation du grand marché de 1993 est entrée dans sa phase finale, donc la plus difficile. Statistiquement, la moitié du chemin est faite. Sur les 279 directives jugées nécessaires pour réaliser le marché unique, la Commission européenne en a soumis 232 aux ministres qui en ont adopté définitivement 119 après avoir reçu chaque fois le feu vert du Parlement européen.

Bien sûr, chacun est conscient que les décisions qui restent à prendre sont les plus difficiles, que les négociations entre les Douze vont devenir de plus en plus âpres. Mais les récents débats prouvent que les difficultés vont encore au-delà de ce qu'on prévoyait, ce qui donne à certaines réunions ministérielles des allures de dialogues de sourds. En fait les difficultés viennent de ce que chaque État membre doit maintenant clairement indiquer quelle Europe il souhaite, le flou et l'ambiguïté ne sont plus de mise.

A Bruges à l'automne dernier, le premier ministre britannique Margaret Thatcher avait donné le ton en déclarant sans ambages qu'elle était pour une Europe du libre échange et rien d'autre. Pas question pour Mme Thatcher de céder aux « technocrates de Bruxelles » la moindre parcelle de souveraineté nationale.

A l'époque, mis à part Wilfried Martens, ses partenaires n'avaient guère osé critiquer Mme Thatcher mais maintenant le débat sur l'Europe que les Douze veulent construire ne peut plus être esquivé, un double débat, politique avec d'un côté les champions de la souveraineté nationale, de l'autre les partisans des États-Unis d'Europe mais aussi économique avec les libéraux face à ceux qui veulent un minimum de règles.

Les affrontements

Les discussions sur la fiscalité sont un bon exemple des théories qui s'affrontent.

Ainsi la proposition d'une retenue à la source sur les intérêts des capitaux paraît définitivement enterrée. Londres et Luxembourg s'opposaient depuis le début à cette initiative, le revirement de Bonn sur ce sujet a renforcé leurs arguments et les a confortés dans leur volonté de ne pas accepter de législation européenne dans ce domaine au nom de la sacro-sainte règle de la liberté du marché. Après une période d'incertitude et de déclarations contradictoires, le nouveau ministre allemand des finances Theo Waigel a confirmé lors de la réunion informelle en Espagne en mai que la RFA qui vient d'abolir la retenue à la source refusait l'introduction d'une telle taxe au niveau européen. Le « lâchage » allemand est un coup rude pour la France. Pierre Bérégovoy avait en effet accepté en juin 1988 la libération des mouvements de capitaux avec l'assurance du soutien des mouvements pour une harmonisation de la fiscalité de l'épargne.

Dans plusieurs États membres l'image d'une Europe qui taxe les revenus du travail et pas ceux du capital risque d'être mal accueillie alors même qu'on s'interroge dans certains milieux sur les risques de dumping social dans l'Europe de 1993.

La Charte européenne des droits fondamentaux des travailleurs a d'ailleurs pour but de rassurer ceux qui n'ont pas tout à fait confiance, malgré les prévisions des experts selon lesquelles le marché unique augmentera la croissance, créera à terme 5 millions d'emplois et permettra



des économies d'échelle d'environ 200 milliards d'ÉCU. Mais là encore, Margaret Thatcher s'oppose au projet d'Europe sociale présenté par la Commission de Bruxelles et soutenue par Paris et Madrid.

Faut-il en conclure que l'Europe qui se dessine ressemblera à celle que prône la Dame de fer qui serait en fait une zone de libre échange ? Une telle affirmation serait excessive car après tout, un grand nombre de décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée, toutefois le rôle du Royaume-Uni sera encore plus déterminant si l'Allemagne adopte une attitude plus « louvoyante » pour des raisons de politique intérieure.

Le principe de souveraineté nationale

Bien que les États membres n'aient jamais eu un vrai débat sur le principe de la souveraineté nationale, celui-ci reste sous-jacent lors de la discussion d'un grand nombre de dossiers. Depuis quelques mois, il semble être devenu une préoccupation essentielle pour Mme Thatcher mais d'autres gouvernements sont sans doute plutôt satisfaits de pouvoir s'abriter derrière le rempart britannique.

Cette volonté de Londres de ne pas céder sur le terrain de ses prérogatives nationales est particulièrement sensible dans le débat sur l'Union monétaire. Faire du domaine monétaire une compétence communautaire est une hérésie pour Mme Thatcher qui refuse de s'engager dans le processus décrit par le rapport Delors. Elle pour-

rait tout au plus accepter un renforcement de la coopération monétaire telle qu'elle est prévue par les Traités dont elle rejette pour l'instant toute révision.

L'ambiguïté de la position de M. Waigel — fait nouveau pour le gouvernement allemand — ne peut en outre que renforcer Londres dans son attentisme et gêner l'ouverture du processus vers l'Union monétaire.

Quant à la participation de la livre au mécanisme de change du Système monétaire européen, Mme Thatcher y est favorable et l'annoncera « au moment opportun ». Mais apparemment le « moment opportun » n'est toujours pas venu malgré les demandes des milieux économiques britanniques.

C'est aussi au nom de la souveraineté nationale que Mme Thatcher s'est opposée récemment à la directive communautaire qui prévoit d'imposer des mises en garde précises sur les paquets de cigarettes vendus dans la CEE, non parce qu'elle ne s'intéresse pas à la santé de ses compatriotes mais parce qu'elle estime que la santé ne relève pas des compétences de Bruxelles. Son attitude est identique pour ce qui touche à l'éducation et il a fallu beaucoup d'amendements pour que Londres approuve le programme Lingua.

Autre sujet d'affrontement, le degré d'ouverture de la CEE aux pays tiers : « Une Europe ouverte mais non offerte », le slogan de Bruxelles est diversement apprécié à Londres, Paris ou Rome. Les conclusions des discussions des Douze sur la clause de réciprocité incluse dans la deuxième directive bancaire feront probablement la part belle au souci de Londres et de Bonn de ne pas irriter les partenaires américains et japonais.

LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES FONDS STRUCTURELS

(1^{re} partie)

Jean-Claude SECHE *

Conseiller juridique de la Commission
des Communautés européennes.
Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles

1. Le 24 juin 1988, le Conseil a adopté un règlement de base concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (1). Le 19 décembre dernier, il a complété ce règlement par un règlement d'application et trois règlements portant respectivement sur le Fonds européen de développement régional (FEDER) le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de garantie et d'orientation agricole (FEOGA-Orientation) (2). Cette réforme s'est accompagnée de la décision de doubler les crédits des Fonds pour les faire passer d'un peu moins de 7 milliards d'ECU en 1987 à 14 milliards d'ECU en 1992.

Bien que la mise en place de la nouvelle réglementation ne soit pas encore terminée, il a paru utile d'en donner d'ores et déjà une présentation générale, ses aspects plus techniques devant faire l'objet de la deuxième partie de cet article.

Les instruments à finalité structurelle

2. Leur qualification commune, à savoir la finalité « structurelle », signifie qu'ils visent la réalisation d'investissements, publics ou privés, et non pas le soutien de dépenses courantes. Ces instruments sont les suivants :

— le *FEOGA-Orientation*, qui a été prévu par l'article 40, § 4, du traité CEE, a été créé effectivement en 1962 et fait actuellement l'objet du règlement n° 729/70 (3) modifié par le règlement n° 2048/88 (4). Il finance :

- les actions engagées en vertu du règlement n° 355/77 sur la transformation des fruits et légumes et des produits de la pêche (5) ;

- celles prévues par le règlement n° 797/85 sur l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (6) ;

- une série d'actions spécifiques concernant des États membres, des régions ou des secteurs déterminés.

— Le *FSE* a été institué par l'article 123 du traité « afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché commun et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie... ». En vertu de cet article, il doit promouvoir, à l'intérieur de la Communauté, les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs. Le Traité précisait ses missions à l'article 125 mais donnait au Conseil, à l'article 126, la compétence de pouvoir les modifier, ce qu'il fit en 1971 et en 1983, cette seconde fois par la décision 83/516 (7) modifiée par la décision 85/568 (8).

(1) JO n° L 185 du 17.7.1988.

(2) JO n° L 374 du 31.12.1988.

(3) JO n° L 94 du 28.4.1970.

(4) JO n° L 185 du 15.7.1988.

(5) JO n° L 51 du 23.2.1977.

(6) JO n° L 93 du 30.3.1985.

(7) JO n° L 289 du 22.10.1983.

(8) JO n° L 370 du 31.12.1985. Voir également le règlement d'application n° 2950/83 JO n° L 289 du 22.10.1983.

(*) Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur. Cet article qui fait suite à celui de M. Van Ginderachter paru le mois dernier, introduit une étude plus détaillée de la nouvelle réglementation des fonds structurels à paraître dans la *Revue du Marché commun* à l'automne.



— Contrairement à ces deux Fonds, le *FEDER* n'a pas été prévu par le Traité mais institué par le Conseil en 1975. Il a fait l'objet, en dernier lieu, du règlement n° 1787/84 (9). Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique, il est prévu à l'article 130 C du Traité CEE, en vertu duquel il est « destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin » (10).

— La Banque européenne d'investissement (*BEI*) a été instituée par l'article 130 du Traité qui lui confie la mission « de contribuer au développement équilibré et sans heurt du marché commun... » en facilitant, par l'octroi de prêts, le financement de projets et en premier lieu de ceux « envisageant la mise en valeur des régions moins développées ». Outre ses propres attributions, elle a reçu également le mandat de gérer certains prêts communautaires. En 1988, les prêts accordés par la *BEI* dans les États membres ont atteint 10,2 milliards d'ECU. La Commission, qui est représentée dans son conseil d'administration, émet un avis sur les décisions que prend celui-ci.

— Les « autres instruments financiers » existants sont essentiellement :

- ceux prévus par le Traité CECA : prêts industriels (article 54) aides à la réadaptation des travailleurs (article 56) et prêts bonifiés de reconversion (article 56) (11);
- les prêts et garanties de l'Euratom en application de la décision 77/270 (12) ;
- les prêts du nouvel instrument communautaire, le dernier en date (NIC IV) ayant été institué par la décision 87/182 (13) ;
- les ressources additionnelles (outre le concours des Fonds) disponibles pour les programmes intégrés méditerranéens (PIM) en vertu du règlement n° 2088/85 (14) ;
- les actions communautaires dans le domaine des structures de la pêche et de l'aquaculture, prévues par le règlement n° 4028/86 (15) ;
- les ressources additionnelles consacrées au programme spécifique de développement industriel du Portugal (PEDIP) créé par le règlement n° 2053/88 (16) ;
- le soutien financier aux infrastructures de transport (17) ;
- divers concours concernant l'énergie, l'environnement ou la recherche.

(9) JO n° L 169 du 28.6.1984.

(10) Cette disposition reprend textuellement l'article 3 du règlement n° 1787/84.

(11) Du point de vue juridique, l'article 130 D CEE ne concerne pas le traité CECA, mais, dans la gestion coordonnée des divers instruments financiers, la Commission devra en tenir compte.

(12) JO n° L 88 du 6.4.1977. La remarque faite dans la foot-note précédente vaut aussi pour le Traité Euratom.

(13) JO n° L 71 du 14.3.1987.

(14) JO n° L 197 du 27.7.1985.

(15) JO n° L 376 du 31.12.1986.

(16) JO n° L 185 du 15.7.1988.

(17) Voir en dernier lieu le règlement n° 4048/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, JO n° L. 356 du 24.12.1988.

La nécessité d'une réforme

3. Quels que soient les aspects positifs de l'activité des Fonds structurels, un accroissement de leur efficacité était nécessaire, ainsi que le soulignait notamment une communication de la Commission au conseil du 29 juillet 1983 (18).

Au *FEDER*, il était reproché d'être géré sur la base de quotas nationaux et au *FSE* de ne pas être en mesure, en raison de l'importance des demandes par rapport aux ressources disponibles, de les sélectionner autrement qu'en proportion des demandes nationales. Ces deux Fonds se bornaient, pour l'essentiel, à refinancer des dépenses nationales destinées à mettre en œuvre des politiques nationales des États membres qui en attendaient surtout le « juste retour » de leurs contributions au budget communautaire. Quant au *FOGA-Orientation*, il était soupçonné de n'être utilisé qu'en vue de compenser les effets de la politique des prix agricoles.

Les Fonds ne répondaient pas d'une façon satisfaisante aux besoins de la Communauté. Leurs actions étaient trop nombreuses, trop dispersées et insuffisamment coordonnées entre elles ou avec celles d'autres instruments financiers. Le seul interlocuteur des institutions communautaires était l'État membre c'est-à-dire les pouvoirs centraux. Le pouvoir d'appréciation de la Commission était limité et les autorités locales étaient exclues du choix des activités des Fonds. Pour ce qui est de leur gestion, l'évaluation technique, économique et financière des projets était insuffisante ainsi que le contrôle des résultats des opérations. Les Fonds n'étaient pas en mesure d'accompagner efficacement les politiques communautaires, pour lesquelles la Communauté a dû créer des instruments financiers spécifiques.

L'inadaptation des Fonds aux besoins de la Communauté apparut nettement lors de l'adhésion de la Grèce puis de l'Espagne et du Portugal, alors même que l'élargissement à 12 États membres accroissait en dimension et en diversité les problèmes structurels de la Communauté. La part de la population communautaire occupée dans l'agriculture s'est accrue de 36 %, et le pourcentage de la population des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire a doublé. Le dernier élargissement s'est traduit par une augmentation de 18 % du nombre d'habitants mais de 30 % de celui des chômeurs.

Des améliorations ponctuelles à la réforme de 1988

4. Au cours des dernières années, les institutions communautaires ont amélioré le fonctionnement des Fonds. En 1979 déjà, avaient été créées des actions *FEDER* « hors quotas » et des changements importants ont été apportés à ce Fonds en 1984 (19). La réglementation relative au *FSE* a été modifiée en 1983 et celle concernant les structures agricoles complétée ou adaptée en 1977 et 1988. La *BEI*, pour sa part, s'est attachée à adapter ses interventions aux nouvelles priorités (20). Mais c'est l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen qui a

(18) Bull. CE, suppl. 3/83.

(19) J. CURRALL, le Fonds européen de développement régional des origines jusqu'à l'Acte unique européen, *Cah. de dr. eur.* 1988, p. 39.

(20) Ph. TABARY, De nouvelles priorités dans des financements de la *BEI* ; de l'environnement des entreprises à l'environnement des hommes, cette. *Revue* n° 311, novembre 1987, p. 602.

constitué l'étape décisive en posant les bases d'une nouvelle solidarité (21). De la réalisation du grand marché en 1992 est certes attendue une augmentation du PIB au niveau global de la Communauté. Mais il est probable que la richesse ainsi créée profitera surtout aux régions les plus prospères. A court terme, il est en outre à craindre que ne se produisent des restructurations industrielles aux redoutables conséquences économiques et sociales. Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, l'Acte unique a introduit dans le Traité un article 130 D sur la *cohésion économique et sociale* qui vise en particulier à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des moins prospères d'entre elles. A cette fin, il a prévu (articles 130 B à 130 E) l'amélioration de la structure et du fonctionnement des Fonds ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et avec celles des autres instruments financiers.

La mise en œuvre de ces dispositions, telle qu'elle avait déjà été esquissée par la Commission dans sa communication « Réussir l'Acte unique » (22), tend :

- d'une part, à concentrer l'action des Fonds sur des *objectifs prioritaires* (I) ;
- de l'autre, à établir une nouvelle *méthode d'action* (II).

I. — Les objectifs prioritaires

5. Dans un effort de concentration, les interventions sont regroupées autour de cinq objectifs prioritaires. Ceux-ci sont répartis parmi les Fonds dans un ordre qui n'est pas sans importance car il donne une indication, non contraignante il est vrai, sur les priorités d'intervention entre les Fonds.

Ces objectifs sont directement liés aux politiques communautaires régionale, sociale et agricole, mais les actions doivent correspondre également aux autres politiques communautaires (23), notamment dans le domaine de la concurrence, des marchés publics (24) et de l'environnement.

Objectif n° 1, FEDER, FSE et FEOGA-Orientation

6. Il s'agit ici de *promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement*.

A ce titre, peuvent être financés :

- des investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables ;

(21) V. HIRSCH, Les Fonds structurels, gages d'une nouvelle solidarité, cette *Revue*, n° 309, août-septembre 1987, p. 435 et Ph. LOWE, The reform of the Community's structural Funds, *Comm. Market L. Rev.*, 1988, p. 503.

(22) *Bull. CE*, suppl. 1/87.

(23) Cette exigence est le corollaire de celle énoncée à 130 B CEE qui prévoit que la mise en œuvre des politiques communes et du marché intérieur prend en compte les objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C, à savoir la cohésion économique et sociale et la correction des déséquilibres régionaux dans la Communauté.

(24) Voir à ce sujet la communication de la Commission au JO n° C 22 du 28.1.1989, p. 31.

- des investissements en infrastructure, y compris ceux visant la protection de l'environnement ainsi que les équipements sanitaires et éducatifs ;

- le développement du potentiel endogène des régions concernées, par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et aux activités des petites et moyennes entreprises ;

- des actions de formation professionnelle et d'aide à l'embauche ;

- des actions de développement régional au niveau communautaire, en particulier dans des régions frontalières.

L'objectif n° 1 est défini géographiquement. La liste des régions concernées, fixée par le Conseil lui-même (25), s'établit actuellement comme suit :

Espagne : Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias, Murcia.

France : Départements français d'outre-mer (DOM), Corse.

Grèce : la totalité du pays.

Irlande : la totalité du pays.

Italie : Abruzzi, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

Portugal : la totalité du pays.

Royaume-Uni : Northern Ireland.

Les bénéficiaires de l'objectif n° 1, qui couvre 16 % de la population de la Communauté, seront donc essentiellement des régions des États du sud.

Objectif n° 2, FEDER et FSE

7. Le second objectif prioritaire vise à *reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel*.

Comme l'objectif n° 1, l'objectif n° 2 est défini géographiquement. Il concerne un grand nombre de régions, de zones ou de bassins d'emploi, dans l'ensemble de la Communauté, touchés par la crise qui frappe les secteurs industriels traditionnels (charbon, acier, construction navale, textile).

Les zones concernées doivent notamment répondre à chacun des critères suivants :

- un taux moyen de chômage supérieur à la moyenne communautaire ;

- un pourcentage d'emploi industriel par rapport à l'emploi total égal ou supérieur à la moyenne communautaire ;

- un déclin de l'emploi industriel.

L'intervention communautaire peut, toutefois, s'étendre également :

(25) La détermination de l'institution compétente à cet égard a fait l'objet d'un débat entre la Commission, qui avait proposé d'être chargée de fixer cette liste, et le Conseil qui, finalement, a préféré en décider lui-même.



— à des communautés urbaines caractérisées par un taux de chômage dépassant d'au moins 50 % la moyenne communautaire et ayant enregistré un déclin important dans l'emploi industriel ;

— à d'autres zones ayant enregistré au cours des dernières années, enregistrant ou étant menacées d'enregistrer des pertes substantielles d'emploi dans des secteurs industriels déterminants pour leur développement économique, avec comme conséquence une aggravation sérieuse du chômage dans ces zones.

A la différence de l'objectif n° 1, c'est la Commission qui est chargée d'en établir la liste. L'action communautaire pourrait y couvrir 15 % de la population communautaire en dehors de celle se trouvant dans les zones de l'objectif n° 1 (26).

Objectifs n° 3 et n° 4, FSE

8. Au FSE est confiée principalement la mission de réaliser deux objectifs :

— combattre le chômage de longue durée (objectif n° 3) ;

— faciliter l'insertion professionnelle des jeunes (objectif n° 4).

A la différence des objectifs n°s 1 et 2, les objectifs n°s 3 et 4 concernent l'ensemble de la Communauté. Celle-ci compte près de 6 millions de personnes, appartenant à toutes les classes d'âge, sans travail depuis plus d'un an et 5,5 millions de chômeurs de moins de 25 ans, beaucoup d'entre eux sans aucune qualification professionnelle.

Pour lutter contre cette situation, seront soutenues :

— d'une part, des actions de formation professionnelle, c'est-à-dire celles destinées à fournir les compétences nécessaires pour exercer sur le marché du travail un ou plusieurs types d'emplois spécifiques, à l'exception de l'apprentissage, ainsi que toute action de contenu approprié exigé par les mutations technologiques et les besoins et l'évolution du marché du travail. (Ces actions peuvent être accompagnées si nécessaire d'actions d'orientation professionnelle) ;

— d'autre part, des aides à l'embauche dans les emplois de nature stable nouvellement créés et à la création d'activités d'indépendants.

Objectif n° 5, FEOGA-Orientation, FSE et FEDER

9. Le cinquième objectif prioritaire est double et vise :
— à accélérer l'adaptation des structures agricoles (5 a) et

— à promouvoir le développement des zones rurales (5 b).

Il s'agit là de deux volets d'une même préoccupation liée à l'évolution de la politique agricole commune. Le premier concerne l'ensemble de la Communauté alors que le second est défini géographiquement.

L'adaptation des structures agricoles (5 a) est une tâche traditionnelle confiée au seul FEOGA-Orientation, où l'on retrouve les structures de production (avec une mention particulière de la mise en œuvre des forêts et de la cessa-

tion anticipée de l'activité agricole) ainsi que la commercialisation des produits. Il est prévu que la réglementation actuelle soit, le cas échéant, mise à jour avant la fin de 1989 sur la base de l'article 43 du Traité.

Le développement des zones rurales (5 b) est une mission à la réalisation de laquelle contribueront également le FSE et le FEDER et qui tend au développement du tissu social des zones rurales, à la sauvegarde de l'environnement et au maintien de l'espace rural (y compris la conservation des ressources naturelles de l'agriculture) ainsi qu'à la compensation des effets des handicaps naturels sur l'agriculture.

Peuvent y être notamment financés des investissements en infrastructure directement liés aux activités économiques créatrices d'emplois non agricoles, y compris les liaisons en infrastructures de communications et autres conditionnant le développement de ces activités. Le soutien communautaire y sera également accordé aux actions visant à favoriser la stabilité de l'emploi et le développement de nouvelles possibilités d'emploi ou à faciliter la formation professionnelle.

La Commission établit la liste de ces zones rurales, qui doivent être situées en dehors des régions de l'objectif n° 1 et répondre à chacun des critères suivants :

— taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total ;

— niveau bas de revenu agricole, exprimé notamment en valeur ajoutée agricole par unité de travail agricole (UTA) ;

— niveau bas de développement socio-économique, apprécié sur la base du produit intérieur brut par habitant.

D'autres zones rurales peuvent, en outre, être retenues si elles répondent à un ou plusieurs critères spécifiques, parmi lesquels le caractère périphérique des zones ou des îles par rapport aux grands pôles d'activité économique et commerciale de la Communauté (27).

II. — La nouvelle méthode

10. Pour que les interventions communautaires aient un réel impact économique, une nouvelle méthode d'action a été adoptée, qui s'articule autour de quatre notions : la programmation, la coordination, la complémentarité et le partenariat.

La programmation

11. Divers moyens ont été utilisés pour permettre à la Commission et aux Etats membres de préparer leurs actions respectives et de les coordonner (28).

— La réglementation elle-même, assortie de déclarations au procès-verbal du Conseil, préfigure déjà les orien-

(27) Une première liste de ces zones a été arrêtée par la Commission le 10 mai 1989.

(28) Ceci constitue un réel progrès par rapport à l'ancien système de gestion des Fonds. Les projets, de durée limitée, étaient, en effet, financés a posteriori, ce qui écartait la Communauté de tout rôle autre que le cofinancement.

tations pluriannuelles qui seront arrêtées par la Commission, notamment pour le FEDER et pour le FSE (29).

— Les États membres doivent soumettre des plans pluriannuels expliquant leur politique et faisant état de leurs intentions quant aux mesures pour la réalisation desquels il peut être fait appel aux instruments communautaires.

— Sur cette base, la Commission établit, dans le cadre géographique pertinent, *des cadres communautaires d'appui* qui comprennent :

- les axes prioritaires retenus pour l'intervention communautaire ;
- les formes d'intervention ;
- le plan de financement indicatif dans lequel le montant des interventions et leurs sources sont précisés ;
- la durée de ces interventions.

— La programmation est aussi *budgétaire*. Chaque année, la Commission doit présenter une projection à cinq ans des crédits nécessaires pour l'ensemble des trois Fonds comportant une ventilation par objectif.

Les ressources sont également programmées. Elles se montent en 1989 à 9,47 milliards d'ECU et doivent progresser chaque année de 1,3 milliard d'ECU pour atteindre en 1992 les 14 milliards d'ECU prévus.

Pour ce qui est du FEDER, la Commission répartit 85 % de ses crédits d'engagement, pour cinq ans et à titre indicatif, entre les États membres (30).

La coordination

12. La coordination des interventions communautaires tend à utiliser plusieurs instruments financiers afin de contribuer à la réalisation d'une seule action. L'idée de constituer un Fonds unique ayant été abandonnée, au cours de la conférence intergouvernementale sur l'Acte unique (31), il a fallu, pour éviter l'intervention de plus d'un Fonds pour une seule dépense, déterminer quels Fonds contribuent, dans quelle mesure et dans quelles conditions, à la réalisation de chacun des objectifs. Sont également précisées les conditions dans lesquelles la BEI et les autres instruments financiers peuvent aussi apporter leur contribution, notamment en combinaison avec les interventions des Fonds, dans le respect des compétences de la BEI et des objectifs des autres instruments concernés..

Lors de l'établissement d'un cadre communautaire, est examinée l'opportunité de procéder à l'élaboration d'un programme opérationnel suivant une *procédure intégrée*. Il peut en être ainsi :

- si le financement est assuré par plusieurs Fonds ou, au moins, par un Fonds et un instrument financier autre qu'un instrument de prêts ;
- si les mesures à financer par divers Fonds se renforcent mutuellement et si une coordination étroite entre toutes les parties concernées est susceptible d'apporter des avantages importants ;

— si les structures administratives adéquates sont prévues aux niveaux national, régional et local pour assurer la mise en œuvre intégrée du programme.

La complémentarité

13. L'action communautaire doit constituer un complément des actions nationales correspondantes ou une contribution à celles-ci et apporter une valeur ajoutée aux initiatives nationales en ajoutant à ce que l'État membre aurait fait même en l'absence du concours communautaire. En vertu de ce principe, l'augmentation des crédits des Fonds doit aboutir à une augmentation au moins équivalente de la totalité des interventions publiques ou assimilables, (communautaires et nationales) à finalité structurelle dans l'État membre concerné et, le cas échéant, dans la région ou la zone concernée.

C'est notamment à cet égard que doit être apprécié le système de cofinancement de régimes d'aides par l'octroi du concours communautaire à des régimes nationaux d'aide à finalité régionale (à condition, bien entendu, que celles-ci soient compatibles avec le droit communautaire).

Le partenariat

14. Dans le cadre de la programmation, et en vue d'assurer la complémentarité des actions communautaires et nationales, la nouvelle réglementation prévoit une concertation entre la Commission, l'État membre concerné et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun (32). Le partenariat porte sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions.

Sur un plan plus général et en dehors du contexte spécifique des Fonds, la Commission a cherché à favoriser les contacts entre la Communauté et les pouvoirs nationaux décentralisés — ce qui peut avoir une influence sur le fonctionnement du partenariat — en instituant un conseil consultatif des collectivités régionales et locales (33) destiné à jouer le rôle d'interlocuteur autorisé de ces collectivités auprès d'elle.

*
* *

15. La nouvelle réglementation se caractérise par une grande flexibilité. Elle doit permettre à la Commission de gérer efficacement les Fonds. Mais pour qu'elle y parvienne, il convient que les modalités techniques de la réforme soient également bien adaptées. C'est que ce nous nous attacherons à vérifier dans la deuxième partie de cet article.

(29) JO n° C 45 du 24.2.1989.

(30) JO n° L. 101 du 13.4.1989 et JO n° L. 113 du 26.4.1989.

(31) Cette idée avait déjà été rejetée par le Conseil, dans le cas des PIM, lorsqu'a été adopté le règlement n° 2088/85.

(32) La désignation des autorités compétentes par l'État membre évite à la Commission de s'immiscer dans des débats de procédure internes.

(33) JO n° L 247 du 6.9.1988 et JO n° C 329 du 22.12.1988.



LES PROGRAMMES INTÉGRÉS MÉDITERRANÉENS : PEUT-ON LES CONSIDÉRER COMME L'INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ DE DÉVELOPPEMENT DU SUD-EUROPÉEN ?

Vassilios PANAGHOS

*Maître de conférences à l'université de Thessalonique,
faculté de droit et des sciences économiques.*

Introduction

A la fin des années 1970, face à la crise économique persistante, l'Europe des neuf se penche avec une attention particulière sur un problème capital : l'aggravation des disparités régionales qui affectent surtout les pays et régions méditerranéens.

Ces régions se trouvent dans une position économique et sociale bien défavorable par rapport aux autres pays partenaires du Nord-Européen. Les structures faibles du secteur agricole et de l'industrie, le niveau bas de productivité, les revenus insuffisants, le chômage et le sous-emploi importants, le vieillissement de la population et le dépeuplement des zones rurales, sont les caractéristiques propres des régions méridionales (1).

L'idée d'une nouvelle Politique Commune abordant directement les problèmes des pays moins avancés du Sud-Européen commence à mûrir. Cette première idée prendra, au cours du temps, la forme d'un soutien communautaire au développement des pays et régions en question, afin qu'ils viennent à bout de leurs difficultés et qu'ils relèvent le défi venant des pays riches du Nord de la CEE.

Ainsi, le Conseil des Ministres prend la décision, au mois de mai 1980, de définir les lignes directrices d'une politique « méditerranéenne » et de proposer les moyens appropriés mis à la disposition des pays concernés.

Les premiers pas dans cette direction se font en juin 1981 dans un Rapport de la Commission au Conseil des Ministres. Par ce rapport la Commission fait une approche générale des problèmes des régions méditerranéennes et indique les mesures à prendre surtout dans le domaine agricole.

Un nouveau Rapport de la Commission, au mois de mars 1983, qui redéfinit les objectifs, les mesures, les moyens de financement, le champ d'application de cette nouvelle politique fut discuté par les Conseils Européens de Stuttgart (1983), de Bruxelles et Fontainebleau (1984), de Luxembourg (1985), pour être finalement adopté par la Communauté et publié dans son Journal Officiel en juillet 1985.

C'est ainsi que sont nés les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM). Ils sont « Méditerranéens » parce qu'ils définissent la politique en faveur des pays et régions de la Méditerranée (communautaire) et indiquent leur champ d'application : tout le territoire grec, le Sud italien (Mezzogiorno), quelques régions du midi et du sud de la France ; et « intégrés », parce qu'ils se donnent comme objectif l'intégration des zones méditerranéennes au reste du corps européen (communautaire).

La définition et le champ d'action de ces Programmes Communautaires nous amènent à poser les questions suivantes :

— n'existait-il pas, dans le cadre des diverses politiques européennes, une politique régionale (ou autre) qui pouvait prendre en considération les spécificités et les pro-

(1) Commission des CE : Pour les Régions Méridionales de la Communauté. Les Programmes Intégrés Méditerranéens. L'Europe Verte, n° 197, Luxembourg 1983, pp. 3 et 4.

blèmes des régions moins développées, comme celles de la Méditerranée, et essayait de les résoudre ?

— ou si elle existait, pourquoi n'a-t-elle pas eu de résultats satisfaisants ?

Répondre à ces questions, c'est aborder le problème central qui nous occupera tout au long de ce travail : savoir les raisons pour lesquelles nous en sommes arrivés aux PIMs, et qu'est-ce qu'est exactement un Programme Méditerranéen Intégré. Ceci constituera le premier volet de notre article. Quant au second, il essaiera de faire la lumière sur le problème qui consiste à savoir si les PIMs peuvent soutenir le développement des régions et pays du Sud-Européen ou s'ils sont condamnés à l'échec. L'expérience des PIMs grecs, mis en œuvre depuis deux ans, nous aidera à y répondre.

I. — Les PIMs et leur adoption par les CE

I.1 Comment en sommes-nous arrivés aux PIMs ?

Parlant des Programmes Intégrés Méditerranéens, la première idée qui vient à l'esprit consiste à rechercher les causes profondes qui ont poussé la Communauté à les adopter, d'autant plus que les pays développés du Nord influencent, s'ils ne les prennent du reste, les décisions importantes des CE ; et en tous cas ils ne cèdent rien sans être sûrs des contreparties à recevoir.

A notre avis, la CEE a été conduite à instituer les PIMs par des facteurs, tels que :

1. la Politique Régionale de la Communauté, mise en œuvre depuis 1975, n'a pas eu les résultats escomptés pour des raisons diverses (2) :

— l'absence d'un plan communautaire global ayant comme but de promouvoir le développement régional de la CEE dans son ensemble,

— l'insuffisance des ressources financières et leur répartition inéquitable, tant entre pays, qu'entre diverses Politiques Communales,

— la forme même de la Politique Régionale comme une ligne de crédits supplémentaires par les pays riches vers les pays pauvres,

— l'exercice de la Politique Régionale par les autorités nationales respectives qui, même s'il peut résoudre le problème des disparités entre régions dans un même pays, laisse intact le problème des disparités entre pays dans la Communauté,

— la crise économique prolongée qui a aggravé les inégalités régionales déjà existantes.

Ainsi les régions les moins favorisées de par leur nature, au lieu de réduire la distance qui les sépareit des pays

avancés du Nord, se sont trouvées dans une position bien plus éloignée, non seulement des régions riches, mais encore de celles se trouvant dans une position proche de la moyenne communautaire.

2. Même la Politique Agricole Commune (PAC), constituant le seul pas positif dans la direction de l'intégration économique, et la mieux financée, n'a pas pu apporter une aide décisive aux régions méridionales et soulager, sinon résoudre les problèmes aigus de ces régions. Et cela, parce que la PAC, orientée surtout vers le soutien de la production agricole, dite « stratégique », des pays du Nord-Européen (viande, lait, beurre...), n'a pas eu la faculté de prendre en considération les caractéristiques spécifiques des régions méditerranéennes. La production agricole de ces dernières, puisqu'elle se fonde plutôt sur les produits « méditerranéens » (céréales, huile d'olive, agrumes...), est moins soutenue et à des prix plus bas. En outre, la production agricole « méridionale » n'est pas couverte dans son ensemble par les mécanismes de la PAC (interventions sur les marchés, principe de préférence communautaire, aides et subventions, garanties de prix) (3).

3. Les moyens financiers provenant de tous les Fonds Européens (FEOGA, FSE, FEDER) et mis à la disposition des pays et régions méditerranéens étaient insuffisants tant à la nature qu'à l'importance des problèmes de ces régions. Toutes les dépenses communautaires qui furent destinées aux régions méridionales étaient inférieures à celles de la soutenance des prix et de l'absorption des excédents laitiers des pays du Nord. Autre exemple caractéristique : la CEE consacre 6 % de son budget à la Politique Régionale (favorisant surtout les pays pauvres), tandis que 40 % de son budget sont destinés à l'organisation et la gestion du marché du lait et des produits laitiers (favorisant plutôt les pays riches du Nord) (4).

4. Le Memorandum du Gouvernement grec à la Communauté dans le but de bénéficier d'un statut particulier ou favorable, afin de faire face aux problèmes dûs aux faiblesses structurelles de son économie dont la production agricole a un caractère fort « méditerranéen », en est un facteur parmi les autres.

5. L'entrée du Portugal et de l'Espagne en est un autre facteur dont l'importance peut être appréhendée sous deux aspects :

— de par leur adhésion à la Communauté, ces pays entrent en concurrence directe avec les autres pays de la région méditerranéenne déjà membres de la CEE, en matière de production agricole quasiment similaire,

— cette concurrence devient encore plus âpre si l'on prend en considération les relations traditionnellement préférentielles qu'entretient la Communauté avec tous les pays des deux côtés de la Méditerranée. La première conséquence de l'âpreté de cette concurrence est le danger auquel s'expose la production agricole des pays membres du Sud-Européen. Eu égard à cette situation la Com-

(2) Commission des CE : La Politique Régionale Européenne. Le dossier de l'Europe n° 7, Bruxelles 1985. In Panaghos V : L'Économie Européenne. Ed. Paratiritis, Thessalonique 1986, pp. 251-254.

(3) Commission des CE : L'agriculture grecque et la politique structurelle de la Communauté. Bureau d'Athènes, janvier 1985. Ainsi que : Commission des CE : Les Programmes Intégrés Méditerranéens. Le dossier de l'Europe n° 1, Bruxelles 1986.

(4) Commission des CE : Les Programmes Intégrés Méditerranéens de la CEE, Bureau d'Athènes, août 1984.



munauté s'est trouvée bien obligée de prendre des mesures appropriées afin d'empêcher la détérioration de la position déjà difficile des régions méridionales, et de les aider à faire face aux problèmes venant de nouveaux pays membres et des pays à statut préférentiel.

6. Le besoin de manifestation de la part de la CEE d'un « esprit de solidarité » envers les pays membres les moins forts, dans un espace qui se veut être bien engagé dans le processus de son intégration économique et monétaire, suppose, entre autres, une cohérence (cohésion des économies nationales) intérieure accrue.

7. L'élargissement de la Communauté avec l'adhésion de deux pays méditerranéens, ayant pour conséquence le déplacement vers le Sud-Européen du centre de gravité politique, a eu comme effet la facilité de la prise de décisions en faveur des pays et régions moins favorisés du Sud.

Après la présentation des raisons profondes qui sont à l'origine de la décision des CE d'instituer les Programmes Intégrés Méditerranéens et de les faire appliquer depuis le début de l'année 1985, nous allons procéder, dans le paragraphe qui suit, à l'explication de la nature ou de l'essence des PIMs.

1.2. Qu'est-ce que c'est un PIM (5) ?

Les PIMs sont une série d'actions ou de procédures coordonnées et de longue durée qui ont une cohérence intérieure, concernent toutes les sphères d'activités économiques et se concluent entre chacun des États intéressés et la Communauté (Commission). S'agissant de leur application, ils sont hiérarchisés dans le temps, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent par étapes chronologiques, l'une supposant la réalisation de la précédente.

Leur champ d'action comporte deux axes :

— l'axe rural qui concerne le secteur primaire (agriculture, forêts, pêche) dont les structures visent à améliorer : production, commercialisation et transformation des produits agricoles, conditions d'écoulement sur les marchés, adaptation de la production aux exigences du marché,

— l'axe non-rural qui concerne les deux autres secteurs d'activités économiques (industrie et services) dont le développement est jugé nécessaire afin d'assurer l'absorption de l'excédent de population active qui va être libéré du secteur agricole comme conséquence des changements et améliorations de structures.

Le but des PIMs est double : l'amélioration du niveau de l'emploi et l'augmentation des revenus dans les régions problématiques, par l'aménagement des structures économiques et l'accroissement de la productivité dans tous les secteurs d'activités. L'objectif final est bien sûr la réduction de l'écart et l'intégration des régions moins avancées au reste du corps européen.

Les moyens de financement s'élèvent à 6,6 milliards d'ECU pour une période de 7 ans, et proviennent des sources suivantes (6) :

— du budget communautaire, dans le cadre des aides apportées par les Fonds divers (FEOGA, FSE, FEDER), 2,5 milliards,

— des ressources supplémentaires qui permettent le financement des PIMs au delà des plafonds fixés par les Fonds précédents, 1,6 milliards,

— de la Banque Européenne d'investissements sous forme de prêts, à conditions favorables, aux pays et régions concernés, 2,5 milliards,

— de la participation directe des États intéressés (elle n'est pas comprise dans le montant total des 6,6 milliards d'ECU).

La part de la Communauté dans le financement des PIMs s'élève jusqu'à 70 % du coût total du Programme.

Dans un Programme Méditerranéen Intégré, tel que défini auparavant, coexistent les éléments suivants (6) :

1) l'espace géographique précis (Périphérie - Région - concrète) qui constitue le champ d'action, le support du Programme,

2) les données (conditions) socio-économiques de la région en question qui décrivent sa physionomie (politique, sociale, économique, culturelle...) et caractérisent la nature des problèmes existants,

3) les axes ou domaines (primaire, secondaire ou tertiaire) d'intervention du Programme, ainsi que les buts à atteindre dans chacun d'entre eux,

4) les moyens prévus pour y arriver,

5) le cadre financier comprenant les sources et les moyens nécessaires pour le financement du PIM,

6) l'examen de la concordance ou de la cohérence du Programme avec les autres Politiques Communautaires concernant la région,

7) les mécanismes (moyens ou institutions) de soutien et de suivi du Programme.

Les PIMs peuvent dépasser leur caractère ou leur dimension géographique bien définie et s'orienter vers une direction de soutien au développement d'un domaine économique concret ; tel est le « PIM-Informatique » grec qui a comme but de promouvoir la technologie d'Informations et de ses applications dans la Grèce entière.

Les PIMs grecs, ainsi que la contribution de la Communauté dans leur financement, sont les suivants :

- PIM pour la Grèce du Nord, 411 millions d'ECU,
- PIM pour la Grèce de l'Ouest et du Péloponèse, 363 millions d'ECU,
- PIM pour la Grèce du Centre-Est, 318 millions,
- PIM pour la Crète, 240 millions,
- PIM pour l'Attique, 222 millions,
- PIM pour les îles de la Mer Égée, 195 millions,
- PIM Informatique, 88 millions.

Au total, et pour 7 Programmes, sont prévus 1 837 millions d'ECU qui doivent être absorbés jusqu'à la fin de 1992 (262,4 millions en moyenne par an).

(5) Commission des CE : Pour les Régions Méridionales... *op. cit.* pp. 11-16. Aussi : Programmes Intégrés Méditerranéens pour la Grèce du Nord. Com XXII/138/87, novembre 1987. Et toutes les œuvres citées concernant les PIMs.

(6) MPOUGHAS T. : Les PIMs. Revue « Thèmes Modernes », décembre 1987, n° 32-33, p. 118.

II. — Les PIMs peuvent-ils jouer le rôle de l'instrument privilégié de développement des régions méridionales ?

Il est bien difficile de prendre position sur une telle question, d'autant plus que les premiers PIMs viennent juste d'être institués, leur durée de vie ne dépassant pas les deux ans. N'oublions pas, par ailleurs, que les PIMs constituent une nouvelle expérience pour la Communauté et les États membres, et comme telle, est soumise à des erreurs ou des maladresses bien excusables. Il nous faut donc attendre encore pour être sûr du jugement à porter sur leur efficacité. Ayant conscience de cette difficulté, nous allons rechercher leurs points positifs d'un côté, négatifs ou faibles de l'autre, et avec l'expérience acquise par l'application des premiers PIMs en Grèce, nous essaierons d'en tirer les premières conclusions.

II.1. Les côtés positifs des PIMs

1. L'institution pure et simple des PIMs constitue le premier pas positif dans la direction du développement de l'Europe du Sud ; elle signifie, en elle-même, que le Sud-Communautaire commence à se faire entendre et que sa voix est perçue dans l'ensemble de la CEE. De ce point de vue, l'adoption seule de la stratégie nouvelle de soutien au développement des pays et régions moins avancés du Sud-Européen compte beaucoup plus que les résultats eux-mêmes ou l'efficacité observée des PIMs.

2. Les PIMs ne sont pas une aide supplémentaire, une nouvelle ligne de crédits que les pays riches cèdent aux pays pauvres du Sud. Dépassant le cadre traditionnel, ils constituent des « opérations complètes », des « actions intégrées » qui concernent tous les domaines d'activités économiques, leur réalisation exige l'application d'une série de mesures économiques, financières, administratives, sociales, d'aménagement du territoire. En plus, ce qui est d'autant plus important, les PIMs supposent une action coordonnée de la part de trois centres de décision : communautaire, national, local (périphérique). Ils visent à résoudre des problèmes socio-économiques graves des régions concrètes, non pas à l'aide des moyens traditionnels de transferts de fonds des pays riches aux pays pauvres, mais à l'aide d'actions qui essaient de mobiliser et de revaloriser tout le potentiel local en ressources naturelles et humaines.

3. C'est ici, nous pensons, que se situe un autre point positif des PIMs : le développement qu'ils proposent n'est pas dirigé ou imposé par des facteurs ou centres exogènes, c'est-à-dire se trouvant en dehors des régions concernées. Ainsi, les PIMs peuvent constituer un moyen essentiel de décentralisation, un motif fort de mobilisation des forces locales. C'est pour la première fois, peut-être, dans l'histoire économique grecque, que des instances politiques, économiques, sociales, professionnelles, syndicales locales parviennent à décider du développement qui leur convient dans la direction qu'eux-mêmes choisissent. Les PIMs de Crète et de la Grèce du Nord, qui sont déjà mis en œuvre, ont été discutés, décidés et proposés par des organismes locaux, comme les Conseils Régionaux (Conseils de Nomos).

4. Au niveau central aussi les PIMs peuvent jouer un rôle très important dans la mesure où ils donnent la possibilité à l'administration bureaucratique et lourde de se

mobiliser, ayant ainsi pour conséquence l'augmentation de sa productivité basse.

5. Un autre côté positif que l'on attribue aux PIMs c'est que la Commission suit de près leur exécution et elle ne procède pas au financement de l'étape suivante sans être sûre de la bonne utilisation des ressources et de la progression du stade précédent.

Bien que le rôle de la surveillance ou du contrôle de bonne utilisation des ressources communautaires ne soit pas négligeable, la Commission des CE ne se contente pas de ce rôle seulement ; elle participe dès le début aux phases de la préparation, adoption, réalisation des PIMs, dans le cadre d'un dialogue ouvert entre elle et les autorités nationales et périphériques concernées.

6. Participant à ce dialogue tripartite (Commission - États - Régions) comme partenaire à part égale, les périphéries se voient dans un rôle bien nouveau : cessant d'être les récepteurs passifs des décisions ou des intructions de l'administration centrale, les régions participent, discutent, décident, proposent le développement qu'il leur faut, dans les domaines qu'elles mêmes choisissent et avec les moyens naturels et humains dont elles disposent. Ce relèvement qualitatif du rôle que les périphéries jouent dans le cadre de vie (politique, économique, social...) national et communautaire constitue à notre avis un autre côté positif des PIMs.

7. Ce mode de participation introduit un autre type de programmation ou de planification (n'oublions pas que l'on parle des « Programmes »), inconnu jusqu'à maintenant dans des pays comme la Grèce.

Face à ces côtés positifs se dressent les points négatifs ou faibles des PIMs que nous présenterons ci-dessous, et pour lesquels nous sommes quelque peu sceptiques quant à leur efficacité.

II.2. Les côtés faibles des PIMs

1. L'insuffisance des moyens financiers : il est bien connu que la Communauté souffre d'un manque de ressources propres. Ceci va peser lourdement sur le financement adéquat des PIMs. Les premières indications sont déjà décourageantes : dans son premier Rapport (mai 1980) la Commission propose le montant de 12 milliards d'ECU pour une période de 5 ans. Ce montant tombe à 6,6 milliards, pour une période de 6 ans (1,1 milliard d'ECU par an), dans le deuxième Rapport de la Commission (mars 1983) ; pour arriver finalement au montant de 6,6 milliards d'ECU, pour une période de 7 ans (0,94 milliard par an), dans la dernière proposition de la Commission (1985) qui fut adoptée par le Conseil des Ministres. Et de ce montant total, 1,6 milliard d'ECU seulement sont des ressources propres (nouvelles) destinées au financement des PIMs. Le reste, 5 milliards d'ECU, sont des aides apportées par les divers Fonds Européens, dans le cadre des Politiques traditionnelles, ou des prêts consentis par la Banque Européenne d'Investissements. On assiste donc à une dégradation de la position financière, déjà maigre, des PIMs, et par là de leur importance même (7).

(7) MARKATOS G. : Le développement et la Politique. L'exemple des PIMs : critique et proposition pour l'amélioration de leur présence en Grèce. Communication au Congrès « La Grèce devant l'année 1992 ». Thessalonique 1987, pp. 1 et 2.



En plus, ce qui affaiblit davantage l'image mince des PIMs, l'administration centrale n'a pas, ou insuffisamment, fait appel à des ressources nationales propres qui constituent la participation directe des États au financement des PIMs (8).

2. L'histoire des PIMs, bien que très courte, avec ses soubresauts et ses attermolements continuels, ponctuée de recalculs et de discussions marathoniennes, constitue la preuve tangible que l'ensemble de la Communauté n'a pas encore accepté, ou bien digéré pleinement l'idée des PIMs. La CEE n'est pas tout à fait prête à pratiquer l'ouverture vers le Sud moins développé. Et comme dans la Communauté chaque décision est le fruit de compromis, de négociations, de marchandages où les présumés forts ne cèdent rien sans contreparties, la réaction des pays du Nord n'a pas tardé à se manifester ; elle a pris la forme de « l'intégration du marché intérieur » de la Communauté (le marché unique). Cette mesure tente d'annuler les effets positifs des PIMs, puisque les pays moins avancés du Sud seront soumis à la concurrence sans merci des pays beaucoup plus compétitifs du Nord, en ce qui concerne surtout les produits industriels.

Ainsi l'excédent commercial de ces derniers (pays du Nord-Communautaire) vis-à-vis des pays méditerranéens risque d'avoir comme effet l'absorption de toutes les ressources financières dirigées vers les régions du Sud-Européen par le moyen des PIMs. L'année 1992 est trop proche pour que les pays pauvres puissent procéder à des changements significatifs pour répondre au défi du marché unique. En outre, le dernier Sommet Européen de Rhodes vient de le montrer, la Communauté n'est pas encore prête à soutenir et promouvoir le but de la « cohésion sociale » introduit par l'Acte Unique, et de faire avancer l'« Europe Sociale » autant que le marché unique.

3. Les difficultés inhérentes à la réalisation des PIMs : l'application depuis presque deux ans, des premiers PIMs en Grèce nous montre que l'exécution normale ou réglementaire des PIMs se heurte à des facteurs, tels que :

— le manque d'expérience conjoint des autorités locales et des organismes professionnels, syndicaux etc. Ces différents agents, ainsi que le public n'ont pas jusque-là eu à affronter des problèmes comme ceux qu'engendrent les PIMs : problèmes de mobilisation, de coordination ou de participation de toutes les forces au niveau local ou périphérique. Ainsi, s'avère-t-il très difficile d'instituer un appareil (moyens techniques, personnel qualifié...) qui sera en mesure de soutenir, de suivre de près l'évolution du Programme et d'apprécier à chaque instant le niveau de son financement, les retards éventuels, les obstacles rencontrés dans sa réalisation. Le bon fonctionnement donc ou la réalisation effective des PIMs se réduit du fait que le manque d'informations et de constatations immédiates des écarts ne permet pas les interventions correctives rapides et directes.

Pour toutes ces raisons le PIM de Crète se trouve aujourd'hui en retard de 30-40 % par rapport à ce qui était prévu pour la première année de son application ; il se trouve aussi dans l'impossibilité d'absorber les moyens financiers prévus pour la réalisation de son premier stade.

Le PIM de la Grèce du Nord présente aussi des problèmes de retard (20-30 % par rapport au niveau prévu la première année de son exécution). Quant au PIM-Informatique, les difficultés rencontrées sont plus sérieuses : manque de personnes ou cadres spécialisés dans le domaine de l'information, incapacité d'absorption des moyens financiers prévus, au point que ceux-ci risquent d'être annulés (perdus), problèmes au niveau administratif qui empêchent la mise en œuvre de certains sous programmes.

— Le niveau bas de décentralisation. Par sa nature le PIM est un Programme conçu, proposé, mis en œuvre et soutenu par les autorités locales, avec l'assistance bien sûr des pouvoirs nationaux et communautaires. Ceci suppose un niveau de décentralisation assez élevé, surtout en ce qui concerne la prise des décisions. Or, quant au PIM de Crète on constate, comme l'a souligné du reste le Commissaire Varfis (9), des problèmes de retard dans son application, dus à l'Administration Centrale qui, bien que les responsables de l'exécution du Programme soient en Crète, prend des décisions relatives à son exécution. Et comme l'administration grecque n'est pas renommée pour sa vitesse et son efficacité, il faut attendre des mois avant que des problèmes très simples (achat des machines à écrire, installation de téléphones...) soient résolus.

Ainsi, la position dominante du Centre, dans la relation qui va de la Région au Centre et inversement, devient un obstacle réel, s'il n'annule pas purement et simplement l'efficacité des PIMs.

Dans le même sens se situe un autre point faible des PIMs :

4. les gouvernements n'ont pas hésité à rebaptiser certains projets, déjà en cours, dans le seul but de les faire entrer dans le cadre des PIMs. De ce fait, l'administration centrale prive, tant qu'il soit peu, des autorités régionales du droit de décider, sinon d'avoir un avis, sur le développement de leurs régions. Ceci est contraire à la nature et la philosophie des PIMs.

Cet « usage » des Programmes Méditerranéens crée un autre problème : des ressources destinées au financement du développement des régions changent de nature et viennent, en fait, au secours des déficits budgétaires des organismes publics, puisque certains projets inscrits dans les PIMs étaient déjà programmés et mis en œuvre par ces organismes (10).

5. Sur le plan méthodologique on peut constater un autre côté négatif des PIMs qui se résume dans le caractère « défensif » de ceux-ci. En effet, une des raisons essentielles de l'adoption des PIMs par la CEE était la défense ou l'assurance des pays et régions méridionaux devant le risque que représentaient les nouveaux pays membres (Espagne et Portugal), pays à production quasi-similaire et donc fort concurrentielle. Ainsi les anciens et les nouveaux pays méditerranéens se sont trouvés, dès l'adhésion de ces derniers, dans une position de conflit qui empêche, aujourd'hui encore, l'adoption d'une stratégie globale, le soutien d'une politique commune de développement du Sud face au Nord Européen. Une telle

(8) PAPAGIANNAKIS M. : La cloche sonne pour les PIMs. Journal « VIMA », 18 septembre 1988.

(9) Interview du Commissaire Varfis au « Courrier Économique » de décembre 1987, concernant l'application et les problèmes du PIM de Crète.

(10) PAPAGIANNAKIS M. : La cloche... *op. cit.*

position commune de la part du Sud-Communautaire est d'autant plus importante que la réalisation du Marché Unique est très proche (11).

En plus, les relations conflictuelles qui ont été engendrées à cause des PIMs ne s'expliquent ni par la nature des économies méridionales, ni par la similitude des problèmes qui sont à affronter en commun dans le cadre de la Communauté.

Le développement (régional) du Sud-Communautaire, que les PIMs se donne comme but principal, devrait être conduit par une politique nouvelle globale et indépendante, se situant au dehors des problèmes que l'ouverture de la CEE vers le Sud pose, et dans le cadre d'un dialogue ouvert entre partenaires développés du Nord et moins avancés du Sud.

Conclusion

Dans notre Thèse de Doctorat (12) nous écrivions, il y a déjà 7 ans, que l'Europe, en ce qui concerne son problème monétaire, semble « réagir » et non pas « agir » ; c'est-à-dire qu'elle court derrière les événements, les faits, dont elle cherche à corriger ou anéantir ex post les côtés nuisibles.

Ce comportement européen, quelque peu paradoxal, que nous retrouvons dans l'action de la Communauté au sujet de l'institution et l'application des PIMs, ayant pour but de corriger les inégalités, montre que l'Europe ne prend pas des initiatives, mais essaie d'intervenir après l'apparition des phénomènes, qui menacent non seulement le système établi, mais l'existence de l'Europe Unie elle-même.

La Communauté, en ce qui concerne les PIMs, a été bien obligée de les instituer grâce aux événements connus :

— la crise économique qui touche plutôt les économies moins fortes, n'ayant pas les moyens nécessaires pour la surmonter,

— l'incapacité de diverses Politiques Communautaires (Régionale, Agricole,...) d'apporter leur aide décisive aux régions pauvres du Sud,

— l'entrée, après la Grèce, de l'Espagne et du Portugal dont l'un des effets était de faire de l'espace méditerranéen une entité non seulement géographique ou périphérique, mais en plus un ensemble économique et social doté d'une identité politique, conscient de ses problèmes et décidé à les résoudre au sein de la Communauté, dont il ne veut plus être la partie la plus lésée.

Le problème qui est posé dans le présent travail est de savoir si la Communauté, par le moyen des PIMs, est en mesure de réaliser un objectif si ambitieux : intégrer les pays et régions méditerranéens au reste de la Communauté.

D'après l'analyse précédente, les PIMs ont des points positifs qui leur permettraient de jouer un rôle constructif comme instrument de développement des régions en question. Ils peuvent résoudre ou aider à la solution de pas mal de problèmes économiques et sociaux de ces régions. Mais de l'autre côté, on n'a pas le droit d'attendre des PIMs plus que leur nature ne pourrait en donner ; ils ne constitueront pas, à notre avis, l'instrument par excellence du développement des régions méditerranéennes, le moyen qui les conduira, d'ici à 1992, au club des riches de la Communauté. D'autant plus que les PIMs souffrent des faiblesses tant du côté communautaire (insuffisance de moyens financiers, tergiversations ou polémiques de la part des pays du Nord), que du côté national (niveau de décentralisation faible, administration centrale lourde, dominante et inefficace, difficultés dans l'institution d'un réseau de relations coordonnées ou cohérentes entre centre et périphéries).

Personne ne doute que les PIMs sont dans la bonne direction. Mais leur efficacité dépendra de l'évolution des relations entre ces trois axes :

— l'axe communautaire (niveau du dialogue Nord-Sud),
— l'axe centre-périphérie au niveau national, et
— l'axe inter-régional au niveau méditerranéen, dans le but de réduire, voire annuler, les côtés négatifs des PIMs.

De l'autre côté, nous devons avoir à l'esprit que le succès de l'unification du Marché Intérieur dépendra, dans une grande partie, de l'efficacité des PIMs, du niveau du développement des pays moins avancés et donc du degré de cohésion des économies nationales dans l'ensemble de la Communauté. Et comme la réalisation du Marché Unique se fera surtout au profit des pays industrialisés du Nord, dans leur intérêt sont la co-existence et la collaboration avec les partenaires du Sud dans le processus de la préparation, financement et réalisation des PIMs.

(11) MPOUGHAS T. : Les PIMs... *op. cit.* pp. 117 et 118.

(12) PANAGHOS V. : Les fondements théoriques de la construction monétaire de l'Europe. Thèse de Doctorat, Université de Dijon 1981, p. 43.



L'AIDE FINANCIÈRE ET TECHNIQUE DE LA CEE AUX PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT D'ASIE ET D'AMÉRIQUE LATINE (PVD-ALA)

Luaba Lumu NTUMBA

Docteur en droit, diplômé du centre européen universitaire de Nancy, chef de travaux à l'université de Kinshasa

L'aide financière et technique de la Communauté européenne aux pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine (PVD-ALA) apparaît comme une incidence normale de la « mondialisation » de la politique communautaire d'aide au développement. Celle-ci, ayant débuté par la mise en œuvre des préférences généralisées en juillet 1971, s'est surtout concrétisée et amplifiée à la suite de la volonté affirmée par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres, réunis à Paris en octobre 1972, d'accroître, dans le cadre d'une politique globale à l'égard des PVD, l'effort d'aide et de coopération en faveur des peuples les plus démunis. En fait, le soutien financier de la CEE aux PVD-ALA trouve son origine dans l'entrée de la Grande-Bretagne au sein de l'Europe communautaire, le 1^{er} janvier 1973. La Communauté européenne a voulu octroyer une aide régulière au développement des PVD ayant appartenu au Commonwealth et non associables dans le cadre de la Convention de Lomé (1).

Lors de la session du Conseil de juillet 1974, les ministres européens chargés de la coopération au développement avaient approuvé une résolution confirmant le principe de l'octroi par la Communauté d'aides financières et techniques à des pays en voie de développement non associés ; les montants et les modalités de mise en œuvre de ces aides devant être définis d'un commun accord entre les États membres (2). Tirant les conséquences de cette résolution, la Commission présenta au Conseil une communication intitulée « L'aide au développement - Fresque de l'action communautaire, demain ». Elle y soulignait les traits caractéristiques que devrait revêtir une telle aide : recherche de l'efficacité, complémentarité des actions communautaires avec celles des États membres, sauvegarde de l'identité de la communauté. Afin d'éviter la dispersion des moyens, somme toute assez limités, elle fixait aussi quelques objectifs prioritaires : la couverture des besoins alimentaires et le développement agricole, les actions favorisant la coopération et l'intégration régionales, les actions circonstancielles pour faire face aux événements catastrophiques (3).

La communication de la Commission au Conseil n'a pas été pour autant suivie, du moins dans l'immédiat, de l'adoption d'un instrument juridique adéquat pour la mise en œuvre effective de cette aide aux PVD-ALA. Aussi, en l'absence d'un tel acte juridique, des formules procédurales *ad hoc*, un tant soit peu imprécises et insatisfaisantes, ont-elles été utilisées dans un premier temps.

I. — Les fondements juridiques de l'aide aux PVD-ALA

C'est en 1976 que se trouve inscrit pour la première fois au budget général de la CEE, à l'article 930, un crédit de 20 millions d'UCE au bénéfice de la coopération financière avec les pays en développement non associés (4). Des difficultés devaient vite surgir dans les rapports entre, d'une part, le Conseil et, d'autre part, la Commission soutenue par le Parlement, à propos des modalités d'exécution budgétaire de ce crédit. Le Conseil, constant en la matière, estimait que l'inscription au budget, quoique nécessaire, demeurerait insuffisante pour en permettre l'exécution. Par conséquent, il jugeait indispensable le recours à l'article 235 du Traité CEE (5). En revanche, la Commission et le

(1) Aucun pays en développement d'Asie n'a accédé à la convention de Lomé. Seuls les pays des Caraïbes et du Pacifique y ont été admis.

(2) Bull. des C.E. 7/8 - 1974, point 1222.

(3) « L'aide au développement, Fresque de l'action communautaire, demain », Communication de la Commission au Conseil, présentée le 5 novembre 1974 ; voir le chapitre III : « La coopération financière et technique de la Communauté en dehors des associations ». Bull. des C.E., Suppl. 8/74, p. 20.

(4) Il convient d'ajouter à ce montant un crédit de 3,5 millions d'UCE destiné à la promotion des relations commerciales entre la Communauté et les PVD-ALA.

(5) Cet article prévoit que « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser (...) l'un des objets de la Communauté sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées ».

Parlement européen estimaient amplement suffisants les pouvoirs budgétaires prévus par le Traité, notamment l'article 205.

Suite à cette divergence, le Conseil et la Commission ont d'un commun accord, instauré une procédure *ad hoc* pour l'utilisation des fonds alloués aux programmes des PVD-ALA. Aux termes de ce compromis, l'affectation de crédits devait, sur insistance du Conseil, revêtir « un caractère strictement *ad hoc* » qui ne préjugerait en rien des procédures ultérieures. La Commission s'engageait par ailleurs à présenter au Conseil, dans les meilleurs délais, une proposition de règlement, établie sur la base juridique appropriée, en vue de la mise en œuvre des aides financières et techniques aux PVD-ALA.

Dès février 1977, la Commission transmet effectivement une telle proposition au Conseil. Le règlement « relatif à l'aide financière et technique aux pays en voie de développement non associés », bien que fondé sur l'article 235 du Traité CEE, n'a toutefois été pris par le Conseil qu'en février 1981 (6), soit quatre ans plus tard. Le blocage de la proposition de règlement était dû tant au manque d'unanimité entre États membres sur un développement rapide et institutionnel de cette aide qu'aux divergences de vue apparues entre le Parlement et le Conseil, au cours de la procédure de concertation, sur les pouvoirs de décision de la Commission en ce qui concerne l'approbation des projets (7). De 1976 à 1980, les programmes d'aides aux PVD-ALA ont donc été adoptés selon la même formule *ad hoc*, la procédure réglementaire adéquate ayant été appliquée seulement à partir de février 1981.

Ainsi, l'aide financière et technique aux PVD-ALA trouve sa base dans un acte autonome, autrement dit unilatéral et non contractuel, de la CEE. Ce qui la différencie, quant à sa nature, d'avec la coopération financière et technique organisée au profit des partenaires préférentiels de la Communauté européenne, caractérisée par une forte densité contractuelle : convention de Lomé comportant un Fonds européen de développement (FED), alimenté par des contributions nationales des États membres de la CEE ; protocoles financiers et techniques signés avec les pays du Maghreb et du Machrek, mais dont les crédits, contrairement à ceux du FED (8), se trouvent également inscrits au budget général de la Communauté.

Néanmoins, bien que ne pouvant prétendre à la complétude instrumentale de la convention de Lomé, quelques accords, en principe non préférentiels, conclus entre la Communauté européenne et des PVD-ALA, surtout à partir de 1980 (9), présentent une nette tendance à la globalisation, mettant en œuvre une coopération multiple : commerciale, économique et au développement. La Communauté y reconnaît la qualité de « pays » ou de « région en développement » (ASEAN, Groupe Andin, MCCA) de ses partenaires asiatiques et latino-américains. Elle s'engage, à l'égard de certains d'entre eux, à pren-

dre toutes les mesures possibles pour intensifier, dans le cadre de ses programmes en faveur des pays en voie de développement non associés, son soutien à leurs programmes de développement, grâce à la poursuite d'une assistance technique, ainsi qu'à « la réalisation de transferts financiers directs à des conditions préférentielles ou à l'octroi de crédits institutionnels ou autres... » (10).

A l'endroit d'autres PVD-ALA, la Communauté déclare qu'elle est prête à poursuivre et à accroître ou intensifier une coopération financière et technique, toujours dans le cadre de ses programmes d'aide en faveur de pays en développement non associés, en vue de contribuer au développement du pays ou de la sous-région bénéficiaire (ASEAN, Groupe Andin) (11).

L'accord de coopération liant la CEE et les pays parties au Traité général d'intégration économique centre-américaine (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua) ainsi que le Panama dispose tout simplement qu'« en vue de consolider et d'accélérer leur développement et de renforcer, en particulier, le processus d'intégration régionale, la Communauté mettra en œuvre des actions d'aide au développement en faveur des pays de l'isthme centre-américain, dans le cadre de programmes qu'elle applique aux pays en voie de développement ». La Communauté est plus explicite dans la « Déclaration relative à la coopération au développement », contenue à l'annexe II de l'accord : elle y réaffirme son intention, déjà exprimée à la réunion ministérielle de San José de Costa Rica les 28 et 29 septembre 1984, « d'accorder une assistance prioritaire aux projets de portée régionale et se déclare prête à faire en sorte que l'aide globale octroyée sous toutes ses formes à la région de l'isthme centre-américain soit augmentée substantiellement pendant la période initiale de l'accord dans le cadre de la mise en œuvre des procédures communautaires pertinentes » (12).

(9) Les accords non préférentiels de nature purement commerciale conclus durant la période 1975-1980 entre la CEE et quelques pays d'Asie et d'Amérique latine (Sri Lanka-JOCE n° L 247 du 23.09.75, p. 2, Pakistan-JOCE n° 168 du 28.06.76, p. 2, Bangladesh-JOCE n° L 319 du 19.11.76, p. 2, Mexique-JOCE n° L 247 du 23.09.75, p. 11, Uruguay-JOCE n° L 333 du 04.12.73, p. 2, Brésil-JOCE n° L 102 du 11.04.74, p. 24) visent surtout à promouvoir et développer les échanges entre les parties contractantes, et ne comportent aucune allusion explicite à d'éventuels soutiens financiers de la part de la CEE. Signons aussi que l'accord-cadre de coopération CEE-Brésil, qui a remplacé l'accord de type commercial passé en 1974, bien que conclu après 1980, ne contient pas un engagement d'aide financière communautaire. (JOCE n° L 281 du 04.10.82, p. 2).

(10) Art. 6 de l'accord de coopération commerciale et économique entre la CEE et l'Inde, JOCE n° L 328 du 16.11.81, p. 6 ; Art. 4 de l'accord de coopération commerciale, économique et de développement entre la CEE et la République islamique du Pakistan, JOCE n° L 108 du 25.04.86, p. 2.

(11) Art. 2 § 2 de l'accord CEE - Accord de Carthagène (Groupe Andin) et ses pays membres (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela, JOCE n° L 154 du 08.01.84, p. 2 ; Art. 2 § 2 de l'accord CEE - Indonésie, Malaysia, Philippines, Singapour et Thaïlande, pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, JOCE n° L 144 du 10.06.80, p. 2 ; Art. 4 § 2 de l'accord de coopération CEE - République arabe du Yémen, JOCE n° L 026 du 31.01.85, p. 2.

(12) Art. 6 et Annexe II de l'accord CEE et pays parties au Traité général d'intégration économique centre-américaine ainsi que Panama, JOCE n° L 172 du 30.06.86, p. 2.

(6) Règlement (CEE) n° 442/81 du Conseil du 17 février 1981, JOCE n° L 48/81 du 21-02-1981.

(7) Gide-Loyrette-Nouel, Dictionnaire du Marché Commun, Échanges extérieurs et États associés, commentaire par D. Pierru, J. Buchet de Neuilly, A. Imbert, et A. Te Pass, 1987 n° 5, pp. 314-315.

(8) Le Parlement européen réclame depuis longtemps (dix ans au moins) la budgétisation du F.E.D., ce qui lui permettrait d'influer sur son évolution.



En la matière, le texte juridique de base demeure le règlement (CEE) n° 442 du Conseil du 17 février 1981. Son examen est d'un grand intérêt à maints égards : en effet, non seulement il fixe les objectifs à atteindre dans la mise en œuvre de l'aide financière et technique aux PVD-ALA, mais aussi il définit les actions à entreprendre et détermine les modalités de leur gestion.

II. — Les objectifs et la procédure de gestion de l'aide aux PVD-ALA

Les interventions financières et techniques de la Communauté au profit des PVD-ALA tiennent compte des principes et priorités économiques fixés par ceux-ci, afin d'assurer leur développement sur la base de leurs propres efforts et des ressources dont ils disposent. Poursuivant « une amélioration des conditions de vie des couches de population les plus nécessiteuses » (13), l'aide communautaire s'adresse en règle générale aux moins favorisés d'entre les PVD-ALA. C'est pourquoi, elle prend, pour une majeure partie, la forme non remboursable et s'attache au développement du milieu rural ainsi qu'à l'accroissement de la production alimentaire. Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'une participation à des projets régionaux peut être envisagée. Une partie des fonds alloués (5 à 10 %) constitue une réserve destinée à faire face à des circonstances exceptionnelles et, en particulier, à réaliser des projets visant à favoriser la reconstruction en cas de catastrophes et qui ne sont pas financés par d'autres sources communautaires (14), telles que l'aide alimentaire (15) ou les aides d'urgence (16).

La Communauté européenne tient, au moyen de cette aide, à « assurer une présence communautaire dans les grandes régions du monde en développement en visant un équilibre géographique raisonnable entre ces régions » (17).

La gestion de l'aide par la Commission, lorsqu'il s'agit des projets autonomes, suit les procédures réglementaires établies au sein de la Communauté (18). Ce n'est qu'en cas de cofinancement qu'il est également tenu compte des procédures appliquées en la matière par les autres bailleurs de fonds. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen,

détermine, avant la fin de chaque année, les orientations générales auxquelles sera soumise l'aide afférente à l'année suivante. Le choix par la Commission des actions à financer est fait en prenant en considération les préférences et les vœux exprimés par les pays bénéficiaires concernés (19). La Commission est assistée dans cette tâche par le « Comité de l'aide aux pays en développement non associés » (20). Composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission, ce comité donne son avis sur les projets de décision de financement qui lui sont soumis par la Commission. Ceux-ci sont toujours accompagnés d'une note technique qui permet d'apprécier l'efficacité du financement, autant que possible dans le cadre d'une évaluation socio-économique, en comparant les effets attendus de leur réalisation aux ressources à y investir. Le Comité se réunit plusieurs fois par an (six réunions tenues en 1986), aussi peut-il examiner les projets regroupés en lots au fur et à mesure qu'ils sont prêts. Le Comité est tenu de se prononcer dans un délai d'un mois.

Les projets de décisions de financement, accompagnés de l'avis du Comité ou, en l'absence d'un tel avis, du résultat du vote du Comité, reviennent à la Commission. Si l'avis du Comité est favorable, la Commission prend les décisions de financement qu'elle met immédiatement en application. Dans le cas contraire, la Commission dispose de la faculté de saisir le Conseil (21). Si ce dernier approuve le projet de décision de financement, la Commission passe directement à son exécution. Si, en revanche, le Conseil rejette la proposition de financement émanant de la Commission ou si, divisé sur la question, il n'est pas en mesure de prendre une telle décision, la proposition se trouve frappée de caducité. La Commission peut, dans cette hypothèse, présenter un nouveau projet de financement au Comité (22). Elle en informe l'Assemblée. L'association du Parlement européen constitue une innovation dans les procédures communautaires relatives aux comités de gestion et de réglementation, dont on n'a pas encore mesuré toute la portée dans la pratique (23).

Les projets autonomes, où seule la CEE intervient, donne lieu à la signature d'une convention de financement avec le pays bénéficiaire et à une gestion directe par la Commission. Les projets cofinancés, soit avec des organismes internationaux tels que la Banque mondiale ou le Groupe Consultatif de la Recherche Agricole Internatio-

(13) Art. 3 par. 1 du Règlement (CEE) n° 442 du Conseil du 17 février 1981.

(14) Art. 3 par. 3 du même règlement.

(15) Voir le règlement (CEE) n° 3331/82 du Conseil du 3 décembre 1982 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire, JOCE n° L 352 du 14 décembre 1982, ainsi que le règlement (CEE) n° 3331/82 relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire, JOCE n° L 196 du 20 juillet 1983.

(16) Les aides d'urgence inscrites à l'article 950 du budget communautaire, de 500 000 ECU en 1971, sont passées à une moyenne de 45 millions d'ECU par an, au cours de la période 1979-1983.

(17) Art. 2 du Règlement (CEE) n° 442 du Conseil.

(18) Le règlement financier général de la Communauté européenne leur est applicable.

(19) Art. 10 du Règlement (CEE) n° 442 du Conseil.

(20) Art. 11 à 15 du Règlement (CEE) n° 442 du Conseil.

(21) La Commission demeure libre de saisir ou non le Conseil. Le Conseil une fois saisi dispose d'un délai de deux mois pour statuer, à la majorité qualifiée.

(22) Le Parlement européen estimait que « la mise en œuvre d'une politique communautaire requiert, en raison de la nature des mécanismes de décision et d'exécution prévus par le traité de Rome, d'une part, et du point de vue budgétaire, d'autre part, que la Commission ait le dernier mot en ce qui concerne le choix des projets de développement qui seront exécutés » ; Résolution adoptée lors de la séance du 21 avril 1977, JOCE n° C 118 du 16 mai 1977.

(23) J. Mégret et alii, Le droit de la Communauté économique européenne, volume 14, L'aide au développement, par J. Brodin, Y. Créten, G. Molinier, A. Pitrone, Editions de l'Université de Bruxelles, 1986, p. 126.

nale (GCRAI) (24), soit avec des organismes régionaux tels que la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement, soit encore avec des aides bilatérales (États membres de la CEE...), donnent généralement lieu à deux accords distincts : une convention de financement proprement dite avec le pays bénéficiaire et un accord de gestion dit « convention d'administration de projet » avec le cofinancier, par lequel la Communauté peut déléguer partie de ses pouvoirs de gestion du projet (25). Lorsque les projets font l'objet de financement par l'intermédiaire des banques de développement, la convention de financement n'est pas signée avec les pays bénéficiaires mais plutôt avec la banque (26). L'on est alors en présence d'une « convention de financement indirect » ou « Channel financing agreement ».

La participation aux appels d'offres, adjudications, marchés et contrats est commandée par le principe de la liaison de l'aide. Ne sont en principe éligibles, à égalité de conditions, que les personnes physiques et morales des États membres de la CEE et du pays en développement bénéficiaire. Cette participation peut être néanmoins étendue à d'autres PVD, à condition qu'ils soient ou aient été, au titre du même règlement, bénéficiaires de l'aide communautaire au cours du même exercice ou de l'un des deux exercices antérieurs (27). L'ouverture de la concurrence paraît plutôt restreinte, du moins sous certains aspects, car la proposition de règlement élaborée par la Commission préconisait l'extension pure et simple à d'autres PVD, pourvu qu'ils appartiennent à la même région (28). Pour accorder des dérogations au principe, il est, notamment, tenu compte du renchérissement excessif des coûts ou de la nécessité de se procurer des équipements fabriqués seulement dans les États tiers.

Le cofinancement autorise également la participation des pays tiers, moyennant toutefois un examen ponctuel, cas par cas, au sein du Comité d'aide aux pays en développement non associés. Il semble que, dans cette dernière hypothèse, seuls les pays en développement membres de l'organisme cofinancier sont éligibles. La notion de pays membre en voie de développement étant d'ailleurs interprétée restrictivement, des pays faisant partie de la Banque asiatique de développement tels que la Malaisie, Taïwan, Singapour et la Corée du Sud ont été écartés, ce qui rend difficile les cofinancements avec cette

institution financière régionale (29). Signalons que 40 % du total des crédits affectés aux programmes d'aides aux PVD-ALA font l'objet d'un cofinancement avec les États membres de la CEE ou d'autres bailleurs de fonds.

L'exécution des projets et des programmes financés par la Communauté se réalise dans un cadre pluriannuel. La Commission est tenue d'informer, au cours de l'examen annuel, l'Assemblée et le Conseil de la gestion de l'ensemble de l'aide financière et technique octroyée aux PVD-ALA. De plus, celle-ci fait l'objet d'un contrôle *a posteriori*, sur pièces et sur place, de la Cour des comptes des Communautés européennes.

III. — La répartition géographique de l'aide aux PVD-ALA

L'aide financière et technique aux pays en développement d'Asie et d'Amérique latine a connu un accroissement notable d'une année à l'autre : en une décennie, elle est passée d'un montant assez symbolique de 20 millions d'UCE (environ 25 millions de dollars USA) en 1976 à 280 millions d'ECU en 1986, soit une multiplication par 14. Le total cumulatif pour la période 1976-1986 a dépassé 1 752 millions d'ECU (30).

Tableau 1
Evolution de l'aide financière et technique aux PVD-ALA
(en millions)

Année	Dotations budgétaires	Année	Dotations budgétaires
1976	20 UCE	1981	150 ECU
1977	45 UCE	1982	185 ECU
1978	70 UCE	1983	235 ECU
1979	110 UCE	1984	218 ECU
1980	138,5 ECU	1985	268 ECU
		1986	280 ECU

Les montants cités ci-dessus englobent non seulement les sommes engagées au titre des crédits du programme annuel en cours, mais aussi d'éventuels reliquats des programmes antérieurs.

Sauf en 1984, année où elle a connu une certaine régression (diminution de 17 millions par rapport à 1983), l'aide communautaire a crû constamment, de 20 à 30 millions d'une année à l'autre ; à chaque fois il a néanmoins fallu que le Parlement européen guerroye, plaide et arrache au Conseil les quelques augmentations sensibles

(24) Le GCRAI comprend plusieurs organismes dont deux sont localisés en Asie : l'ICRISAT (International crops research institute for the semi arid tropics à Hyderabad en Inde) et IRRI (International rice research Institute à Los Banos aux Philippines), et deux autres en Amérique latine : CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical établi à Cali en Colombie) et CIP (Centro Internacional de la Papa situé à Lima au Pérou).

(25) Sous réserve de l'application de certaines règles en matière d'éligibilité et de contrôle (contrôle financier, Cour des comptes).

(26) Cependant, le pays bénéficiaire et le projet à financer sont bien identifiés.

(27) Art. 7 du Règlement (CEE) n° 442 du Conseil.

(28) Art. 8 de la proposition du Règlement (CEE) du Conseil relatif à l'aide financière et technique en faveur des pays en voie de développement non associés, présentée par la Commission au Conseil le 18 février 1987, JOCE n° C 54 du 4 mars 1977.

(29) Gide-Loyrette-Nouel, Dictionnaire du Marché Commun, op. cit., p. 316.

(30) Signalons que le programme d'aides aux PVD-ALA comprend également, en dehors des aides techniques et financières prévues à l'article 930, deux autres lignes complémentaires de crédit : l'article 931 pour la promotion commerciale et l'article 920 pour l'aide alimentaire. Une ligne budgétaire supplémentaire (Article 958) portant Programme spécial de lutte contre la faim dans le monde a été introduite en 1983 et maintenue en 1984. Elle a fourni aux PVD-ALA des ressources qui, quoique modeste, sont venues aussi s'ajouter à celles disponibles au titre de l'article 930.



des crédits (31). Par ailleurs, au 31 décembre 1986, environ 53,7 % des paiements correspondant aux engagements pris à cette date pour les programmes d'assistance technique et financière de 1976 à 1986 avaient été effectués.

La répartition géographique des allocations financières communautaires fait ressortir la part prépondérante de l'Asie.

Tableau 2
Ventilation géographique de l'aide aux PVD-ALA

Région	1976	1977	De 1978 à 1981	De 1982 à 1985	Depuis 1986
Asie	90 %	78 %	73 %	75 %	75 %
Amérique latine	10 %	22 %	20 %	20 %	25 %
Afrique	—	—	7 %	5 %	—

Durant les deux premières années (1976 et 1977) de la mise en œuvre de l'aide financière et technique aux PVD non associés, l'attribution des crédits se limitait à l'Asie (90 % puis 78 %) et à l'Amérique latine (10 % puis 22 %). A partir de 1978, des pays africains non signataires de la convention de Lomé, tous des anciennes colonies portugaises, accèdent également aux fonds destinés aux PVD non associés : l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau et le Mozambique (le Zimbabwe en bénéficie aussi à partir de 1980).

De 1978 à 1981, l'Asie bénéficie annuellement de 73 % de l'aide financière de la CEE, tandis que l'Amérique latine et l'Afrique non associée doivent se contenter respectivement de 20 % et de 7 %. A partir de 1982, deux pour cent de l'aide auparavant destinés à l'Afrique vont à l'Asie. Ce transfert a été rendu possible par le fait que deux pays anciennement bénéficiaires (le Cap-Vert et la Guinée-Bissau), ayant adhéré à l'accord de Lomé II, relèvent désormais du Fonds européen de développement (FED). Jusqu'en 1985, l'Asie bénéficie de trois quarts de l'aide financière (75 %), l'Amérique latine d'un cinquième (20 %) et l'Afrique d'un vingtième (5 %). Tous les pays africains indépendants étant devenus parties à la convention de Lomé III, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1986, dorénavant les crédits alloués aux PVD non associés se trouvent répartis entre l'Asie, gros bénéficiaire avec 75 %, et l'Amérique latine qui n'en perçoit que le quart. Aussi dans la terminologie communautaire l'expression PVD non associés tend-elle à disparaître et à être remplacée tout simplement par le terme PVD d'Asie et d'Amérique latine (PVD-ALA).

Au total, les programmes d'assistance technique et financière engagés de 1976 à 1986 ont couvert 35 pays en développement et 14 institutions régionales d'Asie et d'Amérique latine : plus précisément 18 pays et 3 institutions régionales en Asie, 14 pays et 11 institutions régionales, ainsi que l'île de Hispaniola, en Amérique latine, et 3 pays d'Afrique jusqu'en 1985 (32).

(31) Par exemple, le Parlement européen, fort de ces prérogatives en matière de dépenses non obligatoires (article 203 du traité CEE), a ajouté 15 millions en 1977 et 1978, 50 millions en 1979 etc. J. Mégret et alii, op. cit., p. 119.

66,9 % des crédits destinés au continent asiatique sont allés à l'Asie du Sud (33), qui comprend des pays autant les plus pauvres que les plus peuplés. L'Asie du Sud-Est (34) n'a bénéficié que de 28,4 % de cette aide. L'Inde demeure le principal bénéficiaire : elle a absorbé à elle seule 26,6 % du total des fonds mis à la disposition des PVD-ALA de 1976 à 1986. Les cinq principaux bénéficiaires sont tous asiatiques : l'Inde, le Bangladesh, l'Indonésie, la Thaïlande et le Pakistan. Ils ont reçu 54,9 % des crédits alloués (35).

En Amérique latine, l'Amérique centrale (36) et les Caraïbes ont absorbé la majeure partie de l'assistance communautaire destinée à cette région : soit environ 62 %. L'Amérique du Sud (37), au niveau régional et par pays, n'a reçu que quelque 34 %. Quatre pays (Bolivie, Honduras, Nicaragua, Pérou) ont bénéficié de presque la moitié (45 %) du financement communautaire accordé à l'Amérique latine (38). Les pays de l'Isthme centra-américain ont vu leur part s'accroître sensiblement ces dernières années, du fait que l'Europe communautaire demeure préoccupée devant la profonde crise économique et sociale, accompagnée souvent des soubresauts politiques, qui sévit de manière endémique dans cette région (39).

L'Espagne, depuis son entrée dans la Communauté, exige une révision de la répartition de l'aide aux PVD-ALA qu'elle juge trop défavorable à l'Amérique latine, nonobstant les affinités historiques et culturelles qu'elle partage avec l'Europe. Aussi, lorsque, en avril 1987, le Conseil Affaires générales a adopté la décision déterminant les orientations générales annuelles en matière d'aide financière et technique aux PVD non associés, l'Espagne n'a-t-elle pas manqué de demander une répartition égale

(32) Notons que les premiers engagements financiers et techniques de la CEE n'avaient concerné que six pays et deux organismes régionaux.

(33) Asie du Sud : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Birmanie, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka.

(34) Asie du Sud-Est : Chine, Indonésie, Laos, Philippines, Thaïlande, Vietnam.

(35) Le sous-continent indien (Inde, Bangladesh, Pakistan) a bénéficié à lui seul de 44,3 % du total des ressources financières accordées aux PVD-ALA.

(36) Amérique centrale :
— niveau régional : BCIE (Banco Centro Americano de Integración Económica), INCAP (Instituto de Nutrición de Centro America y Panama), ICAIT (Instituto Centro Americano de Industria y Tecnología), CADESCA (Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centro America)...
— pays : Costa Rica, République dominicaine, Haïti, Honduras, Nicaragua, Salvador, Mexique, ainsi que Guatemala et Panama à travers deux programmes régionaux.

(37) Amérique du Sud :
— niveau régional : JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) du Groupe Andin.
— pays : Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou.

(38) En Amérique centrale, le Honduras a été le principal bénéficiaire (57,95 millions d'ECU), suivi du Nicaragua (33,46 millions d'ECU). Lors de l'adoption des orientations générales pour 1988, l'Allemagne a demandé que la Communauté accorde plus d'aides aux pays qui jusqu'à présent n'ont presque rien obtenu, comme El Salvador et Guatemala, alors que le Nicaragua a été jusqu'à présent privilégié.

(39) Rappelons que dans sa « Déclaration sur l'aide au développement », annexée à l'accord conclu entre la CEE et les pays parties au Traité général d'intégration économique centre-américain ainsi que Panama (JOCE n° L 172 du 30.06.86), la Communauté s'était engagée à augmenter substantiellement l'aide globale octroyée à l'isthme centre-américain.

(50 % - 50 %) entre l'Asie et l'Amérique latine. Le Conseil ayant jugé bon de maintenir la répartition géographique antérieure, l'Espagne fit inscrire au procès-verbal son désaccord à l'égard de la solution retenue (40). En avril 1988, l'Espagne et d'autres pays de l'Europe méridionale (l'Italie, la Grèce et le Portugal), estimant qu'il aurait fallu augmenter le pourcentage destiné à l'Amérique latine, ont voté contre la décision du Conseil fixant les orientations générales des crédits alloués aux PVD-ALA, parce qu'elles maintenaient la répartition de l'aide, dans la proportion de 75 % à l'Asie et de 25 % à l'Amérique latine. Ils appuyaient leur revendication, entre autres, sur une demande du Parlement européen qui souhaitait l'attribution de 65 % à l'Asie et de 35 % à l'Amérique latine. La Commission, en ce qui la concerne, considère que du fait que la réserve géographique de 10 % est attribuée en majeure partie aux pays d'Amérique centrale, il existe un certain rééquilibrage ; compte tenu de cette donnée, la répartition effective des aides aura été ces dernières années de 32 % à l'Amérique latine et de 68 % à l'Asie, c'est-à-dire assez proches de la demande de l'Assemblée (41). Pour ce qui de la ventilation sectorielle de l'aide, elle ne semble pas beaucoup varier d'un continent à l'autre, on note la prépondérance partout du rural.

IV. — La ventilation sectorielle de l'aide aux PVD-ALA

Il ressort de la distribution sectorielle de l'ensemble de l'aide communautaire aux PVD d'Asie et d'Amérique latine qu'un accent particulier est mis sur le développement du milieu rural, spécialement sur la production alimentaire.

Tableau 3
Répartition sectorielle de l'aide aux PVD-ALA

Secteurs	Millions d'ECU	Nombre de projets	%
— Agriculture	1 264,23	215	75,7
— Forêts	21,47	7	1,2
— Pêche	65,93	22	3,9
— Industrie- Artisanat- Commerce	40,14	9	2,8
— Services Publics	106,58	24	6,4
— Services sociaux	32,50	6	1,9
— Actions de reconstruction	64,43	20	3,8
— Sécurité alimentaire	11,82	2	0,7
— Actions en faveur des réfugiés	11,00	4	0,6
— Assistance techni- que et appui aux insti- tutions publiques nationales et internationales	18,69	13	1,1
— Réparation, gestion et contrôle des projets	33,00	1	1,9
Total	1 669,79	323	100 %

Source : tableau constitué à partir du tableau n° 5 contenu dans Commission des CE, COM (87) 588 final, Bruxelles, le 27 novembre 1987, Dixième rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre de l'aide financière et technique en faveur des pays en voie de développement de l'Amérique latine et d'Asie (PVDALA).

On remarque une concentration des actions financées dans le secteur du développement de la production agricole et alimentaire : 75,7 % pour l'agriculture, 3,9 % pour la pêche et 0,7 % pour la sécurité alimentaire, soit, au total, 80,3 % de l'aide globale et 239 des 323 projets financés. Par ailleurs, les crédits destinés aux services publics (6,4 %) et sociaux (1,9 %) servent, pour une bonne partie, à financer des activités du secteur rural : réseaux de distribution d'eau et d'énergie, habitat, éducation et santé.

La concentration sectorielle n'en entraîne pas moins une grande diversification au niveau des domaines d'intervention : réforme agraire, développement rural intégré, irrigation-drainage et autres infrastructures rurales, production végétale, élevage, stockage, commercialisation, actions pré et post-récolte, transformation, crédit rural, services agricoles, formation-vulgarisation, institutions rurales, recherche agricole... Les actions financées visent en majorité les couches de population les plus nécessiteuses du secteur rural et l'amélioration de la situation alimentaire, afin de contribuer à la lutte contre la faim dans le monde.

L'industrie, l'artisanat et le commerce, comptabilisant 9 projets seulement sur 323, n'interviennent que pour 2,8 %. En fait, le secteur de l'industrie, artisanat et commerce couvre aussi certains coûts d'installation et d'activité des services d'experts. La préparation, la gestion et le contrôle des projets ne représentent que 1,9 %, auxquels l'on peut ajouter 1,1 % consacrés à l'assistance et à l'appui aux institutions publiques tant nationales qu'internationales, car elles interviennent aussi dans l'élaboration et l'exécution des projets. Des conseillers en développement envoyés par la Communauté résident dans certains pays bénéficiaires. Leur rôle consiste à contrôler les projets financés par la CEE dans la région de leur détachement et, si nécessaire, à aider les administrations locales à les préparer et à les exécuter (42). Quelques projets interviennent dans le domaine de la coopération régionale.

V. — Le soutien à la coopération régionale

Comme le prévoit l'article 3 du règlement (CEE) n° 442 du Conseil relatif à l'aide financière et technique aux PVD non associés, ce n'est qu'« à titre subsidiaire » que la Communauté européenne est intervenue pour apporter son concours à des projets régionaux. En effet, comme il ressort du tableau ci-dessous, les apports financiers de

(40) Bull. Ag. Europe, 27 et 28 avril 1987, n° 4538, p. 10.

(41) Cf. les données exposées au Conseil des ministres en avril 1988 par M. C. Cheysson, membre de la Commission chargé de la coopération méditerranéenne et des relations Nord-Sud, Bull. Ag. Europe, 27 avril 1988, n° 4772, p. 6.

(42) En 1986, neuf conseillers en développement se trouvaient détachés aux bureaux de Bangkok, New Delhi, Dacca, Islamabad, Jakarta, San José de Costa Rica et Caracas. De plus, un contrat passé avec un bureau d'études assure la présence d'un expert à Haïti-République dominicaine.



la CEE à la coopération régionale des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie n'ont représenté que 8,7 % de l'aide communautaire totale qui leur a été fournie de 1976 à 1986 (43).

Tableau 4
Évolution de l'aide communautaire
à la coopération régionale de 1976 à 1986

Année	Aide à la coopération régionale en millions d'ECU	% de l'aide à la coopération régionale dans l'aide totale	Nombre des projets régionaux financés
1976	1,50	7,5	1
1977	7,60	16,9	5
1978	7,90	12,5	12
1979	4,90	4,6	7
1980	5,30	3,6	5
1981	12,46	9,0	6
1982	9,07	4,3	5
1983	19,31	7,4	6
1984	27,29	13,8	4
1985	27,82	11,6	3
1986	21,33	8,7	5
Total	141,48	8,4	59

Source : Tableau constitué à partir du tableau n° 1 de la coopération régionale « Aide régionale par catégorie de projets régionaux », Commission des C.E., COM (87) 588 final, p. 30.

A part trois années (1979, 1980 et 1982) où elle a tourné autour de 4 % de la contribution financière globale de la Communauté européenne aux PVD-ALA, l'assistance financière de la CEE à la coopération régionale représente une moyenne annuelle de 7 à 8 %. Par ailleurs, à la croissance quantitative des crédits alloués correspond une certaine diminution du nombre de projets : 6 projets en 1981 accaparent 12,46 millions d'ECU alors que 12 projets en 1978 ne reçoivent que 7,90 millions ; de même si, en 1983, 19,31 millions d'ECU sont attribués à 6 projets, en 1985, 3 projets totalisent un montant supérieur de 27,82 millions d'ECU. Cette tendance résulte essentiellement d'une orientation de l'aide qui vise à privilégier des programmes plus globaux et de plus longue durée, comportant une exécution pluriannuelle.

Au total 59 projets régionaux ont été financés par la Communauté européenne, pour un montant de 141,48 millions d'ECU. Les projets régionaux à objectif d'intégration de pays d'un même ensemble sous-régional (Asie du Sud-Est, Groupe Andin, Isthme centro-américain), au nombre de 36, ont représenté 80 %, soit 111,99 millions d'ECU, du soutien de la CEE à la coopération régionale de ses partenaires asiatiques et latino-américains. Les 23 autres projets régionaux ont consisté en des activités sectorielles ou de services, accomplies notamment par le biais des banques régionales de développement, ainsi qu'en des activités horizontales au bénéfice de divers pays. Environ 20 %, soit 29,49 millions d'ECU, des allocations de coopération régionale leur ont été consacrés.

(43) L'art. 932 du budget général des C.E. concerne spécifiquement l'encouragement des efforts d'intégration régionale et sub-régionale. Il vise à apporter une assistance communautaire aux organismes d'intégration régionale entre PVD en les faisant notamment bénéficier des expériences et des résultats obtenus dans le cadre communautaire.

Au moins 71 % des fonds destinés à la coopération entre PVD-ALA ont servi à financer des projets à caractère régional en Amérique latine. Les principaux bénéficiaires en ont été les groupements sous-régionaux : le Pacte Andin, le Marché Commun Centre Américain (MCCA) et Panama, et, à un moindre degré, des organismes techniques sectoriels. L'aide financière et technique de la Communauté européenne au Groupe Andin remonte à 1977 (44). Elle représente l'appui extérieur le plus significatif que cet ensemble régional reçoit. En 1985, elle s'élevait déjà à 35 millions d'ECU. Elle a surtout servi, dans un premier temps, à financer des projets spécifiques et peu étendus, caractérisés par une exécution sur des périodes assez courtes. A partir de 1982, la Communauté européenne s'est orientée progressivement vers une assistance axée sur le financement de programmes. Cependant, l'accomplissement de ceux-ci a été plus ou moins retardé par les difficultés d'ordre institutionnel, politique et structurel qu'ont connues la JUNAC (45) et ses États membres : absence d'un mandat politique habilitant la JUNAC à négocier au nom du Groupe Andin, contraintes budgétaires ayant conduit la JUNAC à limiter le nombre de ses services et à mettre fin à des contrats extérieurs, hésitations et tergiversations des pays andins, engendrées ou accentuées par la crise mondiale, vis-à-vis de leurs engagements tant régionaux qu'internationaux.

L'adoption d'un protocole modificatif de l'accord de Carthagène, régissant le Groupe Andin, permet désormais à la JUNAC de disposer d'un mandat politique clair et précis. Aussi a-t-on assisté, ces dernières années, à l'accroissement de son efficacité administrative et technique, ainsi qu'à l'optimisation de sa coopération avec la CEE. Les deux premiers programmes triennaux financés avec le concours de la Communauté européenne (décisions de financement prises fin 1984 et début 1985) apparaissent presque comme la conséquence de la signature de l'accord CEE-Pacte Andin, à Carthagène, le 17 décembre 1983 (46). S'inscrivant dans la restructuration et la réorientation du processus andin de coopération, ils portent sur les deux axes considérés comme prioritaires de la nouvelle politique andine d'intégration régionale :

- le programme stratégie et sécurité alimentaire, dans le secteur rural, visant le développement de la production alimentaire ;
- le programme industries et échanges sous-régionaux dans le secteur industriel (PMI-PME).

(44) Instauré par l'accord de Bogota du 26 mai 1969, le Groupe Andin ou Pacte Andin regroupe Bolivie, Chili, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela. Le Chili s'est retiré le 30 octobre 1976. Le Groupe Andin poursuit la réalisation d'un libre-échange interne, l'instauration d'un tarif extérieur commun et d'une politique commerciale commune, ainsi que l'harmonisation des politiques économiques et des plans de développement industriel. Il est aussi connu sous le nom de « Accord de Carthagène », lieu de dernières négociations.

(45) La Junta del Acuerdo de Cartagena est l'organe exécutif du Groupe Andin. Il est constitué par trois membres élus. Les autres organes sont la Commission (composée de représentants plénipotentiaires des États membres), le Comité consultatif, le Comité auxiliaire économique et social, la Cour de Justice andine, le Parlement andin et le Conseil andin (ministres des Affaires étrangères).

(46) Cet accord n'a été finalement ratifié par tous les pays andins qu'au début de 1987.

La structure sectorielle de l'aide communautaire au Groupe Andin paraît assez diversifiée : domaine rural (30 %), actions technologiques (26 %), projets industriels (42 %) et énergétiques (2 %). La JUNAC a reçu une assistance technique de la CEE consistant principalement en des études (diagnostic, pré-faisabilité et faisabilité, élaboration des dossiers techniques, évaluation des projets), réalisées souvent de façon conjointe par des experts européens et andins. Compte tenu de son expérience inégalée en matière d'intégration régionale et dans un souci de complémentarité, la Communauté européenne a détaché quelques assistants techniques auprès de la JUNAC (47).

En ce qui concerne les pays d'Amérique centrale, ils ont reçu, à partir de 1977 surtout, un soutien de la CEE, portant en particulier sur l'appui à l'application de la réforme agraire, qui a connu une nette croissance ces dernières années (48). A vrai dire, la coopération entre la Communauté européenne et la région centre-américaine a longtemps stagné : « d'une part les tensions économiques et politiques dans les États d'Amérique centrale augmentèrent tant et si bien qu'il ne fut plus possible d'envisager une représentation unitaire de ces pays auprès de la Communauté européenne. D'autre part la coopération au sein du MCCA, jusque-là couronnée de succès, marquait le pas » (49). C'est ainsi que l'accord de coopération entre la CEE et la région centre-américaine, envisagé dès 1975, n'a pu être signé que dix ans après avec le MCCA et Panama, le 12 novembre 1985, à Luxembourg (50).

Dans le cadre de cet accord, la CEE entend privilégier les projets d'intégration impliquant les six pays de l'Isthme centro-américain : Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama. Il y est question de promouvoir tant l'assistance financière que la coopération scientifique et technique susceptibles de contribuer efficacement au développement de la région centre-américaine, en mettant l'accent notamment sur le déve-

loppement rural et social, ainsi que sur l'encouragement des secteurs agricole et industriel (51).

Les déclarations conjointes et communiqués communs faits et adoptés à l'occasion des rencontres entre les ministres des Affaires étrangères des États membres de la CEE et leur homologues centre-américains, dans le cadre d'un dialogue politique amorcé à San José de Costa Rica en septembre 1984, dialogue devenu annuel depuis lors, confirment cette volonté de la Communauté européenne d'aider les pays de l'Amérique centrale à renforcer leur cohésion régionale et à trouver des solutions à leurs problèmes, « aggravés en particulier par les effets de la crise économique actuelle » (52).

En Amérique latine, le financement communautaire a également porté, à un moindre degré certes, sur plusieurs projets réalisés par des organismes régionaux sectoriels tels que l'« Organización Latino-Americana de la Energía » (OLADE), la « Pan-American Health Organization » (PAHO), l'« Interamerican Development Bank » (IDB), le « Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), le « Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo » (CIMMYT).

L'Asie, bien que gros bénéficiaire (75 %) de l'aide communautaire globale, ne perçoit qu'une faible quote-part des crédits alloués à la coopération régionale : tout au plus 29 %. Cette situation, apparemment paradoxale, est en particulier due au nombre peu élevé des organisations régionales à portée générale ou sectorielle en Asie. Aussi les projets n'ont-ils concerné principalement que l'ASEAN (Association des Nations du Sud-Est asiatique), l'« Asian Development Bank » (ADB) (53), dans sa composante « études », et le Comité Intérimaire du Mékong (54).

En 1980, la CEE et l'ASEAN ont conclu un accord quinquennal de coopération, le premier du genre entre la Communauté européenne et une organisation régionale

(47) — Un conseiller auprès du directeur du Département agro-alimentaire ;
— Un conseiller auprès du directeur du Grupo Tecnológica ;
— Un conseiller auprès du directeur du Département Desarrollo industrial ;
— Un conseiller auprès du chef du programme PRID-MADERA (Promotion industrielle du bois).

(48) La CEE a aussi financé quelques projets régionaux coordonnés dans les domaines scientifique et alimentaire : le programme régional de survie de l'enfant en Amérique centrale (Panama, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador et Guatemala), et le projet de réintégration des ressortissants qualifiés d'Amérique latine dans les pays d'Amérique centrale par le Comité intergouvernemental pour les migrants.

(49) Parlement européen, Document 1-645/82, Rapport fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques entre la Communauté européenne et l'Amérique centrale, 4 octobre 1982, Rapporteur Mme H. Wiczorek-Zieul, p. 13.

(50) Le MCCA a été mis en place par le Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale signé à Managua le 13 décembre 1960. Il ne comprenait à l'origine que le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador. Le Costa Rica y a adhéré en 1962, tandis que le Panama a successivement conclu des accords bilatéraux avec les cinq pays membres. Le Traité de base prévoit la constitution d'une union économique, notamment par l'établissement d'une « zone centraméricaine de libre-échange » et d'un tarif douanier commun, la coordination des politiques économiques et des mécanismes monétaires, une certaine concertation au niveau des investissements productifs. Le Secrétariat Permanent (SIECA), situé à « Guatemala City », joue un rôle fondamental dans la coordination administrative et technique de ses objectifs.

(51) Mentionnons, parmi les actions régionales financées par la CEE en Amérique centrale : CADESCA : programme régional de coopération technique en matière de sécurité alimentaire ; Protection de l'enfance en Amérique centrale ; Lutte contre la rage ; INCAP : recherche nutritionnelle ; BCIEC : stockage grains, études/recherche, réactivation des PMI...

(52) Cf. S. Pierré-Caps, Aspects juridiques des relations commerciales de la Communauté économique européenne avec les États d'Amérique latine, Revue Trimestrielle de Droit Européen, n° 3, juillet-septembre 1987, p. 447.

(53) La CEE a cessé de contribuer à l'ADB après 1981, essentiellement pour des raisons d'incompatibilité des procédures d'appel à la concurrence de cette Banque avec celles de la CEE, Cf. Commission des C.E., COM (87) 588 final, p. 31.

(54) Le Comité Intérimaire du Mékong (Déclaration du Mékong signée à Vientiane le 5 janvier 1978 : Vietnam, Thaïlande et Laos) vise à encourager, coordonner, diriger et surveiller la planification et les études relatives à des travaux de mise en valeur des ressources hydrauliques dans le bassin inférieur du Mékong. Le Cambodge faisait partie du premier « Comité pour la coordination des études sur le bassin inférieur du Mékong » (Statuts adoptés le 17 décembre 1957). Signalons par ailleurs la constitution, en décembre 1985 (Charte et Déclaration adoptées à Dacca), de l'Association pour la coopération régionale de l'Asie du Sud-Est (SAARC). Elle comprend le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka. La SAARC a identifié neuf domaines de coopération régionale : l'agriculture, le développement rural, la santé et la population, la météorologie, les télécommunications, la science et la technologie, les services postaux, les transports, les arts, les sports et la culture. Il faut s'attendre à ce que, dans l'avenir, la SAARC reçoive le soutien de la CEE.



regroupant des pays en voie de développement et qui, au demeurant, a servi de modèle aux accords qui ont été conclus ultérieurement avec d'autres groupements régionaux (55). Cet accord, reconduit en octobre 1985, souligne l'importance de l'intégration économique tant pour l'Europe communautaire que pour l'Asie du Sud-Est et la nécessité d'intensifier leur coopération économique. Il prône la mise en œuvre d'une approche globale et concentrée des problèmes liés au développement, la promotion des investissements européens dans la région sud-est asiatique, l'encouragement de la coopération scientifique et technique, ainsi que l'appui aux programmes de valorisation des ressources humaines.

Conformément aux orientations prioritaires définies lors de la réunion ministérielle ASEAN-CEE de Bangkok en octobre 1985, les projets régionaux de l'ASEAN, auxquels participent la Communauté européenne, ressortissent à l'industrie et aux services surtout, mais concernent aussi tous les secteurs dans lesquels l'assistance technique communautaire constitue un apport déterminant. Les interventions de la CEE au profit de la coopération régionale en Asie du Sud-Est ont d'abord porté majoritairement sur le secteur rural et la technologie rurale et alimentaire (52 % de 1976 à 1980). Actuellement, elles se sont étendues au secteur industriel, à l'énergie, aux services et à l'appui institutionnel. Plus concrètement, les projets suivants de l'ASEAN ont obtenu un soutien financier et technique de la CEE :

- étude de la collaboration régionale sur l'aquaculture,
- programme de coopération scientifique et technologique,
- programme de développement et de coordination de l'agriculture,
- programme sur les standards industriels et le contrôle de qualité,
- centre de technologie du bois de l'ASEAN.

Comme l'ASEAN ne s'est pas dotée d'un véritable organe exécutif, du genre JUNAC du Pacte Andin, se contentant d'un simple secrétariat administratif (56), elle se trouve souvent contrainte de recourir à un processus consensuel de décision, de peu de souplesse et handicapé par une grande lenteur. Il en résulte un manque de rapidité suffisante dans l'élaboration des projets régionaux et il s'ensuit un certain retard dans leur présentation aux instances compétentes de la CEE. Les activités et les programmes de coopération de l'ASEAN demeurent par ailleurs marqués par son objectif primordial : resserrer la coopération politique entre ses membres, les activités économiques jouant le rôle d'adjuvant. Néanmoins, les Comités sectoriels de l'ASEAN sont d'une grande utilité dans l'identification et l'instruction des projets régionaux (57).

(55) Signalons toutefois l'accord créant une association entre la CEE et la Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya, pays membres de l'« East African Community », JOCE n° L 282 du 28 décembre 1970, p. 56. Lire à ce sujet F. Constantin, La Communauté Européenne et l'East African Community : les leçons d'un accord Nord-Sud oublié, Annuaire de l'Océan Indien, 1976, Vol. III, pp. 149-173.

(56) Créée par la Déclaration de Bangkok du 8 août 1967, l'ASEAN comprend des réunions au sommet des chefs de gouvernement, la Conférence des ministres des Affaires étrangères et/ou économiques, un Comité permanent d'ambassadeurs. L'accord sur l'installation du secrétariat fut signé à Bali le 24 février 1976. Le secrétariat lui-même se trouve à Jakarta.

Les projets régionaux des PVD bénéficiaires de l'aide communautaire consistent en général en des actions de coopération technique revêtant la forme d'études, d'assistance technique et d'appui institutionnel, dans les domaines de la planification économique, tant rurale qu'industrielle, ainsi que de la recherche scientifique et technique. Les projets régionaux classiques, à forte teneur en capital, que l'on rencontre assez fréquemment dans le domaine des infrastructures, où les besoins d'investissements atteignent vite et facilement des sommes énormes, semblent exclus du financement communautaire.

Dans ses rapports avec les pays en voie de développement, la Communauté européenne rencontre beaucoup de difficultés à dégager et à encourager la notion de « projet régional authentique » (58), impliquant un véritable avancement dans le sens de l'unification économique et technique. De toute façon, la conception et la mise en œuvre de projets régionaux sont généralement plus complexes et plus lentes que celles de projets bilatéraux, où un seul bénéficiaire entre en ligne de compte. En effet, il n'est pas facile de faire travailler ensemble et d'arriver à coordonner les actions d'un groupe de pays, chacun ayant une tendance naturelle à privilégier ses propres problèmes, à mettre l'accent sur ses priorités et ses contraintes, à insister sur les éléments caractéristiques de sa procédure (59).

Quoi qu'il en soit, « la Communauté, dont la raison d'être économique résulte justement du fait que ses États membres ont pris conscience de la nécessité d'une intégration économique profitable à toutes les parties... », estime avoir « une vocation particulière d'aider les PVD dans ce domaine et de les faire bénéficier de sa propre expérience » (60), en utilisant son capital de connaissances en matière d'intégration régionale pratiquement unique au monde et « irremplaçable » (61).

Conclusion

L'aide financière et technique au développement octroyée par la Communauté européenne aux pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine paraît

(57) Ce sont principalement :
— l'« ASEAN Committee on Food »
— « Agriculture and Forestry » (COFAF)
— « Committee on Science and Technology » (COST)
— « Sub-Committee on Foodhandling » (SCFH)
— l'« ASEAN Technology Centre » (ATTC).

(58) Commission des C.E., COM (87) 588 final, p. 31.

(59) Ibidem.

(60) Mémoire de la Commission sur une politique communautaire de coopération au développement - Programme pour une première série d'actions, 2 février 1972, Bull. C.E. Suppl. 2 - 1972, p. 22.

(61) Allocution de M.E. Pisani, alors membre de la Commission chargé de la coopération au développement, à la Conférence ministérielle de San José à Costa Rica entre les ministres de la CEE et ceux de l'Amérique centrale, 28-29 septembre 1984, Bull. CE 9 - 1984, point 1.3.7.

minime par rapport aux immenses besoins de ces continents. Elle semble davantage dérisoire par comparaison aux fonds mis à la disposition des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique durant la même période. En effet, de 1976 à 1986, les PVD-ALA n'ont reçu qu'environ 1,7 milliard d'ECU, alors que les États ACP ont bénéficié de 8,8 milliards au titre de Lomé I et II, soit le quintuple de l'aide communautaire en direction de l'Asie et de l'Amérique latine.

La disproportion ressort encore plus lorsqu'on tient compte du poids démographique des régions en présence : plus de 1,3 milliard d'individus vivent dans la trentaine de pays en développement d'Asie et d'Amérique latine bénéficiaires de l'aide communautaire et seulement 413 millions dans les 66 pays ACP.

Aussi n'est-il pas étonnant que les PVD-ALA revendiquent un accroissement des crédits que leur accorde la Communauté européenne, sollicitant en particulier l'accès, à l'instar des États ACP et de la douzaine de pays du bassin méditerranéen (62), aux ressources de la Banque européenne d'investissement (BEI). D'un point de vue purement juridique, aucun obstacle rédhibitoire ne s'opposerait à une telle extension des activités de la BEI. En effet, d'après l'article 18, § 1 alinéa 2, de ses statuts, la BEI peut, sur autorisation spéciale de son Conseil des gouverneurs, accorder des financements à l'extérieur de la Communauté : soit, cas par cas, pour autoriser le financement de certains investissements présentant un intérêt particulier pour la Communauté (par exemple, pour son approvisionnement en énergie) ; soit, globalement, à concurrence d'un montant déterminé par pays ou groupe de pays dans le cadre des accords, conventions ou décisions organisant la coopération financière de la Communauté avec divers pays tiers (63). En novembre 1981, la Commission s'était prononcée pour une extension des activités financières de la BEI à tous les pays du tiers monde. Elle a réitéré cette recommandation à propos de l'Amérique latine en 1983 (64). Mais encore faudrait-il que les États membres, par le biais du Conseil des gouverneurs, y souscrivissent. Pour sa part, la Banque européenne d'investissement manifeste des réticences à se laisser entraîner dans une autre expérience de type « Lomé ». Il semble, par ailleurs, qu'elle ne tienne pas non plus à concurrencer la Banque interaméricaine ou la Banque asiatique de développement sur leur propre terrain (65). En réalité, la Banque est surtout préoccupée « à ne pas étendre ses interventions au-delà de limites bien précises de sécurité, afin de ne pas mettre en danger sa capacité de répondre à... ses finalités premières » (66) : contribuer, aux termes de l'arti-

cle 130 du traité de Rome, au développement équilibré de la Communauté, notamment par des investissements stimulant le développement économique des régions moins favorisées de la Communauté, à la réalisation des objectifs communautaires en matière d'énergie, à la modernisation ou la conversion d'entreprises..., à la protection de l'environnement.

Signalons toutefois la mise en œuvre d'un nouvel instrument de coopération financière, dénommé « Facilité Cheysson », doté de 7 millions d'ECU. Lancé à titre expérimental, il est destiné aux pays en développement d'Asie, d'Amérique latine, de la Méditerranée et du Golfe. Cette nouvelle modalité de financement s'inscrit dans le cadre de la politique de stimulation des investissements directs privés en particulier par le biais de « joint ventures » entre firmes moyennes européennes et firmes des pays concernés. La Commission estime que de tels investissements, porteurs de technologie et de « know how », sont de nature à favoriser le développement de ces pays sans alourdir leur endettement extérieur déjà fort excessif (67).

Sous l'influence de l'Espagne, soutenue par quelques autres États membres (Italie, Grèce, Portugal, en particulier), la politique communautaire d'aide aux PVD-ALA est en train de subir un certain infléchissement favorable à l'Amérique latine. C'est ainsi que la Communauté et ses États membres considérant que « l'histoire des relations entre les peuples de l'Europe et de l'Amérique latine se fonde sur une communauté de valeurs et d'intérêts... », ont décidé un renforcement substantiel des liens entre l'Europe et ce continent. Ils ont ainsi préconisé une amélioration de l'aide publique au développement accordée à l'Amérique latine, tout en veillant à sa concentration sur les pays les moins développés (68). C'est ce qui explique que, pour la première fois, dans les orientations générales pour 1989 en matière d'aide financière et technique en faveur des PVD-ALA, un accent particulier, par rapport aux années précédentes, est mis sur les caractéristiques spécifiques de l'Asie et de l'Amérique latine, visant à l'adaptation des modalités de l'aide au développement aux problèmes et aux besoins propres des pays de chaque continent. La ligne spécifique du Chapitre 93 du budget général des Communautés, sur laquelle sont imputés les moyens financiers nécessaires aux interventions destinées aux PVD-ALA, se trouvera dorénavant remplacée par deux lignes budgétaires distinctes, l'une relative à l'Amérique latine et l'autre à l'Asie (69). Ce qui semble augurer du passage progressif d'une politique globale de coopération destinée à l'ensemble des pays asiatiques et latino-américains au développement d'une stratégie suffisamment différenciée.

(62) Turquie, Yougoslavie, Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, Jordanie, Liban, Syrie, Israël, Chypre et Malte. La République arabe du Yémen devrait accéder aussi aux fonds de la BEI.

(63) Outre des prêts sur ses ressources propres, la BEI accorde aussi des concours à des conditions spéciales, sur les ressources budgétaires qu'elle gère en qualité de mandataire de la Communauté.

(64) M. Claude Cheysson estime qu'il faut donner à la BEI les moyens de stimuler une reprise même modeste des investissements dans cette zone du monde. C. Cheysson cité par C. Goybet, *Jeune Afrique Économie*, n° 67/68 du 1^{er} août 1985, p. 28.

(65) C. Goybet, *op. cit.*, p. 28.

(66) J. Megret, M. Welbroeck, J.V. Louis, D. Vignes, *Le droit de la CEE*, vol. VIII, La Banque européenne d'investissement, par F. Mosconi, 1979, pp. 85 et suiv.

(67) Le soutien financier accordé par la Communauté peut, dans ce cadre, prendre des formes variables : dons, avances sans intérêt, participation à l'actionnariat. Dans ces opérations, la Communauté agit uniquement à travers des intermédiaires financiers existants (banques de développement des États membres, banques d'investissements du secteur privé, institutions financières internationales) dans le cadre de cofinancements. Cf. Bull. CE 6 - 1988, point 2.2.67.

(68) Résolution du Conseil adoptée lors de la session du 22 juin 1987, Cf. RMC n° 309, août-septembre 1987, pp. 514-515.

(69) Bull. CE 7/8 - 1988, point 2.2.66.



**PVD non associés bénéficiaires de l'aide financière
et technique de la CEE de 1976 à 1986**

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| I. — Asie | II. — Amérique latine |
| — Afghanistan | — Bolivie |
| — Bangladesh | — Colombie |
| — Bhoutan | — Costa Rica |
| — Birmanie | — République dominicaine |
| — Burma | — El Salvador |
| — Chine (depuis 1983) | — Équateur |
| — Inde | — Guatemala |
| — Indonésie | — Haïti |
| — Laos | — Honduras |
| — Maldives | — Mexique |
| — Népal | — Nicaragua |
| — Pakistan | — Pérou |
| — Philippines | — Uruguay |
| — Sri Lanka | — L'île de Hispaniola |
| — Thaïlande | III. — Afrique (jusqu'en 1985) |
| — Vietnam | — Angola |
| — Rive Ouest (West Bank) et Gaza | — Mozambique |
| — Yémen (Nord) | — Zimbabwe |

LE RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS NATIONALES SELON L'ARTICLE 100 A DU TRAITÉ CEE : L'HARMONISATION COMMUNAUTAIRE FACE AUX EXIGENCES DE PROTECTION NATIONALES*

Bernd LANGEHEINE**

*Docteur en droit, référendaire à la Cour de justice
des Communautés européennes, Luxembourg.*

(*) La présente contribution est la version élargie et mise à jour d'un article publié dans le n° 3/1988 de la revue allemande *Europarecht*, Nomos-Verlag, Baden-Baden.

(**) Les considérations exposées dans le présent article ne reflètent que l'opinion personnelle de l'auteur.

I. — Nouvelles voies de rapprochement des législations

Au moins jusqu'à la fin de l'année 1992, la Communauté européenne fera porter en premier lieu ses efforts sur la réalisation du marché intérieur, c'est-à-dire d'un espace économique européen sans frontières intérieures (1). L'Acte unique européen (2) a remis à l'ordre du jour cette idée ambitieuse inscrite dès 1958 dans le traité CEE sous la dénomination non moins prometteuse de « Marché commun », et dont l'achèvement était prévu pour la fin de l'année 1969 (3). Outre une ferme volonté politique de la part des États membres, l'accomplissement de cette tâche exigera du législateur communautaire à la fois persévérance, fermeté et compétence. Le Livre Blanc de la Commission sur le marché intérieur prévoit pour l'achèvement de celui-ci l'adoption de plus de 300 mesures d'harmonisation dans divers domaines (4).

Or l'harmonisation des règles nationales a toujours été un problème épineux en raison notamment des sensibilités des acteurs politiques nationaux qui se sont traduites avant tout par l'exigence d'unanimité posée par l'article 100 (5), disposition générale du rapprochement des législations. Les auteurs de l'Acte unique ont remédié à cette situation peu satisfaisante en insérant dans le Traité un nouvel article 100 A qui jouera un rôle décisif dans l'établissement du marché intérieur. Cette disposition remplace pour l'essentiel l'article 100 (tout en laissant subsister celui-ci), et donne à la Communauté le mandat général d'harmoniser les réglementations nationales en vue de réaliser le marché intérieur. Par rapport à l'article 100, cette nouvelle disposition apporte une série de modifications qui concernent tant la procédure d'adoption des décisions que la forme juridique et la portée des mesures d'harmonisation :

— dans le domaine du rapprochement des législations pour la réalisation du marché intérieur, le Conseil ne statue plus à l'unanimité mais à la majorité qualifiée ;

— les mesures sont adoptées selon la procédure de coopération avec le Parlement européen ;

— le Conseil peut adopter, en vertu de cette disposition, non seulement des directives, mais aussi des règlements et des décisions ;

(1) Cf. les articles 8 A et 8 B du Traité CEE.

(2) *JOCE* n° L 169 du 29 juin 1987, p. 1 ; L'Acte unique européen est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987 ; au sujet de l'élaboration et de la structure de l'Acte unique voir notamment J. de Ruyt, *L'Acte unique européen 1987*, et J.-P. Jacqué, *L'Acte unique européen*, *Rev. Trm. Dr. Eur.* 1986, p. 575 ; H.J. Glaesner, *L'Acte unique européen*, *RMC* 1986, p. 307.

(3) L'article 8, paragraphe 1, du Traité CEE prévoit que « le Marché commun est progressivement établi au cours d'une période de transition de douze années ».

(4) L'achèvement du marché intérieur — Livre Blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen ; juin 1985 ; Doc. COM (85) 310 fin. ; en ce qui concerne l'état actuel de l'harmonisation cf. aussi le Troisième rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la mise en œuvre du Livre Blanc, Doc. COM (88) 134 fin, du 23 mars 1988.

(5) Sauf indication contraire les articles cités sont ceux du Traité CEE.



— sous certaines conditions, les États membres peuvent appliquer des règles nationales de protection plus sévères, et cela malgré l'harmonisation réalisée sur le plan communautaire.

Ce sont ces nouveaux éléments et leur incidence sur l'harmonisation des législations des États membres qui constituent l'objet de cette étude. Pour en définir le contexte, il convient cependant de faire d'abord quelques remarques générales sur l'élaboration et l'interprétation de l'article 100 A, ainsi que sur la valeur juridique des déclarations annexées à l'Acte unique.

II. — Conception et interprétation de l'article 100 A

1) Élaboration

A notre connaissance, l'article 100 A est le résultat d'un compromis politique dont la forme définitive ne s'est fixée que lors de la conférence des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenue à Luxembourg en décembre 1985 (6). L'élaboration de cette disposition repose en premier lieu sur le Livre Blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur, lequel recommandait la suppression de la condition d'unanimité de l'article 100, ainsi qu'un recours plus fréquent à la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales, afin d'accélérer l'élimination des disparités juridiques faisant obstacle à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur (7). Les auteurs de l'Acte unique ont toutefois préféré laisser l'article 100 inchangé et introduire dans le Traité une nouvelle disposition sur le rapprochement des législations en général, qui apporte au Conseil l'allègement souhaité dans l'adoption de ses décisions, tout en tenant compte des sensibilités nationales dans certains domaines. L'idée de base de cette approche est que seul un espace économique suffisamment grand et homogène permet de mettre pleinement à profit les avantages économiques de l'intégration. D'autre part une harmonisation accélérée se heurterait à la préoccupation des États membres de protéger utilement des intérêts aussi importants que, par exemple, la santé et l'environnement. La solution que l'article 100 A a apportée à ce dilemme consiste dans le vote à la majorité qualifiée pour le rapprochement des législations visant la réalisation du marché intérieur, mais tient compte, à titre de compensation, des soucis nationaux de protection en admettant l'application de règles nationales plus sévères. On a donc opté en principe pour une harmonisation plus rapide, quitte à sacrifier à titre transitoire l'uniformité d'harmonisation que l'on avait recherchée jusque là (8).

(6) Cf. De Ruyt (*supra* note 2), pp. 166 et suivantes.

(7) Livre Blanc de la Commission (*supra* note 4), pp. 17-22.

(8) Les dérogations à l'application uniforme du droit communautaire ne sont pas un phénomène entièrement nouveau ; voir sur ce sujet, par exemple, C.D. Ehlermann, *How flexible is Community Law ? Mich. Law Rev.* 1984, p. 1274 ; B. Langeheine et U. Weinstock, *L'Europe a deux vitesses : ni voie royale, ni fausse route, RMC* 1984, p. 242 ; B. Langeheine, *Abgestufte Integration, Europarecht* 1983, p. 227.

2) Interprétation

Il ne faut pas oublier, en interprétant l'article 100 A, que, selon les déclarations des observateurs présents à l'époque, cette disposition a été rédigée sous la pression du temps, et que la qualité de la rédaction a plutôt souffert du grand nombre d'alternatives discutées, elles-mêmes rédigées dans différentes langues de travail (9). C'est pourquoi une méthode d'interprétation systématique et téléologique — la plus courante d'ailleurs en droit communautaire — est ici particulièrement indiquée (10). Nous ne pouvons qu'en esquisser quelques traits saillants mais révélateurs de la solution de plusieurs problèmes traités ci-dessous.

Nous relevons premièrement que l'article 100 A est inséré après la disposition d'harmonisation traditionnelle de l'article 100 et qu'il a expressément pour but de faciliter le processus d'adoption de mesures d'harmonisation qui avait été trop souvent bloqué dans le passé par l'exigence de l'unanimité. L'intention est donc d'accélérer et d'intensifier le rapprochement des législations. Il faut, de plus, tenir compte du fait que dans l'Acte unique les États membres ont exprimé leur volonté de réaliser l'Union européenne et d'élargir et d'approfondir le progrès dans la réalisation du marché intérieur (11). Il découle également de cette orientation que l'Acte unique ne remet pas en question l'acquis actuel de la législation et de la jurisprudence communautaires (12). Enfin, l'exégète de l'article 100 A ne doit pas perdre de vue le compromis établi entre l'accélération de l'harmonisation et l'uniformité dont nous parlions plus haut : cela signifie avant tout que des dispositions nationales dérogeant au droit communautaire ne sont admissibles que dans la mesure où elles constituent la contrepartie de l'introduction de la règle de la majorité dans le processus décisionnel (13).

3) Valeur juridique des déclarations annexées à l'Acte unique

L'étude de l'article 100 A pose encore la question de savoir quelle importance revêtent les déclarations relatives à l'Acte unique (14) dans l'interprétation des nouveaux articles du Traité. Il s'agit d'une part des neuf déclarations dont la Conférence des représentants des gouvernements

(9) Cf. De Ruyt (*supra* note 2), p. 168 ; J.W. De Zwaan, *The Single European Act : Conclusion of a Unique Document, CML Rev.* 1986, p. 747.

(10) Au sujet de l'interprétation systématique et téléologique cf. les arrêts de la Cour de justice dans les affaires 337/82, *St. Nikolaus Brennererl, Rec.* 1984, p. 1051, notamment 1062 ; 327/82, *EKRO, Rec.* 1984, p. 107, notamment 119 ; 292/82, *Merck, Rec.* 1983, p. 3781, notamment 3792 ; cf. aussi H. Kutscher, *Méthodes d'interprétation vues par un juge à la Cour, dans : Rencontre judiciaire et universitaire, Luxembourg, septembre 1976, pp. 1-31 et suivantes.*

(11) Voir en ce sens l'article premier de l'Acte unique européen ainsi que les nouveaux articles 8 A et 8 B.

(12) Des craintes ont été exprimées à ce sujet en particulier par P. Pescatore, *Die Einheitliche Europäische Akte - Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt ? Europarecht* 1986, pp. 153 et suivantes ; cf. aussi P. Pescatore, *Observations critiques sur l'« Acte unique européen », dans « L'Acte unique européen », Institut d'études européennes de l'Université Libre de Bruxelles (éd.), 1986, pp. 39 et suivantes.*

(13) Cf. *infra*, point V.

(14) Reproduites dans le *JOCE* n° L 169 du 29 juin 1987, p. 24.

des États membres a simplement « pris acte » lors de la signature. Cette expression, inscrite dans l'Acte final, ainsi que les termes mêmes des déclarations, démontrent qu'elles expriment seulement les opinions, les intentions et les perspectives des acteurs politiques qui les ont faites. Ces déclarations constituent un instrument politique important, déjà connu dans la pratique du Conseil, et qui bien souvent a permis aux États membres de donner plus facilement leur accord sur des sujets controversés sans perdre la face devant leurs parlements et leurs électeurs (15). Toutefois, elles ne constituent pas des réserves au sens du droit international public, et n'entraînent aucune autre sorte de conséquence juridique obligatoire (16). Il n'est cependant pas exclu que leur contenu exerce une certaine influence sur le comportement des institutions de la Communauté ou des États membres.

En revanche, on pourrait avoir une autre opinion sur les onze déclarations rédigées en commun par tous les États membres et qui ont été « adoptées » par la Conférence (17). On peut les interpréter en ayant recours à l'idée contenue dans l'article 31, alinéa 2 lit. a, de la Convention de Vienne sur le droit des traités selon lequel ces déclarations devraient être éventuellement utilisées, en tant que parties de l'ensemble de l'Acte unique, pour en interpréter les dispositions (18). Toutefois, cette conception se heurte tout d'abord à l'argument que selon la doctrine dominante, les principes d'interprétation généraux du droit international public ne sont pas applicables en droit communautaire, lequel dispose de règles d'interprétation autonomes (19). Ensuite, d'un point de vue strictement formel, cette conception est en opposition avec le libellé de l'article 33 de l'Acte unique, clause de ratification, qui ne vise pas l'Acte final contenant les déclarations (20). En outre, l'article 31 de l'Acte unique limite la compétence de la Cour de justice aux seules dispositions du titre II et de l'article 32 en excluant ainsi les déclarations de l'Acte final. La Cour de justice s'est d'ailleurs toujours refusée, dans le passé, à reconnaître une autorité quelconque à des accords politiques des États membres conclus au sujet du contenu ou de l'interprétation des Traités (21). On peut à la limite penser qu'elle portera une certaine attention, ne serait-ce qu'à titre d'orientation, aux déclarations adoptées par la Conférence, lorsqu'elle devra interpréter les nouvelles dispositions du Traité. Ces déclara-

tions, acceptées par toutes les parties, ne constituent-elles pas en définitive les éléments du compromis politique servant de base à l'accord réalisé sur l'Acte unique, même si pour certaines raisons elles n'ont pas été incorporées dans cet Acte lui-même ? Toutefois on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce que la Cour considère ces déclarations comme des règles d'interprétation à caractère obligatoire (22) d'autant moins que les déclarations se trouvent en contradiction avec le texte des dispositions et avec l'orientation de base de l'Acte unique.

III. — Champ d'application de l'article 100 A du Traité

L'article 100 A se distingue de nombreuses autres dispositions d'harmonisation du Traité CEE, en ce qu'il prévoit une autre procédure (vote majoritaire et coopération avec le Parlement européen) et qu'il admet l'existence des règles nationales plus strictes que celles adoptées en commun. C'est surtout cette dernière faculté qui rend nécessaire la délimitation précise de son champ d'application. Selon son premier paragraphe, l'article 100 A s'applique « pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A », c'est-à-dire pour l'achèvement du marché intérieur. Ce n'est donc pas un domaine donné qui trace les limites de sa portée, mais plutôt la fonction qu'il est destiné à remplir. C'est dire aussi que le champ d'application de l'article 100 A peut recouvrir les matières les plus diverses pour autant que celles-ci contribuent à l'établissement du marché intérieur.

Le marché intérieur est défini à l'article 8 A, deuxième alinéa, comme un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du Traité ». Cette notion est beaucoup plus précise que celle de « Marché commun » utilisée déjà par le texte origininaire du Traité mais définie nulle part. Le terme « Marché commun » a traditionnellement été compris comme comportant notamment les actions de la Communauté énumérées, de manière non exhaustive, à l'article 3 (23). La comparaison de cette liste à la définition énoncée à l'article 8 A, deuxième alinéa, pourrait donner à penser que le marché intérieur ne représente qu'un secteur du Marché commun (24). Cependant, la jurisprudence de la Cour, certes établie avant l'introduction de la notion « marché intérieur » par l'Acte unique, semble indiquer le contraire. Dans son arrêt « Gaston Schul »,

(15) Cf. U. Everling, Probleme atypischer Rechts- und Handlungsformen bei der Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts, dans Bieber/Ress (éd.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1987, p. 417 et notamment p. 421.

(16) Cf. L'analyse détaillée de A.G. Toth, The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act, *CML Rev.* 1986, p. 803.

(17) Il s'agit des déclarations de la Conférence des représentants des gouvernements des États membres et des Hautes Parties Contractantes.

(18) Voir dans ce sens E. Grabitz, Die Einheitliche Europäische Akte : Rechtliche Bewertung, *Integration* 1986, p. 95 et notamment p. 99.

(19) Cf. à ce sujet J. Schwarze, Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, *Europarecht* 1983, p. 1 ; H. Kutscher (*supra* note 10), pp. 1-33 et suivantes ; cf. aussi CJCE aff. 327/82, EKRO, *Rec.* 1984, p. 107 et notamment p. 119.

(20) Cf. P. Pescatore (*supra* note 12), *Europarecht* 1986, p. 167.

(21) Voir, par exemple, CJCE aff. 43/75, Defrenne II, *Rec.* 1976, p. 455 et notamment p. 478 ; aff. 59/75, Manghera, *Rec.* 1976, p. 91 et notamment p. 102 ; aff. 131/86, Royaume-Uni c. Conseil - poules pondeuses, arrêt du 23 février 1988, non encore publié, att. 29.

(22) Les développements de la Cour de justice dans les affaires 32/79, Commission c. Royaume-Uni - pêche maritime, *Rec.* 1980, p. 2403 et notamment p. 2432, et 141/78, France c. Royaume-Uni - pêche maritime, *Rec.* 1979, p. 2923 et notamment p. 2941 concernaient un cas spécial dans lequel il s'agissait de la force obligatoire d'une résolution du Conseil, c'est-à-dire d'un acte juridique de la Communauté, adressée aux États membres, qui était destinée à concrétiser, pour une période transitoire, leurs obligations de coopération découlant de l'article 5.

(23) Cf. par exemple, Vignes dans Mégret/Louis/Vignes/Walbroeck (éd.), *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 5, 1973, p. 161.

(24) Cf. dans ce sens P. Pescatore (*supra* note 12), *Europarecht* 1986, p. 157.



que l'on retient avant tout pour avoir clarifié certains aspects du domaine de la TVA, la Cour a constaté que la notion de Marché commun « vise à l'élimination de toutes les entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possible de celles d'un véritable marché intérieur » (25). A la lumière de ces remarques, le marché intérieur semble représenter plutôt un stade d'évolution plus avancé vers l'Union européenne. Ainsi la conception développée par la Cour viserait en premier lieu la suppression des barrières intérieures qui jusqu'à présent doivent encore être acceptées, faute d'une harmonisation suffisante au niveau communautaire, dans le souci d'une protection efficace de certains intérêts généraux et importants des États membres.

Il a cependant été souligné à juste titre que la notion de marché intérieur a beaucoup plus d'implications que la seule élimination des obstacles à la libre circulation intracommunautaire (26). Le marché intérieur est qualifié à l'article 8 A d'« un espace sans frontières intérieures » et dépasse de ce fait la seule conception économique du « marché » au sens traditionnel du terme (27). En outre, la compétence d'harmonisation conférée par l'article 100 A n'est plus subordonnée à la condition d'une « incidence directe » sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun telle qu'elle était exigée auparavant par l'article 100. Ce qui importe désormais c'est la contribution des mesures visées à la « réalisation » du marché intérieur. De même, la création du marché intérieur ne s'épuise pas dans la suppression des frontières intérieures mais englobe de façon nécessairement complémentaire un rapprochement des conditions de concurrence, afin de permettre une exploitation efficace et non-discriminatoire des libertés fondamentales garanties par le Traité. C'est dans cette perspective qu'il faut interpréter la déclaration des Représentants des gouvernements relatives à l'article 8 A renvoyant expressément aux « décisions nécessaires à l'exécution du programme de la Commission tel qu'il figure dans le Livre Blanc sur le marché intérieur ». Les propositions figurant dans ce document vont bien au-delà d'une simple élimination de barrières physiques ou techniques (28). Toutefois, le Livre Blanc ne comporte rien d'extraordinaire ou de nouveau dès lors que l'établissement d'un système de concurrence non faussé figurait déjà parmi les objectifs originaux du Traité, à réaliser, le cas échéant, par voie d'harmonisation en vertu de l'article 100. La thèse selon laquelle le champ d'application de l'article 100 A recouvre également le rapprochement des conditions de concurrence est par ailleurs confirmée par son paragraphe 2 qui exclut expressément le domaine des droits et intérêts des travailleurs

salariés, alors que cette exclusion aurait sinon été superflue (29).

En ce qui concerne enfin la mobilité des personnes, il convient de remarquer que la notion de marché intérieur n'ajoute rien au champ d'application traditionnel du Traité. L'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes figurait déjà parmi les actions de la Communauté au sens de l'article 3 lit. c) du Traité et a été réalisé, selon le cas, en vertu surtout des articles 48 à 51 et 235 (30).

Il est donc permis de considérer que le concept de marché intérieur englobe la totalité des matières inhérentes à la notion de marché commun. Même si aux termes de l'article 8 A, deuxième alinéa, le marché intérieur est à réaliser « selon les dispositions du présent Traité », il n'en reste pas moins qu'il vise, de par la référence au Livre Blanc de la Commission, à intensifier et à approfondir l'intégration par rapport à la version antérieure du Traité CEE, ainsi que le démontre d'ailleurs l'économie des articles 8 A, 100 A et 100 B.

Quant aux matières à harmoniser en vertu de l'article 100 A, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ne revêt qu'une importance minimale et secondaire. La libre circulation des personnes, les dispositions fiscales ainsi que celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés sont expressément exclues de son champ d'application (31). De plus, l'harmonisation des règles nationales relatives à la libre circulation des services et des capitaux est soumise en premier lieu aux dispositions spéciales du Traité. Pour autant que celles-ci entrent en ligne de compte, l'article 100 A n'est pas applicable en vertu du principe de subsidiarité consacré à son paragraphe premier, selon lequel l'harmonisation n'est soumise à cette disposition que si le Traité n'en dispose pas autrement. Parmi ces autres dispositions du Traité pouvant s'appliquer à l'harmonisation de dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, on peut notamment citer l'article 43 pour l'agriculture, les articles 56, paragraphe 2, et 57, paragraphe 2, pour la liberté d'établissement, et, en liaison avec l'article 66, pour la libre prestation des services, les articles 69 et 70 pour la libre circulation des capitaux, les articles 75 et 84 pour les transports, ainsi que l'article 113 pour certains aspects de la politique commerciale. Les réglementations élaborées en vertu de l'article 100 A porteront donc principalement sur la libre circulation des marchandises, et se concentreront en particulier sur l'harmonisation des dispositions nationales qui, selon la jurisprudence de la Cour relative aux articles 30 et 36, font encore obstacle de manière licite aux échanges de biens à l'intérieur de la Communauté (32).

(25) CJCE aff. 15/81, Gaston Schul, *Rec.* 1982, p. 1409 et notamment p. 1431.

(26) Cf. C.D. Ehlermann, *The Internal Market Following the Single European Act*, *CML Rev.* 1987, p. 361 et notamment pp. 364 et suivantes ; R. Bieber, *Zur Bedeutung der Einheitlichen Europäischen Akte für Rechtsentwicklung und Integrationskonzept der Europäischen Gemeinschaft*, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1988, p. 211 et notamment p. 230.

(27) J. De Ruyt (*supra* note 2), p. 151 ; C. D. Ehlermann (*supra* note 26) p. 366.

(28) Cf. C.D. Ehlermann, *ibid.*, pp. 369 et suivantes.

(29) Cf. C.D. Ehlermann, *ibid.*, p. 370.

(30) Cf. H.J. Glaesner (*supra* note 2), p. 312.

(31) Cf. art. 100 A, paragraphe 2 ; les dispositions du Traité concernant la libre circulation des travailleurs ne sont pas affectées par les nouvelles dispositions.

(32) Voir, par exemple, CJCE aff. 120/78, Rewe c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein - Cassis de Dijon, *Rec.* 1979, p. 649 et notamment p. 662 ; aff. 119/78, Peureux, *Rec.* 1979, p. 975 et notamment p. 985 ; aff. 2/78, Commission c. Belgique - certificats d'authenticité, *Rec.* 1979, p. 1761 et notamment p. 1784.

Avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique, les controverses sur la délimitation entre les dispositions dites spéciales du Traité et les règles générales d'harmonisation des articles 100 ou 100 A changent quelque peu d'objet. Alors qu'auparavant on discutait surtout du choix des différentes règles de majorité, les controverses porteront à l'avenir sur le droit de participation renforcé du Parlement européen (33) et sur la possibilité d'appliquer des dispositions nationales plus protectrices de certains intérêts au sens de l'article 100 A, paragraphe 4 (34).

A ce propos, il y a lieu de relever deux arrêts récents de la Cour sur la délimitation des domaines d'application des articles 43 et 100 du Traité, dans le cadre du rapprochement des législations (35). La Cour considère que l'article 43 offre une base juridique suffisante pour les mesures d'harmonisation qui concernent les produits agricoles énumérés à l'annexe II du Traité et qui contribuent à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune (36). Pour apprécier si ces conditions sont réunies, ce n'est pas l'intention du législateur communautaire qui compte, mais des critères objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel tels que le contenu et l'effet de l'Acte considéré (37). Il est probable que ces critères de délimitation soient également valables, *mutatis mutandis*, pour le rapprochement des législations soumis aux autres dispositions spéciales du Traité, et ceci également dans leurs rapports avec l'article 100 A. Il ressort aussi de la jurisprudence citée que l'article 100 constitue une clause générale d'harmonisation des législations, se trouvant avec les règles spéciales d'harmonisation dans un rapport non pas de concurrence, mais de subsidiarité (38), comme l'article 100 A le dispose expressément. Les arrêts précités ne décident pas si, lorsqu'une mesure est suffisamment couverte par une disposition spéciale, la référence à l'article 100 est non seulement superflue, mais encore exclue (39). La référence cumulative à plusieurs bases juridiques pour un acte est fréquente dans la pratique du Conseil. Il en va ainsi pour certaines mesures de la politique agricole, suite à un compromis politique des États membres conclu au milieu des années soixante pour tenir compte des différentes conceptions politiques relatives au

fondement juridique approprié (40). Cette pratique est de plus en plus critiquée par la Commission et la Cour sera prochainement appelée à se prononcer sur le problème du recours (additionnel) à l'article 100 (ou à l'avenir 100 A) (41).

On peut enfin se demander si l'article 100 peut encore servir de base juridique dans les domaines relevant dorénavant du champ d'application de l'article 100 A. Il faudrait répondre par l'affirmative, si l'article 100 faisait partie des « autres dispositions » réservées par le premier alinéa de l'article 8 A (42). Toutefois, l'article 100 A, paragraphe 1, dit expressément le contraire puisqu'il pose une nouvelle règle qui déroge à la norme traditionnelle d'harmonisation, et qui constitue donc une *lex specialis* également par rapport à l'article 100. Il faut aussi opposer à la possibilité de recourir à l'article 100 que, si les États membres se mettent d'accord, le choix de cette base juridique leur permettrait d'exclure à volonté la procédure de coopération avec le Parlement européen prévue à l'article 100 A (43). L'article 100 reste en revanche disponible comme base juridique pour l'harmonisation dans les matières qui échappent à l'emprise de l'article 100 A, en matière de contributions fiscales par exemple.

IV. — Procédure

1) Proposition de la Commission

C'est la Commission qui a la compétence exclusive pour proposer les mesures d'harmonisation relevant de l'article 100 A ce qui lui donne une influence non négligeable sur le contenu des mesures envisagées. Étant donné que le Conseil ne peut modifier les propositions de la Commission qu'à l'unanimité (44), il ne peut adopter des décisions à la majorité qualifiée que s'il a fait siennes les idées de la Commission. Son droit d'initiative donne en outre à la Commission la possibilité de retirer une proposition de mesure d'harmonisation, ou de ne pas la soumettre du tout au Conseil, lorsqu'il paraît probable que le projet

(33) Cf. *infra* point IV. 2.

(34) Cf. *infra* point V.

(35) CJCE aff. 68/86, Royaume-Uni c. Conseil - hormones, et aff. 131/86, Royaume-Uni c. Conseil - poules pondeuses, arrêts du 23 février 1988, non encore publiés.

(36) Cf. aff. 68/86, *ibid.*, att. 14 ; aff. 131/86, *ibid.*, att. 19.

(37) Cf. CJCE aff. 45/86, Commission c. Conseil - préférences tarifaires généralisées, Rec. 1987, p. 1493 et notamment p. 1520.

(38) Cf. aff. 68/86 et 131/86 (*supra* note 35), att. 16 et 21. L'article 100 A constitue cependant une *lex specialis* par rapport à l'article 130 S au regard des mesures visant la réalisation du marché intérieur, et notamment l'harmonisation des spécifications de produits, qui contribuent en même temps à la protection de l'environnement ; cf. L. Krämer, *The Single European Act and Environment Protection*, CML Rev 1987, p. 659 et notamment p. 685 ; B. Langheine, dans Grabitz (ed.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 1987, Article 100, note 79a.

(39) Cette question revêt une importance particulière vu la possibilité d'appliquer, en vertu de l'article 100 A, paragraphe 4, des dispositions nationales dérogatoires. Le recours additionnel à l'article 235 a été condamné par la Cour pour autant qu'une autre disposition du Traité CEE offre une base juridique suffisante, cf. CJCE aff. 45/86 (*supra* note 37), att. 13 et 21.

(40) Cf. Les arguments du Conseil dans l'affaire 131/86 (*supra* note 35), rapport d'audience, p. 14. Toutefois, dans la mesure où la compétence d'une institution repose sur deux dispositions du Traité, comme par exemple en matière tarifaire sur les articles 28 et 113, les actes correspondants doivent être fondés sur les deux dispositions en cause, cf. CJCE aff. 165/87, Commission c. Conseil - système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, arrêt du 27 septembre 1988, non encore publié, att. 11 et 12.

(41) Cette question fait l'objet de l'affaire 11/88 dans laquelle la Commission reproche au Conseil d'avoir introduit l'article 100 dans sa proposition, basée sur l'article 43, d'une directive concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux, cf. JOCE n° C 38 du 10 février 1988, p. 8.

(42) Cf. E. Steindorff, *Gemeinsamer Markt als Binnenmarkt*, *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht*, 1986, p. 687 et notamment p. 701.

(43) Cf. C.D. Ehlermann (*supra* note 26), p. 382.

(44) Article 149, paragraphe 1 ; voir aussi la question intéressante, posée dans l'affaire 355/87 (Commission c. Conseil - accord en matière de transports maritimes), de savoir si le Conseil peut convertir une proposition de la Commission en son contraire.



n'obtiendra qu'un soutien partiel et qu'un ou plusieurs États membres ont l'intention d'y déroger en appliquant des règles nationales plus sévères. Le comportement des États membres dépendra en fin de compte de la qualité des propositions élaborées par la Commission. A ce sujet, l'article 100 A, paragraphe 3, prévoit que dans ses propositions en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, la Commission doit prendre pour base un niveau de protection élevé. Cette disposition exprime le souci des auteurs de l'Acte unique d'éviter qu'une harmonisation réalisée dans le cadre communautaire n'abaisse les niveaux de protection déjà atteints sur le plan national. On ne peut toutefois pas déduire de cette disposition une obligation pour la Commission d'orienter dans tous les cas ses propositions sur les règles nationales les plus sévères.

2) Coopération avec le Parlement européen

L'Acte unique a renforcé la position du Parlement européen dans le processus d'harmonisation des législations nationales. L'élaboration des règles au titre de l'article 100 A doit toujours se dérouler « en coopération » avec le Parlement européen, ce qui implique notamment deux lectures. Après le premier avis donné par le Parlement sur la proposition de la Commission, le Conseil rédige une « position commune » qui constitue la base de la deuxième lecture. Dans ce contexte, il est intéressant de savoir si le Conseil ne peut adopter qu'à l'unanimité une position commune divergente de la proposition de la Commission. L'article 149, paragraphe 2a, prévoit que la position commune est arrêtée à la majorité qualifiée, mais il précise : « dans les conditions du paragraphe 1 ». Or ce paragraphe prévoit que lorsque le Conseil prend un acte sur proposition de la Commission (comme c'est le cas à l'article 100 A), il ne peut modifier la proposition qu'à l'unanimité. Le renvoi au paragraphe 1 ne peut logiquement se rapporter qu'à la règle d'unanimité, et non au pouvoir de proposition exclusif de la Commission, puisque ce dernier est mentionné expressément à nouveau dans le paragraphe 2 a de l'article 149. De plus, l'article 149, paragraphe 2 e, prévoit qu'à la deuxième lecture le Conseil ne peut également amender qu'à l'unanimité la proposition réexaminée par la Commission. Aucune raison ne saurait justifier une solution différente pour la première lecture, d'autant moins qu'au cas où le Parlement approuve la position commune ou ne se prononce pas, la deuxième lecture au sein du Conseil est supprimée (article 149, paragraphe 2 b). D'ailleurs, l'adoption à la majorité qualifiée d'une position commune divergeant de la proposition de la Commission viderait de sa substance le rôle de gardienne des intérêts de la Communauté, que l'article 149, paragraphe 1, attribue à la Commission.

La position commune est transmise au Parlement européen, qui dispose, à ce deuxième stade de son intervention, de quatre possibilités :

il peut approuver la position commune dans un délai de trois mois. Le Conseil doit alors arrêter définitivement l'acte concerné tel qu'il se présente dans la position commune (article 149, paragraphe 2 b). Pour les mesures d'harmonisation prises au titre de l'article 100 A, il le fait à la majorité qualifiée si le texte adopté est conforme à la proposition de la Commission ;

— la même règle s'applique si le Parlement européen ne se prononce pas dans le délai de trois mois prévu à l'article 149, paragraphe 2 b ;

— le Parlement peut rejeter la proposition commune par une décision prise à la majorité absolue de ses membres, c'est-à-dire avec 260 voix. Dans ce cas, le Conseil ne peut statuer en deuxième lecture qu'à l'unanimité (article 149, paragraphe 2 c) ;

— enfin, le Parlement peut proposer des amendements à la position commune, également à la majorité absolue de ses membres. La position commune, accompagnée des amendements proposés par le Parlement, est alors transmise au Conseil et à la Commission. La Commission décide, dans un délai d'un mois, quelles propositions d'amendement elle accepte et transmet au Conseil la proposition ainsi réexaminée, de même que les amendements du Parlement qu'elle n'a pas repris. Le Conseil peut alors adopter à la majorité qualifiée la proposition réexaminée de la Commission. Un amendement à la proposition réexaminée, ou l'adoption d'un amendement proposé par le Parlement mais rejeté par la Commission, ne sont en revanche possibles qu'à l'unanimité. Si le Conseil ne parvient pas à une décision dans un délai de trois mois, la proposition (réexaminée) de la Commission est réputée non adoptée et la procédure doit être reprise depuis le début (article 149, paragraphe 2 f).

En renforçant la participation du Parlement européen au processus de législation, la procédure de coopération permet de franchir un pas important dans la direction d'une plus grande légitimité démocratique du législateur communautaire. Une valorisation du rôle du Parlement européen est d'autant plus souhaitable dans le domaine de l'harmonisation, que les intérêts touchés par celle-ci sont souvent liés à la protection de la vie et de la santé de personnes ou de l'environnement. On peut légitimement escompter que les parlementaires manifesteront, par rapport à la Commission ou aux représentants des gouvernements nationaux au sein du Conseil, une plus grande sensibilité à ces questions d'intérêt général étant donné l'ampleur et l'hétérogénéité des intérêts qu'ils représentent. Les premières applications concrètes des nouvelles dispositions montrent que, malgré le grand nombre de voix requis pour ses propositions d'amendements, le Parlement européen est en mesure de participer de manière constructive au processus de législation (45). Au sein du processus décisionnel que nous venons de décrire, la position du Parlement européen est particulièrement forte lorsque la Commission accepte ses propositions d'amendement puisque celles-ci peuvent alors être adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. C'est une des raisons pour lesquelles on peut supposer que le Parlement continuera à rechercher une concertation étroite avec la Commission.

3) Décision du Conseil

Mis à part le cas de divergence avec la proposition (réexaminée) de la Commission, les mesures d'harmonisation prises au titre de l'article 100 A sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. Cette possibilité est d'autant plus remarquable que l'article 100 A peut servir de base juridique pour un grand nombre de normes juridiques dans les matières les plus diverses, pour autant que ces normes contribuent à la réalisation du marché inté-

(45) Cf. Les amendements adoptés par le Parlement européen en deuxième lecture concernant, par exemple, l'émission de gaz polluants (JOCE n° C 345 du 21 décembre 1987, p. 37), le programme de R et D au service de développement (*ibid.*) et le programme RACE (*ibid.*).

rieur. On constate qu'en particulier les domaines sensibles, où des réglementations nationales divergentes sont encore admises par le droit communautaire, peuvent maintenant faire l'objet de mesures d'harmonisation adoptées à la majorité qualifiée.

On peut donc se demander si, malgré la suppression de la règle de l'unanimité dans l'article 100 A, il est encore possible de recourir à ce qu'il est convenu de désigner de l'appellation malheureuse de « compromis » de Luxembourg (46). En vertu de ce compromis il s'est établi l'usage bien connu, mais totalement étranger au droit communautaire, de permettre à un État membre d'invoquer des intérêts nationaux très importants pour éviter d'être mis en minorité dans les cas où le Traité prévoit le vote du Conseil à la majorité (47). L'article 100 A a néanmoins tenu compte de la crainte des États membres d'être mis en minorité en prévoyant certaines garanties telles que le respect d'un niveau de protection élevé par les propositions de la Commission (paragraphe 3), la possibilité d'appliquer des règles nationales plus sévères (paragraphe 4), et l'application de clauses de sauvegarde (paragraphe 5). Ces dispositions forment un contrepoids à la suppression du principe d'unanimité par l'article 100 A, suppression qui tend à accélérer le processus d'harmonisation des législations nécessaire à la construction du marché intérieur. Dans ce contexte il faut souligner que par l'Acte unique européen, les États membres ont modifié toute une série de dispositions du Traité pour y introduire la possibilité d'adopter des décisions à la majorité qualifiée (cf. par ex. les articles 28, 59, alinéa 2, 70, paragraphe 1, et 84, paragraphe 2, tels qu'elles sont modifiées par l'Acte unique). Exiger l'unanimité, ne serait-ce que dans les cas les plus importants, là même où le Traité prévoit une décision à la majorité qualifiée, serait en contradiction directe avec le choix expresse et clair du principe de la majorité par les États membres et leurs parlements nationaux. Il résulte de ces considérations que, dans le cadre de l'article 100 A, il n'est pas possible de bloquer un vote en invoquant le « compromis » de Luxembourg. Cela n'exclut toutefois pas que, pour une harmonisation relevant de l'article 100 A, l'on recherche quand même un consensus entre les États membres, à seule fin notamment d'éviter l'application de dispositions nationales dérogatoires (cf. *infra*, V. 3).

Dans ce contexte, il convient de souligner que l'adoption de décisions par le Conseil a été facilitée par une modification de son règlement intérieur intervenue en juillet 1987 (48).

(46) Cette thèse semble être défendue dans certains États membres comme, par exemple, en France (cf. *JORF* Débats parlementaires, Assemblée nationale, n° 109 du 21 novembre 1986, p. 6603 et notamment p. 6607, ainsi que Sénat, n° 121 du 11 décembre 1986, p. 5956 et notamment p. 5961) et en Grande-Bretagne (cf. House of Commons, *Debates*, 23 avril 1986, cols. 320-1) ; voir, en revanche, les observations plus nuancées de la House of Lords (Session 1985-1986, *12th Report*, Single European Act and Parliamentary Scrutiny, point 15).

(47) Sur le « compromis » de Luxembourg voir notamment R. Lahr, *Die Legende vom « Luxemburger Kompromiß »*, *Europa-Archiv*, 1983, p. 223 ; voir aussi W. Nicoll, *The Luxembourg Compromise*, *Journal of Common Market Studies* 1984, p. 35.

(48) Modification du règlement intérieur arrêtée par le Conseil, le 20 juillet 1987, sur base de l'article 5 du Traité, du 8 avril 1965, instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ; *JOCE* n° L 291 du 15 octobre 1987, p. 27.

Depuis, le Conseil procède au vote à l'initiative de son président ou à l'initiative d'un État membre ou de la Commission à condition toutefois, dans ces deux derniers cas, que la majorité des membres du Conseil se soit prononcée en faveur d'un vote (49). Pour faciliter l'utilisation de ces possibilités, les ordres du jour provisoires qui sont communiqués à la Commission et aux membres du Conseil deux semaines avant le début des réunions du Conseil indiquent toujours sur quels points la présidence, des délégations ou la Commission peuvent demander un vote (50).

V. — Application de dispositions nationales

L'aspect le plus intéressant — et aussi le plus controversé — du rapprochement des législations en vertu de l'article 100 A est la possibilité accordée aux États membres par le paragraphe 4 d'appliquer des dispositions nationales plus sévères, malgré l'harmonisation réalisée au niveau communautaire, pour assurer la protection renforcée de certains intérêts importants. Ce paragraphe tient compte des craintes exprimées par quelques États membres de voir une harmonisation adoptée à la majorité, et donc éventuellement contre leur volonté, abaisser le niveau de protection déjà atteint dans le cadre national. L'exception prévue au paragraphe 4 est donc, en fin de compte, le prix qu'il a fallu payer pour l'abandon du principe d'unanimité (51). Le recours à cette possibilité de dérogation est toutefois soumis à des conditions strictes, que nous allons examiner à présent.

1) Mesures d'harmonisation

Pour qu'un État membre puisse appliquer certaines dispositions nationales malgré l'harmonisation de la matière concernée au niveau communautaire, il faut d'abord que la mesure d'harmonisation ait été adoptée en vertu de l'article 100 A. Dans le cas où le rapprochement a été effectué sur la base d'une autre disposition, une telle dérogation de la part d'un État membre est exclue. En effet, ce pouvoir accordé par l'article 100 A, paragraphe 4, ne constitue qu'une exception limitée à un principe général du droit communautaire et il n'est donc pas susceptible d'extension par voie d'analogie.

Les avis divergent sur le point de savoir si le recours aux possibilités du paragraphe 4 est également possible à l'égard des actes d'exécution des mesures d'harmonisation par la Commission (52). L'analyse textuelle de cette disposition amène, à première vue, à répondre par la négative.

(49) Article 5, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil.

(50) Article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement intérieur du Conseil.

(51) Cf. C. D. Ehlermann, *Die Einheitliche Europäische Akte : Die Reform der Organe*, *Integration* 1986, p. 101 et notamment p. 104.

(52) Cf. par exemple, C. Gulmann, *The Single European Act - Some Remarks from a Danish Perspective*, *CML Rev.* 1987, p. 31 et notamment p. 38, qui se prononce en faveur d'une telle faculté.



tive parce que les mesures d'exécution ne sont pas adoptées par le Conseil et en règle générale elles ne se basent pas sur l'article 100 A, mais sur l'acte même du Conseil qu'elles exécutent. Dès lors, le paragraphe 4 selon son libellé même est inapplicable. Cependant, il faut aussi considérer que même le Conseil n'arriverait pas à empêcher des réglementations nationales divergentes, pour autant que les conditions du paragraphe 4 soient réunies, et que le Conseil serait peut-être moins disposé à attribuer des pouvoirs d'exécution à la Commission si, de ce fait, les États membres perdaient la faculté de déroger au droit communautaire offerte par ledit paragraphe (53).

Pour répondre à cette question, il est essentiel à notre avis de regarder à quel point les mesures d'exécution portent atteinte aux positions accordées aux États membres par l'article 100 A. Il ne faut pas perdre de vue qu'en principe c'est l'acte du Conseil lui-même qui règle la substance de l'harmonisation. Le plus souvent, les mesures d'exécution de la Commission n'affecteront pas ces principes de base. Si un tel effet se produisait tout de même, une réglementation nationale divergente ne pourrait être considérée que si par l'acte d'exécution le niveau de protection établi par le Conseil se trouvait abaissé. Pratiquement, une telle éventualité devrait être exclue en cas de mesures d'exécution de la Commission (par exemple lors de l'adaptation de directives au progrès technique), car sinon ce serait un pas dans la mauvaise direction. Si toutefois ces mesures comportaient vraiment un abaissement du niveau de protection garanti par l'acte du Conseil qui est à leur base, on pourrait envisager de leur appliquer les principes de l'article 100 A.

Le rapprochement des législations soumis à l'article 100 A ne s'effectue plus nécessairement sous la forme de directives, le seul instrument juridique prévu auparavant pour l'harmonisation en vertu de l'article 100. Les « mesures » à adopter par le Conseil comprennent aussi d'autres actes obligatoires tels que par exemple les règlements et les décisions. Il est vrai que la déclaration relative à l'article 100 A, adoptée par la Conférence des représentants des gouvernements, recommande à la Commission de privilégier le recours à l'instrument de la directive, lorsque l'harmonisation rend nécessaire la modification de dispositions législatives nationales. Toutefois, l'adoption de règlements sera utile là où sera insuffisante une simple harmonisation des différents droits nationaux, respectivement confinés dans leur territoire d'application, et où le fonctionnement du marché intérieur exigera donc une réglementation couvrant toute la Communauté (54). En raison de la nature du règlement, qui est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, une dérogation à ses dispositions est difficilement concevable et ne sera possible qu'en vertu d'une clause d'exception expresse figurant au texte même du règlement.

(53) Cf. J.O. Mc'ller, Binnenmarkt und Umweltschutz, *Europa-Archiv* 1987, p. 497 et notamment p. 504.

(54) Cf., par exemple, le règlement (CEE) n° 4283/88 du Conseil, du 21 décembre 1988, relatif à la suppression de certaines formalités à la sortie lors du franchissement des frontières intérieures de la Communauté — banalisation des portes frontières (*JOCE* n° L 387, p. 1) ; à ce sujet voir également I. Schwartz, 30 Jahre EG-Rechtsangleichung, dans : *Festschrift von der Groeben (Mélanges en hommage à Hans von der Groeben)*, 1987, p. 333 et notamment p. 365.

2) Décision à la majorité du Conseil

L'application de dispositions nationales plus sévères n'est possible que dans le cas où le Conseil a adopté une mesure d'harmonisation à la majorité qualifiée. La thèse selon laquelle le paragraphe 4 de l'article 100 A s'applique également en cas de décision unanime au sein du Conseil (55) ne trouve aucun appui ni dans le libellé ni dans la finalité de cette disposition. Il découle aussi bien du texte du paragraphe 4 que de son but, qui est justement de rendre la décision de la majorité plus acceptable pour un État membre mis en minorité (56), que l'application des dispositions nationales divergentes est exclue pour autant que tous les États membres aient approuvé un acte.

Il convient de remarquer, dans ce contexte, que le Conseil prend souvent des décisions sans procéder formellement à un vote lorsqu'il est évident que la majorité requise existe (57). Dans un tel cas il appartiendra à un État membre désireux d'appliquer des règles nationales allant au-delà du niveau d'harmonisation de faire enregistrer une réserve à cet effet au procès verbal de la réunion du Conseil. Nous examinerons par la suite quels États membres peuvent invoquer le paragraphe 4.

3) États membres bénéficiant de l'autorisation de dérogation du paragraphe 4

Un des problèmes centraux de l'article 100 A, paragraphe 4, est le point de savoir quels États membres peuvent invoquer cette disposition, afin d'appliquer des règles nationales plus sévères après l'introduction d'une harmonisation au niveau communautaire. En premier lieu, ce sont naturellement les États qui ont voté contre les mesures d'harmonisation en cause, la clause de dérogation ayant été conçue comme une compensation en cas de mise en minorité. On peut se demander si, en outre, les États qui ont approuvé l'acte concerné, ou qui se sont abstenus, peuvent eux aussi se prévaloir des possibilités offertes par le paragraphe 4.

Pour les États qui ont approuvé la mesure, la réponse est non, car ils ont manifestement considéré que l'application de dispositions nationales divergentes n'était pas « nécessaire », et par conséquent le texte même du paragraphe 4 indique que cette disposition ne les concerne pas (58). Leur accorder la possibilité d'une dérogation, dans un tel cas, serait en contradiction avec la finalité de cette disposition qui est de protéger les États membres mis en minorité contre un abaissement des niveaux de protection déjà réalisés au plan national.

Il a été objecté que cette interprétation contraindrait un État membre jugeant la mesure d'harmonisation raisonnable en soi, mais de portée trop limitée, à voter contre

(55) Voir dans ce sens D.H. Scheuing, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, *Europarecht* 1989, Vol. 24, n° 2.

(56) Cf. C.D. Ehlermann (*supra* note 26), p. 389.

(57) Cf. La réponse du Conseil à la question écrite n° 1041/88 de M. Vincenzo Mattina, *JOCE* n° C 317 du 12 décembre 1988, p. 50.

(58) Cf. C.D. Ehlermann (*supra* note 26), p. 394 ; J.-P. Jacqué (*supra* note 2), p. 600 ; G. Meier, Einheitliche Europäische Akte und freier EG-Warenverkehr, *Neue juristische Wochenschrift* 1987, p. 537 et notamment p. 540.

la proposition, afin de se conserver le pouvoir de dérogation (59). Outre la protection des États membres mis en minorité le paragraphe 4 aurait pour but de garantir, en tant que tel, une protection de l'environnement à un niveau très élevé (60). S'il est vrai que la protection de l'environnement figure parmi les intérêts fondamentaux de la Communauté, cette manière de voir nous semble par trop solliciter la fonction du paragraphe 4. Un niveau de protection efficace des domaines sensibles est assuré, en premier lieu, par les propositions adéquates de la Commission conformément à l'article 100 A, paragraphe 3. En outre, l'harmonisation des législations nationales ne fait progresser la réalisation du marché intérieur que si au moins un « noyau dur » d'États membres, ceux justement dont les voix forment la majorité qualifiée, sont disposés à appliquer les mesures communautaires. Laisser à tout État membre le choix d'appliquer des règles nationales plus strictes remettrait en cause l'utilité même d'une harmonisation à vote majoritaire. Une telle facilité générale rendrait superflue la recherche des règles communes à un niveau suffisamment élevé — et donc acceptable pour une majorité des États membres — et favoriserait de ce fait l'harmonisation minimale que l'économie de l'article 100 A cherche à éviter.

D'un autre côté, il n'est pas justifié d'exiger toujours une opposition expresse pour permettre de se prévaloir de la faculté de dérogation. Un État membre qui s'est abstenu lors du vote sur la mesure d'harmonisation doit pouvoir invoquer lui aussi le paragraphe 4. Cette opinion est conforme à l'idée de base de l'article 100 A ainsi que le démontre une comparaison avec l'article 100, dans le cadre duquel les mesures d'harmonisation peuvent être adoptées à l'unanimité même en cas d'abstention d'États membres. Pour les dispositions adoptées en vertu de l'article 100 A, la règle de vote de l'article 148, paragraphe 3, du Traité n'entre cependant pas en considération : puisque les décisions doivent être adoptées à la majorité qualifiée, les abstentions ne sauraient contribuer à leur adoption. La situation est celle d'une opposition entre les États qui approuvent et ceux qui n'approuvent pas, et ce sont les premiers qui doivent réunir le nombre de voix nécessaire. Les États qui n'approuvent pas ont cherché à bloquer la décision et devraient donc avoir la possibilité de se prévaloir du paragraphe 4, sans que l'on ait à distinguer s'il y a eu refus expresse ou abstention.

4) Modalités d'application

Lorsque les conditions que nous venons de voir sont réunies, les États membres ont la possibilité d'appliquer des dispositions nationales plus sévères, si elles sont justifiées par des exigences importantes au sens de l'article 36, ou par des exigences de la protection de l'environnement ou du milieu du travail. La question qui se pose est de savoir si les États membres peuvent seulement conserver des dispositions nationales déjà existantes, ou si l'article 100 A leur permet aussi d'adopter valablement

de nouvelles réglementations assurant un niveau de protection plus élevé, après l'entrée en vigueur des normes d'harmonisation (61).

Plusieurs considérations permettent de rejeter l'idée que l'on puisse adopter des règles dérogatoires sans limites dans le temps. Comparons tout d'abord l'article 100 A, paragraphe 4, avec les articles 118 A, paragraphe 3, et 130 F qui permettent expressément aux États membres de *maintenir* et *d'établir* des mesures de protection renforcée des conditions de travail ou de protection de l'environnement. L'article 100 A, paragraphe 4, ne parle quant à lui que de la nécessité d'*appliquer* des dispositions nationales, ce qui donne à penser que ces dispositions nationales doivent exister déjà au moment de l'entrée en vigueur des mesures d'harmonisation. Il convient de souligner dans ce contexte que l'article 100 A, paragraphe 4, doit être interprété strictement dès lors qu'il pose une exception aux effets d'exclusion (de règles nationales divergentes) d'une harmonisation au niveau communautaire. La finalité du paragraphe 4 ne laisse d'ailleurs pas supposer que lors de son élaboration l'on ait pensé à des dérogations qui viendraient, par la suite, à n'importe quel moment, battre en brèche l'unité du niveau établi en commun. Il semble donc raisonnable de demander qu'un État membre soit en mesure, jusqu'à l'entrée en vigueur des règles d'harmonisation, de définir ses propres exigences de protection dans le domaine considéré. Ce point de vue semble d'autant plus justifié que les délais de transposition de ces directives dans le droit national sont d'ordinaire fort généreux. Enfin, des aspects de sécurité juridique — tant à l'intérieur de la Communauté que par rapport aux pays tiers — plaident contre la possibilité de s'écarter unilatéralement des dispositions d'harmonisation à une date ultérieure à celle de leur entrée en vigueur.

Lorsqu'un État membre juge donc nécessaire d'appliquer des dispositions nationales plus sévères, il doit les communiquer à la Commission avant l'expiration du délai de transposition de la directive adoptée au titre de l'article 100 A (62). Si des exigences nationales de protection se manifestent ultérieurement, elles devront faire l'objet d'une décision au niveau communautaire, qui pourra par exemple prendre la forme d'une modification de l'acte communautaire considéré, ou de l'insertion d'une clause de sauvegarde. Ce procédé ne se distingue donc en rien de la procédure à suivre dans d'autres domaines en cas de besoins spécifiques ultérieurs d'un État membre, et qui consiste à négocier au sein des institutions de la Communauté au lieu de prendre des mesures unilatérales.

Rien dans l'article 100 A n'indique que l'application des dispositions plus sévères soit limitée dans le temps (63). Au contraire, on peut déduire de l'article 100 B, paragraphe 2, qu'elles peuvent rester en vigueur le cas échéant au-delà de l'année 1992.

(59) Cf. F. Montag, *Umweltschutz, Freier Warenverkehr und Einheitliche Europäische Akte, Recht der internationalen Wirtschaft* 1987, p. 935 et notamment p. 942 ; D.H. Scheuing (*supra* note 55) ; K. Hailbronner, *Der « nationale Alleingang » im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für Pkw*, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1989, p. 101 et notamment p. 117.

(60) Cf. K. Hailbronner *ibid.* ; D.H. Scheuing (*supra* note 55) .

(61) C. Gulman (*supra* note 52), p. 38 ; J.O. Mc'ller (*supra* note 53), p. 503 ; K. Hailbronner (*supra* note 59), p. 111 et D.H. Scheuing (*supra* note 55), se sont prononcés en faveur de la deuxième hypothèse.

(62) Cf. C.D. Ehlermann (*supra* note 26), p. 395.

(63) Cf. en revanche l'article 8 C prévoyant que les dérogations visées par cette disposition « doivent avoir un caractère temporaire ».



5) Justification de l'application de dispositions nationales

L'application de dispositions nationales doit être justifiée par des « exigences importantes » au sens de l'article 36, ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu du travail. Cette condition est manifestement inspirée de la notion d'« exigence impérative » que l'on trouve dans la jurisprudence de la Cour de justice relative aux articles 30 et 36 (64). Selon cette jurisprudence, des réglementations nationales qui, tout en s'appliquant indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, ont pour ces derniers les mêmes effets qu'une mesure de restriction quantitative, ne sont admissibles que si elles se justifient par des exigences impératives d'intérêt général passant, dans le cas particulier, avant l'intérêt que porte la Communauté à la libre circulation des marchandises. Les mesures nationales sont soumises au principe de proportionnalité : la réglementation en question doit constituer un moyen approprié et nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi. Si un État membre dispose d'un choix entre différents moyens aptes à atteindre le même but, il lui incombe de choisir celui qui apporte le moins d'obstacles à la liberté des échanges (65). Parmi les justifications de l'application des règles nationales, l'article 100 A, paragraphe 4, mentionne en premier lieu les intérêts protégés par l'article 36 (66). En outre, cette disposition reconnaît deux autres exigences importantes relatives à la protection du milieu de travail et de l'environnement.

L'importance de ce dernier aspect s'est accrue non seulement dans le Traité tel que modifié par l'Acte unique (67) mais également dans la jurisprudence de la Cour de justice. Ainsi, dans son arrêt dans l'affaire 240/83 (ADBHU), la Cour a déjà parlé de restrictions inévitables apportées au commerce et à la libre concurrence « justifiées par la poursuite de l'objectif général qu'est la protection de l'environnement » (68). Dans un arrêt récent concernant un système national de reprise d'emballages consignés pour certaines boissons, la Cour a expressément reconnu que la protection de l'environnement constitue une exi-

gence impérative pouvant limiter l'application de l'article 30 (69).

La protection du milieu de travail, elle, est une cause justificative toute nouvelle. Il ressort des termes de l'article 118 A qu'il s'agit ici avant tout de la sécurité et de la santé des travailleurs salariés. La protection du milieu de travail ne comporte en revanche aucun aspect économique. Cela découle du fait que les droits et intérêts des travailleurs salariés sont expressément exclus du champ d'application de l'article 100 A, en vertu de son paragraphe 2, et que l'article 100 A, paragraphe 4, est inspiré essentiellement de l'article 36 dont les causes justificatives relèvent exclusivement de la protection d'intérêts non économiques (70).

On peut se demander si dans le cadre de l'article 100 A, paragraphe 4, il est aussi possible d'invoquer des raisons touchant à la protection des consommateurs, à l'efficacité des contrôles fiscaux, ou à la loyauté des transactions commerciales. Ces intérêts ne se trouvent pas dans l'énumération exhaustive de l'article 36, mais ils ont tout de même été considérés par la Cour de justice comme des valeurs pouvant justifier des restrictions à la libre circulation des marchandises (71). Toutefois, il ne semble pas possible de les prendre en considération dans le cadre de l'article 100 A, paragraphe 4, étant donné qu'ils n'y sont pas mentionnés expressément, contrairement à la protection de l'environnement et du milieu du travail, et que, tout comme l'article 36, l'article 100 A, paragraphe 4, est une disposition dérogatoire au regard des libertés fondamentales consacrées par le Traité et doit donc être interprétée restrictivement (72). De plus, on peut déduire de la rédaction tant du paragraphe 3 que du paragraphe 4 que la préoccupation des États membres au sujet de l'insuffisance du niveau de protection ne concernait probablement pas la protection des consommateurs, l'efficacité des contrôles fiscaux ou la loyauté des transactions commerciales. Ces aspects ne peuvent donc pas être invoqués pour justifier l'application des règles nationales plus sévères.

La possibilité d'appliquer des dispositions nationales de protection, introduite par le paragraphe 4 de l'article 100 A, ne remet en principe en cause ni les règles en vigueur sur la libre circulation des marchandises ni la jurisprudence de la Cour de justice relative aux articles 30, 36 et 100. Le paragraphe 4 ne représentant que la contrepartie de l'introduction de la majorité qualifiée dans le domaine d'harmonisation générale des législations nationales, on ne saurait en tirer de nouvelles possibilités pour les États membres de restreindre la libre circulation des marchandises. Une telle approche serait contraire à l'objectif principal de l'Acte unique, qui est d'accélérer l'achèvement du marché intérieur, et qui implique que

(64) Cf. CJCE aff. 120/78 (*supra* note 32), p. 662 ; aff. 788/79, Gilli et Andres, *Rec.* 1980, p. 2071 notamment p. 2078. Un renvoi direct à l'article 36 n'a pas été possible dès lors que, en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice, le recours à cette disposition n'est plus justifié après harmonisation de la matière en question au niveau communautaire, cf. aff. 5/77, Tedeschi, *Rec.* 1977, p. 1555 et notamment p. 1576 ; aff. 148/78, Ratti, *Rec.* 1979, p. 1629 et notamment p. 1644.

(65) Cf. par exemple, CJCE aff. T 407/85, Dre : Glocken, arrêt du 14 juillet 1988, non encore publié, aff. 10 ; aff. 178/84, Commission c. Allemagne - bière, *Rec.* 1987, p. 1227 et notamment p. 1270 ; aff. 13/78, Eggers, *Rec.* 1978, p. 1935 et notamment p. 1954.

(66) Le renvoi à l'article 36 montre qu'il s'agit dans cet article avant tout de dérogations nationales aux harmonisations réalisées dans le domaine de la libre circulation des marchandises.

(67) Voir les articles 130 R à 130 T du Traité et notamment l'article 130 R, paragraphe 2, aux termes duquel les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté.

(68) CJCE aff. 240/83, ADBHU, *Rec.* 1985, p. 531 et notamment p. 549. Dans cette affaire, il s'agissait non pas de l'admissibilité de mesures nationales, mais de la compatibilité d'une directive avec certains principes du droit communautaire.

(69) CJCE aff. 302/86, Commission c. Danemark - emballages de bière, arrêt du 20 septembre 1988, non encore publié, att. 9.

(70) Cf. CJCE aff. 238/82, Duphar, *Rec.* 1984, p. 523 et notamment p. 542 ; aff. 72/83, Campus Oil, *Rec.* 1984, p. 2727 et notamment p. 2752.

(71) Cf. notamment CJCE aff. 120/78 (*supra* note 32), p. 662.

(72) En ce qui concerne l'article 36, cf. CJCE aff. 113/80, Commission c. Irlande - indication d'origine, *Rec.* 1981, p. 1625 et notamment p. 1638 ; aff. 46/76, Bauhuis, *Rec.* 1977, p. 5 et notamment p. 15.

l'acquis communautaire en matière de libre circulation des marchandises ne peut pas être affecté par les nouvelles dispositions (73). Cette garantie découlant de l'article 30 reste donc, comme avant, indépendante d'une harmonisation préalable des réglementations nationales en cause (74).

En revanche, l'article 100 A, paragraphe 4, apporte un changement dans le sens qu'il prolonge l'idée de l'article 36 même après une harmonisation. Auparavant, lorsqu'une matière considérée était entièrement harmonisée au niveau communautaire, un État membre ne pouvait plus s'appuyer sur l'article 36 pour justifier l'application d'une réglementation nationale visant à assurer une protection renforcée de certains intérêts importants (75). Seul le recours à des clauses de sauvegarde, qui étaient éventuellement prévues par l'acte d'harmonisation lui-même, pouvait entrer en ligne de compte (76). L'article 100 A, paragraphe 4, permet désormais, sous certaines conditions, d'appliquer encore des dispositions nationales plus sévères, même après une harmonisation exhaustive de la matière concernée.

Cette possibilité de divergences nationales n'entraîne cependant pas une détérioration fondamentale de la situation juridique antérieure. Les justifications prévues par le paragraphe 4 recouvrent pour l'essentiel les mêmes éléments que ceux qui pouvaient déjà être invoqués par les États membres auparavant, en l'absence d'harmonisation. Seule la protection du milieu du travail constitue une nouvelle cause justificative, tandis que les aspects de la protection des consommateurs, de l'efficacité des contrôles fiscaux et de la loyauté des transactions commerciales ne sont plus admis. Tout compte fait, une harmonisation adoptée par une décision à la majorité et assortie de l'application de règles nationales plus sévères devrait donc s'avérer préférable à un blocage total de toute décision, dû à des divergences dans la conception des États membres quant au niveau de protection à atteindre.

Pour juger des causes justificatives avancées par l'État membre, les institutions communautaires tiendront compte de la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'article 36, en particulier du principe de proportionnalité, selon lequel les réglementations nationales ne doivent pas aller plus loin que ce qui est nécessaire à la protection des intérêts invoqués (77). Il a été souligné à juste titre que la proportionnalité d'une réglementation nationale s'écartant des mesures d'harmonisation sera à examiner, en premier lieu, par rapport à l'efficacité de protection assurée au niveau communautaire (78). Contrairement à ce que laisse sous-entendre la déclaration danoise sur l'article 100 A les États membres ne disposent pas à cet égard d'une marge d'appréciation exempte d'un contrôle juridique par la Cour de justice.

(73) Cf. J. De Ruyt (*supra* note 2), p. 174.

(74) Au sujet du rapport entre les articles 30 et 100 cf. CJCE aff. 193/80, Commission c. Italie - vinaigre, *Rec.* 1981, p. 3019 et notamment p. 3033.

(75) Cf. CJCE aff. 5/77, Tedeschi, *Rec.* 1977, p. 1555 et notamment p. 1576 ; aff. 148/78, Ratti, *Rec.* 1979, p. 1629 et notamment p. 1644.

(76) Cf. CJCE aff. 251/78, Denkavit, *Rec.* 1979, p. 3369 et notamment p. 3388.

(77) Cf. *supra* note 64.

(78) C.D. Ehlermann (*supra* note 26), p. 394.

Un élément important dans l'examen des causes justificatives sera la reconnaissance de principe par l'État membre d'importation des contrôles et conditions minimum appliqués aux produits exportés, dans la mesure où les réglementations des États membres d'exportation prévoient un niveau de protection équivalent (79). Cette condition découle directement du principe de proportionnalité et n'est pas affectée par l'article 100 B, paragraphe 1, deuxième alinéa, en vertu duquel le Conseil peut décider la reconnaissance de l'équivalence de réglementations nationales, décision qui lui était d'ailleurs déjà possible d'adopter avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique (80). Dans la mesure où une protection équivalente par l'État exportateur est assurée, ni l'article 100 A, paragraphe 4, ni l'article 100 B, paragraphe 2, n'est applicable, à défaut de l'élément de « nécessité ».

6) Procédure d'application de l'article 100 A, paragraphe 4

Lorsqu'un État membre envisage d'appliquer des dispositions nationales plus sévères, nonobstant une harmonisation décidée à la majorité, il doit communiquer ces dispositions à la Commission dès que possible. Ce devoir de communication concerne aussi les causes justificatives invoquées, car la Commission a besoin de les connaître afin de pouvoir porter une appréciation adéquate sur les dispositions nationales en question.

Sur la base de cette communication, la Commission examine si les dispositions nationales divergentes ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. La similitude de cette règle et de celle de l'article 36, deuxième phrase, est évidente. L'examen des « exigences importantes », à la lumière de la jurisprudence précitée de la Cour de justice, porte avant tout sur la proportionnalité des mesures nationales. La charge de la preuve au regard de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions visant un niveau de protection plus élevé incombe dans tous les cas à l'État membre qui entend les appliquer. Si la Commission refuse de confirmer les dispositions en cause, l'État membre est obligé d'adapter sa législation aux mesures d'harmonisation telles qu'elles ont été adoptées par le Conseil. Le refus de confirmation est une décision de la Commission, contre laquelle l'État membre concerné peut former un recours selon l'article 173, premier alinéa. Les autres États membres peuvent attaquer directement devant la Cour de justice une confirmation accordée par la Commission selon la procédure simplifiée prévue au paragraphe 4, troisième alinéa de l'article 100 A. Un renvoi préjudiciel en vertu de l'article 177 est également ouvert si pour rendre son jugement un tribunal national estime qu'une décision est nécessaire sur le point de savoir si un État était en droit d'appliquer au titre de l'article 100 A, paragraphe 4, des dispositions nationales plus sévères dérogeant aux mesures d'harmonisation communautaires (81).

(79) A ce sujet cf. CJCE aff. 188/84, Commission c. France - machines à travailler le bois, *Rec.* 1986, p. 419 et notamment p. 436 ; aff. 279/80, Webb, *Rec.* 1981, p. 3305 et notamment p. 3325 ; aff. 110 et 111/78, Van Wessel, *Rec.* 1979, p. 35 et notamment p. 52.

(80) Dans l'autre sens F. Montag (*supra* note 59), p. 942.

(81) Cf. H.J. Glaesner (*supra* note 2), p. 314.



En ce qui concerne le déroulement chronologique de la procédure, il est encore intéressant de savoir si un État membre peut déjà appliquer ses dispositions nationales avant leur confirmation par la Commission. On pourrait le déduire du terme « appliquer », ainsi que *a contrario* de l'article 93, paragraphe 3, qui interdit expressément l'exécution des mesures nationales avant la décision de la Commission (82). La plupart des auteurs se fondent, toutefois, sur le rapprochement évident qui s'impose entre la procédure de l'article 100 A, paragraphe 4, et celle de l'article 93, paragraphes 2 et 3, pour affirmer qu'il s'agit bien d'une véritable réserve d'autorisation et que les dispositions nationales ne peuvent donc être appliquées qu'à partir de leur confirmation par la Commission (83). En pratique, les délais de transposition des directives d'harmonisation seront probablement calculés de façon à donner à la Commission le temps de se prononcer, avant leur expiration, sur l'admissibilité des dispositions nationales qui lui auront été communiquées (84). Si un État membre s'acquitte de son obligation de transposer la directive dans le droit national, une application ultérieure de dispositions nationales plus sévères est exclue, car la transposition signifie qu'il n'a pas jugé nécessaire d'avoir recours à une réglementation divergente pour rendre tolérable la décision majoritaire. Si par la suite un État membre estime qu'une protection allant au-delà du niveau d'harmonisation adopté en commun est nécessaire, il devra négocier à nouveau dans le cadre communautaire.

Une confirmation donnée ne lie pas nécessairement la Commission par la suite : il en est ainsi, par exemple, lorsqu'une adaptation ultérieure de l'acte d'harmonisation a élevé le niveau communautaire de protection au point que l'application des dispositions nationales selon l'article 100 A, paragraphe 4, perd sa justification. Dans ces conditions, la Commission pourrait le cas échéant saisir la Cour de justice contre l'État concerné, en vertu de l'article 100 A, paragraphe 4, troisième alinéa, pour usage abusif des pouvoirs de dérogation.

7) Contrôle de la Cour de justice

Si un État membre abuse des pouvoirs que lui concède l'article 100 A, paragraphe 4, la Commission et les autres États membres peuvent saisir la Cour de justice, et ceci sans procédure préalable, par dérogation aux articles 169 et 170. Ce recours est ouvert aux autres États membres même au cas où la Commission a confirmé les dispositions nationales plus sévères, s'ils font valoir qu'une telle confirmation ouvre la possibilité d'un usage abusif du pouvoir de dérogation par l'État incriminé.

La procédure prévue à l'article 100 A, paragraphe 4, ne touche pas à la protection des droits individuels (85). Un

particulier peut toujours faire valoir de manière incidente devant un tribunal national que les dispositions plus sévères appliquées par l'État membre concerné sont illicites. Rien ne laisse non plus supposer que les dispositions de l'Acte unique peuvent avoir pour effet d'ouvrir une nouvelle période transitoire, pendant laquelle les droits subjectifs des particuliers découlant du Traité — dans la forme que leur a apportée la jurisprudence de la Cour de justice — seraient restreints. La déclaration relative à l'article 8 A qui a été invoquée dans ce contexte cherche seulement à éviter la reconnaissance mutuelle automatique des dispositions nationales de protection encore admises après 1992 (86). Elle n'exclut notamment pas la possibilité d'intenter un recours en carence contre le Conseil après cette date (87).

Il n'y a pas non plus lieu de penser que la Cour modifiera sa jurisprudence relative aux effets directs des dispositions du droit communautaire. Si les dispositions d'une directive d'harmonisation contiennent un aspect de protection individuelle, ainsi que des obligations concrètes et inconditionnelles pour les États membres, un particulier pourra lui aussi s'en prévaloir contre des dispositions nationales divergentes, en alléguant qu'elles ne sont pas justifiées au sens de l'article 100 A, paragraphe 4 (88). Cette possibilité pour les particuliers n'est en rien affectée par les recours simplifiés prévus pour la Commission et pour les États membres (89).

VI. — Conclusion : des chances de progrès

L'article 100 A a suscité des controverses dans les milieux européens intéressés, en raison surtout de la possibilité qu'il offre aux États membres de dépasser le niveau de protection établi par les mesures communautaires d'harmonisation. Des craintes ont été exprimées que l'application de réglementations nationales à côté des règles communautaires ne mette en danger la cohésion juridique de la Communauté. L'avenir nous dira si elles sont fondées. Un marché intérieur peut fort bien fonctionner sans que toutes les normes juridiques concernées soient entièrement uniformisées. Il suffira souvent d'établir des règles souples laissant une certaine marge de latitude, ou d'assurer tout d'abord seulement la liberté de circulation par-delà les frontières, bien qu'en définitive le

(82) Voir dans ce sens C. Gulmann (*supra* note 54), pp. 38 et suivantes ; F. Montag (*supra* note 59), p. 942.

(83) Cf. C. D. Ehlermann (*supra* note 26), p. 398 ; J. Flynn, How will Article 100 A (4) Work? A comparison with Article 93, *CML Rev.*, 1987, p. 689 et notamment p. 698 ; G. Meier (*supra* note 58), p. 540.

(84) La Cour de justice a considéré, à l'égard de l'article 93, qu'une période d'examen de deux mois était raisonnable et qu'après l'expiration de celle-ci les aides dûment notifiées pouvaient être octroyées ; Cf. CJCE aff. 84/82, Allemagne c. Commission - aides accordées par le gouvernement belge dans le secteur des textiles, *Rec.* 1984, p. 1451 et notamment p. 1488.

(85) Voir notamment les craintes exprimées par P. Pescatore (*supra* note 12) *Europarecht* 1986, pp. 161 et suivantes.

(86) Cf. à ce sujet B. Langeheine, dans Grabitz (ed.) *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 1987, Article 100 B, note 2.

(87) Cf. De Ruyt (*Supra* note 2), p. 159.

(88) Cf. N. Forwood/M. Clough, The Single European Act and Free Movement - Legal Implications of the Provisions for the Completion of the Internal Market, *European Law Review* 1986, p. 383 et notamment p. 403.

(89) Cf. au sujet de l'applicabilité directe par rapport aux articles 169 et 170 CJCE aff. 26/62, Van Gend & Loos, *Rec.* 1963, p. 1 et notamment p. 26 ; aff. 172/82, Fabricants raffineurs d'huile de graissage, *Rec.* 1983, p. 555 et notamment p. 565.

but à atteindre soit d'assurer des conditions de concurrence égales à travers toute la Communauté. Il faut encore, évidemment, qu'à chaque harmonisation soumise à l'article 100 A, un nombre suffisamment large d'États membres applique les règles communautaires, ce qui est garanti par le fait que ceux qui ont approuvé les mesures concernées au sein du Conseil n'ont pas le droit d'appliquer des dérogations au sens du paragraphe 4.

Lorsque l'on porte un jugement sur l'article 100 A, il ne faut pas perdre de vue que le Marché commun devait être achevé dans la Communauté dès 1970. En raison notamment des trois élargissements de la Communauté, les divergences des conditions socio-économiques n'avaient cessé de s'accroître. En même temps, les sensibilités accrues des États membres dans les domaines relevant encore de leur pouvoir de réglementation avaient rendu extrêmement difficile l'harmonisation selon la règle de l'unanimité. L'article 100 A offre une issue à cette impasse, puisqu'il permet de respecter les soucis justifiés des États membres, surtout dans le domaine de la protection de l'environnement, et rend ainsi acceptables les décisions majoritaires nécessaires pour la réalisation du marché intérieur.

En pratique, il faut cependant faire preuve d'une certaine réserve dans l'application de l'article 100 A, en particulier pour celle de son paragraphe 4. Cette réserve concerne aussi bien — nous l'avons vu en détail — la

détermination des États membres en droit de déroger au droit communautaire, que le contenu des réglementations nationales divergentes et l'époque où elles peuvent être appliquées. Il appartiendra le cas échéant à la Cour de justice de se prononcer en dernier ressort sur les dérogations apportées aux mesures d'harmonisation. La jurisprudence qu'elle a élaborée à l'égard des articles 30 et 36 formera une base solide, en particulier pour juger de la proportionnalité des dérogations nationales.

En conclusion, il faut souligner que l'application de dispositions nationales doit toujours avoir pour but une protection encore plus efficace des intérêts en cause, et qu'elle constitue de ce fait un pas en avant vers la réalisation des objectifs de la Communauté. On peut s'attendre à ce que les initiatives entreprises en ce sens au niveau national auront valeur d'exemple et exerceront un pouvoir d'attraction conduisant ultérieurement à une protection renforcée des intérêts en cause pour toute la Communauté. L'article 100 A peut donc contribuer de façon adéquate et efficace à la solution de conflits entre la nécessité d'harmonisation au niveau communautaire, et les besoins nationaux de protection justifiés dans certains domaines sensibles. La viabilité et l'utilité à long terme de cette nouvelle conception du rapprochement des législations dépendront en fin de compte de l'usage qu'en feront les institutions communautaires et du comportement des États membres.



LES FRONTIÈRES MARITIMES DE LA CEE (OBSERVATIONS À PROPOS DE LA DIRECTIVE 84/631 SUR LES TRANSFERTS TRANSFRONTALIERS DE DÉCHETS DANGEREUX)

Yves van der MENSBRUGGHE

Professeur extraordinaire à la katholieke universiteit
Leuven

(1) JOCE L. 326, 13.12.1984, modifiée par la directive 86/279 du 12 juin 1986 (JOCE L. 181, 4.7.1986). Deux directives de la Commission, 85/469 du 22 juillet 1985 (JOCE L. 272, 12.10.1985) et 87/112 du 23 décembre 1986 (JOCE L. 48, 17.2.1987) ont porté adaptation au progrès technique de la directive de base. Enfin, une communication de la Commission indique les « autorités compétentes » dans neuf États membres (JOCE C. 64, 11.3.1987). Consulter l'arti-

Introduction

1. L'application du droit communautaire dans les espaces maritimes a plus d'une fois posé des problèmes. A plus forte raison lorsque les textes sont ambigus. Tel est le cas de la Directive 84/631/CEE du Conseil, du 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux (1).

2. La Directive a pour but de suivre le cheminement des déchets dangereux au travers de la Communauté et même en dehors de celle-ci, de disposer d'informations relatives notamment à leur nature et caractéristiques et d'assurer que les États concernés soient avertis et en mesure de faire objection aux transferts projetés.

A cette fin, la Directive instaure un système de notification par le détenteur des déchets à l'État d'expédition, de transit ou de destination, même si ces deux derniers États sont situés hors de la Communauté. Ces notifications sont faites soit à des « autorités compétentes », désignées par les États membres, soit aux États tiers.

L'intervention des services des douanes des États membres est prévue dans certains cas.

3. Les transports transfrontaliers pouvant être effectués par la voie maritime, p. e. pour transporter les déchets vers un État tiers ou pour les incinérer en mer, il importe de déterminer le champ d'application de la Directive au large des côtes des États membres (I), d'indiquer les règles de droit applicables en haute mer (II) et d'examiner les conséquences de l'applicabilité de la Directive dans la mer territoriale et la zone économique exclusive des États membres (III).

4. Enfin seront abordées les difficultés pouvant résulter du fait que certains territoires, auxquels s'applique la Directive, ne font pas partie du territoire douanier de la Communauté. Or, les services des douanes servent en quelque sorte d'instrument de contrôle pour la mise en œuvre de la Directive (IV).

I. — L'APPLICABILITÉ DE LA DIRECTIVE 84/631/CEE DANS LES ESPACES MARITIMES SOUS LA SOUVERAINETÉ OU LA JURIDICTION DES ÉTATS MEMBRES

1. — Analyse de la Directive

1) La Directive utilise les termes suivants en matière d'application spatiale :

cle de Kelly, M.-E., « International regulation of transfrontier hazardous waste shipments : a new EEC environmental directive », Texas Int. Law Journal, 1985, n° 1, p. 85-128 qui n'aborde cependant pas le problème évoqué ici, ainsi que Labouz, M.-F., « Le transport maritime de marchandises et déchets dangereux et le droit communautaire : développements récents » (Communication au colloque C.E.D.E.C.E. sur la Communauté européenne et la mer, Brest, 6-8 octobre 1988).

— à l'intérieur ou dans ou en dehors de la Communauté, à l'entrée ou à la sortie de la Communauté, (p. e. Art. 1 ; Art. 4, par. 2, b et c ; Art. 7, par. 1 et 2 ; Art. 1 de la directive 87/112/CEE) ;

— les États membres, (p. e. Art. 3, par. 1 et 4 ; Art. 4, par. 2 ; Art. 5, par. 1 ; Art. 10) ;

— le territoire (national) (p. e. Art. 4, par. 6 ; Art. 13, par. 1 et 2).

En son article 11, la Directive renvoie à la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975 relative aux déchets (2) ainsi qu'à la directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1987, relative aux déchets toxiques et dangereux (3). Ces deux directives ne font mention que des États membres. Ils devront faire rapport sur l'élimination des déchets « dans leurs pays » (Art. 12 de la directive 75/442/CEE) ou « dans leurs pays respectifs » (Art. 16 de la directive 78/319/CEE).

Les termes employés semblent indiquer une approche « territorialiste » c'est-à-dire une applicabilité limitée au territoire au sens strict, à l'exclusion des espaces maritimes.

2) Cette optique surprend car le transfert transfrontalier entre deux États membres ou au départ de la Communauté vers un État tiers ou inversement, peut fort bien s'effectuer par voie maritime (4). Sans doute les déchets sont-ils censés aboutir sur le territoire d'un État membre ou d'un État tiers mais la surveillance ou le contrôle ne sont pas superflus durant le trajet en mer. En outre les déchets peuvent quitter la Communauté pour être éliminés en mer, soit par déversement ou immersion, soit par incinération (5).

La Directive elle-même contient des indications en ce sens : elle renvoie à des conventions internationales (Art. 4, par. 3 et 6 ; Art. 8, par. 2) dont certaines concernent le domaine maritime (6).

A l'annexe II figure la liste des conventions en matière de transport, visées à l'article 8, par. 2. On y trouve :

— la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) ;

— le code maritime international pour le transport de marchandises dangereuses (IMDG) (7) ;

(2) JOCE, L. 194, 25.7.1975.

(3) JOCE, L. 84, 31.3.1978.

(4) Voir Qu. 426/87 Squarcialupi, JOCE C. 295, 5.11.1987 concernant un projet d'exportation, par mer, de déchets américains vers la Campanie.

(5) Sans doute pourrait-on estimer que la Directive n'a pas à s'embarasser de l'immersion ou de l'incinération des déchets en mer, ces éventualités étant ou devant être couvertes par des directives spécifiques. Ce serait oublier que la présence de déchets dangereux en mer comporte des risques : accident, abordage ou naufrage.

(6) On aurait peine à croire que ce renvoi est uniquement inspiré par le passage des navires dans la mer territoriale ou dans les eaux navigables des États membres.

(7) Il est permis de se demander pourquoi les codes BCC (Bulk carrier code) et GCC (Gas carrier code) n'ont pas été mentionnés également. A première vue, ils paraissent aussi pertinents que le code IMDG.

— la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires 1973-1978 (MARPOL) (8).

En outre, le document de suivi uniforme (annexe I de la directive 85/469/CEE) contient une case 13 : mode de transport prévu. Or, les instructions à suivre pour remplir le formulaire (annexe IV de la même directive) précisent qu'il faut, à la case 13, indiquer le numéro de code suivant : 1 (mer), 2 (fer), etc. (9).

L'utilisation de la voie maritime avait donc bien été prévue, malgré le vocabulaire employé dans le corps même de la Directive où elle n'est pas expressément mentionnée (10).

3) La Directive vise les transferts « transfrontaliers ». Ce qualificatif serait-il de nature à exclure l'application de la Directive dans les espaces maritimes ?

Cela ne semble pas être le cas.

La frontière terrestre est une notion relativement simple, qui signifie la ligne séparative entre deux territoires étatiques, soumis à des souverainetés différentes.

La frontière maritime, elle, est une notion beaucoup plus indécise parce que moins directement liée au territoire de l'État. Faut-il la situer à la limite intérieure de la mer territoriale, c'est-à-dire là où prend fin le territoire au sens restreint du terme ? Faut-il la placer à la limite extérieure de la mer territoriale, c'est-à-dire jusqu'où l'État exerce sa souveraineté de principe ? Faut-il la tracer à la limite extérieure des zones où l'État exerce sa juridiction, c'est-à-dire, pour simplifier, là où se termine le plateau continental ou la zone économique exclusive ?

A première vue, il semblerait indiqué de situer la frontière à la limite extérieure de la mer territoriale en tant que ligne séparant un espace sous souveraineté d'un espace qui ne l'est pas (11). Mais les choses ne sont pas, ne sont plus aussi simples...

En effet, pareille attitude est-elle encore défendable actuellement, compte tenu de l'ampleur des compétences dont l'État côtier peut se réclamer sur son plateau continental et surtout dans sa zone économique exclusive ?

Davantage, la notion de frontière, avec ce qu'elle comporte de rigide, est-elle adaptée au domaine maritime où

(8) La mention de la Convention Marpol, qui n'a pas été ratifiée par l'Irlande, soulève quelques questions. Cette convention comporte cinq annexes dont deux sont en principe obligatoires (I : hydrocarbures et II : substances liquides nocives transportées en vrac), les trois autres étant facultatives (III : substances nuisibles transportées en colis, conteneurs ou citernes ; IV : eaux usées ; V : ordures).

Quelles sont les annexes visées par la Directive ? On notera à ce propos que la Belgique, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas ont déclaré ne pas accepter les annexes III, IV et V. Voir Qu. 1178/87, Glinne, JOCE, C 351, 29.12.1987. Par ailleurs, une incertitude pourrait exister quant au moment à partir duquel certaines matières visées par la Convention Marpol deviennent des déchets au sens de la Directive.

(9) La mention du mode de transport « mer » ne devrait-elle être faite qu'à titre de simple information, sans pouvoir en inférer l'applicabilité de la Directive en mer ? Cela paraît hautement improbable.

(10) Labouz, *op. cit.* p. 5.

(11) Voir Rousseau, C., *Droit international public*, Vol. III, Paris, Sirey, 1977, pp. 265 et 309.



les compétences étatiques varient en fonction des zones où elles s'exercent et des domaines qu'elles concernent ?

Au demeurant, certains États membres considèrent que la mer territoriale fait partie de leur territoire tandis que d'autres ne le font pas (12).

Dans ces conditions, la frontière maritime — sans doute vaudrait-il mieux parler des frontières maritimes — balise simplement l'espace où l'État côtier exerce ses compétences. A la différence du territoire où la frontière marque la séparation entre deux espaces où les souverainetés respectives s'exercent de façon quasi absolue, dans le domaine maritime la frontière indique la limite en deça de laquelle l'État côtier exerce des compétences échelonnées, fragmentées, encore que substantielles, et où d'autres compétences que les siennes peuvent être exercées par des États tiers.

La notion de frontière maritime est donc, par la force des choses, beaucoup plus fluide, plus subtile que la notion de frontière terrestre (13). Mais la frontière maritime n'en est pas moins réelle ! Un État, ayant établi dans sa zone économique exclusive une réglementation rigoureuse en matière d'environnement, pourrait-il tolérer que sa réglementation soit ignorée au motif, ou au prétexte, que sa frontière maritime se situe à la limite extérieure de sa mer territoriale et non jusqu'à 200 milles de ses côtes ? Quelle serait encore, dans cette hypothèse, la portée et l'utilité d'une telle réglementation ?

En définitive, la discussion sur la frontière maritime a quelque chose d'un peu abstrait et l'expression « transferts transfrontaliers » ne s'oppose pas à l'application de la Directive en mer, vu les compétences qui reviennent à l'État côtier.

Cela signifie qu'un navire en provenance d'un port de l'État côtier ne franchirait pas une frontière tant qu'il se trouve dans la zone économique exclusive de ce même État. Il ne franchirait une frontière que s'il quitte cette zone pour entrer soit dans la zone économique exclusive ou la mer territoriale d'un autre État soit dans cet espace où ne s'exerce aucune souveraineté, à savoir la haute mer (14).

Il y aurait également franchissement de frontière si le navire quitte la mer territoriale d'un État qui ne possède pas de zone économique exclusive, pour entrer soit dans la zone économique exclusive ou la mer territoriale d'un autre État, soit en haute mer.

(12) Voir les considérants du Règlement 2151/84/CEE du Conseil, du 24 juillet 1984, relatif au territoire douanier de la Communauté, *JOCE*, L. 197, 27.7.1984. En France, le lit et le sous-sol de la mer territoriale ont été incorporés dans le domaine public maritime par la loi 63-1178 du 28 novembre 1963, *J.O.*, 29.11.1963. Voir Reynaud A., « Le plateau continental de la France », Paris, *LGDJ*, 1984 p. 179 et s. ainsi que notre article « Draagwijdte van de octrooiereglementering in zee », *Rechtsk. Weekblad*, 27.12.1982, k. 1713-1740.

(13) Voir Blumann C., « Frontières et limites » in *La frontière*, Coll. SFDI, Paris, Pédone, 1980, pp. 20-23.

(14) Le fait qu'aucune souveraineté ne peut être exercée en haute mer ne signifie évidemment pas absence de règles. La « juridicité » de la haute mer, pour reprendre une expression de Gidel, est assurée par la juridiction de l'État sur les navires qui battent son pavillon. Sur la notion de haute mer, voir *infra* les développements du II.

L'applicabilité de la Directive en mer semble d'ailleurs reconnue tant par le Parlement européen (15) que par la Commission elle-même (16).

4) Un autre argument plaide en faveur de l'application de la Directive aux espaces maritimes. A supposer qu'elle ne vise pas ces derniers, elle risquerait d'être vidée d'une partie de sa substance. En effet, pour autant que la chose soit économiquement faisable, les transports transfrontaliers s'effectueraient désormais de préférence par voie maritime et non plus par route, voies navigables intérieures etc..

Non seulement la Directive serait vidée d'une partie de sa substance en raison des « détournements de trafic » auxquels elle donnerait lieu mais elle manquerait en partie son but, qui est de contrôler le cheminement des déchets dangereux. Or, le passage en mer est, lui aussi, lourd de dangers potentiels.

Soit dit en passant, si l'on faisait exception pour les déchets transportés par navires, il faudrait — à première vue — excepter également le transport de déchets par aéronefs (17), le statut de ces derniers étant analogue à celui des navires.

5) Que l'on n'objecte pas que les déchets se trouvant à bord d'un navire échappent à la Directive parce que le dit navire est soumis à la loi de l'État du pavillon. La compétence de ce dernier est sans doute exclusive lorsque le navire se trouve en haute mer mais, au fur et à mesure qu'il gagne les zones maritimes où l'État côtier exerce une juridiction de plus en plus accentuée (zone économique exclusive, mer territoriale, eaux intérieures et ports), celui-ci a le droit de se prémunir contre toute atteinte, fut-elle potentielle, à son environnement. Ce n'est pas offenser la liberté de navigation ni la libre circulation des marchandises que de réglementer l'usage de ces libertés (18).

*
* *

Une première conclusion se dégage de cet examen : l'indication du champ d'application de la Directive est défectueuse et il conviendrait, en principe tout au moins, de la clarifier.

Malgré ses ambiguïtés, la Directive, telle que rédigée, paraît effectivement s'appliquer en mer. Les conséquences de cette application en mer et les difficultés qu'elle

(15) Résolution du 29 octobre 1987 sur la position à adopter par la Communauté lors de la deuxième conférence ministérielle des pays riverains de la mer du Nord qui doit se tenir à Londres les 25 et 26 novembre 1987 (*JOCE*, C. 318, 30.11.1987), où le Parlement insiste auprès de la Commission pour qu'elle veille scrupuleusement au respect de toutes les directives concernant la mer du Nord, y compris la directive 84/631/CEE.

(16) Qu. 549/87, Roelants du Vivier, *JOCE*, C. 23, 28.1.1988. La Commission indique, dans sa réponse, que lors de l'accident du « Herald of Free Enterprise », qui transportait des déchets dangereux, ni la Belgique, ni le Royaume-Uni n'appliquaient les dispositions réglementaires prévues par la directive 84/631/CEE.

(17) Vu le caractère pondéreux de beaucoup de déchets, la voie aérienne est sans doute peu usitée mais on ne peut l'écarter : dans certains cas, de petites quantités de déchets pouvant être particulièrement dangereuses.

(18) Ceci vaut sur le plan des principes. Voir *infra* les développements du III.

peut susciter seront examinées plus loin. Mais auparavant il convient de voir dans quelle mesure cette conclusion s'inscrit dans la pratique communautaire et, plus particulièrement, dans le domaine de l'environnement.

II. — Le champ d'application du droit communautaire en général

En principe, les directives ont le même champ d'application que le Traité CEE et les compétences de la Communauté ont la même étendue géographique que celles des États membres (19).

Mais les limites en sont parfois contestées. C'est un vieux débat qui n'a jamais été complètement vidé et la Communauté n'a pas toujours suivi une ligne de conduite parfaitement cohérente en la matière.

1. Les thèses en présence

Arguant du fait que certains articles du Traité CEE utilisent les termes « territoires des États membres » (20) ou « à l'intérieur de la Communauté » (21), certains ont prétendu cantonner le champ d'application du Traité au territoire terrestre, mer territoriale éventuellement comprise (22).

D'autres, par contre, évoquent l'article 227, par. 1 du Traité stipulant que celui-ci s'applique au Royaume de Belgique etc., c'est-à-dire à des sujets de droit international avec tous les droits et obligations dont ils sont porteurs, et ce où que ce soit, sur leur territoire proprement dit ou en mer, ou dans l'air et même dans l'espace (23).

Cette dernière thèse mérite l'approbation non seulement en raison de l'article 227 mais aussi parce qu'il serait objectivement déraisonnable — et finalement contraire aux objectifs du Traité — d'exclure de son champ d'application les compétences que les États membres exercent en dehors de leurs territoires au sens strict (24).

(19) Aff. 61/77, Comm. c./Irlande, arrêt Cour de justice, 16.2.1978 ; Louis J.-V. & Bruckner P., « Relations extérieures », in *Le Droit de la Cee*, Vol. 12, Éd. Univ. Brux., 1980, p. 47.

(20) Art. 48 (libre circulation des travailleurs), 52-53 (droit d'établissement), 75, par. 1, a (transports).

(21) Art. 54 (droit d'établissement), 59 (libre prestation des services), 71 (libre circulation des capitaux).

(22) Voir p. e. Fleischer C.-A., « L'accès aux lieux de pêche et le traité de Rome », *RMC*, n° 141, 1971, p. 148-156.

(23) Voir Vignes D., « La réglementation de la pêche dans le marché commun au regard du droit communautaire et du droit international », *AFDI*, 1970, p. 836 ; Brouir M., « Le règlement du Conseil de la CEE de 1970 sur les pêcheries », *Cah. dr. europ.*, 1973, p. 28-37.

(24) En ce sens Louis & Bruckner, *op. cit.* p. 47 ; Leenen, A. Th. S., *Gemeenschapsrecht en Volkenrecht*, Asser Inst., La Haye, 1984, p. 40 ; Meijers H., *EEG op zeevrije vestiging van vissers*, Kluwer, Deventer, 1973, p. 17 ; Dewost J.-L., « L'application territoriale du droit communautaire : disparition et résurgence de la notion de frontière » in *La frontière*, Coll. SFDI, Pédone, Paris, 1980, pp. 253-255 ; Le Morvan D., « Les Communautés européennes et la protection de l'environnement marin », Th. Univ. Bretagne Occid. 1984, p. 167-172.

Par ailleurs, les termes « à l'intérieur de la Communauté » peuvent aisément être interprétés comme couvrant les espaces maritimes où les États exercent souveraineté ou juridiction.

Restent les quelques articles qui font expressément mention du territoire. Deux attitudes sont possibles : soit restreindre l'application du Traité au territoire dans les rares domaines où celui-ci est explicitement mentionné, soit considérer que ce terme doit s'entendre au sens large, comprenant tous les espaces où les États membres ont compétence de réglementation ou de juridiction. Cette deuxième branche de l'alternative mérite de l'emporter (25). Il semble probable que, vu son approche globalisante et téléologique, la Cour de justice se prononcerait en ce sens.

A cet égard, il paraît intéressant de signaler un arrêt de la Cour de justice, du 23 janvier 1986, dans l'affaire 283/84, *Trans Tirreno Express*, concernant le domaine d'application territorial de la sixième directive relative à la TVA, du 17 mai 1972 (26).

La Cour a estimé que si le champ d'application de cette directive correspond à celui du traité et englobe donc l'ensemble du territoire national des États membres, la liberté de ceux-ci d'étendre le champ d'application de leur législation fiscale au-delà de leurs limites territoriales proprement dites n'est en rien limitée, aussi longtemps qu'il n'y a aucun empiètement sur la compétence des autres États membres.

Pareil empiètement n'existe pas dans le cas d'un transport par bateau entre deux points d'un même État (en l'occurrence Livourne sur la péninsule italienne et Olbia en Sardaigne), lors même que l'itinéraire passe en partie en dehors du territoire national (parcours hors des eaux territoriales). Un tel transport est à assimiler à un transport purement interne.

Or, les articles 2 et 3 de la sixième directive font mention de « l'intérieur du pays ». Il résulte de l'arrêt que de tels termes, interprétés à la lumière de l'article 227, peuvent parfaitement s'accommoder d'une application de la règle communautaire en dehors des limites territoriales proprement dites, pour peu que l'État membre ait étendu le champ d'application de sa législation au-delà de ces limites et pour autant qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les compétences des autres États.

2. La pratique de la Communauté

a) au plan général

La pratique s'oriente vers une application du Traité aux espaces maritimes. En ce qui concerne la pêche, la chose est entendue : la Communauté dispose d'une compétence

(25) On en trouve des exemples dans la pratique : l'article 11 de l'accord entre la CEE et la Mauritanie relatif à la pêche stipule « Le présent accord s'applique aux territoires où le traité instituant la CEE est d'application... et au territoire de la république islamique de Mauritanie... » (*JOCE* I. 388, 31.12.1987). Manifestement, le territoire englobe ici la zone de pêche. A noter aussi que les navires de la Communauté doivent signaler la date, l'heure ainsi que leur position lors de chaque entrée et sortie de la zone de pêche mauritanienne (Annexe, point F).

(26) Rec. 1986, n° 1, p. 231.



réglementaire non seulement dans les zones de pêche de 200 milles mais même en haute mer (27).

Dans d'autres domaines, la pratique est plus hésitante car la Communauté a bien dû tenir compte des réticences, des atermoiements et des combats de retardement de certains États membres.

En ce qui regarde le plateau continental p. e., la Communauté a adopté une attitude louvoyante bien que la Commission ait affirmé l'applicabilité du droit communautaire au plateau (28).

Quant à la zone économique exclusive, la même logique doit conduire à la même conclusion. En particulier, pour ce qui est de la protection de l'environnement et notamment du déversement ou de l'incinération en mer, le droit communautaire s'étend — potentiellement en tout cas — aux compétences que les États membres exercent dans leurs zones économiques exclusives (29).

Une variante vient cependant à l'esprit : sans avoir établi une zone économique exclusive, un État membre peut fort bien imposer certaines règles ou exercer un contrôle non seulement sur ses propres navires — cela va de soi — mais aussi sur des navires étrangers ayant chargé des déchets dans un de ses ports et ce dans une zone ayant la même étendue que sa zone de pêche (30).

La Directive est-elle d'application dans ce cas ? La réponse paraît devoir être affirmative puisqu'il s'agirait d'une zone où l'État membre exerce sa juridiction. En fait, la portée du droit communautaire s'étend partout où l'État membre exerce sa compétence, sous quelque forme que ce soit, pourvu que cette compétence relève du champ d'action de la Communauté et que celle-ci ait exercé ses pouvoirs.

b) dans le domaine de l'environnement

Il est intéressant aussi de vérifier comment la Directive s'inscrit dans l'évolution de la réglementation communautaire concernant le domaine spécifique dont elle relève.

L'examen d'un échantillon significatif des directives adoptées depuis 1975 (31) révèle que si certaines ne font pas expressément mention d'une application en mer, d'autres le font.

(27) Voir l'arrêt Kramer du 14 juillet 1976 ; Dewost, *op. cit.* p. 256-257.

(28) Voir le Memorandum de la Commission du 10 septembre 1970 ; Qu. 1858/85 Glinne, *JOCE*, C. 249, 6.10.1986 ; Qu. 195/86 Tongue, *JOCE*, C. 299, 24.11.1986 ainsi que notre article « La CEE et le plateau continental des États membres » in Mél. Dehousse, Paris, Nathan, Bruxelles, Labor. Vol. II, 1979, p. 311-317 ; Dewost, *op. cit.* p. 255-256, 294-296 ; Groux J., « Territorialité et droit communautaire », *Rev. trim. dr. europ.*, 1987, p. 19-20 ; Michael M., « L'applicabilité du traité instituant la CEE et du droit dérivé au plateau continental des États membres », Paris, LGDJ, 1984 avec cependant les très nettes réticences de Colliard C.-A., dans sa préface à cet ouvrage et de Rousseau C., in *RGDIP*, 1985, p. 197-198. Pour la France, le droit communautaire s'applique aux activités économiques exercées sur le plateau continental (AFDI, 1978, p. 1100). De son côté le Conseil a pris acte, le 27 juillet 1976, de la décision de la Cour de justice dans les affaires 3, 4 et 6/76 (arrêt Kramer) en ce qui concerne l'applicabilité du droit communautaire à la zone économique et au plateau continental des États membres. Voir de Lacharrière G., « La zone économique française de deux cent milles », *AFDI*, 1976, p. 651.

(29) La Commission a d'ailleurs fait des propositions dans ce sens. Voir infra.

(30) Ce pourrait être le cas du Royaume-Uni.

Ainsi la Directive 75/439 (art. 1) et la Directive 79/923 (art. 1) visent les eaux côtières ; la Directive 76/464 (art. 1) vise les eaux de mer territoriales (32), tout comme la Directive 87/101 (art. 4) ; la Directive 78/176 vise, elle, le déversement et l'immersion en mer (art. 1, par. 2 c) et art. 5). Par ailleurs, la Directive 78/319 pourrait trouver application en mer en vertu de son article 2 (33).

D'avantage, l'article 3, paragraphe 1 de la proposition de directive du Conseil concernant le déversement de déchets en mer, stipule : « La présente directive s'applique aux déchets ou autres matières déversées ou incinérées dans les eaux maritimes relevant de la juridiction d'un État membre »... (34).

L'application en mer de directives en matière d'environnement ne constitue donc pas une anomalie, même si cette application n'est pas uniforme.

En trouvant application en mer, la directive, qui fait l'objet de la présente étude, ne se singulariserait donc pas, de ce chef là tout au moins.

*
* *

En résumé, même là où la Directive emploie les termes « Communauté », « État membre » ou « territoire », ces termes doivent être lus comme englobant les espaces, en l'occurrence maritimes, où les États membres exercent leur souveraineté ou leur juridiction. Quoique de façon hésitante.

(31) Directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées (*JOCE*, L. 194, 25.7.1975), modifiée par la Directive 87/101/CEE du Conseil, du 22 décembre 1986 (*JOCE*, L. 42, 12.2.1987). Directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (*JOCE*, L. 194, 25.7.1975).

Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (*JOCE*, L. 129, 18.5.1976).

Directive 78/176/CEE du Conseil, du 20 février 1978, relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane (*JOCE*, L. 54, 25.2.1978).

Directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (*JOCE*, L. 84, 31.3.1978).

Directive 79/923/CEE du Conseil du 30 octobre 1979, relative à la qualité des eaux conchylicoles (*JOCE*, L. 281, 10.11.1979).

(32) Mais une déclaration, jointe à l'Annexe, stipule que les États membres s'engagent à imposer, pour des déversements par des canalisations d'eaux usées dans la haute mer, des exigences qui ne peuvent être moins sévères que les exigences prévues par la présente directive...

(33) « Les États membres qui sont parties à une ou plusieurs conventions internationales sur le transport de produits dangereux sont considérés comme mettant en œuvre les dispositions de la présente directive en matière de transport si les mesures prises en application de ces conventions ne sont pas moins sévères que celles requises pour la mise en œuvre de la présente directive ».

(34) *JOCE*, C. 245, 26.9.1985 ; voir les modifications proposées par le Parlement européen (*JOCE*, C. 255, 13.10.1986 et C. 190, 20.7.1987). On relèvera que la même formule a déjà été utilisée dans certains actes de la Communauté. Ainsi l'article 2, paragraphe 1 du Règlement (CEE) 101/1976 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, stipule : « Le régime appliqué par chacun des États membres à l'exercice de la pêche dans les eaux relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction ne peut entraîner des différences de traitement à l'égard d'autres États membres ». Le paragraphe 3 du même article précise : « Les eaux maritimes visées au présent article sont celles ainsi désignées par les lois en vigueur dans chaque État membre » (*JOCE*, L. 20, 28.1.1976). Voir sur cette proposition de directive Kramer L., « Le déversement des déchets en mer et le droit communautaire » *RMC*, 1988, N° 318, p. 328-340.

tante, la pratique de la Communauté, au plan général, va dans ce sens également. Et en matière d'environnement plusieurs directives s'appliquent au-delà du territoire.

Mais cela ne signifie pas que la Directive soit applicable de façon uniforme et systématique.

III. — L'applicabilité différenciée de la Directive

1. L'usage de leurs prérogatives par les États membres

L'instauration et la délimitation de zones maritimes sont des prérogatives étatiques qui échappent à la compétence de la Communauté. La Commission l'a plus d'une fois reconnu (35).

Le tableau ci-après permet de constater que le champ d'application maritime de la Directive ne saurait être uniforme puisque sont différentes les revendications des États membres sur les espaces jouxtant leurs côtes.

En effet, certains États membres ont une zone économique, exclusive ou non, tandis que d'autres n'en ont pas. En conséquence, le long des côtes de certains États membres, la Directive pourrait s'appliquer jusqu'à 200 milles tandis qu'ailleurs elle s'appliquera jusqu'à la limite extérieure de la mer territoriale dont la largeur varie entre 3 et 12 milles.

Il arrive même qu'un État adopte différentes largeurs pour sa mer territoriale... C'est le cas de la RFA (36). Ce pourrait être celui de la Grande-Bretagne (37).

	MT	Zone pêche	Zee
R.F.A.	en accord x dr. int.	200 m (1977)	
Belgique	12 m (1987)	ligne médiane (1978)	
Danemark	3 m (1966)	200 m (1977)	
Espagne	12 m (1977)		200 m (1978) sauf Médit.)
France	12 m (1971)		200 m (1977) (sauf Médit.)
T.O.M.	12 m (1971)		200 m (1978)
Grèce	6 m (1936)		
Irlande	13 m (1959)	200 m (1977)	
Italie	12 m (1974)		
Monaco	12 m		
Pays-Bas	12 m (1985)	200 m (1977)	
Portugal	12 m (1977)		200 m (1977)
Royaume-Uni	12 m (1987)	200 m (1977)	

(35) Qu. 2593/85, Lizin, *JOCE*, C. 190, 28.7.1986.
Qu. 1914/86, Simons, *JOCE*, C. 226, 24.8.1987.
Qu. 2048/86, Croft, *JOCE*, C. 143, 1.6.1987.
Qu. 127/87, Seligman, *JOCE*, C. 270, 8.10.1987.

(36) Kokolt J. & Gundling L., « Die Erweiterung der deutschen Küstengewässer in der Nordsee », 45 *Zeits. ausl. öffentl. R. u VR*, 1985, p. 675-693. Début novembre 1984, la RFA a, en effet, étendu unilatéralement la mer territoriale de 3 à 16 milles dans la mer du Nord, au sud et à l'ouest de l'île de Helgoland, afin de surveiller mieux le trafic maritime dans les eaux surchargées et polluées de la côte occidentale (R.G.D. I.P., 1985, pp. 389-390).

Ce tableau (38) montre qu'aucun État membre n'a établi une zone économique exclusive en Méditerranée.

2. Les territoires auxquels le Traité ne s'applique pas ou partiellement

Se pose alors un autre problème : celui de territoires pourvus de zones maritimes et relevant des États membres, mais auxquels le Traité CEE ne s'applique pas ou seulement partiellement (39).

a) Les départements français d'outre-mer

L'article 227, par. 2 dispose que le Traité leur est applicable dans six domaines parmi lesquels — et pour cause — l'environnement ne figure pas. Les conditions d'application des autres dispositions du Traité devaient être déterminées par le Conseil, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du Traité. Le Conseil a effectivement pris certaines décisions ponctuelles mais aucune ne concernait l'environnement.

Cependant, un arrêt de la Cour de justice, du 10 octobre 1978, a constaté que les D.O.M. font partie intégrante de la République française et qu'en conséquence tout le droit communautaire leur était applicable de plano, à moins que le Conseil n'en décide autrement, dans l'intérêt même de ces territoires (40). Sous cette dernière réserve, la Directive s'applique aux D.O.M.

b) Les pays et territoires d'outre-mer (Annexe IV du Traité)

L'article 227, par. 3 leur réserve un régime spécial d'association, défini aux articles 131 à 136 du Traité et mis en œuvre par une décision du Conseil (41).

Ce régime est largement calqué sur celui prévu pour les ACP dans la Convention de Lomé.

Les P.T.O.M. ne font donc pas partie de la Communauté et le droit communautaire ne leur est pas applicable (42). La Directive ne les concerne donc pas.

c) Les territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures

(37) La loi britannique prévoit une mer territoriale de 12 milles mais avec possibilité de dérogations par Order in Council ainsi que la possibilité d'extension, toujours par Order in Council, aux îles de la Manche et à l'île de Man. Voir Franckx F., « Belgium extends its territorial sea up to 12 nautical miles », *RBDI*, 1987, n° 1, pp. 57-58 ; COOPER A., « The marine boundaries of the UK and the law of the sea », 151 *Geographical J.* 1985, p. 228.

(38) Tiré de Dupuy & Vignes, *op. cit.* p. 269 et s. et corrigé en fonction d'extensions récentes : le 1^{er} octobre 1987 le Royaume-Uni a porté la largeur de sa mer territoriale à 12 milles et la Belgique a fait de même par la loi du 6 octobre 1987 (M.B. 22.10.1987).

(39) Voir Dewost, *op. cit.* p. 253-267 et p. 287 et s. ; Leenen, *op. cit.*, p. 40-41 ; Groux, *op. cit.* p. 16 et s. ; Groux J. & Manin Ph., « Les Communautés européennes dans l'ordre international », *Coll. Perspectives Européennes*, Luxembourg, 1984, p. 135-136.

(40) Aff. 148/77, Hansen ainsi que la discussion du rapport Dewost, *op. cit.* p. 289 et 291 ; Qu. 1839/84, Poniatowski, *JOCE*, C. 263, 14.10.1985 ; A.F.D.I., 1984, p. 959.

(41) Voir, en dernier lieu, la décision du Conseil du 30 juin 1986 (*JOCE*, L. 175, 1.7.1986).



Le traité s'y applique en vertu de l'article 227, par. 4. C'est le cas de Gibraltar. L'article 28 de l'Acte d'adhésion prévoit cependant que, sauf décision contraire du Conseil, la politique agricole commune et les actes en matière d'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires ne sont pas applicables sur ce territoire (43). Pour le reste, le Traité et le droit dérivé y sont d'application et donc la réglementation communautaire en matière d'environnement (44).

Il en est autrement des îles Feroë, en vertu de l'article 227, par. 5, a, des zones de souveraineté britannique à Chypre (art. 227, par. 5, b) et du Groenland qui bénéficie, sous certaines réserves, du régime réservé aux P.T.O.M. et ce depuis le 1^{er} février 1985 (45).

d) Les îles anglo-normandes et l'île de Man

L'article 227, par. 5, dispose que le Traité ne leur est applicable que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles dans le Protocole n° 3, annexé à l'Acte d'adhésion.

Encore que les termes de ce Protocole ne soient pas d'une limpidité parfaite, il concerne essentiellement la réglementation communautaire en matière douanière et en matière de restrictions quantitatives (46).

La Directive ne s'applique donc pas aux îles en question (47). Il est d'ailleurs significatif que la Grande-Bretagne ait désigné des autorités compétentes pour certaines îles, telles que Wight, les Orcades ou les Shetland, mais non pour les îles anglo-normandes et l'île de Man.

e) Les îles Canaries, Ceuta et Melilla (48)

L'article 25 de l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté (49) stipule que les traités ainsi que les actes des institutions des Communautés européennes sont applicables à ces territoires sous une double réserve (par. 1) : la libre circulation des marchandises, la législa-

tion douanière et la politique commerciale s'appliquent dans des conditions définies au Protocole n° 2 (par. 2), tandis que la politique agricole commune et la politique commune de la pêche ne s'appliquent pas, sous réserve de mesures ponctuelles prises par le Conseil (par. 3).

Le paragraphe 4 est plus singulier. Il dispose qu'à la demande de l'Espagne, le Conseil peut décider d'inclure les territoires en cause dans le territoire douanier de la Communauté et « définir les mesures appropriées visant à étendre aux îles Canaries et à Ceuta et Melilla les dispositions du droit communautaire en vigueur ».

Vu le libellé du premier paragraphe, affirmant l'application de principe du droit communautaire, il semble que le quatrième vise les dispositions qui ne sont pas applicables en raison soit des modalités prévues au Protocole n° 2, soit du troisième paragraphe.

En conséquence, le droit communautaire en matière d'environnement paraît devoir s'appliquer aux territoires en question (50).

3. Les cas spéciaux

Pour terminer, mention doit être faite de deux cas très particuliers.

a) Clipperton

Depuis 1858 la France exerce sa souveraineté sur cet îlot, situé dans le Pacifique (51). Interrogée sur l'annonce par la France d'un projet de construction d'un port sur cette île inhabitée et sur la création d'une zone économique exclusive, la Commission a répondu que le fait lui était inconnu mais qu'il n'était pas de nature à modifier le statut de l'île au regard de la Communauté (52).

Si zone économique il y a ou il y aurait, la France serait en droit d'y exercer sa juridiction en matière de protection du milieu marin.

b) Rockall

Plus tangent est le cas de cet îlot granitique et inhabité, s'élevant à 25 mètres au-dessus du niveau de la mer, d'une superficie de 5,5 km² environ et situé à 230 milles au Nord-Ouest des îles Hébrides.

Ce rocher avait été annexé par la Grande-Bretagne en 1955 et incorporé au Royaume-Uni en 1972.

En 1974 la Grande-Bretagne a proclamé ses droits sur le plateau continental adjacent, soit une étendue de 83 685 km². En 1976 elle a établi une zone de pêche exclusive autour de l'îlot.

Les revendications britanniques sont cependant contestées par l'Irlande, par le Danemark en raison des îles Feroë et même par l'Islande (53). Des pourparlers officiels entre ces divers États n'ont pas abouti jusqu'à présent.

(42) Tel est notamment le cas des îles Malouines où la politique commune de la pêche n'est pas d'application. Voir Qu. 1846/84, Provan, *JOCE*, C. 145, 13.6.1985 ; Qu. 2280/86, Beyer de Ryke, *JOCE*, C. 124, 11.5.1987.

(43) *JOCE*, L. 73, 27.3.1972. Voir le commentaire de Puissochet J.-P., « L'élargissement des Communautés européennes », Paris, Ed. tech. & écon., 1974, p. 241-242.

(44) Qu. 1823/84, Ford, *JOCE*, C. 341, 31.12.1985 ; Qu. 655/85, Jackson, *JOCE*, C. ibid. Qu. 635/87, Ford, *JOCE*, C. 295, 5.11.1987. Fin juin 1987 un accord sur la déréglementation partielle dans le secteur de l'aviation civile avait buté sur l'exigence espagnole d'exclure l'aéroport britannique de Gibraltar du champ d'application de la nouvelle législation européenne. Madrid faisait valoir qu'appliquer une législation effective préjugerait le futur statut de la zone où est situé l'aéroport... (Le Monde 27.6.1987 et R.G.D.I.P., 1987, p. 1329-1330).

(45) Décision du Conseil du 20 février 1984 ; Qu. 2290/85, Muntingh, *JOCE*, C. 299, 24.11.1986 ; Voir Modification du statut du Groenland, *JOCE*, C. 31, 1.2.1985.

(46) Voir Puissochet, *op. cit.* pp. 235-239.

(47) Qu. 2116/84, Collins, *JOCE*, C. 168, 8.7.1985
Qu. 1408/85, Collins, *JOCE*, C. 48, 3.3.1986
Qu. 2812/85, Collins, *JOCE*, C. 190, 28.7.1986.

(48) Ceuta et Melilla sont des « présides » ou places de souveraineté, faisant partie intégrante du territoire espagnol mais revendiquées par le Maroc (R.G.D.I.P., 1983, p. 660-661 et 1985, p. 765-766).

(49) *JOCE*, L. 302, 15.11.1985.

(50) En ce sens, Res. P.E., 22.1.1988, *JOCE*, C. 49, 22.2.1988, p. 176.

(51) A.F.D.I., 1976 p. 1011.

(52) Qu. 2747/85, Ford, *JOCE*, C. 190, 28.7.1986.

(53) Voir R.G.D.I.P., 1972, p. 1168 ; 1975, p. 503 ; 1976, p. 1247 ; 1977, p. 1173 ; 1985, p. 762.

Il ne semble pas que la Grande-Bretagne ait établi une zone économique exclusive autour du rocher. Cette éventualité ne peut cependant être écartée malgré l'article 131, par. 3 de la Convention de Montego Bay, qui dispose : « Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental ».

La Grande-Bretagne n'a pas signé la Convention... (54).

II. — LES RÈGLES DE DROIT APPLICABLES EN HAUTE MER

I. — La notion de haute mer

1. Les définitions existantes

Traditionnellement, la haute mer commençait à la limite extérieure de la mer territoriale. L'article premier de la Convention de Genève sur la haute mer (1958) reprenait cette définition : « On entend par haute mer toutes les parties de la mer n'appartenant pas à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un État ».

Mais l'article 86 de la Convention de Montego Bay s'écarte de cette conception : « La présente partie (55) s'applique à toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel. Le présent article ne restreint en aucune manière les libertés dont jouissent tous les États dans la zone économique exclusive en vertu de l'article 58 » (56).

Dans cette dernière acception, la zone économique exclusive ne fait plus partie de la haute mer bien que le régime propre à celle-ci lui reste en partie applicable.

2. L'attitude des États

Les États, qui ratifient la Convention de Montego Bay, acceptent bien entendu la nouvelle définition de la haute mer.

D'autres acceptent, dans les faits, cette Convention, tout en rejetant sa Partie XI consacrée aux fonds marins.

(54) Il existe un peu de littérature sur le sujet : voir Brown E.-D., « It's Scotland's oil ? Hypothetical boundaries in the North sea - a case study », 2 Marine Policy, 1978, p. 3-21 ; Brown, E.-D., « Rockall and the limits of national jurisdiction of the United Kingdom », 2 Marine Policy, 1978, p. 181-211, 275-303 ; Symmons C.-R., « Legal aspects of the Anglo-Irish dispute over Rockall », 26 Northwestern Ireland Legal Quarterly, 1975, p. 65-93 ; Symmons C.-R., « British offshore continental shelf and fishery limits boundaries : an analysis of overlapping zones », I.C.L.Q., 1979, p. 703-733 ; Fusillo M.-S., « The legal regime of uninhabited rocks lacking an economic life of their own », It. Y.J.L., 1978-1979, p. 47-58.

(55) Partie VII La haute mer.

(56) C'est-à-dire la liberté de navigation, de survol, de pose de câbles et de pipelines sous-marins ainsi que la liberté d'utiliser la mer à d'autres fins internationalement licites, liées à l'exercice de ces libertés et compatibles avec les autres dispositions de la Convention.

(57) Dans son arrêt du 24 février 1982 (plateau continental Tunisie/Libye), la Cour internationale de Justice a estimé que l'on peut considérer la zone économique exclusive comme « faisant partie du droit international moderne ». Voir aussi un arrêt de la Cour d'appel de Rennes en 1979 in A.F.D.I., 1980, p. 822-827.

Ils se rangent pratiquement du côté des premiers en ce qui regarde la haute mer.

D'autres encore récusent la notion de haute mer, telle qu'elle figure dans la Convention de Montego Bay et s'en tiennent à celle de Genève. N'étant pas partie à la Convention de Montego Bay, c'est leur droit le plus strict.

Mais il faut bien constater que de nombreux États ont d'ores et déjà établi une zone économique exclusive sans attendre l'entrée en vigueur de la Convention. Or, les droits qu'ils y exercent ne sont pas toujours calqués sur ceux que leur reconnaît la Convention et ils n'impliquent pas nécessairement la non-appartenance de ladite zone à la haute mer.

Vu cette pratique — non contestée — des États, il faut admettre que le droit d'établir une zone économique exclusive fait partie du droit coutumier. Mais il serait hasardeux de prétendre que l'exercice de ce droit entraîne *ipso facto* l'application de toutes les modalités prévues par la Convention de Montego Bay, notamment en ce qui regarde la haute mer. La jurisprudence internationale n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur ce point (57).

3. Les conséquences

Différentes hypothèses sont dès lors à envisager.

a) Si l'État côtier n'a pas établi de zone économique exclusive, la haute mer commence où finit la mer territoriale.

b) Il en va de même si l'État, tout en n'ayant pas de zone économique exclusive, exerce néanmoins une juridiction en matière d'environnement (58).

c) Si l'État côtier a établi une zone économique exclusive, deux possibilités se présentent :

— ou bien la zone a été établie conformément à la Convention de Montego Bay et, dans ce cas, elle ne fait pas partie de la haute mer ;

— ou bien la zone a été établie en s'inspirant plus ou moins de la Convention, sans pour autant lui être entièrement conforme.

Seul l'examen de l'acte unilatéral en question permettrait de dire s'il implique la non-appartenance de la zone à la haute mer, à supposer qu'il fournisse des indications à cet égard, ce qui n'est pas certain.

II. — Les règles applicables

1. Les conventions internationales et les réglementations nationales

Dans la première hypothèse, sont applicables, au-delà de la mer territoriale, les conventions internationales auxquelles l'État côtier est partie ainsi que les règles qu'il aura édictées pour leur donner effet.

(58) Voir Churchill R.-R., « National practice : United Kingdom », N.D.L.S., III, 1973, p. 294-295.



Dans la seconde hypothèse, sont applicables les règles que l'État a lui-même établies. Celles-ci peuvent être simplement conformes au droit coutumier ou consister en mesures d'exécution de conventions auxquelles l'État serait partie (59).

Dans la troisième hypothèse, sont applicables soit les dispositions nationales, conformes à la Convention de Montego Bay, en ce compris les conventions internationales auxquelles elle renvoie, soit la réglementation nationale, conforme aux conventions internationales applicables et à ce qui fait partie du droit coutumier en matière de zone économique exclusive. Les contours de ce droit coutumier ne sont pas clairement établis (60).

Dans les trois hypothèses sont donc potentiellement applicables les conventions internationales et les réglementations nationales.

2. Le droit communautaire

En tout état de cause, l'emprise du droit communautaire s'étend aux navires des États membres, même s'ils se trouvent en haute mer, prise au sens traditionnel du terme.

La compétence de la Communauté en matière de pêche étant indiscutée, aucune raison ne s'oppose à ce que la compétence communautaire s'étende également aux autres aspects de la juridiction que les États membres exercent sur leurs navires en vertu de la loi du pavillon (61). Au demeurant, de nombreuses directives, notamment en matière d'environnement, font expressément mention des navires des États membres.

Le droit communautaire est donc également applicable dans les trois hypothèses envisagées plus haut.

La compétence communautaire s'étend même aux droits que les États membres exercent à l'égard de navires battant pavillon d'États tiers mais qui ont avec l'État côtier : une certaine relation, dérivant p.e. du fait qu'ils ont effectué un chargement dans un port de cet État. Ce dernier en acquiert, dans une certaine mesure tout au moins, un droit de regard sur les déchets embarqués, leur destination et leur traitement (62).

L'applicabilité du droit communautaire se fonde ici sur le fait qu'aucune compétence exercée par un État membre, non seulement où que ce soit mais à l'égard de qui

que ce soit, n'échappe au droit communautaire pour autant que cette compétence relève des domaines couverts par le Traité et que la Communauté ait pris des dispositions en la matière.

*
* *

En résumé, au-delà de la mer territoriale, sont applicables les conventions internationales, la réglementation nationale et les règles du droit communautaire.

Mais elles le sont à des degrés divers.

Tous les États membres n'ont pas ratifié toutes les conventions internationales pertinentes ; ils n'ont pas obligatoirement légiféré et s'ils l'ont fait, ce peut être dans une mesure différente et avec des modalités variables.

En conséquence, l'applicabilité de telle ou telle règle en haute mer dépendra — en partie, car il y a le droit coutumier — de la situation juridique concrète de l'État membre considéré, étant entendu qu'il aura, de toute manière à se conformer aux prescriptions éventuelles du droit communautaire. Celui-ci doit évidemment respecter le droit de la mer existant. Il ne saurait p. e. aller à l'encontre de la liberté de navigation qui reste, en principe, de rigueur tant dans la haute mer au sens traditionnel que dans la zone économique exclusive.

III. — LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICABILITÉ DE LA DIRECTIVE DANS LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE ET DANS LA MER TERRITORIALE

I. — Les implications

Si la Directive est d'application dans les espaces susdits, elle entraîne, dans sa rédaction actuelle, l'obligation pour le détenteur d'adresser aux autorités compétentes les notifications requises du moment que le navire doit traverser la zone économique exclusive et/ou la mer territoriale d'un État membre (63) (64).

Par ailleurs, en vertu de l'article 1 de la Directive, les États membres sont tenus de prendre, en conformité avec celles-ci des mesures de surveillance et de contrôle des transferts transfrontaliers (65). Or, sauf erreur, les servi-

(59) La différence entre la première et la deuxième hypothèse peut paraître ténue. Elle tient à ce que, dans le second cas, l'État côtier peut, à la limite, n'avoir adhéré à aucune convention et néanmoins avoir étendu sa juridiction au-delà de la mer territoriale.

Le cas est peut-être théorique mais l'étude excluant l'analyse des législations nationales des États membres — ce qui nécessiterait un examen d'une toute autre ampleur — il fallait bien prendre en compte des situations malgré tout plausibles. Plus nombreux sont les États membres, plus augmente le risque de situations particulières dont les intéressés, c'est-à-dire les pollueurs potentiels, pourraient être tentés de tirer profit.

(60) Nguyen Quoc D., Daillier P., Pellet A., « Droit international public », Paris, LGDJ, 3^e éd. 1987, p. 990.

(61) Dewost, *op. cit.* p. 257-258.

(62) Voir p. e. l'article 3 de la proposition de directive du Conseil concernant le déversement des déchets en mer (JOCE, C. 245, 26.9.1985).

(63) Ce n'est pas impensable. Une telle notification est p. e. prévue pour les navires battant pavillon d'un État membre et qui se livrent à la pêche dans la zone de pêche de pays en voie de développement. Voir Qu. 2903/86, Le Roux, JOCE, C.292, 2.11.1987 et supra note 25.

(64) Un doute surgit à ce propos. Supposons un navire chargeant des déchets à Anvers pour les transporter à Alger. Est-ce le service douanier de l'État de sortie (territorial), c'est-à-dire la Belgique, qui devra apposer son visa sur le document de suivi alors que le navire traversera plusieurs zones économiques exclusives dont la dernière est celle du Portugal où, par hypothèse, le navire ne fera pas escale ? Signalons déjà que le territoire douanier de la Communauté ne comprend pas la zone économique exclusive (voir infra IV).

(65) Art. 1 : « Les États membres prennent, conformément à la présente directive, les mesures nécessaires pour assurer la surveillance et le contrôle, aux fins de la protection de la santé humaine et de l'environnement, des transferts transfrontaliers de déchets dangereux tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'entrée dans la Communauté et/ou à la sortie de celle-ci ».

ces douaniers n'opèrent pas dans la zone économique exclusive (66). La surveillance et le contrôle devront donc s'y effectuer par d'autres moyens.

L'extension du champ d'application spatial de la Directive en mer pose cependant quelques problèmes.

II. — Liberté de navigation et protection de l'environnement

1. Les termes du problème

L'applicabilité de la Directive en mer est-elle bien compatible avec la liberté de navigation ? L'objection vaut la peine d'être examinée de plus près.

Pour ce faire, les obligations à charge du détenteur et les droits des États concernés doivent être brièvement évoqués.

La notification doit être faite préalablement au transfert (art. 3, par. 1). Celui-ci ne peut être effectué que lorsque les autorités compétentes ont accusé réception de la notification et ce dans un délai d'un mois (art. 4, par. 1). Davantage, ces autorités compétentes sont en droit de soulever des objections et de ne transmettre l'accusé de réception que lorsqu'elles estiment que les problèmes motivant leurs objections ont été résolus (art. 4, par. 2, 3 et 4).

En outre, dans un délai de quinze jours suivant la notification, l'État membre d'expédition ou l'État membre de transit peut fixer des conditions relatives au transport sur son territoire national (art. 4, par. 6, 1^{er} al.).

De surcroît, au plus tard vingt jours après réception de la notification, les autorités compétentes de l'État membre d'expédition peuvent formuler des objections au motif que le transfert des déchets compromet l'exécution de certains programmes communautaires ou qu'il est contraire aux obligations résultant d'accords internationaux, conclus en la matière par l'État membre antérieurement à la notification de la Directive (art. 4, par. 6, 2^e al.).

Enfin, en cas de transfert de déchets d'un État membre dans un État tiers, le détenteur doit obtenir l'accord de l'État tiers de destination avant d'entamer la procédure de notification (art., par. 4).

Il ressort de cet ensemble de dispositions particulièrement touffues que le système dépasse — et de loin — la simple information à communiquer par le détenteur.

Nulle part il n'est dit que le transfert peut être interdit mais il sera à coup sûr gêné, peut-être entravé et, à la limite, empêché...

Tout cela est-il compatible avec la liberté de navigation ?

(66) Voir Le Borgne G., « La police en mer en deça des 200 milles », Paris, *LGDJ*, 1986, p. 251-253.

(67) Il est permis d'hésiter quant à la personne qui doit être considérée comme détenteur : est-ce le capitaine du navire, le propriétaire des déchets, l'armateur, le chargeur voire, dans certains cas, l'ancien propriétaire de la cargaison ?

Une obligation d'informer l'autorité compétente dans le chef du détenteur (67), la surveillance, l'inspection éventuelle par l'État côtier ne seront-ils pas considérés, surtout en ce qui regarde les navires battant pavillon d'États non-membres, comme des entraves injustifiées à l'exercice de leur droit le plus ancien ?

L'objection prend encore plus de force lorsque le navire transportant les déchets emprunte les zones économiques exclusives ou les mers territoriales des États membres sans, pour autant, se rendre dans un port de la Communauté. Un navire chargeant des déchets à Casablanca à destination de la Norvège passe par la zone économique exclusive du Portugal, de l'Espagne et de la France avant de s'engager dans la Manche...

Vu l'importance de l'environnement dans le monde actuel, il n'est cependant plus possible de s'en tenir à une conception pure et dure de la liberté de navigation.

Au demeurant l'article 192 de la Convention de Montego Bay illustre bien cette nouvelle approche en stipulant : « Les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ». Il s'agit donc de concilier la liberté de navigation avec la protection de l'environnement, sans sacrifier l'une à l'autre. Exercice délicat, auquel s'est livré la Convention de Montego Bay.

2. Les compétences de l'État côtier dans la mer territoriale

La convention de Genève ne comportait guère de dispositions concernant l'environnement.

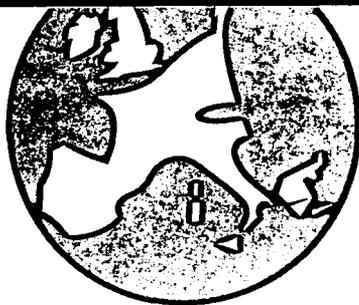
L'article 21 de la Convention de Montego Bay précise que l'État côtier peut adopter, en conformité avec les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international, des lois et règlements relatifs au passage inoffensif qui peuvent porter sur e. a. la préservation de l'environnement de l'État côtier et la prévention, la réduction et la maîtrise de sa pollution.

Sans doute l'article 24 stipule-t-il que l'État côtier ne doit pas entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans la mer territoriale, en dehors des cas prévus par la Convention. Mais l'article 25 lui donne le droit de prendre les mesures nécessaires pour empêcher tout passage qui n'est pas inoffensif. Et en vertu de l'article 19, par. 2, h, le passage n'est pas inoffensif si le navire se livre à « une pollution délibérée et grave, en violation de la Convention ».

On remarquera aussi que suivant l'article 27, par. 5 (juridiction pénale à bord d'un navire étranger), l'État côtier ne peut prendre aucune mesure à bord d'un navire étranger qui ne fait que passer dans sa mer territoriale, en vue de procéder à une arrestation ou à des actes d'instruction à la suite d'une infraction pénale commise avant l'entrée du navire dans la mer territoriale, sauf en application de la Partie XII (Protection et préservation du milieu marin) ou en cas d'infraction à des lois et règlements adoptés conformément à la Partie V (Zone économique exclusive).

Or, l'article 211 (Pollution par les navires) précise en son par. 4 que l'État côtier peut adopter des lois et règlements anti-pollution à l'égard des navires étrangers, y compris ceux qui exercent leur droit de passage inoffensif, sans toutefois entraver ce dernier.

Enfin, l'article 220 (Pouvoirs de l'État côtier) stipule en son par. 2 que lorsqu'un État a de sérieuses raisons de



penser qu'un navire naviguant dans sa mer territoriale a enfreint lors de son passage des lois et règlements qu'il a adoptés, il peut procéder à l'inspection matérielle du navire et, le cas échéant, tenter une action et ordonner l'immobilisation du navire.

3. Les compétences de l'État côtier dans la zone économique exclusive

Quant à celle-ci, l'article 211, par. 5 donne à l'État côtier le droit d'adopter « des lois et règlements visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires qui soient conformes et donnent effet aux règles et normes généralement acceptées établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale » (68).

D'après l'article 220, par. 3, si l'État a de sérieuses raisons de penser qu'un navire naviguant dans sa zone économique exclusive ou sa mer territoriale a commis, dans la zone économique exclusive, une infraction aux règles et normes internationales applicables ou aux lois et règlements adoptés pour leur donner effet, il peut demander au navire des renseignements concernant son identité et son port d'immatriculation, son dernier et son prochain port d'escale et autres renseignements pertinents requis pour établir si une infraction a été commise.

Si l'infraction a entraîné des rejets importants dans le milieu marin, qui ont causé ou risquent d'y causer une pollution notable l'État peut procéder à l'inspection matérielle du navire voire tenter une action et ordonner l'immobilisation du navire (art. 220, par. 5 et 6).

L'État côtier dispose donc d'une plus grande liberté de réglementation dans sa mer territoriale (69) que dans sa zone économique exclusive où il doit se conformer aux règles établies par l'organisation internationale compétente.

Le problème est dès lors de savoir si les implications de la Directive sont conformes aux règles et normes généralement acceptées.

Les conventions citées dans la Directive ne fournissent guère d'indications à cet égard ; elles ont d'ailleurs été

conçues essentiellement pour protéger le navire, l'équipage et la cargaison et non l'environnement extérieur au navire. A première vue, une obligation de notifier le passage d'un navire chargé de déchets dangereux dans la zone économique exclusive d'un État n'est prévue dans aucune convention.

Il convient donc de s'interroger sur la légalité de pareille obligation. A moins que ne se développe, mais alors hors Convention, une règle coutumière autorisant les États à imposer une obligation de ce genre. Ce n'est pas évident.

Dans ce contexte, il faut mentionner deux initiatives dont l'issue pourrait être intéressante : l'une concerne un projet d'accord international sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, élaboré au sein de l'OCDE, l'autre un projet de convention sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux, négocié dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Ce n'est pas le lieu de comparer ici les dispositions de la Directive avec celles des projets précités. En très gros, on peut constater un certain parallélisme, avec obligation de notification à des autorités compétentes, mais les modalités sont très différentes.

En ce qui concerne l'applicabilité en mer, il conviendra de vérifier la portée des textes lorsqu'ils auront définitivement été mis au point. Peut-être apporteront-ils quelque clarté sur les tendances qui se manifestent dans la communauté internationale (69 bis).

Mais, pour l'instant en tout cas, on ne saurait assimiler ces initiatives à une règle existante, conventionnelle ou coutumière.

Donc le problème demeure. Applicable aux zones maritimes, la Directive innove — peut-être dangereusement — du point de vue juridique. Certes, le cas n'est pas unique en droit international où des attitudes unilatérales contestables sont néanmoins dans les faits plus ou moins tolérées.

Il arrive même qu'elles soient à l'origine d'un développement de règles conventionnelles ou coutumières.

Dans le cas présent, rien ne permet de tirer des traites sur l'avenir. D'autant que, l'on peut se poser la question : y a-t-il jamais eu, dans la courte histoire de l'application de la Directive, un seul navire qui ait satisfait à l'obligation de notification, du seul fait de son passage dans la zone économique exclusive d'un État membre ?

4. Les alternatives

Sans doute, des formules pourraient être imaginées qui atténuent la rigueur de l'obligation imposée aux détenteurs de déchets.

(68) Le paragraphe 6 du même article autorise l'État côtier à prendre des mesures spéciales dans certains cas mais sous le contrôle de l'organisation internationale compétente, p. e. l'Organisation maritime internationale. Sans doute est-il opportun de dissiper ici une équivoque possible. La Communauté n'est pas une organisation internationale compétente au sens de l'article 211. Elle est bien une organisation internationale et elle exerce, en lieu et place des États membres, certaines compétences en mer mais elle ne constitue pas le forum où se dégage la balance entre les intérêts de tous les États concernés c'est-à-dire y compris des États tiers. D'ailleurs, l'article premier de l'Annexe IX précise la signification de l'expression « organisation internationale » pouvant signer et confirmer formellement la Convention de Montego Bay : il s'agit d'une « organisation intergouvernementale constituée d'États qui lui ont transféré compétence pour des matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières ».

C'est le cas de la Communauté. Ce n'est pas celui de l'O.M.I., qui est une organisation spécialisée des Nations Unies, à vocation technique et dont les fonctions sont consultatives, administratives et opérationnelles.

(69) La France p. e. impose à certains navires transportant des hydrocarbures ou d'autres substances dangereuses une obligation de signalement à leur entrée dans sa mer territoriale. Voir Queneudec J.-P., « La réglementation du passage des navires étrangers dans les eaux territoriales françaises », A.F.D.I., 1985, e. a. pp. 784-785.

(69 bis) Les travaux entrepris dans le cadre du PNUE ont abouti à la signature de la Convention de Bâle, du 22 mars 1989. La question d'une obligation de signalement ou de notification de la part de navires chargés de déchets, lors de leur passage en transit dans la mer territoriale voire dans la zone économique exclusive d'autres États, a constitué une difficulté majeure durant la négociation. Finalement, elle a été évacuée du texte de la Convention. Les formules figurant aux articles 2, par. 12 et 4, par. 12 permettent en effet à chaque État d'agir suivant sa conception du droit international. Si rien n'est résolu, l'élaboration de la Convention a en tout cas révélé l'existence d'un problème passablement explosif que la présente étude avait anticipé.

Les détenteurs de déchets à bord de tout navire, qu'il batte pavillon d'un État membre ou d'un État tiers, empruntant les zones économiques exclusives des États membres sans aborder un port de la Communauté, pourraient être dispensés de l'obligation de notification.

Ou encore, cette obligation pourrait n'être imposée qu'aux navires des États membres, à l'exclusion des autres navires tant que ces derniers ne font pas escale dans un port de la Communauté.

Pareille différenciation entre navires pose cependant quelques problèmes. Pas tellement dans la première variante où aucune distinction ne serait faite entre navires du moment qu'ils n'abordent pas un port de la Communauté.

Par contre, la seconde variante imposerait aux navires, battant pavillon des États membres, une contrainte à laquelle les autres navires ne seraient pas soumis.

A première vue, les États membres sont parfaitement en droit d'imposer à leurs propres navires des obligations plus strictes, même si elles vont au-delà de ce que prévoit le droit international. Or, si les États membres le peuvent, la Communauté le peut également.

La question est cependant complexe pour deux motifs.

Tout d'abord, un traitement différent entre navires des États membres et des États tiers pourrait aboutir à des distorsions de concurrence dont les premiers seraient en droit de se plaindre puisqu'ils seraient mis dans un état d'infériorité par rapport aux seconds...

Ensuite, le droit communautaire doit bien entendu respecter le droit international. Mais celui-ci ne connaît pas l'obligation de notification. La Directive peut-elle dès lors l'imposer ? En d'autres termes, la Directive doit-elle respecter le droit international même vis-à-vis de ses propres États membres ?

En réalité, le problème se pose différemment : en imposant l'obligation de notification uniquement aux navires des États membres, la Directive irait certes plus loin que ce que prévoit le droit international mais elle n'irait pas à son encontre. Elle ne l'enfreindrait que si elle imposait cette obligation aux navires des États tiers.

Aucune des deux variantes ne peut donc être écartée *a priori*. Mais aucune n'est très satisfaisante. Car enfin, si le passage des déchets dans la zone économique exclusive comporte des dangers potentiels — et qui le nierait ? — ces dangers accompagnent tous les navires transportant des déchets dangereux, qu'ils abordent ou non un port de la Communauté, qu'ils battent ou non le pavillon d'un État membre.

III. — Quelques aspects pratiques

La présente étude est une analyse juridique d'une situation particulièrement compliquée. L'auteur se permet cependant d'évoquer — prudemment — quelques aspects pratiques de l'applicabilité de la Directive en mer.

Comment les États membres vont-ils concrètement, assurer l'application en mer d'une directive qui a été conçue dans une optique « territoriale » ?

Ont-ils les moyens techniques, financiers et humains de contrôler les déchets à bord de navires se trouvant dans leurs zones maritimes ? Comment vont-ils disposer des informations requises pour assurer la surveillance de ces navires, dont bon nombre sont étrangers à la Communauté ?

Les autorités compétentes seront-elles à même de traiter efficacement l'afflux de notifications résultant de l'extension de la Directive aux espaces maritimes ?

Le problème est d'autant plus complexe que certains États membres ont une zone économique exclusive ou une zone de réglementation et que d'autres n'en ont pas.

Certes, tous les États membres concernés sont parties à la Convention d'Oslo et tous, à l'exception bien compréhensible du Luxembourg, sont parties à la Convention de Londres 1972, à la Convention SOLAS et, hormis l'Irlande, à la Convention MARPOL. La Communauté et les États membres concernés sont également parties à la Convention de Barcelone et à ses protocoles.

Mais donner effet à ces conventions et exercer les droits dérivant de l'établissement d'une zone économique exclusive sont deux choses différentes. Les conventions ne lient que les parties (70), tandis que la zone économique exclusive, étant entrée dans le droit coutumier, est opposable à tous. Malheureusement, les contours de ce droit coutumier sont incertains et la Convention de Montego Bay, qui les a assez bien précisés, ne fait jusqu'à présent pas partie du droit positif (71).

Il s'ensuit que les États membres sont différemment armés pour assurer l'applicabilité de la Directive.

On notera cependant que pour l'application de certaines conventions (72), les riverains s'accordent à considérer les limites de leurs plateaux continentaux comme leurs zones de responsabilité.

L'absence d'une zone économique exclusive ou d'une zone de réglementation est ainsi palliée par le recours au plateau continental comme assise pour la mise en œuvre desdites conventions.

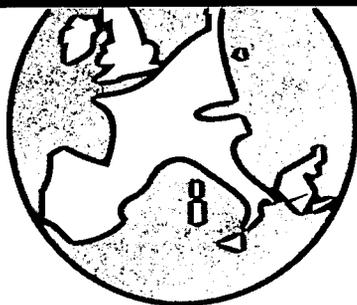
*
* *

Si les problèmes évoqués ci-dessus devaient conduire à la constatation que l'applicabilité de la Directive est impraticable ou inopportune, à tout le moins dans la zone économique exclusive, la Directive devrait être remaniée et précisée en conséquence, afin d'éviter toute ambiguïté.

(70) Au 31 décembre 1986 la Convention de Londres 1972 p. e. ne liait que 61 États, la Convention MARPOL 43.

(71) A titre d'exemple, la loi française du 16 juillet 1976, relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République (R.G.D.I.P., 1976, pp. 1226-1227) précise en son article 4 : « Dans la zone économique définie à l'article 1^{er} ci-dessus, les autorités françaises exercent les compétences reconnues par le droit international en matière de protection de l'environnement marin ». Voir de Lacharrière, *op. cit.* A.F.D.I., 1976 p. 648.

(72) L'Accord de Bonn du 13 septembre 1983 (remplaçant celui du 9 juin 1969) concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution dans la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses. La Convention d'Oslo du 15 février 1972 pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs. La Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets.



Pareille décision devrait cependant être soigneusement pesée en raison des incidences qu'elle pourrait avoir sur la politique générale de la Communauté et en particulier de la Commission.

Pour des motifs tant juridiques que politiques, la Communauté ne peut « lâcher la mer ». Certes, il n'est pas interdit de faire une exception dans un cas spécifique et le droit communautaire est moins monolithique qu'on ne le croirait. Mais il y a une certaine cohérence à respecter et le risque n'est pas imaginaire qu'un tel précédent puisse être utilisé pour contester l'applicabilité du droit communautaire en mer et limiter au territoire le champ dévolu à des directives futures.

IV — LE CHAMP D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET LE TERRITOIRE DOUANIER

I. — Le rôle des services douaniers dans la Directive

Les articles 5, par. 1 et 7, par. 2 de la Directive font mention de bureaux frontière d'entrée et de sortie mais ces dispositions ne semblent viser qu'un contrôle éventuel de l'acheminement des déchets.

Pour le reste, tout se déroule entre le détenteur et les autorités compétentes des États membres concernés ainsi que, le cas échéant, les États tiers. Aucun État membre n'a désigné les services des douanes comme autorité compétente.

Dans un seul cas, la Directive réserve au service des douanes un rôle actif, à savoir « lorsque les déchets quittent la Communauté en vue de leur élimination en dehors de la Communauté, le service des douanes du dernier État membre par lequel s'effectue le transfert transmet une copie du document de suivi aux autorités compétentes de cet État membre... » (art. 7, par. 1). Le bureau de douane de sortie du territoire douanier de la Communauté doit apposer son visa sur le document uniforme (Annexes I et IV de la Directive).

La tâche dévolue aux services des douanes dans la Directive est passablement limitée, ponctuelle, encore qu'elle soit importante pour le contrôle des déchets au sortir de la Communauté. En outre, les services douaniers serviront vraisemblablement d'instruments de surveillance aux États membres dans la mise en œuvre de la Directive.

II. — Territoire douanier et « territoire » communautaire

Les services des douanes exercent normalement leurs activités dans le cadre de la réglementation douanière de la Communauté. Dès lors, le Règlement 2151/84/CEE du Conseil du 24 juillet 1984, relatif au territoire douanier de la Communauté semble ici pertinent (73).

En gros, ce territoire douanier se réfère aux territoires douaniers nationaux. Il englobe la mer territoriale des États

membres mais non le plateau continental ni, d'ailleurs, la zone exclusive dont le Règlement ne fait même pas mention.

Il comprend les îles anglo-normandes et l'île de Man ainsi que Monaco.

Il exclut l'île de Helgoland ainsi que les îles Canaries, Ceuta et Melilla (74).

Le champ d'application de la réglementation douanière communautaire n'est donc pas identique au champ d'application en matière d'environnement. En effet, les îles anglo-normandes et l'île de Man échappent aux mesures communautaires en matière d'environnement tout comme Monaco, qui ne fait pas, à proprement parler, partie de la Communauté (75).

Par contre, le droit communautaire en matière d'environnement paraît applicable tant à Gibraltar qu'aux îles Canaries, Ceuta et Melilla, qui ne font pas partie du territoire douanier de la Communauté (76).

III. — Les conséquences

1. Le territoire douanier de la Communauté et le champ d'application du Traité en matière d'environnement constituent deux aires qui ne se recouvrent pas complètement.

A première vue, les conséquences de cette disparité sont mineures car ces aires coïncident tout de même en gros. Mais il ne faut pas oublier deux choses : le champ d'application de la Directive s'étend aux espaces maritimes sous la souveraineté ou la juridiction des États membres alors que le territoire douanier de la Communauté s'arrête à la limite extérieure de la mer territoriale. Ensuite, la relative exigüité des territoires, soustraits à l'une ou l'autre des aires susdites, est corrigée par l'étendue de leurs prolongements maritimes. Or, toute faille dans le dispositif réglementaire risque d'être exploitée par les professionnels de l'incinération ou de déversement en mer...

2. La Directive elle-même recèle d'ailleurs une ambiguïté. Son applicabilité en mer s'était imposée à l'issue de l'examen de ses dispositions ainsi que du champ d'application du droit communautaire en général. Mais l'article 7 de la Directive stipule que lorsque les déchets quittent « la Communauté » pour être éliminés en dehors

(73) JOCE, L. 197, 27.7.1984, modifié par le Règlement 319/85/CEE, du Conseil, du 6 février 1985 (JOCE, L. 34, 7.2.1985) excluant les îles Feroë et le Groenland du territoire douanier de la Communauté. Voir Daillier P., « Les frontières douanières de la CEE », A.F.D.I., 1968, pp. 789-797 et du même, *op. cit.* Rev. trim. dr. europ., pp. 469-470 ; Dewost, *op. cit.* pp. 260-261 ; Le Borgne, *op. cit.* p. 251-252.

(74) Qu. 2841/85, Welsh, JOCE, C. 190, 28.7.1986.

(75) Monaco possède p. e. une mer territoriale propre. Voir la convention de délimitation maritime entre la France et Monaco, signée à Paris, le 16 février 1984, R.G.D.I.P., 1986, p. 308-310.

(76) On notera cependant que la Grande-Bretagne et l'Espagne sont convenues de lever toutes restrictions aux mouvements de personnes et de marchandises entre Gibraltar et le territoire espagnol à partir du 5 février 1985 (R.G.D.I.P., 1985, p. 424).

de celle-ci, le service des douanes du dernier État membre, par lequel s'effectue le transfert, doit agir.

Au vu de ce texte, il semble que ses termes visent les territoires auxquels le Traité est applicable en matière d'environnement p. e. les îles Canaries.

Or, si l'on examine les Annexes I et IV de la Directive concernant le document de suivi, on constate qu'elles font mention du « bureau de douane de sortie du territoire douanier de la Communauté ». Et les îles Canaries ne font pas partie de ce territoire douanier...

3. Voici donc une directive qui, tout en relevant de la politique de l'environnement, prévoit l'utilisation de services qui relèvent de la politique douanière, avec les conséquences territoriales ou spatiales qui s'ensuivent.

Si l'on estime que l'environnement doit primer, les services des douanes ne seront-ils pas inopérants dès lors qu'il s'agit de territoires ou d'espaces qui ne font pas partie du territoire douanier de la Communauté ?

L'on pourrait certes avancer que les services des douanes de tels territoires pourraient néanmoins apporter leur collaboration aux buts poursuivis par la Directive mais alors une modification des Annexes I et IV paraît opportune.

Conclusion

1. L'analyse de la Directive montre que les termes qu'elle utilise, à savoir « Communauté », « État membre », « territoire » et « transfert transfrontalier », encore qu'ils revèlent une approche territorialiste, ne s'opposent cependant pas à l'applicabilité en mer. Celle-ci semble même avoir été prévue : plaident en ce sens le renvoi, dans le corps même de la Directive, à des conventions maritimes, la mention « mer » dans le document de suivi et le fait que, sans applicabilité en mer, la Directive perdrait une partie de son efficacité.

Cette conclusion se situe dans la ligne de la pratique de la Communauté, tant au plan général que dans le domaine de l'environnement. Cette pratique, il est vrai, n'est pas totalement constante, elle est parfois hésitante et disparate mais la tendance est manifeste (77).

L'applicabilité de la Directive en mer ne signifie cependant pas uniformité. Pour deux raisons : d'abord, les revendications des États membres, dans les espaces jouxtant leurs côtes, ne sont pas identiques ; ensuite, le Traité CEE lui-même ne s'applique pas ou partiellement à certains territoires.

Cela complique indéniablement l'applicabilité de la Directive en mer.

2. En ce qui regarde la haute mer, l'incertitude qui caractérise le droit de la mer et la pratique divergente des États font qu'il n'y a pas de réponse unique à la question de savoir quelles règles y sont applicables. Tout dépend des obligations auxquelles les États ont souscrit.

Hormis le droit coutumier, les États ne sont donc liés que par les conventions internationales auxquelles ils sont

parties. A quoi s'ajoutent les réglementations qu'ils ont édictées de façon unilatérale et qu'ils peuvent modifier, dans le respect des règles internationales qui leur sont applicables.

Mais, en tout état de cause, le droit communautaire s'étend, à tout le moins potentiellement, aux compétences que les États membres exercent en haute mer.

3. L'applicabilité de la Directive dans la zone économique exclusive et dans la mer territoriale des États membres entraînerait, dans le chef du détenteur des déchets, l'obligation de notification aux autorités compétentes et, dans le chef des États membres, l'obligation de surveillance et de contrôle.

Pareille obligation est-elle bien compatible avec la liberté de navigation et le droit de passage inoffensif ?

Vu les compétences plus étendues que l'État côtier peut y exercer, il ne semble pas qu'il y ait un problème en ce qui regarde la mer territoriale.

Par contre, une sérieuse difficulté se pose dans la zone économique exclusive. Suivant la Convention de Montego Bay, l'État côtier peut y réglementer la pollution par les navires mais cette réglementation doit être conforme « aux règles et normes généralement acceptées établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale ». Or, sauf erreur, aucune convention ou norme en vigueur n'impose l'obligation en question...

Et le droit coutumier semble l'ignorer également.

Dès lors, la Directive doit s'analyser, sur ce point, comme un acte unilatéral qui va probablement à l'encontre du droit existant et constitue, à tout le moins, une audacieuse innovation.

L'on peut certes imaginer des alternatives, dispensant de l'obligation de notification les détenteurs de déchets se trouvant à bord de certaines catégories de navires. Elles ne sont cependant pas très satisfaisantes, ne fût-ce que parce qu'elles exonèrent du contrôle des passages dans la zone économique exclusive qui sont, par hypothèse, dangereux.

Enfin, l'applicabilité de la Directive en mer risque de se heurter à des difficultés d'ordre pratique. Les États membres sont-ils suffisamment équipés matériellement et armés juridiquement pour assurer efficacement la surveillance et le contrôle dans leurs espaces maritimes ?

4. La disparité entre le champ d'application de la Directive et le territoire douanier de la Communauté comporte des conséquences qui risquent, dans certains cas, d'entraîner la mise en œuvre de la Directive. Celle-ci devrait être modifiée pour assurer l'assistance des services douaniers partout où la Directive est d'application.

(77) Normalement, les problèmes maritimes devraient prendre une importance accrue dans la Communauté. Dans sa composition première, une approche continentale était encore plus ou moins concevable. Ce n'est plus le cas depuis les adhésions successives.



COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Nominations diverses

Lors de sa session du 24 avril 1989 le Conseil a procédé au remplacement respectivement :

- d'un membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture*,
- de deux membres suppléants du *Comité consultatif pour la formation des sages-femmes*.

Lors de sa session du 27 avril 1989, le Conseil a décidé du remplacement :

- de deux membres titulaires démissionnaires du *Comité consultatif pour la formation professionnelle*,
- d'un membre démissionnaire du *Comité consultatif de la CECA*,
- d'un membre titulaire démissionnaire du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*.

Lors de sa session du 11 mai 1989, le Conseil a procédé au remplacement respectivement :

- d'un membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture*,
- d'un membre du *Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*.

ILES SALOMON

Le 28 avril 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Wilson Ifunaoa, désigné par le gouvernement des *Iles Salomon*, comme chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur F. Bugotu.

II. — Activités communautaires

FIXATION DES PRIX DES PRODUITS AGRICOLES ET MESURES CONNEXES 1989/1990

A l'issue d'une semaine de négociations très intenses du 17 au 22 avril 1989, le Conseil est parvenu à un accord sur l'ensemble du paquet prix et mesures connexes pour la campagne 1989/1990. Cet accord a été réalisé, à l'unanimité, sur la base d'une solution de compromis présentée par la Présidence et que la Commission a fait sienne dans la phase finale des délibérations.

Les éléments essentiels de ce compromis sont reproduits ci-après :

1. CÉRÉALES ET RIZ

A) Date d'ouverture de l'intervention et nombre d'augmentations mensuelles :

Réduction d'un mois de la période d'intervention et maintien du nombre des augmentations mensuelles.

Les périodes d'intervention pour les céréales, à l'exception du riz, seront les suivantes :

- Pays du Nord : du 1^{er} novembre au 31 mai,
- Pays du Sud : du 1^{er} août au 30 avril.

Pour le riz, la période d'intervention ira du 1^{er} janvier au 31 juillet.

B) Volume des augmentations mensuelles :

Elles sont fixées à 87,5 % de celles qui sont en vigueur pendant la campagne 1988/1989.

C) Conditions minimales d'intervention :

Le Conseil prend note de l'intention de la Commission de fixer, durant la période d'application du régime des stabilisateurs, un taux d'humidité maximal de 15 % pour toutes les céréales (à l'exception du blé dur et du riz), ainsi qu'un poids spécifique minimum de 62 kg/hl pour l'orge.

Le Conseil prend note de l'intention de la Commission de proroger, durant la période d'application du régime des stabilisateurs, l'exception prévue à l'article 2 paragraphe 5 du règlement (CEE) n° 1569/77.

D) Aide à la production de blé dur :

L'aide à la production de blé dur sera augmentée de 16 %.

L'aide à la production de blé dur est étendue à la région de Thrace et aux provinces de Navarre, de Tolède, de Zamora et de Salamanque.

E) Prélèvement de coresponsabilité :

La Commission examinera les difficultés administratives résultant de l'application du prélèvement de coresponsabilité et présentera au Conseil un rapport accompagné, le cas échéant, des propositions appropriées.

F) Amidon :

Le Conseil s'engage à adopter, sur proposition de la Commission, un règlement pour 1989/90 réduisant de 3 % le prix minimum pour les pommes de terre destinées à l'industrie, l'aide pour la transformation étant fixée aux mêmes niveaux que ceux atteints en 1988/89.

2. GRAINES OLÉAGINEUSES

A) Date d'ouverture de l'intervention et nombre d'augmentations mensuelles : formule analogue à celle des céréales.

B) Volume des augmentations mensuelles :

Elles sont fixées à 87,5 % de celles qui sont en vigueur pendant la campagne 1988/1989.

C) Colza :

Un nouveau délai d'un an, jusqu'en 1992/1993, est accepté pour l'entrée en vigueur du système de paiement de l'aide pour les seules variétés double zéro. Cependant, le Conseil et la Commission confirment leur intention de maintenir l'aide pour les variétés qui contiennent des acides éruciques lorsqu'elles sont destinées à des utilisations industrielles.

Maintien, pour la campagne 1990/1991, d'une teneur en glucosinolates de 35 micromoles, afin de pouvoir recourir à la bonification.

Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de maintenir au cours de la campagne 1989/90 la possibilité pour les États membres d'utiliser des méthodes nationales d'analyse.

D) Le Conseil invite la Commission à suivre attentivement l'effet des mécanismes stabilisateurs sur la répartition des surfaces et/ou sur l'équilibre entre les grandes cultures. La Commission présentera un rapport au Conseil après les campagnes d'ensemencement 1990 et 1991.

3. PROTÉAGINEUX ET FOURRAGES

A) Nombre d'augmentations mensuelles :

Maintien du statu quo par rapport à la campagne 1988/1989.

B) Volume des augmentations mensuelles :

Elles sont fixées à 87,5 % de celles qui sont en vigueur pendant la campagne 1988/1989.

C) Teneur minimale des fourrages en protéines :

Fixation à 15 % de la teneur minimale en protéines pour la campagne 1990/1991.

Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de réviser, le plus rapidement possible et si elle dispose des éléments techniques voulus, le panier de produits utilisés pour la détermination du prix de marché des fourrages secs.

D) Pois, fèves et féveroles :

Réduction de 4 % du prix minimum des fèves et féveroles.

Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de chercher le plus tôt possible une solution équitable aux problèmes créés par l'introduction du procédé d'identification dans les années 1986 et 1987.

4. SUCRE

Le prix de la betterave sucrière pour la campagne 1989/1990 sera réduit de 2 %, soit une réduction nette pour le producteur de 1,7 % une fois pris en compte l'effet des cotisations. La réduction du prix d'intervention du sucre, de 2 % également, s'appliquera à partir du 1^{er} octobre 1989 afin d'éviter la dépréciation des stocks de sucre.

Le Conseil et la Commission conviennent que la marge disponible pour les raffineurs de sucre brut ne sera pas réduite d'un pourcentage supérieur à la marge disponible pour les transformateurs de betteraves sucrières en sucre blanc.

L'Italie maintiendra les aides nationales prévues à l'article 46 du règlement (CEE) n° 1785/81 pour les campagnes 1989/1990 et 1990/1991 dans la mesure respectivement de 90 % et de 80 % de l'engagement financier global en ECU déjà autorisé pour la campagne 1988/1989.

Maintien de l'aide nationale dans les départements français d'Outremer (DOM) à titre transitoire au niveau de la campagne 1988/1989 jusqu'à l'adoption des mesures dans le cadre du programme Poséidon.

5. FRUITS ET LÉGUMES FRAIS

A) Prix :

Réduction du prix des agrumes (à l'exception des satsumas et des clémentines) de 7,5 % pour la campagne 1989/1990.

B) Seuils pour les pommes :

Fixation d'un seuil de 6 % pour la campagne 1989/1990, de 4 % pour la campagne 1990/1991 et de 3 % pour la campagne 1991/1992.

Avant la fin de la campagne 1990/1991, la Commission examinera et proposera, le cas échéant, une révision du seuil fixé pour la campagne 1991/1992 en fonction de l'évolution du marché.

C) Primes d'arrachage des pommiers :

Préalablement à la décision du Conseil, la Commission réalisera une étude sur la structure et la reconversion variétales.

D) Application du système de retrait/transformation des agrumes

Toutes les variétés d'oranges retirées du marché pourront être destinées à la transformation en jus. En ce qui concerne les satsumas et les clémentines, les produits retirés du marché pourront être admis à la transformation en segments. Le cadre budgétaire prévu sera respecté.

La Commission s'engage à présenter à bref délai une proposition au Conseil concernant l'introduction, dans le système d'aide à la transformation des agrumes en jus, en principe pour la campagne 1989/1990, d'un élément qui permette l'évaluation des fluctuations des prix de ces produits importés dans la Communauté.



E) Raisin de table :

Le calendrier de fixation des prix de base et d'achat est prolongé jusqu'au 21 novembre.

6. FRUITS ET LÉGUMES TRANSFORMÉS

A) Pêches et poires en conserve :

Inclusion des pêches et des poires en jus naturel, comme produits pouvant bénéficier d'une aide à la transformation, dans le cadre du seuil actuel.

B) Tomates transformées :

Le Portugal est autorisé à transférer 20 000 t du quota de concentré de tomates au quota d'autres produits à base de tomates.

C) Conserves d'ananas au sirop :

Le régime actuel d'aide aux conserves d'ananas au sirop produites dans les DOM est prorogé pour la campagne 1989-1990.

7. HUILE D'OLIVE

Petits producteurs :

Le plafond pour la notion de petit producteur est porté à 400 kg maximum.

8. COTON

Petits producteurs :

La Commission examinera, avec la coopération des États membres producteurs, la situation des petits producteurs de coton et présentera au Conseil, avant le 1^{er} août, un rapport accompagné de propositions appropriées pour son application lors de la campagne 1989/90.

9. TABAC

La Commission déclare avoir l'intention de réviser les quantités maximales garanties fixées pour la campagne 1990/91 au cas où des modifications importantes et imprévisibles interviendraient en ce qui concerne l'offre et la demande ou les prix.

Les quantités maximales garanties seront réajustées conformément à ce qui est prévu dans l'annexe. La zone C de la variété Paraguay sera destinée aux quatre variétés belges : Philippin, Petit Grammont, Semois et Appelterre.

10. SEMENCES

L'aide est diminuée de 7 % pour le riz indica, de 2 % pour vicia sativa, et de 1 % pour dactylis glomerata et poa pratensis.

11. LAIT

A) Prélèvement de coresponsabilité :

Fixation du prélèvement de coresponsabilité aux niveaux suivants :

— Zones défavorisées :

- Tous les producteurs : 0 %.

— Autres zones :

- Producteurs de moins de 60 000 kg (quota réel disponible) : 1 %
- Producteurs de plus de 60 000 kg (quota réel disponible) : 1,5 %.

Afin d'assurer la neutralité budgétaire, le prix d'intervention du beurre sera réduit de 2 %.

Le Conseil et la Commission déclarent que cette diminution de la taxe de coresponsabilité constitue le premier pas d'un programme de démantèlement.

A cette fin, la Commission s'engage à faire les propositions appropriées pour une phase ultérieure dans le cadre de la proposition

concernant les prix et les mesures connexes à partir de la campagne 1990/91.

B) Lait en poudre écrémé destiné aux veaux :

La fourchette est fixée à 50-80 ECU/100 kg.

C) Règlement (CEE) n° 857/84 :

A l'article 4 paragraphe 1 bis, à la fin du deuxième alinéa, on indiquera que « aucun versement ne pourra dépasser 75 % du montant total des indemnités payées annuellement aux bénéficiaires ».

D) Aide à la consommation de beurre :

Le Conseil s'engage à adopter la proposition de la Commission de proroger pour 1989/90 la possibilité d'accorder une aide nationale à la consommation de beurre (maximum 50 ECU par 100 kg).

E) Quotas

Le Conseil, compte tenu des modifications de la situation du marché et des problèmes particuliers que connaissent certaines catégories de producteurs, invite la Commission à réaliser une étude en profondeur sur le fonctionnement du système de quotas et à formuler, le cas échéant, les propositions appropriées, avant le 31 juillet 1989, qui évitent des distorsions sur le marché et des discriminations entre producteurs.

Le Conseil et la Commission déclarent que, lors de la fixation de la quantité de référence pour le Portugal en 1990, étant donné la spécificité de l'agriculture portugaise telle qu'elle a été reconnue par le Sommet de Bruxelles de 1988, il sera tenu compte non seulement de l'acquis communautaire, mais aussi de la nécessité d'assurer l'évolution de la production, vu le faible niveau de la productivité portugaise par rapport au niveau communautaire.

12. VIN

A) Aides au stockage à court terme :

Les États membres sont autorisés à octroyer des aides nationales pour la conclusion de contrats de stockage à court terme de vins de table et de moûts.

B) Vin de pays :

L'article 2 paragraphe 3 point i) du règlement (CEE) n° 355/79 est modifié de manière à ce qu'il ne soit pas nécessaire d'indiquer la mention « vin de table » sur l'étiquette lorsqu'y figure déjà la mention « vin de pays », « vino tipico », « vino de la tierra », ou toute autre mention prévue dans la disposition précitée. Cette modification n'affecte pas l'application des mesures de distillation des vins cités.

C) Droits de replantation :

Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission d'examiner, à la lumière de la politique socio-structurelle dans le secteur vitivinicole, la question du transfert, entre exploitations, des droits de replantation de vins de table et de formuler, le cas échéant, les propositions appropriées.

13. HOUBLON

Le Conseil, sur proposition de la Commission, modifiera le règlement du Conseil (CEE) 2997/87 pour étendre son champ d'application en ce qui concerne les zones susceptibles d'être retenues et les limitations de superficie de proroger les délais.

*
* *

ASPECTS AGRIMONÉTAIRES

Danemark

Alignement entre le taux central vert et le taux vert dans tous les secteurs.

Italie

Démantèlement de la moitié de l'écart monétaire réel existant le 1^{er} janvier 1989.

Irlande

Alignement entre le taux central vert et le taux vert dans le secteur de la viande bovine.

Portugal

Démantèlement complet de l'écart monétaire réel existant le 24 avril 1989.

Espagne

Démantèlement d'un tiers des écarts monétaires réels en vigueur le 1^{er} janvier 1989 pour les secteurs du riz, de l'huile d'olive, des oléagineux, du vin, des fruits et légumes, des fourrages séchés, du lin et du chanvre ainsi que des vers à soie.

Royaume-Uni

Démantèlement de la moitié de l'écart monétaire réel existant le 24 avril 1989 pour tous les produits. Dans le secteur de la viande bovine, démantèlement de la totalité de l'écart monétaire réel existant le 24 avril 1989.

République fédérale d'Allemagne

Démantèlement à 0,4 point des écarts monétaires réels pour tous les produits d'origine animale. Pas de démantèlement pour les autres produits.

Pays-Bas

Suppression de l'écart monétaire réel pour tous les produits, sauf les céréales.

France

Démantèlement de l'écart monétaire réel applicable à la viande bovine.

Grèce

Démantèlement de 16,5 points des écarts monétaires réels pour tous les produits, sauf en ce qui concerne la viande ovine et les structures pour lesquelles l'écart monétaire réel existant au 24 avril 1989 sera démantelé.

*
* *

En ce qui concerne les secteurs non repris dans ce compromis, les propositions initiales de la Commission sont adoptées.

AIDES À L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DE LA PRODUCTION PORCINE

Lors de sa session du 17 au 22 avril 1989, le Conseil a procédé, à la majorité qualifiée, à l'adoption du règlement dérogeant au règlement 797/85 concernant certaines aides aux investissements dans le secteur de la production porcine.

Cette dérogation est temporaire (jusqu'au 31 décembre 1990) et est d'application :

— dans les zones visées par un plan d'éradication de la peste porcine afin d'y améliorer la situation sanitaire ;

— en Espagne/Grèce/Portugal lorsqu'il s'agit de petites exploitations sur des terres peu productives n'offrant pas de garanties suffisantes d'hygiène.

Dans les deux cas l'obligation pour les exploitations de pouvoir produire, à l'achèvement du plan d'amélioration, au moins 35 % des aliments consommés par les porcs est remplacée par celle plus souple de disposer d'au moins 1 ha de superficie agricole par tranche équivalente à 100 places pour porcs d'élevage.

GARANTIES POUR ASSURER LE PAIEMENT D'UNE DETTE DOUANIÈRE

Lors de sa session du 3 mai 1989, le Conseil est arrivé à un accord quant au fond sur une position commune en vue de l'adoption d'un règlement fixant les règles en matière de garanties que peuvent être tenues de fournir les personnes à l'égard desquelles une dette douanière naît ou est susceptible de naître, en vue d'assurer le paiement de ladite dette.

Le règlement fixe notamment les règles en matière de constitution de la garantie, de formes de garanties et les conditions de libération de celle-ci. Il complète ainsi la panoplie des dispositions déjà arrêtées sur le plan communautaire en matière de dette douanière : définition de la dette douanière, du déclarant en douane, du débiteur de la dette, de la prise en compte de la dette.

COMPATIBILITÉ ÉLECTROMAGNÉTIQUE

Lors de sa session du 3 mai 1989, le Conseil a arrêté une directive concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique.

Le dispositif de la directive s'appliquera aux appareils susceptibles de créer des perturbations électromagnétiques ou dont le fonctionnement est susceptible d'être affecté par ces perturbations.

Elle fixe les exigences de protection en ces matières ainsi que les modalités de contrôle qui s'y rapportent.

Les appareils qu'elle couvre doivent être construits de telle sorte que :

— les perturbations électromagnétiques générées soient limitées à un niveau permettant aux appareils de radio et télécommunication et aux autres appareils de fonctionner conformément à leur destination ;

— les appareils aient un niveau adéquat d'immunité intrinsèque contre les perturbations électromagnétiques leur permettant de fonctionner conformément à leur destination.

A titre illustratif, la directive s'applique aux radios et télévisions, équipements industriels, appareils médicaux et scientifiques, appareils ménagers, éducatifs, électroniques, lampes fluorescentes, etc. Ces appareils font partie d'un secteur de grande importance dans les échanges communautaires.

La directive a une portée d'application générale. Toutefois elle n'exclut pas l'établissement d'exigences de protection spécifiques communautaires pour certains appareils particuliers, qui se substitueront alors aux dispositions générales.

La directive permettra la libre circulation des appareils en ce qui concerne la compatibilité électromagnétique pour autant qu'ils répondent aux dispositions de celle-ci :

— soit qu'ils répondent à des normes nationales transposant des normes harmonisées dont les références ont été publiées au *Journal officiel des Communautés européennes*, étant donné que ces normes harmonisées seront élaborées par le CENELEC reconnu comme étant l'organisme compétent en la matière ;

— soit à des normes nationales répondant aux objectifs de protection de la directive indiquée ci-dessus lorsque pour les domaines couverts des normes harmonisées n'existent pas encore. Dans ce cas une procédure de contrôle communautaire spécifique est établie



pour veiller à ce que les normes satisfassent entièrement aux exigences de la directive.

La conformité des appareils aux dispositions de la directive sera attestée par une déclaration CE de conformité délivrée par le fabricant ainsi que par une marque CE de conformité apposée sur l'appareil.

MARCHÉ PÉTROLIER ET INDUSTRIE DU RAFFINAGE DANS LA COMMUNAUTÉ : ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES JUSQU'EN 1995

Lors de sa session du 10 mai 1989, le Conseil a approuvé les recommandations suivantes :

1. Afin de réaliser les objectifs de l'Acte unique européen dans le secteur du raffinage, la Communauté devra s'efforcer de réduire toute distorsion de concurrence ayant un impact significatif sur les coûts industriels et sur la compétitivité des raffineries, y compris celles en matière de réglementations liées à des considérations d'environnement. Dans ce contexte, la Commission soumettra, si nécessaire, des propositions prenant comme base un niveau approprié de protection de l'environnement conformément aux objectifs de l'Acte unique.

2. Dans l'intérêt du maintien de la sécurité d'approvisionnement et de la compétitivité de son économie,

— La Communauté devrait maintenir une industrie du raffinage efficace et rentable, d'une capacité adéquate, et opérant à des taux d'utilisation optimaux,

— dans ce cadre, la responsabilité de la poursuite de la restructuration serait laissée, comme cela a été le cas jusqu'ici, à cette industrie, pour autant également que la libre concurrence soit assurée et que la sécurité d'approvisionnement ne soit pas menacée.

3. La rationalisation doit se poursuivre et se concentrer dans les zones et raffineries où les taux d'utilisation sont inférieurs à un niveau optimum en rapport aux besoins du marché, dans le but de porter ces taux, dans toutes les raffineries, à un niveau adéquat.

4. Les politiques adoptées précédemment concernant le raffinage et l'importation de produits pétroliers doivent être poursuivies.

5. La Communauté devrait, sous réserve que les objectifs mentionnés au paragraphe 2 ne soient pas mis en cause, maintenir son attitude d'ouverture à l'égard des importations de produits pétroliers et des investissements avals de pays producteurs. A cet égard, la Communauté souhaite que les autres grands pays consommateurs et exportateurs poursuivent des politiques comparables.

La Communauté évaluera, à intervalles réguliers, son attitude en la matière en fonction du rapport de la Commission visé au paragraphe 9, deuxième tiret.

6. Dans la perspective de la réalisation du marché unique de l'énergie, les gouvernements devraient jouer un rôle actif dans l'identification et la suppression des obstacles à la rationalisation de l'industrie du raffinage provenant de législations nationales.

7. Il appartient en priorité à l'industrie du raffinage de prendre en compte la dimension communautaire du marché en réalisant des fusions ou joint ventures, dans le respect des règles de concurrence.

8. La Commission devrait continuer à surveiller l'évolution de la situation et à faire rapport au Conseil, assorti, si nécessaire, des propositions appropriées, concernant :

— les tendances dans la Communauté en matière de consommation, de commerce extérieur, de capacités de raffinage et de rentabilité ;

— les développements dans d'autres pays gros consommateurs et exportateurs ;

— les progrès réalisés dans la restructuration, afin de veiller à ce que ni la sécurité de l'approvisionnement ni la libre concurrence ne soient mises en cause ;

— les progrès réalisés dans les États membres concernant la suppression des entraves à la rationalisation ;

— la mise en œuvre de mesures en matière d'environnement et d'émissions dans les différents États membres.

UTILISATION RATIONNELLE DE L'ÉLECTRICITÉ

Lors de sa session du 11 mai 1989, le Conseil a approuvé une décision portant adoption d'un programme d'action communautaire en vue d'améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'électricité.

Ce programme fait suite à la résolution du 15 janvier 1985 adoptée par le Conseil en la matière, et s'inscrit dans la ligne de la résolution du 16 septembre 1986 concernant les objectifs de politique énergétique communautaire pour 1995 qui préconise entre autres une politique rigoureuse d'économie de l'énergie. Cet effort est particulièrement important pour le secteur de l'électricité qui contribue à raison de 35 % à la couverture de la consommation totale d'énergie primaire, la consommation d'électricité correspondant à plus de 17 % de la consommation totale finale d'énergie.

Un autre aspect important est le fait que des économies d'énergie entraînent des économies de matières premières non renouvelables, et en même temps une diminution de la pollution de l'environnement.

Partant de la constatation qu'il existe un potentiel important d'amélioration du rendement de l'électricité, le programme d'action aura le double objectif, dans la mesure où cela se justifie d'un point de vue technique, et, à long terme, économique :

— d'influencer le consommateur d'électricité en faveur de l'utilisation d'appareils et d'équipements à haute performance électrique selon le mode d'utilisation le plus efficace ;

— d'encourager une amélioration accrue de l'efficacité des équipements et appareils électriques ainsi que des procédés utilisant l'énergie électrique.

Les activités susceptibles d'être mises en œuvre au titre du programme d'action concernent :

— l'information des consommateurs,

— l'accès facile aux conseils techniques sur les appareils et équipements les plus performants,

— l'efficacité des appareils et équipements électriques,

— la démonstration des nouveaux appareils,

— les études et autres activités de soutien.

Le recours à la mise en œuvre de l'ensemble de ces activités ou de telles ou telles d'entre elles est fonction de la situation spécifique de chaque État membre au regard de l'objectif communautaire à atteindre tel que défini ci-dessus.

TÉLÉVISION DE HAUTE DÉFINITION (TVHD)

Lors de sa session du 27 avril 1989, le Conseil a adopté à l'unanimité la décision relative à la télévision de haute définition. Cette décision vise à mettre en œuvre une stratégie communautaire destinée, d'une part, à préparer l'introduction coordonnée, à l'échelle européenne, des services opérationnels de télévision de haute définition,

et d'autre part, à promouvoir l'adoption de la proposition européenne comme norme mondiale unique de TVHD.

Cette préparation de l'introduction de TVHD en Europe se fera sur la base d'une très large participation de toutes les parties intéressées, publiques et privées ; notamment de l'industrie et des prestataires de service.

La décision part de la constatation qu'il est urgent d'adopter une norme mondiale unique pour la production et l'échange de programmes et de films TVHD, et que l'industrie européenne a élaboré, dans le cadre d'EUREKA, une proposition adéquate pour une norme de production mondiale unique de ce type. D'ailleurs, un équipement prototype construit selon cette norme a été présenté avec succès, en septembre 1988, à la convention internationale de la radiodiffusion à Brighton.

Le dispositif de la décision fixe les objectifs suivants pour constituer la base de la stratégie globale pour l'introduction des services de télévision haute définition (TVHD) en Europe :

Objectif 1

Mettre tout en œuvre pour que l'industrie européenne développe en temps utile toute la technologie, ainsi que tous les composants et équipements nécessaires pour le lancement des services TVHD.

Objectif 2

Promouvoir l'adoption de la proposition européenne reposant sur les paramètres 1250 lignes, 50 images complètes par seconde selon l'analyse séquentielle ligne par ligne comme norme mondiale unique pour la production et l'échange de programmes TVHD.

Objectif 3

Encourager l'utilisation la plus large possible du système européen TVHD partout dans le monde.

Objectif 4

Promouvoir l'introduction le plus tôt possible — et selon un calendrier adéquat commençant en 1992 — des services TVHD en Europe.

Objectif 5

Mettre tout en œuvre pour que l'industrie européenne du cinéma et de la télévision acquière la capacité, l'expérience et les dimensions requises pour être concurrentielle sur le marché mondial de la TVHD, afin de permettre aux États membres d'apporter leur contribution culturelle propre.

Afin d'atteindre les objectifs susvisés, un plan d'action pour l'introduction de la TVHD sera préparé dans le cadre d'une étroite coordination au niveau communautaire entre la Commission et les États membres, le cas échéant par le biais de mécanismes nationaux, en consultation notamment, avec :

- les diffuseurs terrestres,
- les diffuseurs et distributeurs de programmes de télévision par satellite,
- les exploitants du câble,
- les fabricants d'équipements électroniques professionnels et grand public,
- l'industrie de la télévision et du cinéma,
- les instituts audiovisuels et les instituts techniques d'enseignement supérieur,
- les organisations des consommateurs

de toute la Communauté, et de toute l'Europe, dans le cadre d'une étroite coordination reposant sur la complémentarité avec les acteurs et coordinateurs du projet EUREKA TVHD.

Sur la base des résultats de ces consultations, et sur proposition de la Commission, le Conseil examinera un plan d'action pour l'introduction des services. Ce plan d'action devra également prévoir des mécanismes permettant la participation de pays tiers européens.

RÉSEAU NUMÉRIQUE À INTÉGRATION DE SERVICES (RNIS) DANS LA COMMUNAUTÉ POUR 1992

Lors de sa session du 27 avril 1989, le Conseil est arrivé à un accord quant au fond sur la résolution concernant le renforcement de la coordination pour l'introduction du Réseau Numérique à Intégration de Services (RNIS) dans la Communauté pour 1992, dont le texte provisoire est repris ci-après :

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu la proposition de la Commission,

considérant que la recommandation 86/659/CEE (1) a fourni aux administrations des télécommunications des États membres une orientation pour ce qui est de planifier la mise en œuvre du RNIS et que les plans communiqués démontrent une reconnaissance de l'importance qu'il y a à se conformer au programme proposé dans la recommandation sur la mise en œuvre du RNIS ;

considérant que les administrations des télécommunications ont fait connaître leur intention de renforcer le programme pour la mise en œuvre du RNIS par la signature récente d'un mémorandum d'accord concernant la prestation de services ;

considérant que, dans le Livre vert du 30 juin 1987 (2) et la communication sur la mise en œuvre du Livre vert du 9 février 1988 (3), il a été défini une politique et proposé un plan de mesures visant à la réalisation d'un marché commun dans les télécommunications ;

considérant que la résolution du Conseil du 30 juin 1988 (4) a jeté les bases politiques de la mise en place du marché commun des services et équipements des télécommunications pour 1992 ;

considérant que, dans la communication de la Commission COM (88) 589 du 31 octobre 1988 (5), figure un premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil concernant l'introduction coordonnée du RNIS ;

(1) Recommandation du Conseil concernant l'introduction coordonnée du Réseau Numérique à Intégration des Services (RNIS) dans la Communauté européenne (86/659/CEE du 22 décembre 1986, JO L 382/36).

(2) Vers un marché communautaire dynamique — Livre vert sur le développement du Marché commun des services et équipements des télécommunications (Communication de la Commission, COM (87) 290 du 30 juin 1987).

(3) Vers un marché communautaire compétitif en matière de télécommunications en 1992 — Mise en application du Livre vert sur le développement du Marché commun des services et équipements des télécommunications (Communication de la Commission, COM (88) 48 du 9 février 1988).

(4) Résolution du Conseil relative au développement du Marché commun des services et équipements des télécommunications pour 1992 (COM (88) 336 du 30 juin 1988).

(5) Communication de la Commission concernant la mise en œuvre de la recommandation 86/659/CEE du Conseil sur l'introduction coordonnée du Réseau Numérique à Intégration de Services (RNIS) dans la Communauté européenne — premier rapport annuel d'activité de la Commission au Parlement européen (COM (88) 589, du 31 octobre 1988).



considérant que le RNIS a acquis une bonne crédibilité dans la Communauté auprès des utilisateurs, de l'industrie et des administrations des télécommunications ;

considérant que le RNIS commence dès à présent à tenir sa promesse de devenir progressivement une base nouvelle pour le marché télématique de la Communauté du début de la décennie 1990 ;

considérant qu'en dépit de ces réalisations positives, il faut constater que les principaux objectifs de la recommandation n'ont été atteints qu'en partie ;

considérant que des problèmes importants subsistent en ce qui concerne la normalisation et la poursuite de la coordination pour l'introduction du RNIS et qu'ils doivent être résolus ;

considérant, en particulier, que le mémorandum d'accord concernant la communication mobile pan-européenne existe dès à présent et qu'il doit en être tenu compte pour la future mise en œuvre du RNIS en vue d'assurer l'intégration nécessaire ;

considérant que la Commission a proposé un certain nombre de mesures de manière à remédier aux difficultés actuelles ;

considérant que ces propositions ont été discutées au sein du Groupe des hauts fonctionnaires « Télécommunications » (SOGT) et lors de la réunion informelle des ministres des Télécommunications tenue à Athènes le 5 novembre 1988 ;

considérant que les administrations ou les opérateurs privés agréés dans la Communauté et offrant des services de télécommunications publics sont ci-après dénommés « administrations des télécommunications » ;

RECONNAÎT QU'UNE OCCASION UNIQUE SE PRÉSENTE DE CRÉER LES CONDITIONS POUR :

1. la mise à disposition d'un ensemble suffisant de services compatibles RNIS réellement pan-européens pour 1992, en s'appuyant sur la phase initiale de l'introduction du RNIS,
2. la compatibilité de bout en bout de ces services et la disponibilité de terminaux à bas prix pouvant être connectés au RNIS en place et pouvant fonctionner dans tout État membre sans aucune modification (portabilité des terminaux),
3. l'optimisation de la compétitivité de l'industrie européenne des équipements terminaux, y compris les PABX, et la pleine intégration des régions moins favorisées de la Communauté dans le nouveau RNIS, en prenant des mesures appropriées, conformément au programme STAR ;

CONSIDÈRE QUE LES MESURES SUIVANTES SONT NÉCESSAIRES :

4. accélérer l'établissement, au niveau européen, de spécifications communes, sur la base de normes européennes tenant dûment compte de la normalisation mondiale, pour l'équipement et les interfaces, par la concentration et une bonne utilisation des ressources disponibles dans le cadre du système européen de normalisation et, en particulier, de l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI),
5. Rechercher les modalités permettant aux industriels de contribuer, dans le cadre de la normalisation européenne et aussi rapidement que possible, à la mise au point de normes européennes et de spécifications communes pour les terminaux et les PABX ; ces normes et spécifications devraient permettre d'assurer la compatibilité intégrale et la portabilité des terminaux,
6. sous réserve des procédures de la directive-cadre, lorsqu'elle aura été adoptée, examiner la possibilité d'appliquer au RNIS les aspects pertinents de la fourniture de réseau ouvert (ONP),

7. poursuivre la discussion au niveau européen sur les exigences de la protection de la vie privée des utilisateurs et les exigences en matière de sécurité des communications dans le contexte de la fourniture de nouveaux services, conformément à la résolution du Parlement européen du 12 décembre 1986 sur la recommandation RNIS ;

INVITE LES ADMINISTRATIONS DES TÉLÉCOMMUNICATIONS :

8. à mettre en œuvre le « mémorandum d'accord » conclu entre les administrations des télécommunications (6) pour la fourniture d'au moins une série minimale de services et caractéristiques pan-européens RNIS et pour l'introduction d'un système de signalisation RNIS commun ; ceci devrait tenir compte des règles de concurrence de la Communauté, des progrès réalisés en matière de normes et de l'objectif de la création d'un marché ouvert à l'échelle de la Communauté pour tous les participants au marché des services de télécommunications, et particulièrement des services à valeur ajoutée ; des informations sur la mise en œuvre de ce mémorandum devraient être transmises à la Commission en temps voulu (7),

INVITE LA COMMISSION ET LES ADMINISTRATIONS DES TÉLÉCOMMUNICATIONS :

9. à déployer tous les efforts nécessaires pour renforcer la coordination future pour l'introduction du RNIS dans la Communauté européenne,
10. à intensifier les consultations entre les administrations des télécommunications de tous les États membres sur la mise en œuvre de la prochaine phase du travail de définition et de mise en place du RNIS avec pour objectif la mise à disposition d'une série de services commerciaux pan-européens avant le 31 décembre 1992 ;

INVITE LES ÉTATS MEMBRES :

11. à encourager la mise à disposition des experts nécessaires pour établir des normes européennes appelées à servir de base aux spécifications communes considérées ci-dessus, en particulier dans le cadre de l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI) et à favoriser la création des conditions requises à cet effet, notamment en matière de formation ;

INVITE LA COMMISSION :

12. à engager les directeurs généraux des administrations des télécommunications à participer, le cas échéant, à des rencontres avec la Commission pour discuter des questions et problèmes qui peuvent surgir concernant la mise en place coordonnée du RNIS, en particulier les aspects des services pan-européens,
13. à adresser à l'ETSI des mandats s'ajoutant au programme de travail adopté lorsque cela est nécessaire et approprié pour accélérer la définition de normes européennes appelées à servir de base aux spécifications communes pour le RNIS, en conformité avec les procédures communautaires existantes,

(6) Ouvert à la signature lors de la réunion de la Commission « Télécommunications » de la CEPT qui s'est tenue à Londres, le 6 avril 1989.

(7) Sans préjudice de leur notification prévue par le règlement 17/62.

14. à examiner, sous réserve des procédures de la directive-cadre, lorsqu'elle aura été adoptée, la possibilité d'appliquer au RNIS les aspects pertinents de l'ONP,

15. à évaluer la faisabilité des programmes de recherche et développement conjoints jugés nécessaires pour la mise au point de terminaux communs pour un ou plusieurs services RNIS dans les cadres appropriés,

16. à examiner la possibilité d'intensifier les efforts futurs pour mettre en œuvre le RNIS dans les régions moins favorisées de la Communauté, en tenant compte, notamment, du bilan d'évaluation du programme STAR.

NORMALISATION EN TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS LE CADRE DE LA NORMALISATION COMMUNAUTAIRE — ETSI

Lors de sa session du 27 avril 1989, le Conseil a arrêté la résolution concernant la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications dont le texte est repris ci-dessous :

LE CONSEIL INVITE :

— Les États membres :

à procéder sans délai à la désignation des organismes de normalisation nationaux participant aux procédures d'adoption de normes de l'ETSI (European Telecommunication Standard Institute), dans la mesure où ils ne l'ont pas encore fait jusqu'à présent ;

— l'ETSI et le CEN/Cenelec (Comité européen de normalisation - Comité européen de normalisation électrotechnique) :

a) à conclure rapidement un accord de coopération dans le cadre de l'ITSIC (Information Technology Steering Committee) ;

b) à se rapprocher en vue d'évaluer l'opportunité de la formation d'une organisation européenne unique de normalisation dans laquelle chacun des organismes de normalisation actuels conserverait son individualité ;

— les administrations, les opérateurs de réseau public, les firmes industrielles, les instituts de recherche et les utilisateurs membres de l'ETSI :

a) à mettre à la disposition de l'ETSI les experts nécessaires à l'exécution de son programme de travail ;

b) à veiller à ce que les travaux de prénormalisation et de normalisation dans un domaine donné soient menés au niveau commun le plus tôt possible ;

— La Commission :

a) à contribuer au développement cohérent de l'ETSI et à lui apporter son soutien, en particulier dans la programmation de ses travaux en liaison avec les besoins de la politique communautaire des télécommunications ;

b) à lui faire rapport périodiquement, autant que de besoin, sur le fonctionnement et l'avancement des travaux de l'ETSI.

LE TÉLÉ-APPEL EN EUROPE : LES « BIP-BIP » SANS FRONTIÈRES EN 1992

En janvier 1992 au plus tard, un système harmonisé de télé-appel — mieux connu du grand public sous le terme de « bip-bip » — devrait être mis en place en Europe.

Ce système de télé-appel, baptisé ERMES (European Radio Messaging System) débordera largement du cadre géographique de l'actuelle Communauté à Douze. Il fonctionnera à l'aide d'appareils de réception d'un format facile (format de poche) et peu coûteux, dont les prix se situeront dans une fourchette de 100 ECU pour un simple appareil à tonalité à 300 ECU pour un appareil plus sophistiqué pouvant recevoir des messages composés de plusieurs centaines de caractères.

Tel est le sens d'une double proposition que vient d'adopter (avril 1989) la Commission européenne et qu'elle soumettra aux douze gouvernements ainsi qu'au Parlement européen dans les plus brefs délais.

D'une part la Commission propose aux Douze d'adopter une recommandation qui fixe le calendrier suivant pour ERMES :

- janvier 1992 : démarrage du service harmonisé ;
- janvier 1993 : couverture à 30 % au moins de la population ;
- janvier 1994 : couverture à 60 % au moins de la population ;
- janvier 1995 : couverture à 80 % au moins de la population.

En outre la Commission souhaite que les Douze adoptent une directive qui réserve suffisamment de fréquences radio communes indispensables pour le bon fonctionnement du système. A cet effet elle demande au Douze — et par extension aux partenaires européens intéressés — de réserver une bande de fréquence spécifique de 169,4 à 169,8 MHz, identifiée comme adéquate par la CEPT (Conférence Européenne des Postes et Télégraphes).

Par le biais de la CEPT d'ailleurs, les administrations concernées en Europe soutenues par les industriels européens, ont l'intention de faire adopter, au niveau mondial, un nouveau code normalisé pour le télé-appel, code qui permettra une méthode de signalisation plus rapide et plus étendue, incluant notamment des services.

Mettre fin à la fragmentation du marché européen

Le système ERMES mettra fin à la fragmentation du marché européen et permettra de réduire les coûts des récepteurs de télé-appel. Actuellement, les prix de vente des appareils les plus simples de télé-appel, à savoir les récepteurs à tonalité, varient de 106 ECU à 776 ECU en Europe (EUR 12 + AELE) tandis que les prix des appareils pouvant recevoir des messages varient de 214 ECU à 720 ECU.

Le développement non coordonné du télé-appel, la multiplicité de systèmes incompatibles et la fragmentation du marché en Europe, font que, en Europe, moins de 1 % de la population active européenne (Communauté + AELE) utilise un système de télé-appel contre près de 5 % au Japon et plus de 6,5 % aux États-Unis.

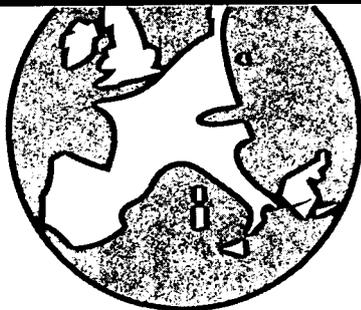
Selon une étude récente réalisée pour le compte de la Commission européenne, ERMES permettrait de faire passer le marché annuel de récepteurs de télé-appel pan-européen de 115 millions d'ECU en 1988 à 415 millions d'ECU en 1995. Le nombre d'appareils passerait quant à lui de 1,3 million d'unités en 1987 à quelque 13 millions en l'an 2000.

Le potentiel des revenus annuels pour les exploitants du « bip-bip » européen, sur la base des prix actuels et des prévisions de marché, devrait passer de 748 millions d'ECU en 1988 à 5,7 milliards d'ECU en l'an 2000.

Sans une action au niveau européen, estime la Commission européenne, les perspectives d'une introduction unifiée et en temps opportuns des systèmes ERMES, ne sont pas favorables.

C'est que le télé-appel a atteint des stades de développement très différents parmi les Douze.

A défaut d'une action conjointe, ERMES serait introduit de façon disparate, selon un calendrier différent, dans la Communauté :



- 1991/1992 : Danemark, Royaume-Uni, Espagne ;
- 1992 : France ;
- 1992/1993 : Pays-Bas ;
- 1993/1994 : RFA, Belgique ;
- 1995 : Italie, Grèce.

L'une des raisons qui expliquent que certains pays de la Communauté prévoient l'introduction d'ERMES entre 1993 et 1995 et non pas en 1991/1992, est l'introduction à l'heure actuelle de systèmes intermédiaires fonctionnant dans la bande UHF des 466 MHz.

Toutefois si l'on en juge par l'expérience acquise dans certains pays de la Communauté (au Royaume-Uni surtout), ce canal UHF sera saturé avant 1991.

« L'EUROPE CONTRE LE CANCER » ET LA PUBLICITÉ DES PRODUITS DU TABAC

« Chaque année », a déclaré Mme Papandréou, membre de la Commission, « 440 000 citoyens de la Communauté européenne meurent à cause de maladies provoquées par le tabagisme, la moitié de ceux-ci suite à un cancer. Il faut relever le défi et protéger nos concitoyens, en particulier, ceux qui sont les plus vulnérables, nos jeunes ».

La Commission européenne vient d'adopter (mars 1989) sur proposition de Mme Papandréou, Commissaire aux Affaires sociales, un projet de directive qui vise à harmoniser avant le 31 décembre 1992 les législations des États membres qui limitent la publicité par voie de presse et d'affiches en faveur des produits du tabac.

Cette directive a un *double objectif* :

— Sur la toile de fond de l'« Année européenne de l'information sur le cancer », elle s'inscrit dans le cadre du programme « L'Europe contre le cancer ».

— D'autre part, l'élimination, d'ici à 1992, de toutes les barrières aux échanges impose que soient harmonisées les dispositions nationales concernant la publicité des produits du tabac par voie de presse et d'affiches. Cette élimination permettra d'assurer la libre circulation de la publicité en faveur des produits du tabac sous les formes visées par la directive proposée et d'éviter les distorsions de concurrence entre la publicité par voie de presse et celle par voie d'affiches. La proposition s'inspire aussi des dispositions de l'Acte unique qui stipule que « la Commission, dans ses propositions en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé ».

Quels avertissements doivent apparaître dans la publicité ?

Vu l'état actuel des législations dans la plupart des États membres, la Commission européenne constate qu'il n'est pas possible d'imposer, à ce stade, une interdiction pure et simple de la publicité en faveur des produits du tabac par voie de presse et d'affiches. La présente directive, qui introduit une harmonisation partielle, s'inspire du modèle le plus avancé en matière de publicité autorisée, à savoir celui de l'Irlande. Il est évident que les États membres peuvent interdire la publicité en faveur des produits du tabac par voie de presse ou d'affiches. Mais s'ils l'autorisent, celle-ci doit correspondre aux règles suivantes :

a) *Toute publicité en faveur d'un produit du tabac doit contenir le message clair qu'il existe un danger pour la santé*

— la publicité en faveur des produits du tabac autres que les cigarettes doit porter l'avertissement général « le tabac nuit gravement à la santé » ;

— la publicité en faveur des cigarettes doit porter des avertissements spécifiques, qui peuvent être choisis d'une liste, mais qui doivent inclure obligatoirement un des deux messages suivants :

« Fumer provoque le cancer » et « Fumer provoque des maladies cardio-vasculaires ».

Le texte des avertissements doit couvrir au moins 10 % de la surface totale de l'encart publicitaire.

b) *Le message publicitaire est limité à la seule présentation de l'emballage des produits du tabac*

Cette présentation peut être accompagnée éventuellement de données caractéristiques du produit, mais la teneur en goudron doit être clairement indiquée.

c) *La publicité en faveur des produits du tabac dans les publications pour les jeunes de moins de 18 ans est interdite*

Il s'agit en effet de la catégorie la plus vulnérable par des messages publicitaires qui associe le plus facilement la consommation des produits du tabac avec le succès professionnel, l'aventure et la liberté.

d) *La publicité indirecte par voie de presse et d'affiches est interdite*

L'interdiction concerne toute publicité qui, bien que ne mentionnant pas directement le produit du tabac se réfère à un emblème, symbole ou autre élément distinctif, principalement utilisé pour des produits de tabac (par exemple, sur des chaussures, des vêtements, etc.).

Tous ces avertissements ont pour but d'éviter une publicité tendancieuse et d'avertir clairement les fumeurs sur les risques qu'ils courent. Ainsi la Commission contribue aussi à l'« Année européenne de l'information sur le cancer ». Il faut rappeler à cet égard les propositions de la Commission déjà présentées au Conseil en matière de lutte contre le tabagisme, (deux propositions de directives concernant « l'étiquetage des produits du tabac » et « la teneur maximale en goudron des cigarettes », présentées en janvier 1988, ainsi que la proposition de recommandation sur « l'interdiction de fumer dans les lieux publics » présentée en décembre 1988).

Enfin, la directive que la Commission vient de proposer complète l'interdiction de la publicité radio-télévisée en faveur du tabac, prévue dans la proposition de directive concernant l'exercice d'activités de radiodiffusion (présentée en 1988).

III. — Relations extérieures

RELATIONS AVEC LA ROUMANIE DÉCLARATION DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION

— Lors de la réunion de ce jour (24 avril 1989) du Conseil « Affaires générales », la Communauté et ses États membres ont réitéré les vives préoccupations qu'ils éprouvent du fait que le gouvernement roumain continue à ne pas respecter ses engagements au titre du processus d'Helsinki, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

— Il a dès lors été convenu de suspendre les négociations entre la Communauté et la Roumanie en vue d'un accord de commerce et de coopération commerciale et économique.

— Il a également été convenu de suivre cette question dans le but d'envisager d'autres mesures si la situation en Roumanie et les relations de la CEE et de ses États membres avec le gouvernement roumain continuaient à se détériorer. Les négociations ne pourraient être reprises que si l'on disposait de preuves manifestes que la situation s'est améliorée d'une manière significative en Roumanie en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et le respect des engagements contractés par ce pays dans le cadre du processus d'Helsinki.

— Ces décisions seront officiellement communiquées au gouvernement roumain.

COOPÉRATION ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

Suite à une initiative de la délégation belge, le Conseil a procédé, lors de sa session du 24 avril 1989, à un large échange de vues sur les relations avec les pays de l'Europe de l'Est au cours duquel il a notamment souligné la nécessité de mieux assurer à l'égard de ces pays une approche globale, cohérente et dynamique.

Il a adopté à cet effet certaines conclusions dont les éléments essentiels sont les suivants :

— Le Conseil a noté avec intérêt que les réformes politiques et économiques se poursuivent dans plusieurs pays de l'Europe de l'Est de façon différenciée, et que le processus de normalisation des relations avec la Communauté européenne se poursuit de façon satisfaisante.

La Communauté et ses États membres continueront à réagir de façon constructive et à jouer un rôle actif dans les relations Est-Ouest.

Le Conseil poursuivra activement les travaux concernant les accords en vigueur ou à négocier avec les pays de l'Est en tenant compte de la spécificité et des caractéristiques propres de chaque cas.

— La coopération que la Communauté est en train d'établir avec les pays de l'Europe de l'Est doit être complémentaire à celle de ses États membres, ne doit pas s'y substituer mais lui apporter une nouvelle dimension et constituer le reflet du présent et du futur de la Communauté. Une approche constructive devra permettre de favoriser la complémentarité des actions des États membres et de la Communauté afin de défendre au mieux leurs intérêts.

Comme le Conseil européen l'a souligné dans sa déclaration de Rhodes sur le rôle international de la Communauté européenne (paragraphe 6), l'objectif d'une plus grande cohérence des politiques de la Communauté d'une part et de celles convenues au sein de la Coopération politique d'autre part, est reconnu comme particulièrement opportun en ce qui concerne les relations avec les pays de l'Europe de l'Est.

— Le Conseil a également souligné la nécessité d'une meilleure coordination des politiques de coopération économique des États membres et de la Communauté à l'égard des pays de l'Est et d'une plus grande transparence et cohérence des politiques suivies par les États membres en matière de crédits à l'exportation à l'égard de ces pays. En outre, il conviendra de renforcer la présence active de la Communauté dans les pays de l'Europe de l'Est, notamment par des initiatives communautaires en faveur des opérateurs économiques.

— S'agissant des différentes conférences prévues dans le document final de la CSCE de Vienne, le Conseil confirme qu'il est en faveur d'une participation active de la Communauté à ces conférences pour les sujets de compétence communautaire. Le Conseil prendra les décisions nécessaires à cet effet suffisamment tôt avant la Conférence de Sofia sur l'environnement (16 octobre/3 novembre 1989).

URUGUAY ROUND — EXAMEN À MI-PARCOURS — CONCLUSIONS DU CONSEIL

Lors de sa session du 24 avril 1989, le Conseil a entendu un exposé de la Commission sur les résultats de l'examen à mi-parcours commencé à Montréal en décembre 1988 et terminé à Genève le 8 avril 1989 par l'adoption des « cadres de négociation » couvrant tous les secteurs de négociation de l'Uruguay Round.

Il constate que l'examen à mi-parcours a rempli sa fonction, qui était de dresser le bilan du travail accompli et de définir des bases communes en vue de relancer de façon dynamique les négociations multilatérales de l'Uruguay Round.

Le Conseil a rappelé l'importance qu'il attache à la réussite des négociations commerciales multilatérales du GATT.

Il a formulé une appréciation globale positive sur les résultats obtenus.

Le Conseil fait sienne la déclaration faite au nom de la Communauté par la Commission au Comité des Négociations commerciales du GATT.

En ce qui concerne plus particulièrement le secteur textile, le Conseil rappelle les conclusions qu'il a adoptées lors de sa session du 22 novembre 1988. Il confirme que l'intégration du commerce des textiles et de l'habillement dans le GATT, conformément à la Déclaration de Punta del Este, doit se faire progressivement et sur la base de règles et disciplines renforcées. Les objectifs de la négociation, sur la base du processus d'intégration, devront être les suivants : ouverture généralisée des marchés de tous les pays participant au commerce textile/habillement : égalisation des conditions de concurrence (subventions, dumping, contrefaçons,...) ; mise en œuvre d'un mécanisme de sauvegarde transitoire adapté au commerce textile/habillement.

Le Conseil invite la Commission à approfondir, en consultation avec le Comité spécial de l'article 113, tous les sujets de négociation et à présenter de nouvelles contributions écrites, en tenant compte du programme de travail exprimé par les textes agréés lors de l'examen à mi-parcours, ceci conformément aux objectifs et orientations définies par le Conseil et en pleine conscience des droits et intérêts légitimes de tous les participants, en particulier des PVD les moins avancés.

Le Conseil se propose de faire régulièrement le point à son niveau de l'évolution des négociations, sur base, lorsque cela s'avère opportun, de documents présentés par la Commission.

Se référant à ses conclusions du 13 décembre 1988, le Conseil rappelle qu'il est appelé à examiner, sur la base d'un rapport annuel de la Commission, les aspects industriels de la politique menée vis-à-vis du secteur textile. Lors de cet examen il prendra notamment en compte :

— le fait que le secteur textile représente une part essentielle de l'activité économique de certains États membres et de certaines régions de la Communauté ;

— le difficile processus de restructuration dans lequel le secteur textile est engagé ;

— le lien qui existe entre la situation du secteur textile et la politique commerciale de la Communauté et notamment les négociations de l'Uruguay Round.

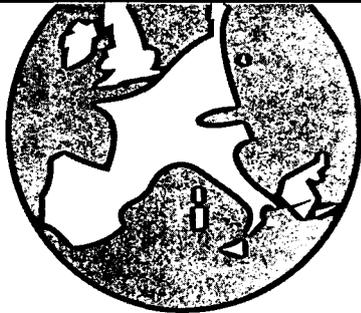
Le Conseil et la Commission reconnaissent que le succès du processus de restructuration de l'industrie textile poursuivi par certains États membres et appelé à s'intensifier, ne doit pas être mis en péril. A l'invitation du Conseil, la Commission s'engage à surveiller étroitement l'évolution et à soumettre, à la lumière de cette évolution, des propositions appropriées visant notamment les régions particulièrement dépendantes du secteur textile.

COOPÉRATION CEE-MAROC

Le Conseil de coopération CEE-Maroc a tenu sa 2^e session en date du 24 avril 1989 à Luxembourg.

La présidence de cette session a été exercée par M. Abdellatif Filali, ministre des Affaires étrangères du Royaume du Maroc et président de la délégation marocaine.

La délégation de la Communauté a été conduite par M. Francisco Fernandez Ordoñez, ministre des Affaires étrangères du Royaume d'Espagne et président en exercice du Conseil des Communautés européennes.



La Commission a été représentée par M. Abel Matutes, membre et la Banque européenne d'Investissement par M. Alain Prate, vice-président.

La session a mis en évidence le cadre nouveau dans lequel se situent les relations privilégiées et amicales entre la Communauté et le Maroc, à savoir l'élargissement de la Communauté ainsi que la signature, en mai 1988 à Rabat, de différents protocoles d'adaptation à l'Accord et d'un important Accord sur les relations en matière de pêches maritimes.

Elle a permis de faire le bilan des relations privilégiées entre la Communauté et le Maroc.

Une importance particulière a été consacrée aux possibilités futures d'une coopération étendue et intensifiée visant à renforcer le tissu économique entre la Communauté et le Maroc.

En outre, la session du Conseil de coopération a été l'occasion de souligner que la signature du Traité constitutif de l'Union du Maghreb Arabe représente un pas de portée historique pour les peuples du Maghreb, qui devrait permettre un développement mutuellement avantageux des relations entre la Communauté et le Maghreb. De l'avis général, cette nouvelle dimension maghrébine ne pourra qu'enrichir et compléter les relations entre la Communauté et le Maroc sans affecter leur spécificité.

BIBLIOGRAPHIE

□ A. MATTERA, *Le marché unique européen, ses règles, son fonctionnement*, Paris, éd. Jupiter, 1989, 598 pages.

Est-il besoin de présenter M. Alfonso Mattera, chef de division à la direction générale du Marché intérieur et des Affaires industrielles de la Commission. Nos lecteurs l'ont apprécié déjà, plusieurs fois. L'ouvrage sous revue a pour objet de présenter l'achèvement du marché intérieur d'ici la fin de 1992. Autant cet achèvement est ambitieux, autant il devrait être porteur de progrès. Suivons-le à travers cinq parties, vingt-sept chapitres.

La première partie est consacrée aux objectifs et instruments du Marché commun et rappelle d'abord ses notions de base : libre circulation des marchandises, union douanière, Marché commun, produits originaires..., ainsi que les méthodes de réalisation prévues au Traité. Elle évoque ensuite les obstacles à éliminer, la prévention de nouveaux obstacles et le contrôle du respect par les États membres de ce non-établissement. Un dernier chapitre se rapporte aux opérations d'harmonisation au niveau communautaire avec l'analyse des nouvelles méthodes d'harmonisation et des assouplissements institutionnels pour les réaliser.

La deuxième partie — nous serions tentés de taquiner l'auteur, tant c'est son fief — il n'y consacre pas moins de treize chapitres — est consacrée à l'étude des barrières techniques et douanières et des obstacles non tarifaires. Il descend du général au particulier, de l'abstrait, du conceptuel au spécifique. Quelques concepts comme celui de néo-protectionnisme, de cloisonnement des marchés, l'inconvénient de la non-Europe, puis celui des mesures d'effet équivalent et leur définition par la Commission et la Cour de justice. Un chapitre est consacré aux réglementations techniques nationales avec la triple offensive à leur égard qui a consisté en celle de la Cour de justice avec l'arrêt *Cassis de Dijon* suivi d'une demi-douzaine d'autres arrêts et ayant amené à rendre sans effet la disparité des réglementations à l'égard des produits légalement mis sur le marché dans un autre État membre, celle de la reconnaissance mutuelle des agréments nationaux et autres équivalences, celle de l'harmonisation de diverses réglementations techniques et alimentaires. Autre chapitre, les barrières douanières avec l'apparition d'une réglementation et d'un territoire douaniers communautaires et la disparition progressive des dédouanement et contrôle aux frontières. Les marchés publics de fournitures et de travaux. Les restrictions résultant des prix, des marges de commercialisation, de hausses et de contrôle des prix. Les dénominations d'origine, indications de provenance, le marquage obligatoire de l'origine des produits. Les restrictions résultant des règles de propriété intellectuelle, brevets, marques... Celles résultant de campagnes incitant à acheter national et les effets des campagnes publicitaires. L'octroi d'aides par les États. Le problème des importations dites parallèles en ce qu'il peut permettre une régulation des marchés. Les restrictions à l'exportation.

La troisième partie analyse les barrières monétaires ou celles résultant de la non-liberté de circulation des capitaux et des moyens de paiement.

La quatrième partie est consacrée aux dérogations et clauses de sauvegarde soit qu'il s'agisse de la règle dérogatoire générale à la libre circulation des marchandises contenues dans l'article 36 du Traité (ordre public, sécurité...) ou pour le commerce des produits militaires, soit qu'il s'agisse de dérogations macro-économiques liées aux retards d'une politique commerciale commune ou de dif-



ficultés de balance de paiement ou encore de secteurs économiques en difficultés.

La cinquième partie se rapporte aux actions d'information et de transparence des marchés et aux procédures juridictionnelles en faveur des opérateurs ou encore à la disposition des institutions.

On voit la richesse du contenu de l'œuvre de M. Mattered. Sans doute son travail est-il éphémère et chaque jour devrait-il être mis à jour, mais, par son omniprésence des solutions, il constitue le manuel grâce auquel toutes les difficultés relatives à la libre circulation peuvent être étudiées. C'est le bréviaire de la réalisation du marché unique, indispensable à l'opérateur économique et à son conseiller juridique ainsi bien évidemment qu'au chercheur.

□ D. BERLIN, **Droit fiscal communautaire**, Paris, PUF, 1988, 410 pages.

Contenu

Définition et objet de la matière, spécificité de celle-ci, existence de prélèvements fiscaux communautaires et nationaux, harmonisation fiscale au sein de la Communauté.

I. Les contrôles communautaires des droits fiscaux nationaux, Contrôle par son objet : la fiscalité des échanges entre Etats membres ; interdiction des discriminations et de tout protectionnisme fiscal (article 95 CEE) — Contrôle par son but : neutralité de l'impôt sur la construction communautaire.

II. L'élaboration d'un droit communautaire de la fiscalité. Le droit au service de la libération des échanges : fiscalité générale, TVA (un système commun, des règles communes d'assiette, l'élimination des frontières fiscales), Accises (tabac, alcools, huiles minérales) — Le droit au service de la neutralité de l'impôt sur la concurrence, notamment recherche de la neutralité fiscale sur la structure et les activités des sociétés commerciales.

Observations

Pendant longtemps, le droit fiscal communautaire a été spécialement nourri par la Cour de Justice de Luxembourg, ceci explique l'abondance de la jurisprudence invoquée dans la 1^{re} partie et la place moins abondante qu'occupait sinon la Commission du moins le Conseil des ministres. Avec les premiers résultats que trente années de Marché commun n'ont pas manqué de réaliser et l'accélération recherchée dans la réalisation d'un marché intérieur en 1993, le processus communautaire normatif doit prendre une place grandissante.

Nous avons examiné d'une manière approfondie le droit à la fiscalité générale des échanges, c'est-à-dire l'établissement d'un régime communautaire de TVA. Il y avait en 1987, sur le chantier, une vingtaine de directives communautaires de rapprochement et d'harmonisation des systèmes. En 1987, dans la foulée des efforts en vue d'un marché unique intégré, la Commission a frappé un grand coup avec ses propositions d'élimination des frontières fiscales. La matière était mouvante et politiquement délicate. Plusieurs années seront nécessaires à la réalisation du projet, lequel serait attaqué de toutes parts, pour des raisons politiques, financières, économiques... En vingt-deux pages, avec excellence, l'auteur décrit le système de l'élimination des frontières fiscales proposé, l'analyse et indique les critiques reçues et les systèmes autres que celui proposé. La querelle n'est pas close mais le travail de

M. Berlin permettra de jalonner la discussion, de s'y retrouver au fur et à mesure. C'est dire son utilité.

□ E. ESTIENNE-HENROTTE, **L'application des règles générales du Traité de Rome au transport aérien**, Bruxelles, Institut d'études européennes, 1988, 450 p. avec une préface de M. J. Naveau et un avant-propos de M.-G. Vandersanden.

Contenu

I. L'applicabilité des règles générales du Traité de Rome aux transports aériens : le transport aérien communautaire dans ses rapports avec la réglementation internationale du transport aérien : le transport aérien communautaire dans ses rapports avec le Traité de Rome ; les conséquences de l'application des règles générales du Traité de Rome au transport aérien.

II. Les conditions d'application des règles générales du Traité de Rome au transport aérien : les obstacles propres au transport aérien communautaire ; les contraintes externes pesant sur le transport aérien communautaire ; la déréglementation américaine et ses conséquences en Europe.

III. La réalité de l'application des règles générales du Traité de Rome au transport aérien et ses perspectives : les étapes de l'action communautaire ; le contenu de l'action communautaire ; les perspectives d'intégration.

Plus de trente annexes, textes de règlements, de memoranda...

Observations

Deux dates du passé jalonnent l'application du Traité de Rome au transport aérien communautaire : l'arrêt du 4 avril 1974 de la Cour de Justice de Luxembourg ayant tranché le nœud gordien de l'applicabilité du Traité et l'adoption de décembre 1987 à juillet 1988 de sept directives et règlements sur quelques premières questions fondamentales de ce transport. L'auteur ne cache toutefois pas les réticences nationales à une libération intracommunautaire du transport aérien et combien celle-ci sera difficile à réaliser pour 1993. L'ouvrage est très bien documenté, ses analyses précises et sérieuses, ses synthèses un peu arides.

□ **Transfert des contrats de travail et cession d'entreprise, la directive européenne et les droits belge, français et allemand** par Véronique Bertrand, Bruxelles, Bruylant (Collection Droit social) 1988, 185 pages.

En cas de cession d'entreprises, une directive communautaire, s'inspirant des solutions en vigueur dans divers Etats membres, mais progressant sur celles-ci, a introduit la règle du transfert des contrats de travail en limitant ainsi le pouvoir de licenciement du nouvel employeur. Il s'agit de la directive 77/87 du 14 février 1977 qui prévoit au surplus d'autres dispositions comme le maintien des organes représentatifs et leur consultation. Cette directive est une directive d'harmonisation des législations dont sont destinataires tous les Etats membres.

En étudiant la question dans trois Etats membres, dont un ignorait la question alors que les deux autres la traitaient différemment, l'auteur, après avoir analysé le contenu de la directive, examine comment ces trois Etats membres l'appliquent et conclut en relevant l'objectif de stabilité de l'emploi qui en a été atteint. L'ouvrage est très pratique par l'ensemble d'interrogations qu'il pose et qu'il éclaire de développements jurisprudentiels et doctrinaux.

Daniel VIGNES

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

UN DOSSIER COMPLET SUR LA CONSTRUCTION DE

L'EUROPE INDUSTRIELLE.

*Le numéro spécial des Annales des Mines,
« les entreprises face à la
construction européenne »,
en 30 articles :*
— offre un « guide Michelin »
des institutions de Bruxelles
(comment les directives
de la C.E.E.
interviennent-elles
dans la vie des entreprises ?) ;
— dresse un inventaire des
stratégies développées
par les industriels
pour s'adapter aux
règles du jeu de 1993 ;

*au jeu de la
normalisation
européenne ?
Mon secteur
industriel
est-il bien
organisé
pour
faire du
« lobbying »
à Bruxelles ? Les
réglementations
anti-dumping
de la C.E.E.
peuvent-elles
arrêter les
marchandises
asiatiques*

*à bas
prix ?*

— dévoile les enjeux économiques
dissimulés derrière les
affrontements sur la
construction de l'Europe.

Quatre chapitres :
— histoire et fonctionnement
des institutions européennes ;
— les instruments
de l'Europe
industrielle ;
— les entreprises
face à l'Europe ;
— les enjeux
de l'Europe
industrielle.

DES AUTEURS DE RENOM

• M. RIGAL, D.G.-I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire
• M. LOVERGNE, D.G.-A. Commission des Communautés Européennes • M. LAVENIR, Inspection générale des Finances • M. LECOQ, D.G.I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. GAUVIN, D.S.C.R., Ministère des Transports
• M. DE WARENGHIEN, D.G.I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. CADIOU, programme Esprit • M. LANGLAIS, D.G. - XVI. Commissions des Communautés Européennes. • Mme BARBIER, Annales des Mines • Entrevue avec M. PITON, ancien conseiller Technique du Ministre du Commerce Extérieur
• Mme NICOLAS, AFNOR • M. BREGUET, Président-Directeur général d'Asea Brown Boveri-France • M. PECQUEUR, Président de la S.N.E.A. • M. LONGIN, Directeur « Public-affaires », Monsanto • M. APPERT, Directeur de T.R.T.-Philips
• M. GUTIERREZ-ESCUADERO, Directeur de Repsol Bruxelles • Docteur Peter HERR, Directeur adjoint d'Hoffman La Roche • M. LABADENS, Directeur de la Communication Sacilor M. CRESPIY Cabinet du ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. DERVELOY, Président de PROUVOST S.A. • M. ZEIDLER, Vice-Président d'Alcatel N.V. • M. JOURDAN, Délégué général de la F.C.S. des minerais et métaux non ferreux • Mme LONDEZ, Président-Directeur général de Londez Conseil
• M. MORAWITZ, Directeur au Ministère de R.F.A., interrogé par M. MARTMAN, ancien directeur à la Commission des Communautés Européennes • M. SAGLIO, Conseiller du Ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. AYRAL, D.G.-III, Commission des communautés européennes • M. PRINGUET, ancien D.I.A.A., Ministère de l'Agriculture • M. MOREAU-DESFARGES, I.F.R.I.

ANNALES DES MINES

Prix 135 F T.T.C.

Janvier 1989
numéro spécial

LES RESTRUCTURATIONS

droit du travail

protection sociale

DROIT SOCIAL : 3 rue Soufflot - 75005 PARIS
Téléphone : (1) 46 34 10 30 - Télécopieur (1) 46 34 55 83

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