

CHRONIQUES — KRONIEKEN — CHRONICLES

L'EXECUTIF ET LE LEGISLATIF BELGES ET L'INTEGRATION EUROPEENNE

Session parlementaire 1968-1969

Chronique par

Jean-Victor LOUIS

Chargé de cours à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université de Bruxelles*

En raison de l'importance croissante et de la spécificité de la matière, la Direction de la Revue a décidé qu'une chronique particulière serait désormais consacrée à l'action du gouvernement et du Parlement belges dans le domaine de l'intégration européenne, c'est-à-dire en rapport avec les Communautés.

Nous avons conservé la présentation par verbo et l'ordre alphabétique adoptés dans la chronique générale. Les données sont numérotées de façon continue, les chiffres de la chronique « européenne » étant précédés de la lettre « E ». Les renvois faits à des numéros sans lettre invitent le lecteur à se reporter à la chronique générale.

Nous rappelons que ce relevé se limite aux aspects juridiques des questions évoquées et nous serions reconnaissant au lecteur de toute réflexion ou suggestion relatives à cette chronique, à bien des égards, expérimentale.

*
**

E1. ACCORDS D'ASSOCIATION. — 1. Conclusion. — Participation des Etats membres. — Accord mixte. — 2. Organes de l'Association.

M. Glinne (P.S.B.) a posé au ministre des Affaires étrangères une question en huit points relative notamment à l'incidence de la conclusion d'accords avec le Maghreb sur les négociations futures avec Israël. Il a été sur ce point rassuré par le ministre qui a affirmé le souci du gouvernement belge « de voir la Communauté établir des relations équilibrées avec les pays du bassin méditerranéen ». Le membre de la Chambre des représentants s'est aussi enquis de la procédure suivie lors de la conclusion des accords d'association et de la structure institutionnelle créée par ces accords :

* L'auteur remercie vivement M. Vincineau, chargé de recherches au Centre de droit international, qui a dépouillé les documents officiels et classé les éléments ainsi recueillis.

« 5° Les accords négociés avec la Tunisie et le Maroc seront mis en vigueur, dit-on, sans passer par la ratification des Parlements nationaux de l'Europe des Six. Une telle procédure a parfois été suggérée par le Parlement européen. Est-il possible de connaître, cependant, s'il existe des précédents en ce sens ? Les accords conclus avec les Etats de l'Est africain ont été soumis à la ratification des Parlements nationaux : quels sont les éléments techniques qui justifieraient la différence qui serait faite entre la procédure retenue pour les accords d'Arusha¹ et celle envisagée pour le Maghreb, en plus du désir légitime d'agir rapidement ? Comment le Parlement belge sera-t-il saisi ou consulté ?

6° Le projet d'accord avec la Tunisie et le Maroc, de nouveau à la différence de ce qui s'est fait pour la convention d'Arusha, ne prévoit pas la mise en place d'un organe parlementaire chargé de contrôler l'exécution de l'association. Cette omission est-elle due à l'état particulier du régime intérieur marocain, bien connu depuis l'affaire Ben Barka, ou procède-t-elle d'une autre cause ? Le gouvernement belge n'est-il pas disposé à préserver l'avenir — pour le moins — en favorisant sur ce point la modification rapide du projet d'accord ? »

M. Harmel a répondu sur ces deux points :

« 5° Il est exact que les accords conclus entre la Communauté économique européenne, le Maroc et la Tunisie, entreront en vigueur sans être approuvés par les Parlements des Etats membres, alors que l'approbation parlementaire est sollicitée en ce qui concerne l'Accord d'Arusha signé avec les pays de l'Est africain.

Le fait d'appliquer une procédure différente provient de ce que le contenu des accords précités n'est pas identique.

L'Accord d'Arusha est un accord d'association conclu, d'une part, par la Communauté et les Etats membres et, d'autre part, par les Etats de l'Est africain. Il comporte, en plus de son Titre premier relatif aux échanges commerciaux, des dispositions relatives au droit d'établissement, aux paiements et capitaux et crée des institutions disposant d'un pouvoir de décision pour l'ensemble de ces dispositions.

La signature par les Etats membres, en tant que parties contractantes, et le fait que le contenu de l'accord dépasse les compétences reconnues par le traité de Rome aux organes de la Communauté, ont rendu l'approbation parlementaire nécessaire.

Par contre, les accords passés avec les pays du Maghreb portent uniquement sur les échanges commerciaux et leur contenu n'excède donc pas les compétences des organes de la Communauté. Ayant, pour ces motifs, été conclus uniquement entre la Communauté et les pays du Maghreb, ils ne doivent pas être ratifiés par les Etats membres.

6° Les raisons pour lesquelles il n'est pas prévu d'organe parlementaire dans les accords conclus avec les pays du Maghreb sont essentiellement les mêmes que celles exposées dans la réponse à la question n° 5.

Le contenu et la forme de ces accords ne permettent pas de concevoir la mise en place d'un organe parlementaire.

Il faut d'ailleurs remarquer que l'accord d'Arusha ne prévoit pas la création d'un tel organe pour contrôler l'exécution de l'association, mais stipule uniquement, en son article 28, que « les Parties contractantes facilitent les contacts qui pourraient avoir lieu entre, d'une part l'Assemblée parlementaire européenne et d'autre part,

¹ En français, il eût fallu écrire : « Aroucha » ; en anglais, la forme correcte est : « Arusha ».

les Parlements des Etats partenaires de la Communauté de l'Afrique de l'Est et l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est. »

(*Bull. O.R.*, 1968-1969, n° 23, 6 mai 1969.)

Le ministre justifie la différence entre la procédure de conclusion suivie pour les accords avec les Etats du Maghreb d'une part, et celle qui a été adoptée pour l'accord d'Arusha, d'autre part, en soulignant que dans le premier cas les accords ne portent que sur des échanges commerciaux alors que dans le second l'accord conclu avec les Etats de l'Est africain porte, en outre, sur le droit d'établissement, les paiements et les capitaux et crée des institutions disposant d'un pouvoir de décision. Le contenu plus large de l'accord d'Arusha — dépassant aux dires du ministre les compétences communautaires — a rendu nécessaire la participation des Etats membres de la C.E.E. à la conclusion et, dès lors, l'approbation par leurs parlements respectifs.

On ne peut que regretter une interprétation aussi restrictive de l'article 238 du traité C.E.E. Si cette disposition ne permet que des accords portant sur les échanges commerciaux, quelle serait, dès lors, l'utilité et la portée des dispositions relatives à la conclusion d'accords commerciaux (articles 111 et 113) ?

En outre, invoquer la structure institutionnelle créée par l'accord pour appuyer la thèse de la participation nécessaire des Etats membres à la conclusion est pour le moins paradoxal, alors que l'article 238, dans la définition fort souple qu'il donne de l'association, mentionne expressément des « procédures particulières » ce qui implique, ou en tous cas, permet la création d'institutions. On renvoie aux commentaires que l'on s'était permis de faire précédemment à propos des dangers de la procédure mixte. Voy. cette chronique, n° 237.

En ce qui concerne l'absence de prévision d'un organe parlementaire voire même de simples possibilités de contact entre les parlements des Six et ceux des Etats maghrébiens associés, on peut, en effet, alléguer, comme le fait le ministre, la portée assez limitée des accords.

Dans le cas d'accords d'association avec des pays non européens, l'utilité d'une forte structure institutionnelle est d'ailleurs moins évidente que lorsqu'il s'agit d'associations, antichambres de l'adhésion. Toutefois les accords conclus avec les deux Etats du Maghreb ne sont considérés, de part et d'autre, que comme une étape. Une liaison entre les parlements n'eût pas été inutile pour préparer le terrain dans ce domaine, comme cela a été le cas pour la conférence parlementaire de l'association dans le cadre de l'accord de Yaoundé. L'hypothèse mentionnée par M. Glinne a-t-elle, dès lors, joué un rôle ? La question reste posée.

L'intervention des parlements des Six est très souvent nécessaire lorsqu'il s'agit d'accords mixtes. D'où la lenteur, voire les retards mis par les Etats à ratifier ces conventions. L'exemple extrême a été celui de l'accord d'Arusha, conclu pour un an et qui n'a pas pu entrer en vigueur. Les négociations en vue de son renouvellement ont commencé six mois après sa signature, comme l'explique le ministre des Affaires étrangères, en réponse à une question posée par M. Glinne :

« Il m'intéresserait vivement de connaître les raisons pour lesquelles, à l'exception de la France et du Grand-Duché de Luxembourg, les gouvernements des Etats de la C.E.E. n'ont pas encore ratifié l'accord créant une association entre la C.E.E. et la République unie de Tanzanie, la République de l'Ouganda et la République du Kenya, signé à Arusha le 26 juillet 1968, alors que la procédure est terminée du côté africain. Quelle est, plus particulièrement, l'attitude du gouvernement belge ? Ce dernier n'estime-t-il pas qu'en attendant les ratifications non encore accomplies, le Conseil des Communautés devrait, conformément aux dispositions de l'article 35 de l'accord, engager les négociations relatives au renouvellement dudit accord pour une période coïncidant avec celle qui sera fixée pour la nouvelle Convention d'association avec les Etats africains et malgache ? »

Réponse :

« 1° Le projet de loi portant approbation de l'Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la République de Tanzanie, la République de l'Ouganda et la République du Kenya, a été soumis à l'approbation parlementaire le 24 janvier 1969.

Dans la ligne de l'attitude positive qui a toujours été celle du Gouvernement dans cette affaire, j'ai effectué des démarches afin d'obtenir que l'examen du projet de loi puisse bénéficier de l'urgence.

2° Au cours de sa session du 19 décembre 1968, le Conseil de ministres des Communautés européennes a marqué son accord sur l'ouverture de négociations en vue du renouvellement de l'accord d'Arusha. Cette décision a été portée en date du 4 février 1969 à la connaissance de la mission de l'Afrique de l'Est auprès de la Communauté économique européenne. »

(*Bull. Q.R.*, 1968-1969, n° 17, 25 mars 1969.)

Voyez l'intervention de M. Dewulf (P.S.C.) et la réponse de M. Scheyven, ministre de la Coopération au Développement, lors de la discussion à la Chambre du projet de loi d'approbation de l'accord. (*A.P.*, 1968-1969, Chambre, 30 avril 1969, pp. 21 à 23. Voyez aussi dans le même sens, M. Lahaye (P.L.P.) au Sénat (*A.P.*, Sénat, 23 janvier 1969, p. 436).

E 2. ACTES DES INSTITUTIONS.

Voy. DIRECTIVE DE LA C.E.E., n° E 10.

POLICE DES ETRANGERS, n° E 15.

REGLEMENT, n° E 18.

E 3. ASSOCIATION DE LA GRECE A LA C.E.E. — Fonctionnement de l'accord depuis le coup d'Etat. — Résolution du Parlement européen. — Politique de la Belgique.

Le 10 juin 1969, à la Chambre, au cours d'une interpellation qu'il adresse au ministre des Affaires étrangères sur les « suites que ce dernier donne à la résolution votée le 7 mai 1969 par le Parlement européen, en ce qui concerne les relations avec la Grèce », M. Glinne (P.S.B.) déclare :

« ... Je crois que certaines équivoques subsistent quant à la situation au niveau de la Communauté économique européenne.

Je ne dis pas que l'accord d'association est appliqué intégralement. Je pense, au contraire, qu'il n'est appliqué qu'à petit feu. L'association survit mal, assurément, mais elle survit encore. Et s'il est des points positifs tels que le blocage des crédits qui devaient être accordés à la Grèce en vertu des accords conclus avant le 21 avril 1967, il est des points affligeants tels que la nécessité dans laquelle les Communautés européennes se trouvent toujours de consulter la Grèce sur des questions telles que l'association avec la Tunisie, le Maroc, Israël, certains problèmes de politique agricole, l'accord avec l'Iran, etc.

Je crois qu'il faut aller moins loin que la "gestion courante" dans laquelle la Commission des Communautés se cantonne actuellement. Le Parlement européen vous donne à ce sujet une orientation précise. En effet, sa résolution "adresse un appel solennel afin que soient abolis immédiatement les mesures de répression et l'état d'exception, et que l'on procède sans tarder à une consultation populaire tendant à l'élection du parlement avec les garanties les plus larges de liberté d'expression, d'association et de vote".

Cette position de principe du Parlement européen me paraît absolument nette.

La même résolution ajoute qu'en "l'absence d'une évolution dans le sens indiqué", le Parlement européen "se réserve de prendre des initiatives en vue de la révision ou de la suppression de l'accord d'association" Grèce-Marché commun.

Je pense que notre Parlement et notre Gouvernement doivent également s'orienter dans ce sens. »

(A.P., Chambre, 1968-1969, 10 juin 1969, p. 13.)

M. De Vlies (P.S.C.) s'écarte sensiblement des vues exprimées par M. Glinne. Il ne croit pas à l'opportunité de rompre l'accord d'association conclu entre la Grèce et le Marché commun. Il constate qu'une telle décision entraînerait *ipso facto* la remise en vigueur de l'accord commercial conclu entre le Benelux et la Grèce le 9 mars 1960. Faudrait-il aussi dénoncer celui-ci ? M. De Vlies ne le pense pas car ce serait porter un coup à la politique de promotion des exportations belges. M. De Vlies ne croit pas d'ailleurs que telle soit l'intention de M. Glinne; d'ailleurs, dit-il, on n'a jamais entendu ce dernier s'attaquer au développement des relations commerciales avec d'autres pays non démocratiques. M. De Vlies estime normal que la Grèce ait été consultée avant la conclusion de l'accord d'association avec le Maroc et la Tunisie. Ce faisant, on a simplement appliqué l'article 64, § 3, du traité d'Athènes. On ne peut selon lui violer un accord conclu avec un gouvernement démocratique sous prétexte qu'un groupe autocratique a pris le pouvoir. Dans ces conditions, il serait en effet désormais impossible de signer aucun traité avec la plupart des pays en voie de développement. Les accords internationaux doivent être respectés dans leur esprit mais aussi dans leur lettre. M. De Vlies ne croit pas à l'efficacité d'un isolement économique de la Grèce. Il faut au contraire maintenir une certaine collaboration avec les autorités grecques actuelles afin de permettre à ce pays d'accéder à une certaine prospérité, celle-ci étant la condition *sine qua non* d'un retour du régime démocratique. C'est pourquoi la résolution votée par le Parlement européen va

trop loin. Sans doute ne convient-il pas de pousser plus avant l'association de la Grèce à la Communauté européenne, mais il faut éviter de détruire ce qui a été mis en place jusqu'à présent (*ibidem*, pp. 15-16).

Le ministre des Affaires étrangères, M. Harmel, définit comme suit l'attitude de la Belgique :

« Je rappelle que, pour la Belgique, l'adhésion aux Communautés a une finalité politique bien connue : il s'agit d'intégrer progressivement chaque pays, bien entendu les pays qui répondent à la condition essentielle d'une organisation démocratique de leurs pouvoirs. Nous ne voyons pas la possibilité d'une intégration finalement politique d'Etats qui n'auraient pas la même vision de l'organisation démocratique de la vie politique de leur Etat.

Dès lors, ce que nous avons en vue lorsque nous accordons notre signature — et le Parlement a ratifié cette convention d'association avec finalité d'adhésion — c'est d'accéder à une Europe politique dont les Communautés économiques ne sont encore que le noyau.

Si un Etat en route vers ce statut d'adhésion vient à changer de régime, même provisoirement, le processus d'intégration est, pas la force même des choses, interrompu. Parce que les objectifs ne sont plus clairs, parce que les objectifs sont perturbés, ces accords ne sont pas rompus — et je préciserai tout à l'heure ma pensée — mais sont interrompus.

C'est ce qu'a fait le conseil d'association. Il ne s'est pas réuni au niveau ministériel depuis l'accession au pouvoir du nouveau régime en Grèce. Il s'est réuni seulement deux ou trois fois au niveau des ambassadeurs sur des questions exclusivement techniques, mais les travaux d'harmonisation des politiques agricoles et d'aide financière ont été suspendus. L'accord n'a fonctionné qu'en ce qui concerne la démobilisation réciproque tarifaire (...).

En ce qui concerne les consultations sur les accords avec la Tunisie et le Maroc, accords qui sont signés, ce dont nous nous réjouissons, des négociations au niveau des ambassadeurs avaient été demandées par la Grèce pour procéder à une consultation sur ces accords avant leur signature. La Communauté n'a pas accédé à cette demande; les ambassadeurs ne se sont pas réunis et un échange de vues a eu lieu au seul niveau des experts au sein du Comité d'Association, le 17 mars 1969, alors que la signature des deux accords avait été prévue pour le 28 et le 31 mars.

Quant à l'accord avec Israël, aucune décision n'a été prise et aucune consultation n'a eu lieu. »

(*Ibidem*, p. 18.)

Sur la résolution votée le 7 mai 1969 (*J.O.C.E.*, 1969, C 63/16 du 28 mai 1969) par le Parlement européen, le ministre indique :

« ... le gouvernement belge s'apprête à en débattre lorsque l'occasion s'en présentera au cours d'une des prochaines réunions du Conseil des ministres.

L'interpellateur, M. Glinne, m'a demandé ce que, entre-temps, le gouvernement pensait de cette résolution.

Je voudrais lui dire qu'à mon estime les paragraphes essentiels sont le deuxième et le septième qui soulignent que « l'Association ne saurait se développer et dès lors être pleinement appliquée aussi longtemps que les structures démocratiques nationales ne sont pas rétablies. »

(*Idem.*)

Voyez *Chronique*, n° 490.

Depuis avril 1967, la Communauté a « mis en veilleuse » l'accord d'association avec la Grèce. Elle se limite à la gestion courante de l'accord, c'est-à-dire qu'elle applique les mesures qui découlent automatiquement de ses dispositions et des décisions adoptées en matière douanière par le Conseil d'association. Tout développement d'association est arrêté, ainsi que le rappelle le ministre. Voy. à ce sujet le 3^e *Rapport général sur l'activité des Communautés*, Bruxelles, 1970, § 382 et les références citées; LOUIS, J.-V., « Politique et droit des relations extérieures », *Cah. dr. eur.*, 1971, n° 1, pp. 3 et ss.

L'accord est ainsi profondément dénaturé. Accord-cadre, devant conduire à rendre possible à terme l'adhésion de la Grèce, il est réduit à un accord tarifaire. La dynamique de l'association est écartée au profit d'une interprétation statique et restrictive des obligations existant de part et d'autre. Sur la nature de la convention d'association avec la Grèce, voy. ANANIADES, L.C., *L'association aux Communautés européennes*, Paris, 1967, pp. 45-46; TORRELLI, M., « L'association avec la Grèce », in *L'association à la Communauté économique européenne. Aspects juridiques*, Bruxelles, 1970, pp. 23 et ss.

Le partenaire grec a été consulté avant la signature des accords passés avec les Etats du Maghreb — accords d'association conclus le 28 mars 1969 avec la Tunisie et le 31 mars avec le Maroc — et non pas avant la conclusion de l'accord avec Israël, parce que ce dernier est un accord préférentiel, et non pas un accord d'association fondé sur l'article 238 du traité C.E.E. Mais, comme l'indique le ministre des Affaires étrangères, la consultation a eu lieu à un moment où il était impossible à la Grèce d'infléchir en quoi que ce soit les négociations arrivées à leur terme. Ce fait n'est d'ailleurs pas exceptionnel : la Grèce a, dans le passé, regretté que la consultation soit considérée par la Communauté comme une simple formalité.

Le point de vue défendu par M. Harmel relève de la plus stricte orthodoxie communautaire et l'on peut, à cet égard, rapprocher de son opinion la position prise par la Commission dans l'avis qu'elle a donné au sujet de l'adhésion du Royaume-Uni, de la Norvège et du Danemark à la Communauté où la Commission soulignait que les relations avec les pays méditerranéens

« ... ne sauraient prendre la forme d'une association proprement dite qu'en ce qui concerne ces pays qui jouissent d'institutions libres. »
(*Bull. C.E.E.*, 1967, suppl. au n° 11, pp. 44-46.)

Le Parlement européen évoque dans la résolution citée la possibilité d'une révision ou d'une suppression de l'accord. On voit mal le gouvernement grec actuel se plier à une révision et, sans son accord, celle-ci est évidemment impossible. Quant à la suppression, elle ne pourrait se faire que par une dénonciation de l'accord par la Communauté et par les Etats membres. Ce serait la solution la plus logique : l'association ne peut continuer longtemps encore à vivre comme elle l'a fait depuis trois ans. Mais les Six suivront-ils cette voie radicale ? On peut douter de leur résolution sur ce point.

E 4. COMMISSION. — Exercice de son pouvoir de proposition.

1. Tant au sein du gouvernement qu'au Parlement des critiques plus ou moins vives ont été émises sur la façon dont le Plan Mansholt a été présenté à l'opinion publique par son auteur, le vice-président de la Commission.

M. Martens (C.V.P.) avait posé une question, rédigée en termes identiques, au ministre de l'Agriculture et à celui des Affaires étrangères, sur les communications faites à la presse par les institutions de la C.E.E. :

« Dans un périodique néerlandais du 13 novembre, j'ai lu ce qui suit concernant les négociations en matière agricole :

I. Ce qui se payera, actuellement, et dans l'avenir, c'est que les négociations à Bruxelles sont tellement peu transparentes et sont entourées d'un voile de mystère : c'est un jeu d'ombres.

II. En outre, il est très irritant de constater que les organes de presse étrangers, par des canaux très peu clairs, semblent être très bien documentés à partir d'un " tiroir à papier " secret ou confidentiel à Bruxelles. Le journal *Le Monde* est même appelé ironiquement l'organe officiel de la Commission européenne, et certains grands journaux allemands sont également bien informés. Ceci vaudrait également pour certaines organisations paysannes dans de grands pays de la C.E.E.

Je serais reconnaissant à Monsieur le Ministre de me faire savoir :

1° si les considérations exposées sous I et II sont oui ou non fondées;

2° d'après quelles règles ou usages, des communications sont faites à la presse, aux organisations agricoles et aux membres des parlements nationaux, concernant le contenu et les résultats des délibérations;

3° si des documents sont établis spécifiquement à l'intention des parlementaires, afin de permettre à ceux-ci de suivre de près les problèmes. Si non, pourquoi ? »

(*Bull. Q.R.*, 1968-1969, n° 5, 10 décembre 1968.)

M. Harmel, ministre des Affaires étrangères, fit un tableau général des moyens par lesquels l'opinion est tenue au courant des décisions prises par les institutions communautaires :

« Réponse : 1. Les réunions du Conseil donnent lieu, à leur issue, à une conférence de presse du Président du Conseil, seul habilité à donner des informations au nom du Conseil. Ces conférences de presse sont faites en tenant compte, d'une part de la nécessité d'informer l'opinion publique et politique et, d'autre part, en prenant en considération le caractère confidentiel des débats tant qu'une décision n'a pas été prise.

2. La Commission, pour sa part, donne également des informations sur ses travaux par l'intermédiaire du porte-parole de la Commission.

3. Toutes les décisions du Conseil et de la Commission européenne sont publiées au *Journal officiel des Communautés européennes*¹.

4. Le ministre de l'Agriculture, pour les questions techniques, et moi-même pour les questions à caractère général tenant aux aspects de l'intégration européenne, tenons régulièrement et complètement informées les Commissions spécialisées de la Chambre et du Sénat. En ce qui concerne les informations de caractère plus général, je rappelle à l'honorable membre le colloque du Val-Duchesse, tenu

¹ Seuls les règlements doivent obligatoirement faire l'objet d'une publication (traité C.E.E., art. 191). La plupart des autres actes sont aussi publiés.

le 20 septembre 1968, au cours duquel les problèmes européens ont fait l'objet d'un échange de vues approfondi avec les membres des commissions parlementaires des Affaires étrangères.

5. Les membres de l'Assemblée parlementaire européenne sont habilités à poser des questions à la Commission et au Conseil.

6. Au-delà de ces moyens d'information officiels, les journalistes s'efforcent de recueillir des informations complémentaires dont ils s'inspirent dans leurs articles et qui sont rédigés sous leur responsabilité propre. »

(*Ibidem.*)

La réponse de M. Héger, ministre de l'Agriculture, est moins technique et reflète des objections très nettes à l'égard de la procédure suivie :

1. Les remarques de l'honorable représentant formulées sous I et II paraissent fondées. Il est irritant en effet de constater que des analyses succinctes du mémorandum de la Commission de la C.E.E. ont été publiées dans la presse, alors que ce mémorandum n'avait pas encore obtenu l'accord officiel de la Commission et à plus forte raison n'était pas déposé sur le bureau du Conseil des ministres de la C.E.E.

2. Pour l'information de l'opinion publique en général, la Communauté dispose de deux organes qui peuvent procéder parallèlement.

a) La Commission de la C.E.E. met en œuvre un service de presse approprié qui, par ses voies propres, tient tout un chacun informé de ce qu'elle juge utile de dire.

b) Le Conseil des ministres par l'entremise de son secrétariat général publie, après chacune de ses réunions, un communiqué de presse disponible en ses locaux.

3. Pour l'information des parlements nationaux, ceux-ci ont délégué à l'Assemblée parlementaire européenne de Strasbourg un certain nombre de leurs membres, lesquels sont tenus informés² des propositions de la Commission au Conseil et des aspects politiques que celles-ci revêtent. Les membres de l'Assemblée parlementaire européenne sont de plus habilités à poser des questions à la Commission et au Conseil. »

(*Bull. Q.R., Sénat, 1968-1969, n° 11, 28 janvier 1969.*)

Au Sénat, M. Héger avait été plus explicite encore :

« Je voudrais dire tout de suite à l'honorable M. Martens, qui a déploré ne pas avoir pu recevoir de documents sur la proposition de M. Mansholt, que mes collaborateurs et moi-même n'avons reçu que deux exemplaires qui nous étaient absolument indispensables.

En effet, M. Mansholt est intervenu au cours de la dernière réunion du Conseil des ministres de la Communauté avec, faut-il le dire, une certaine cérémonie, puisque aussi bien il était entouré de tous les membres de la Commission et s'adressait non seulement aux ministres de l'Agriculture, mais aussi aux ministres des Affaires étrangères, dans une communication orale, sans qu'aucun document n'ait été distribué au préalable. Cette communication a été suivie de la distribution d'un résumé de son intervention, qui n'a d'ailleurs pas donné lieu à l'ouverture d'une discussion ni même de l'approche d'une discussion, car immédiatement après avoir fait cette communication au Conseil des ministres de la Communauté, il tenait les mêmes propos à la presse.

² Il eût été plus exact de dire que l'Assemblée est appelée à donner son avis sur ces propositions.

M. Adam. — Ce procédé est nouveau !

M. Héger, ministre de l'Agriculture. — Je ne dis pas que c'est un procédé qu'il faut qualifier particulièrement, mais enfin il se présente dans des conditions assez spéciales.

Je voudrais immédiatement dire au Sénat et par sa voie à l'ensemble de nos agriculteurs, qu'il ne s'agit pas d'une proposition de la Commission, mais du plan élaboré par le vice-président Mansholt, après discussion avec d'autres membres de la Commission. Cette communication — c'est M. Mansholt qui le déclare — n'est pas complète. Des points doivent encore être précisés et l'estimation financière est absente...

Nous n'avons eu jusqu'à présent qu'un avant-projet. Le projet devait nous parvenir au cours de cette semaine et j'avais espéré être en possession de ce document et pouvoir donner connaissance au Sénat des correctifs déjà apportés à l'avant-projet. Je ne puis pas vous dire, parce que je n'ai pas été le confident ni celui qui a pu surprendre ce qui était l'objet des préoccupations des autres membres de la Commission, ce que sera ce nouveau projet...

M. Mansholt déclare que le projet qu'il déposera est susceptible de modifications, d'amendements avant que, selon la procédure régulière et normale, la Commission ne fasse une proposition au Conseil des ministres. Il s'agit ici d'une procédure particulière.

C'est à partir de ce moment-là qu'officiellement le Conseil est saisi du problème et qu'il peut présenter des contre-propositions, accepter, modifier ou refuser celles de la commission. »

(A.P., Sénat, 1968-1969, 18 décembre 1968, p. 310.)

Le ministre de l'Agriculture avait tenu des propos analogues à la Chambre, le même jour, en réponse à une interpellation de M. Moulin (Com.). (A.P., Chambre, 1968-1969, 18 décembre 1968, pp. 3 et 10.)

On ne peut s'empêcher de rapprocher ces prises de position des points 1 et 2 du « décalogue » présenté par la France, lors de la session du Conseil, les 18 et 19 janvier 1966, qui devait mettre fin à la crise ouverte en juin 1965.

« 1. La coopération du Conseil et de la Commission constitue l'élément moteur de la Communauté. Cette coopération doit se manifester à tous les stades. En conséquence, avant d'adopter définitivement une proposition présentant une importance particulière pour l'ensemble des Etats, la Commission doit consulter les gouvernements à un niveau approprié.

Cette consultation ne porte pas atteinte au pouvoir d'initiative et de préparation que la Commission tient du Traité; elle oblige seulement cette institution à en user à bon escient.

2. Il doit être posé en règle qu'en aucun cas, la Commission ne doit dévoiler la teneur de ses propositions à l'Assemblée ou à l'opinion publique avant que le Conseil en ait été saisi officiellement. *A fortiori*, la Commission n'a pas à prendre l'initiative de publier ses propositions au *Journal officiel des Communautés*.

(Voy. *La fusion des Communautés européennes au lendemain des Accords de Luxembourg*, Liège, 1967, p. 276.)

Les points d'accord notés au procès-verbal du Conseil et communiqués à la presse le 30 janvier 1966 rencontraient ces préoccupations :

1. Avant d'adopter une proposition présentant une importance particulière, il

est souhaitable que la Commission prenne les contacts appropriés avec les gouvernements des Etats membres par l'entremise des représentants permanents, sans que cette procédure puisse porter atteinte au droit d'initiative que la Commission tient du Traité.

2. Les propositions et tous autres actes officiels que la Commission adresse au Conseil et aux Etats membres ne pourront être rendus publics qu'après que ceux-ci en auront été saisis formellement et que les textes seront en leur possession. »
(*Ibidem*, p. 279.)

Mais les accords de Luxembourg n'ont pas empêché la Commission d'adopter la procédure qu'elle jugeait la mieux adaptée à l'objet de sa proposition. Après avoir pris acte, en février 1966, des termes de ces accords (*Bull. C.E.E.*, 1966, n° 3, p. 11), la Commission a d'ailleurs, dans la suite, affirmé par la voix de son président, M. J. Rey, qu'elle ne se considérait pas liée par leur contenu, notamment en ce qui concerne le volet de ces accords relatifs au vote à la majorité. Elle a notamment souligné dans son aide-mémoire destiné à la Conférence de La Haye des chefs d'Etat et de gouvernement (novembre 1969), la nécessité « de rétablir les institutions dans leur fonctionnement normal prévu par les traités ». (*Bull. Communautés*, 1970, n° 1, p. 18.)

2. A diverses reprises, des membres du Parlement belge se sont inquiétés du sort réservé par la Commission à des demandes introduites par des gouvernements en vue de lui voir déposer des propositions dans tel ou tel domaine.

Il en est ainsi pour l'adoption d'une organisation de marché dans le secteur de la banane (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1968-1969, n° 18, 1^{er} avril 1969, n° 19, 8 avril 1969, question posée en termes identiques par M. Glinne au ministre des Affaires étrangères et à celui des Affaires économiques), du lin (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1968-1969, n° 9, 14 janvier 1969, question de M. Blanquaert au ministre de l'Agriculture) et en ce qui concerne les mesures à prendre pour faire face à la surproduction de pommes et de pêches (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1968-1969, n° 32, 8 juillet 1969, question de M. Brouhon (P.S.B.) au ministre de l'Agriculture).

A propos de l'organisation du marché du lin, le ministre de l'Agriculture indique que :

« Nonobstant la demande belge, la Commission de la C.E.E. n'a pas encore présenté de propositions d'organisation de marché du lin. Suivant les dispositions mêmes du traité de Rome, c'est à la Commission qu'il incombe de présenter des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune (article 43, § 2). »

(*Bull. Q.R.*, 1968-1969, n° 9, 14 janvier 1969.)

En cas de carence de la Commission, le Conseil peut l'inviter à présenter une proposition (traité C.E.E., art. 152). Le Conseil ou un Etat membre peut aussi introduire un recours devant la Cour de Justice si l'abstention d'agir de la part de la Commission peut être considérée comme une violation des obligations qui lui incombent en vertu du traité (traité C.E.E., art. 175). Le premier type

d'action, qui suppose une décision du Conseil, est fréquent. La Commission n'a, au contraire, jamais fait l'objet d'un recours en carence justifié par le fait qu'elle n'avait pas déposé de proposition.

3. Une question du sénateur Bogaert (C.V.P.), adressée au ministre des Affaires économiques et à celui des Classes moyennes, fournit à ceux-ci l'occasion de préciser la procédure suivie au sein de la Commission pour la préparation d'une proposition, notamment en ce qui concerne la consultation d'experts nationaux :

« La Belgique entretient-elle directement ou indirectement des relations officielles avec le Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (B.I.P.A.R.) siégeant à Paris, et avec le Comité européen des assurances (C.E.A.) ? A quel niveau la Communauté européenne recherche-t-elle l'harmonisation du secteur des assurances, quelle est la portée de ces efforts et par l'intermédiaire de quels organes s'exercent-ils ? »

(*Bull. Q.R.*, 1968-1969, n° 16, 4 mars 1969.)

Le ministre des Affaires économiques répond :

« La Commission de la C.E.E. s'efforce de réaliser l'harmonisation des législations relatives au contrôle des assurances afin de rendre possible la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services dans ce secteur, sans compromettre la protection des assurés et les tiers lésés.

Dans la préparation des directives relatives à cet objet, la Commission consulte un groupe d'experts appartenant aux six pays de la Communauté. Chaque délégation nationale est composée d'une part de fonctionnaire spécialisés et d'autre part de représentants du secteur privé.

Les discussions au sein du groupe d'experts sont préparées séparément, d'une part par les fonctionnaires réunis en « Conférence des Services de contrôle » et d'autre part par les assureurs dans le « Groupe Marché commun » du « Comité européen des assureurs ».

Les contacts directs entre ces deux organes sont exceptionnels : outre l'échange systématique de comptes rendus des réunions, la confrontation des vues entre les deux catégories d'experts se fait automatiquement au sein du groupe d'experts de la C.E.E. De fréquents contacts existent cependant en Belgique entre le service des assurances et l'Union professionnelle des entreprises d'assurances, laquelle désigne les experts du secteur privé.

En ce qui concerne le B.I.P.A.R., le schéma d'organisation est le même, mais la réglementation d'accès à la profession relevant, en Belgique, du ministère des Classes moyennes, les contacts de mon département avec les organisations professionnelles de producteurs d'assurances sont moins étroits dans le domaine considéré. »

(*Ibidem.*)

Son collègue des Classes moyennes précise en outre :

« Les experts du ministère des Classes moyennes n'ont, jusqu'à présent, pris part, au sein d'un groupe de travail de la Commission des Communautés européennes, qu'à des travaux se rapportant au droit d'établissement des intermédiaires d'assurance, c'est-à-dire les courtiers d'assurance, les agents d'assurance et les sous-agents. Cette commission élabore deux projets de directives, l'un fixant les modalités de la suppression des restrictions à la liberté d'établissement dans les activités desdits intermédiaires, l'autre fixant les modalités des mesures transitoires

dans ce domaine, en attendant la coordination des conditions d'établissement et la reconnaissance mutuelle des diplômes en la matière. »

(*Bull. Q.R., Sénat, 1968-1969, n° 15, 25 février 1969.*)

E 5. COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES. — Tâche.

Dans une précédente chronique (*R.B.D.I., 1969-1, n° 269*), nous avons évoqué les travaux de la commission des affaires européennes de la Chambre, créée en 1962. Voy. aussi DE CROO, H., « De commissie voor de Europese Zaken bij de Kamer der volksvertegenwoordigers », *Rechtskundig Weekblad*, 1963-1964, col. 529 et ss.

La commission a été saisie de deux rapports faits respectivement par M. Radoux (P.S.B.) sur l'activité du Parlement européen du 1^{er} mai 1968 au 30 avril 1969 (*D.P., Chambre, 1968-1969, n° 413/1, 9 juin 1969*) et par M. Humblet (P.S.C.) sur celle du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux au cours de l'année 1968 « et sur la part prise à cette activité par la délégation belge » (*D.P., Chambre, 1968-1969, n° 413/2, 30 juin 1969*).

Le rapport de M. Radoux est conçu comme une introduction à un rapport oral qui devait faire l'objet d'une discussion en séance publique du Parlement. M. Radoux déclare s'être inspiré, pour ce faire, de la méthode suivie par la Commission des Communautés pour l'élaboration de son deuxième rapport général sur les activités des Communautés pendant l'année 1968. Il énumère tour à tour les « raisons de satisfaction » et les « raisons de souci », comme le fait la Commission dans son introduction au deuxième rapport auquel M. Radoux emprunte non seulement le canevas mais aussi les termes mêmes, comme le rapporteur l'indique. Le document perd ainsi beaucoup de son intérêt et il aurait pu suffire de distribuer le rapport de la Commission aux membres de la Chambre...

Le rapport soumis à la commission des Affaires européennes ne répond pas aux critères fixés dans le « Schéma des travaux » de cette commission que nous avons reproduit précédemment (cette chronique, n° 296) :

« Ces rapports donnent un aperçu des principaux problèmes examinés et font mention des décisions ou recommandations de ces assemblées, afin de mettre la Chambre au courant de l'activité déployée par les assemblées ainsi que de celle des délégués belges auprès de ces assemblées. »

Dans la mesure où le Parlement européen constitue un premier pas vers la transposition au niveau supranational des règles parlementaires, il conviendrait que les membres du Parlement belge puissent avoir l'occasion de suivre l'évolution de cette nouvelle forme de parlementarisme, afin notamment d'en promouvoir le développement et de soutenir les initiatives de l'Assemblée européenne en vue d'un accroissement de ses pouvoirs. On est loin de compte.

Le rapport de M. Humblet sur l'activité du Conseil interparlementaire consultatif Benelux répond mieux aux buts énoncés dans le « schéma des

travaux » précité. Il est vrai que la matière est moins dense et que le Conseil ne s'est réuni que deux fois en séance plénière, d'une durée de deux jours chacune. Les problèmes que le Conseil a examinés sont évoqués; les recommandations et avis principaux sont reproduits et les interventions des délégués belges sont mentionnées. Certes, dans une union économique où la seule action possible doit s'exercer au niveau des gouvernements et des parlements nationaux, on comprend que l'occasion d'exposer l'activité du Conseil interparlementaire soit saisie par la délégation belge à cette institution. Il n'y a pas, en effet, d'organe indépendant des Etats, et capable d'une action autonome, comme la Commission des Communautés à l'égard de laquelle le Parlement européen exerce une grande part de sa pression. Cela ne justifie pas cependant les lacunes du rapport consacré à l'Assemblée de Strasbourg.

Il n'y a pas de rapport consacré à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, ni à celle de l'U.E.O. Cela peut paraître étonnant, en ce qui concerne cette dernière surtout, étant donné l'importance que le ministre des Affaires étrangères accorde à l'U.E.O., comme lien de consultations politiques à Sept. (Voy. e.a. *A.P.*, Sénat, 20 mai 1969, p. 1327 et cette chronique, n° 515.)

E 6. CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE SUCRE. — Participation de la Communauté. — Accord international sur le sucre. — Refus d'adhésion par la Communauté.

A une question de M. Radoux (P.S.B.), à la Chambre, (sur les raisons pour lesquelles la Communauté n'a pas adhéré à l'Accord international sur le sucre), le ministre de l'Agriculture, M. Héger, répond :

« ... la Communauté économique européenne a effectivement pris part à la négociation de l'Accord international du sucre. Elle a d'ailleurs, à ce sujet, rencontré des difficultés de procédure pour se faire reconnaître comme telle. En effet, la C.E.E. ayant une politique commune en matière de sucre, les six Etats membres forment un tout dans la négociation, et le représentant de la Commission en est en principe le porte-parole. Ceci a été contesté du point de vue juridique par certains Etats participants...

Au cours de la pré-négociation qui a eu lieu de mai à juillet derniers, il est apparu que la base quantitative était la seule retenue par la plupart des pays exportateurs, à l'exclusion de la C.E.E. En effet, pour la C.E.E., l'acceptation d'une telle base demandait une remise en cause de certains articles d'un règlement qui était déjà un compromis à six.

Possibilités d'exportation réduites, absence d'engagements de la part des importateurs, et incertitude quant aux réexportations des pays communistes, enfin difficultés à adapter la réglementation communautaire, telles ont été les raisons de notre abstention. La Belgique était cependant prête à un effort de conciliation à six, pour autant que ses intérêts essentiels aient pu être pris en considération.

(*A.P.*, Chambre, 1968-1969, 19 décembre 1968, pp. 5-6.)

Voyez aussi le rapport fait au nom de la commission de l'Agriculture par

M. Martens, sur le projet de loi contenant le budget du ministère de l'Agriculture pour 1969. (*D.P.*, Sénat, 1968-1969, n° 299, pp. 47-48.)

M. Vredeling, membre néerlandais du Parlement européen, a posé des questions écrites au Conseil et à la Commission des Communautés sur la participation de la C.E.E. à la conférence sur le sucre.

La Commission et le Conseil ont confirmé que la procédure suivie était bien celle décrite par le parlementaire et déjà adoptée pour la conférence de négociation d'un nouvel accord international sur le blé :

« A. La Communauté et les Etats membres participent à la conférence précitée.

B. La délégation de la Communauté est composée de représentants des Etats membres et de la Commission.

C. L'élaboration des mandats pour les négociations, ainsi que la définition de l'attitude à prendre sur place, conformément à ces mandats, se font suivant les procédures habituelles.

D. La Commission est en principe le porte-parole de la délégation de la Communauté.

E. Le rôle de porte-parole qui échoit ainsi à la Commission est rempli au nom de la délégation de la Communauté dont la composition a été indiquée au point B ci-dessus.

F. L'expression "en principe" dont il est fait usage au point D ci-dessus signifie que si la Commission assume pour l'ensemble de la négociation le rôle de porte-parole, il n'est pas exclu que les représentants des Etats membres puissent intervenir au cas où la nature des engagements négociés l'exigerait. »

(Questions n°s 54/68, 55/68 et 89/68 des 23 avril et 13 mai 1968, réponses du Conseil et de la Commission, *J.O.C.E.*, n°s C78/2 à du 9 août 1968.)

Dans sa réponse, le Conseil ajoute :

« 5. La solution provisoire aux difficultés auxquelles se réfère l'honorable parlementaire en ce qui concerne la représentation de la Communauté à la conférence des Nations Unies sur le sucre, 1968, consiste dans une décision de la conférence visant à ce que, en attendant la clarification des questions juridiques en jeu, les membres de la Communauté économique européenne soient provisoirement autorisés à avoir un porte-parole commun, afin que la Communauté puisse exprimer son avis collectif sur les questions relatives au sucre, étant entendu que le droit de vote à la conférence ne peut être exercé qu'individuellement par les Etats membres de la Communauté, et que la Communauté en tant que telle ne peut pas participer aux scrutins.

Un avis juridique du conseiller juridique de l'organisation des Nations Unies en cette matière a été remis aux participants à la conférence vers la fin de la première phase des négociations. Le Conseil des Communautés européennes procédera à un nouvel examen de la question en vue de la reprise des négociations qui est envisagée pour le mois de septembre 1968.

De l'avis du Conseil, la solution définitive des difficultés en question devrait tenir compte des dispositions déjà arrêtées en la matière et exposées sous les points 2 à 4 ci-dessus. »

(Les points 2 à 4 se réfèrent à la procédure décrite plus haut.)

(*Ibidem.*)

E 7. CONSEIL DES COMMUNAUTES. — Procédure.

Voy. PROBLEMES INSTITUTIONNELS, n° E 17.

E 8. COUR DE JUSTICE. — Renvoi préjudiciel. — Art. 177 C.E.E. — Application de ces règles aux conventions conclues en vertu de l'article 220 du traité.

L'article 220 du traité C.E.E. prévoit que :

« Les Etats membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants :

— La protection des personnes, ainsi que la jouissance et la protection des droits dans les conditions accordées par chaque Etat à ses propres ressortissants.

— L'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté.

— La reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, le maintien de la personnalité juridique en cas de transfert du siège de pays en pays et la possibilité de fusion des sociétés relevant de législations nationales différentes.

— La simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproque des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales. »

Deux de ces conventions ont été d'ores et déjà signées : celle du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales et celle du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

Une « Déclaration commune » a été annexée à ces conventions, par laquelle les six gouvernements « désirant assurer une application aussi efficace que possible de ses dispositions » et « soucieux d'éviter que des divergences d'interprétation ne nuisent à son caractère unitaire », se déclarent prêts « notamment à examiner la possibilité d'attribuer certaines compétences à la Cour de Justice des Communautés européennes, et à négocier, le cas échéant, un accord à cet effet ». Cette déclaration reflétait le désaccord existant parmi les délégations nationales sur l'opportunité de résoudre les problèmes d'interprétation de la convention par un simple renvoi à l'article 177 du traité.

Certes, les conventions conclues en vertu de l'article 220 ne sont pas, à proprement parler, des conventions d'exécution du traité C.E.E., mais elles ont un lien certain avec le traité¹ et les raisons qui ont justifié l'insertion dans le traité de Rome du système souple mais efficace de l'article 177, qui a fait ses preuves pendant plus de douze ans, peuvent ici aussi être invoquées.

C'est la portée de l'intervention au Sénat de M. Rombaut (P.S.B.) :

« Artikel 177 van het Verdrag verleent aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de bevoegdheid om uitspraak te doen over de uitlegging

¹ Sur ce lien, voy. CATHALA, Th., « La convention communautaire de Bruxelles » du 27 septembre 1968 sur la « compétence judiciaire et l'exécution des jugements en matière civile et commerciale », *Rec. Dalloz*, 1969, *Chronique XXXVI*, 10 décembre 1969, pp. 251-252.

van het verdrag. Dit artikel moet also de eenheid van de rechtbank ten aanzien van de interpretatie van het verdrag binnen de gemeenschap van de zes landen waarborgen.

Het kan toch niet anders dan logisch en normaal zijn dat de uniformiteit van de rechtspraak binnen de gemeenschap ook moet bestaan ten overstaan van die internationale overeenkomsten gesloten in uitvoering van dat artikel 220, die trouwens niets anders zij dan een verlengstuk van het verdrag zelf.

Dat betekent dat ook voor die overeenkomsten het Hof van Justitie bevoegd moet zijn, uitspraak te doen over hun interpretatie.

Het is dan ook met reden dat de Commissie van de E.E.G. die uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof voorstaat. Ik meen echter te weten, Mijnheer de Minister, dat sommige juristen — misschien moet ik wel meer bepaald zeggen één jurist — van uw departement bezwaren opperen en de toepassing van artikel 177 willen beperkt zien tot het E.E.G.-Verdrag zelf, en niet tot die bijgevoegde overeenkomsten gesloten in uitvoering van artikel 220.

Sta mij toe u te zeggen dat de houding van die ambtenaar niet bepaald een Europese houding kan genoemd worden. Er is meer. Die ambtenaar schijnt de beschikkingen *in fine* van het artikel 177 te willen bekampen. »

(A.P., Sénat, 1968-1969, 16 janvier 1969, p. 408.)

Le Sénateur rappelle que l'article 177, alinéa 3, fait obligation aux juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, de saisir la Cour de Justice lorsqu'une question d'interprétation du droit communautaire est soulevée. Il poursuit :

« Het verplichte beroep voorzien door het artikel 177 voor de hoogste rechterlijke instanties, namelijk het Hof van cassatie, en de Raad van State, willen afschaffen en vervangen door een facultatief beroep, zou grondig, dunkt mij, de geest en de bedoelingen van het artikel 177 aantasten en zou nogmaals een stap achteruit betekenen in de Europese eenmaking.

In het werkdokument weergegeven in het merkwaardig verslag van de heer Leynen, werkdokument dat op 15 november 1968 aan de Raad van de Ministers van de zes E.E.G.-landen werd overhandigd, wordt gesproken van de toekomstige samensmelting, de fusie van de verdragen, die de procedure moet vereenvoudigen en de uitwerking van het gemeenschappelijk beleid vergemakkelijken.

“België”, zo staat er verder in dit werkdokument, “wacht hieromtrent het verslag af van de commissie en is bereid erover te beraadslagen zodra het neergelegd is”.

Ik ben overtuigd en u wellicht ook, Mijnheer de Minister, dat de commissie het behouden van alle beschikkingen van artikel 177 ten aanzien van de gefusioneerde verdragen zal voorstaan. En daarom, Mijnheer de Minister, zal het mij genoegen doen van u te mogen vernemen dat ook u, sommige juristen van uw departement ten spijt, voorstander zijt en van de toepassing van artikel 177 op de bijgevoegde overeenkomsten en van het verplicht beroep op het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor de hoogste rechterlijke instanties zowel nu als na de fusie van de verdragen. »

(*Ibidem*, p. 409.)

Il semble qu'en faisant allusion à un juriste du Département, M. Rombaut ait visé M. Jenard, directeur d'administration au ministère des Affaires étrangères, président du groupe de travail qui a élaboré le projet de convention sur la

reconnaissance et l'exécution des jugements¹. M. Rombaut craint non seulement que le système d'interprétation des conventions conclues en vertu de l'article 220 se distingue du mécanisme des décisions préjudicielles de l'article 177 C.E.E., mais il redoute aussi qu'à l'occasion de la fusion des traités de Rome et de Paris, on ne modifie ce système sur des points fondamentaux.

En évoquant la possibilité que le renvoi à la Cour devienne facultatif, le sénateur Rombaut fait sans doute allusion à la reconnaissance formelle aux juridictions suprêmes d'un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de saisir la Cour d'une question préjudicielle. A cet égard la comparaison avec les dispositions relatives au mécanisme des questions préjudicielles dans le traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux (*D.P.*, Chambre, 1966-1967, 338/1) justifie l'inquiétude manifestée par M. Rombaut². Dans la mesure où la procédure prévue par ce traité s'inspire expressément du précédent de l'article 177 du traité C.E.E., en y apportant des correctifs ou des compléments fondés sur l'expérience acquise dans la collaboration entre la Cour de Justice et les juridictions nationales, on peut s'attendre à voir proposer des amendements au contenu analogue lors de la revision des traités communautaires en vue de leur fusion. Or l'article 6 du traité, relatif à la Cour du Benelux, donne aux juridictions suprêmes un pouvoir d'appréciation étendu en matière de questions préjudicielles.

Ce qu'on sait de l'élaboration des protocoles concernant l'interprétation des conventions du 29 février et du 27 septembre 1968 confirme les préoccupations exprimées par M. Rombaut. Le ministre n'a pas répondu, en séance, aux questions que ce dernier avait posées. Il lui a transmis une note à ce sujet. Nous aurons certainement l'occasion de revenir sur cette question.

¹ Le rapport élaboré par M. Jenard a été reproduit notamment en annexe à l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de cette convention, *D.P.*, Chambre, 1969-1970, n° 553/1, p. 3.

² Voy. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., « Le juge belge à l'heure du droit international et du droit communautaire », *J.T.*, 1969, pp. 537 et ss., spécialement pp. 548 à 551; « Le juge belge et le droit international », cette *Revue*, 1970, n° 2, spéc. pp. 450 et ss.

E 9. DECISION DES REPRESENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES. — Justification. — Approbation parlementaire.

Le rapporteur du Sénat, M. De Winter (C.V.P.), du projet de loi portant approbation « de la décision du 25 juillet 1967 des représentants des gouvernements des Etats membres de la Communauté économique européenne, réunis au sein du Conseil, prévoyant des dispositions spéciales applicables aux produits oléagineux originaires des Etats africains et malgache associés ou des pays et territoires d'Outre-mer », a eu l'occasion d'exposer pour quels motifs il avait été recouru à une décision des représentants... et non à un acte du Conseil :

« Normaal is het de Raad die de beslissing moet treffen, op advies van de executieve commissie. Aangezien de Raad zich niet, te gelegener tijd, heeft kunnen uitspreken over het voorstel van de executieve commissie, werd de kwestie voorgelegd aan de permanente vertegenwoordigers van de lid-Staten. Deze permanente vertegenwoordigers, hebben alsdan de beslissing genomen, die thans aan de goedkeuring van de Senaat wordt voorgelegd.

Deze procedure vervangt eigenlijk de normale procedure die in de schoot van de E.E.G. gebruikelijk toegepast wordt.

De goedkeuring van het parlement is hier vereist omdat de verplichting kan bestaan bepaalde sommen te betalen. »

(A.P., Sénat, 1968-1969, 26 février 1969, p. 766.)

En fait, ce n'est pas le manque de temps qui explique que l'on ait adopté une décision des représentants (*J.O.C.E.*, n° 173, 29 juillet 1967) plutôt qu'un acte proprement communautaire. (Voyez sur ce sujet LOUIS, J.-V., « Les décisions des représentants des gouvernements des Etats membres », *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, 1969, n° 1173 et les références citées.)

Il s'agit la plupart du temps d'accords internationaux conclus dans des matières échappant — ou considérées comme telles — aux compétences des institutions communautaires. La décision ne découlait pas nécessairement de la mise en œuvre de la convention de Yaoundé ou de la décision d'association des Pays et Territoires d'Outre-mer. La garantie octroyée aux E.A.M.A. et au P.T.O.M. du versement d'une contribution lorsque les prix mondiaux n'atteindraient pas le prix de référence communautaire impliquait des engagements financiers pour les Etats membres et, en particulier pour la Belgique, à concurrence de 8 % du maximum prévu, c'est-à-dire 14 millions de dollars. C'est ce qui explique aussi la nécessité de l'approbation parlementaire de cette décision.

E 10. DIRECTIVES DE LA C.E.E. — 1. Instauration de la taxe sur la valeur ajoutée. Loi belge du 3 juillet 1969 (*Mon.*, 17 juillet 1969). — 2. Report de la date d'entrée en vigueur.

1. La mise en œuvre par une loi belge des directives du Conseil de la Communauté économique européenne du 11 avril 1967 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relative aux taxes sur le chiffre d'affaires a donné lieu à des débats importants au Parlement.

Sans entrer dans les détails qui relèvent de la technique de l'impôt (voy. sur la T.V.A., par exemple, l'article de CLAYS-BOÛDAERT, I., « Le système européen de taxe sur la valeur ajoutée », *Cah. dr. eur.*, 1967, pp. 653 et ss., et sur la loi belge l'étude de MAES, J. et GHYSBRECHT, J., « Les grandes lignes du code de la taxe sur la valeur ajoutée », *J.T.*, 1970, pp. 213 à 221), nous nous limiterons à attirer l'attention sur quelques aspects de l'exécution des deux directives faisant obligation aux Etats d'introduire le système de la T.V.A. dans leur législation.

On sait — cela a été noté au cours des débats parlementaires — qu'il ne s'agit pas vraiment de la création d'un impôt européen, mais bien d'un impôt national réperandant à des critères fixés par la Communauté.

A plusieurs reprises, le gouvernement a insisté sur la portée obligatoire des directives; à la Chambre, M. Snoy et d'Oppuers, ministre des Finances, déclare :

« De verplichting om deze nieuwe omzetbelasting uiterlijk op 1 januari 1970 in te voeren spruit uit een formele internationale verbintenis, die wij samen met de andere lid-Statens hebben aangegaan »... « Er mag... geen twijfel over bestaan dat ook ons land zijn verbintenis moet honoreren, indien men wil voorkomen : 1° dat ons Europees prestige en onze rol als draaischijf van de E.E.G. ernstige schade oploopt... »

(*A.P.*, Chambre, 1968-1969, 19 mars 1969, p. 3.)

M. Eyskens, premier ministre, au Sénat, soulignait en ces termes l'importance de la réforme pour la Belgique :

« Quand j'ai parlé de conditions contraignantes, j'ai notamment songé à la nécessité pour le gouvernement, alors que nous sommes déjà au mois de juin, de disposer d'un texte légal si on veut vraiment mettre en application, au 1^{er} janvier 1970, une nouvelle législation d'une importance capitale, puisqu'elle modifie le régime des impôts indirects. Toute notre fiscalité repose au fond sur deux piliers : d'un côté, les impôts directs, et de l'autre, les impôts indirects, ces derniers représentés principalement par la taxe de transmission et la taxe assimilée au timbre. Nous voulons les remplacer par un régime d'imposition plus efficace, plus moderne et conforme d'ailleurs aux conventions européennes par lesquelles nous sommes liés. »

(*A.P.*, Sénat, 1968-1969, 26 juin 1969, pp. 1885-1886¹.)

Mais sur des points importants — cela correspond à la notion même de directive — des choix devaient être faits par la Belgique. Il s'agit principalement de la fixation des taux, mais aussi d'autres questions, telle l'application de la T.V.A. au commerce de détail. Sur ce dernier point, voici les principaux arguments par lesquels le ministre des Finances justifiait l'orientation suivie par le gouvernement :

« Il me paraît nécessaire d'énoncer brièvement les différentes raisons qui militent en faveur de l'application immédiate de la T.V.A. au commerce de détail.

1° Du point de vue des milieux économiques, l'inclusion du commerce de détail a été expressément revendiquée par le Conseil central de l'Economie, le Conseil supérieur des Classes moyennes et les organismes professionnels de l'industrie et du commerce.

Plusieurs de ces organismes viennent de réaffirmer formellement leur position en ce sens au cours de ces derniers jours.

2° Sur le plan européen, les Etats membres de la C.E.E. n'ont la faculté d'exclure le commerce de détail que jusqu'au moment de la suppression des frontières fiscales.

¹ Voy. aussi l'interpellation de M. Moreau de Melen au Sénat, *A.P.*, Sénat, 19 février 1969, p. 686.

Etant donné le caractère temporaire de cette faculté, les Pays-Bas et l'Allemagne n'ont pas hésité à instaurer la T.V.A. en y englobant le commerce de détail. La France a modifié son système de T.V.A. pour y inclure le commerce de détail, afin d'éliminer les difficultés d'application et les distorsions de concurrence qu'entraînait le régime s'arrêtant au commerce de gros.

Si la Belgique excluait le commerce de détail, elle rendrait plus difficiles les mesures d'harmonisation qui devront intervenir progressivement sur le plan européen. En effet, son attitude compromettrait la simplification des formalités fiscales aux frontières et l'unification progressive des exonérations et des modalités d'application, ceci au détriment d'ailleurs de l'ensemble de l'économie belge.

Mais il y a aussi des raisons sociales.

Le principe de la T.V.A. est d'appliquer aux biens et aux services un impôt exactement proportionnel au prix payé par le consommateur. Ce principe ne peut être respecté que dans le régime comprenant le commerce de détail.

En effet, en cas d'exclusion du commerce de détail, la taxe est perçue sur le prix de gros et la charge fiscale par rapport au prix final varie donc selon l'importance de la marge du détaillant. Il en résulte qu'à taux d'imposition égal, la T.V.A. frappe plus lourdement les marchandises pour lesquelles la marge bénéficiaire est la plus faible, c'est-à-dire généralement les produits de première nécessité, dont la consommation est proportionnellement plus importante dans les ménages à revenu modeste...

Il en est de même sur le plan de la neutralité de l'impôt.

Un système de T.V.A. excluant le commerce de détail est de nature à défavoriser les petites et moyennes entreprises par rapport aux grandes entreprises de distribution.

En effet, celles-ci achètent directement au fabricant à des prix inférieurs aux prix de gros et les produits qu'elles vendent subissent donc une charge fiscale moindre que celle qui frappe les marchandises vendues par les détaillants ordinaires.

Une T.V.A. qui s'arrête au commerce de gros continue donc à encourager l'intégration des entreprises...

Sur le plan des prix, l'inclusion du commerce de détail a également des avantages.

En cas d'exclusion du commerce de détail les T.V.A. frappant les marchandises, les frais généraux et les investissements, constituent des éléments du prix de revient des détaillants, ce qui permet à ceux-ci de calculer leur marge bénéficiaire sur un prix d'achat comprenant la taxe qui s'y rapporte.

Il convient encore de remarquer que l'inclusion ultérieure du commerce de détail risquerait de provoquer une nouvelle fois des perturbations dans la formation des prix.

Je crois, que toutes ces raisons militent d'une façon très convaincante en faveur de l'inclusion du commerce de détail dans l'application de ce système. »

(A.P., Chambre, 19 mars 1969, p. 4.)

En ce qui concerne les taux, l'article 37 du projet se limitait à prévoir des taux maxima pour quatre catégories de produits. Le roi se voyait confier la tâche de fixer les taux et d'arrêter la répartition des biens et services entre ces taux, par arrêtés délibérés en Conseil des ministres.

Se prononçant contre un amendement déposé par M. Lahaye (P.L.P.) au Sénat et ainsi rédigé :

« Ces taux ne pourront toutefois dépasser la moyenne arithmétique des taux imposés dans les différents pays de la C.E.E. pour les mêmes livraisons ou importations de biens ou pour les mêmes livraisons ou importations de biens ou pour les mêmes prestations de services. »

le ministre des Finances justifiait la position du gouvernement en ces termes :

« Nous devons nous rendre compte que les divers pays européens de la Communauté partent de répartitions distinctes en matière d'impôts directs et d'impôts indirects.

Notre point de départ est donc différent de celui de plusieurs de nos voisins. C'est la raison pour laquelle, dans les circonstances actuelles, l'adoption d'une moyenne arithmétique est tout à fait prématurée. Le jour viendra peut-être où, dans le cadre de la Communauté européenne, on cherchera à se rencontrer pour harmoniser à la fois la fiscalité directe et la fiscalité indirecte. Mais ceci est pour un avenir qui, je le crains, est encore lointain. »

(A.P., Sénat, 26 juin 1969, p. 1925.)

M. Moulin (Com.) avait souligné ces limites en des termes particulièrement vigoureux :

« D'ailleurs l'harmonisation est une illusion. Voici à ce sujet l'opinion émise par M. Stefani dans le même colloque que je viens d'évoquer à propos de l'harmonisation des impôts : "L'harmonisation prévue par l'article 90... (du traité de Rome)... servant à neutraliser des distorsions dues à la libre concurrence, ne pourra porter que sur un secteur restreint, du point de vue des catégories d'impôts, puisqu'il faudra laisser aux gouvernements la liberté de manipuler les autres impôts à des fins financières. Si cette harmonisation de principe restreinte peut être réalisée dès à présent, elle ne peut être efficace parce qu'elle laisse entre les mains des gouvernements divers impôts qui peuvent exercer une influence indirecte sur les coûts de production et sur les bénéfices et provoquer ainsi des distorsions dans les conditions de concurrence. »

(A.P., Chambre, 20 mars 1969, p. 40.)

Le principe de la délégation de pouvoirs à l'Exécutif a été critiqué par M. Defosset (F.D.F.-R.W.) au nom des prescrits de la Constitution :

« Les textes constitutionnels sont très clairs, notamment l'article 110, alinéa 1^{er}, de la Constitution : "Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi", et l'article 112, alinéa 2 : "Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi." Je ne citerai à cet égard qu'un seul auteur, qui est repris d'ailleurs dans l'avis du Conseil d'Etat², M. Van Houtte, qui dit (*Principes de droit fiscal belge*) : "L'établissement de l'impôt est un monopole du pouvoir législatif. Mais le principe constitutionnel ne signifie nullement qu'en matière fiscale tout, jusqu'au moindre détail, doive être réglé par la loi. Lorsque, conformément à l'article 110 de la Constitution, le législateur a clairement défini le principe d'un impôt, son assiette, ses tarifs, en bref tout ce qui est essentiel à son établissement, il appartient au Roi de prendre les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois."

² N.D.L.R. — D.P., Chambre, 1968-1969, n° 88/1, pp. 77 et ss.

Voilà les principes, et l'avis du Conseil d'Etat rencontre d'ailleurs largement les arguments que vous avez développés, tant en ce qui concerne la souplesse nécessaire du système — arguments qui ne valent d'ailleurs, en large partie, que pour les droits d'entrée — qu'en ce qui concerne les précédents qui ont été invoqués. Ce n'est pas parce que l'on a toujours mal fait, dans le passé, qu'il faut continuer à mal faire à l'avenir. Et c'est une pratique qui n'est pas nouvelle ! »

(A.P., Chambre, 25 mars 1969, p. 16.)

On se bornera à remarquer que la bonne exécution de la directive n'imposait pas nécessairement une telle délégation de pouvoirs. M. Larock (P.S.B.) a, pour sa part, insisté sur d'autres aspects de la mise en œuvre de la T.V.A., dans l'intérêt d'une plus grande « européanisation » de cette taxe.

Après avoir souhaité une concertation monétaire, l'ancien ministre des Affaires étrangères avait demandé :

« 2° Le Ministre n'est-il pas d'avis que, tout au moins dans la première année d'application de la T.V.A., périodiquement tous les trois mois par exemple, les ministres des Finances et des Affaires économiques se réunissent pour suivre attentivement les principales répercussions de la T.V.A., dans les différents pays et, le cas échéant, mettre en place des dispositifs régulateurs.

3° Le ministre des Finances, cosignataire du traité de Rome, n'estime-t-il pas qu'il devrait exister dans le Marché commun une sorte de clause de la nation la plus favorisée, en ce sens que les législations nationales les plus progressistes soient étendues à l'ensemble de la Communauté.

La T.V.A. est une initiative européenne. Elle nous intéresse très directement et nous ferons évidemment, ensemble, tout ce qui est possible pour que le meilleur l'emporte, et de loin, sur le pire. Mais dans cette œuvre commune européenne, la coopération des six pays doit efficacement s'affirmer, et c'est bien le moins que nous puissions y compter. »

(A.P., Chambre, 1968-1969, 25 mars 1969, p. 29.)

Le ministre des Finances répondit sur un plan général :

« Je peux ... dire que les ministres des Finances des Six se réunissent d'une façon officieuse tous les trois mois, précisément pour tenter d'harmoniser leurs politiques. Ils parlent au cours de ces réunions, non seulement de la T.V.A. et de ses applications, non seulement des problèmes monétaires, mais aussi de leurs problèmes budgétaires, de leur politique conjoncturelle générale. Cela ne donne peut-être pas encore de grands résultats et c'est vrai dans le cadre entier de l'intégration économique européenne. Cette intégration, M. Larock se souvient de cela comme moi, nous l'avions vue beaucoup plus grande et beaucoup plus rapide, et une période de dix années, lorsqu'en 1958 nous avons travaillé ensemble (*sic*). Le sort en a voulu autrement. Le nationalisme de tous les pays, et particulièrement celui de certains, a créé un obstacle à la marche en avant. Nous nous déplaçons lentement, mais je crois pouvoir dire que, de plus en plus, la nature du développement des intérêts économiques et sociaux qui se sont créés dans le cadre des six pays, a créé une infrastructure indestructible qui rendra nécessaire, qu'elles que soient les résistances, une intégration de plus en plus parfaite. »

(A.P., Chambre, 1968-1969, 25 mars 1969, p. 33.)

Cette déclaration était un écho un peu vague aux préoccupations de M. Larock qui avait souligné que :

« ... la T.V.A. ayant été créée par décision européenne, il est normal que les six pays et spécialement le nôtre, s'adressent aux autorités européennes — Commission et Conseil de ministres — pour un allègement mutuel et assez rapidement organisé, aux difficultés qui peuvent résulter de son application. »

(*Ibidem*, p. 29.)

2. Le 12 septembre 1969, le représentant permanent de la Belgique auprès des Communautés remettait, au président de la Commission, un mémorandum relatif à l'instauration du système de la T.V.A. en Belgique. Le mémorandum exposait les motifs pour lesquels — malgré les termes de la directive du 11 avril 1967 et de la loi belge du 3 juillet 1969 — le gouvernement belge estimait ne pas être en mesure d'appliquer la T.V.A. avant le 1^{er} janvier 1971.

Le gouvernement affirmait sa volonté de se conformer pleinement à ses obligations communautaires avant de proposer au Parlement les dispositions législatives nécessaires. Il se soumit à la consultation prévue par la décision du 17 juillet 1969 relative à la coordination des politiques économiques à court terme. D'autre part, il sollicita de la Commission et du Conseil la modification de la première directive en vue de fixer une nouvelle date limite pour son entrée en vigueur.

Dans un communiqué publié à l'occasion de la transmission de la proposition de reporter d'un an la mise en vigueur de la T.V.A., la Commission (Information à la Presse, 2 octobre 1969 I.P. (69), 162) en rappelant la demande belge et la demande italienne (celle-ci visant à une prolongation de deux ans) soulignait :

« La Commission n'a pu que constater avec regret que les délais suffisants qui se sont écoulés depuis l'adoption de la directive du 11 avril 1967 n'ont pas été mis à profit par ces Etats pour mener à bien les travaux nécessaires afin d'introduire ce système de taxation à un moment conjoncturel favorable et dans les délais primitivement fixés. »

Il n'est pas douteux que si les deux gouvernements pouvaient faire valoir des circonstances atténuantes en raison de l'importance de la révolution de leur système fiscal entraînée par l'introduction de la T.V.A., cette demande de report, introduite dans les conditions où elle l'a été, n'était pas de nature à accroître le « prestige européen » de la Belgique auquel le ministre des Finances s'était référé dans son discours à la Chambre, le 19 mars 1969 (cité, *supra*).

E 11. ELARGISSEMENT. — Procédure. — Ouverture des négociations. — Traité C.E.E., article 237. — Conditions pour l'adhésion.

Voyez *chronique* n° 372.

M. Van Elslande (C.V.P.), ancien ministre des Affaires européennes, a déposé à la Chambre une proposition de résolution par laquelle le gouvernement belge

aurait été invité à transmettre à ses cinq partenaires une proposition d'amendement de l'article 237 du traité.

Le texte proposé était ainsi rédigé :

« Tout Etat européen dont le régime est démocratique peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, entame les négociations dans les quatre mois qui suivent la réception de la demande. »

(D.P., Chambre, 1968-1969, n° 421/1, 17 juin 1969.)

M. Van Elslande voulait éviter les ambiguïtés qui résultaient, selon lui, de la version actuelle de l'article 237 aux termes duquel :

« Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent Traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. »

Ce texte appelait trois observations pour l'auteur de la résolution :

« 1° Aucune réponse claire ne peut être donnée à la question de savoir si, en vue de formuler son avis, la Commission peut ou non entamer des négociations avec le demandeur;

2° Il n'est pas davantage précisé sur quoi le Conseil "se prononce";

3° Le texte est imparfait, étant donné qu'il n'est prévu aucun délai dans lequel l'avis doit être pris et dans lequel le Conseil doit se prononcer. »

(D.P., Chambre, 421 (1968-1969), n° 1, 17 juin 1969.)

La formulation proposée par M. Van Elslande indiquait clairement que le Conseil ne pouvait, au moment de l'introduction de la demande par l'Etat tiers, se prononcer sur l'adhésion elle-même, mais qu'il ne s'agissait de rien d'autre que d'entamer des négociations. Un délai était prévu afin d'éviter que le Conseil ne retarde indéfiniment sa décision. Rien n'était indiqué dans le nouveau texte au sujet des modalités de vote. Pour M. Van Elslande, la décision devrait être prise à la majorité simple, l'article 148 du traité prévoyant que « sauf dispositions contraires du présent Traité, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent ». Le compromis de Luxembourg n'était pas applicable parce que, selon l'auteur de la proposition, « l'ouverture de négociations ne constitue pas « un problème important », étant donné qu'elle n'engage à rien ». Il peut paraître assez singulier de lire ces mots sous la plume d'un ancien ministre des Affaires européennes... Dans une précédente chronique, nous avons noté que le ministre des Affaires étrangères, M. Harmel, et deux

membres éminents du Sénat, MM. Dehousse et Housiaux, avaient été d'un autre avis (voy. *R.B.D.I.*, 1970, n° 1, pp. 310 à 312). Le veto d'un Etat membre était contraire à l'esprit du traité », mais il s'inscrivait dans une logique interne malheureusement inattaquable. Exiger l'unanimité au Conseil pour l'ouverture de conversations exploratoires en vue de la conclusion d'un accord tarifaire, par exemple, et s'en passer « pour une demande d'adhésion plus majestueuse que les précédentes, puisqu'elle était formulée par un grand pays et par d'autres pays amis pour lesquels nous avons un profond respect » (les mots entre guillemets sont de M. Harmel (*A.P.*, Sénat, 1967-1968, p. 400), paraît, pour le moins, assez paradoxal.

M. Harmel a eu l'occasion de répéter ce qu'il a appelé « la philosophie du gouvernement belge » en la matière, lors de la discussion du budget des Affaires étrangères à la Chambre :

« L'article 237 prévoit expressément l'élargissement. Je suppose que personne parmi nous ne nie cette obligation de donner une suite, lorsque des demandes d'adhésion viendraient, à ces demandes elles-mêmes. Mais il va de soi que l'élargissement est conditionné par les éléments suivants : l'Etat candidat doit accepter, tout d'abord, les finalités de notre action.

Il est clair que c'est le traité et pas un autre traité que cet Etat doit accepter, et par conséquent, non seulement ses finalités mais aussi ses termes et ses exigences.

Et plus que le traité, aussi les décisions et les orientations que nous avons prises déjà au cours des douze premières années de fonctionnement de la Communauté, qu'il ne s'agit pas de remettre en question, et tout le système, si je puis m'exprimer ainsi, qui a été si lentement élaboré, où par conséquent les Etats candidats sont justement ceux qui doivent s'adapter à la Communauté, il est clair que ce n'est pas la Communauté qui doit à l'inverse s'adapter aux Etats candidats.

Cela implique que si des changements doivent survenir, ils ne peuvent affecter ni les orientations que nous avons prises, ni les modalités fondamentales de notre organisation commune. Vous me demanderiez : dans ces conditions est-il possible que de nouvelles adhésions puissent être enregistrées dans un temps prochain ou dans un temps moyen ?

Il n'est pas possible de répondre *a priori* à ces questions et c'est pour cela que nous avons toujours cru qu'il fallait des négociations pour déterminer si les conditions que la Communauté pose pour son élargissement, c'est-à-dire celles du traité et des actes qu'il a permis d'accomplir, peuvent l'être par les Etats candidats. Cela implique que nous définissions ces conditions, et cela suppose donc que nous ayons un débat sur le fond du problème.

Depuis le mois de juin 1967, c'est-à-dire avant même que la Commission ne dépose son rapport, nous avons sollicité ce débat et nous continuons à y être favorables.

Il est évident que des négociations éventuelles devraient se dérouler entre la Communauté, d'une part, et les Etats candidats, d'autre part, ce qui implique que les positions de négociation seront communautaires et arrêtées d'avance. Cela aussi va de soi, et cela n'est contesté, je l'espère, par personne. »

(*A.P.*, Chambre, 1968-1969, 5 mars 1969, p. 11.)

E 12. ESPAGNE. — Accord préférentiel avec la Communauté. — Portée.

Voy. cette *Chronique*, n^{os} 131, 238, 301.

M. Glinne (P.S.B.) est à nouveau intervenu, lors de la discussion du budget des Affaires étrangères, au sujet des rapports de la Communauté avec l'Espagne.

« Ma deuxième question est relative à l'attitude de notre gouvernement dans les négociations en cours en vue d'une certaine forme d'association, officielle ou pas, déclarée ou incomplètement déclarée, de l'Espagne à la Communauté économique européenne.

Les tractations semblent sur ce point fort avancées.

Je déplore en particulier l'attitude du gouvernement français à cet égard, et certaines conséquences qu'il faut bien observer de la visite récente de M. Debré à Madrid.

Je répète ici la position, définie depuis longtemps, au nom des socialistes européens, par M. Birckelbach, consistant à considérer comme absolument incompatible avec l'appartenance au Marché commun, ne serait-ce qu'au niveau de la simple association, de tout régime marqué par la dictature. »

(A.P., Chambre, 1968-1969, 4 mars 1969, p. 16.)

M. Harmel, ministre des Affaires étrangères, répondit sur un plan général et, à propos de l'Espagne, en particulier :

Je voudrais à cet égard parler du caractère attractif des Communautés européennes. Il n'y a pas un autre organisme à ma connaissance au monde qui ait pour le moment autant de séduction, si je puis m'exprimer ainsi, que le Marché commun, tant il est sollicité, tantôt par des accords commerciaux, tantôt par des accords privilégiés, tantôt par des demandes d'association, tantôt par des demandes d'adhésion.

Je voudrais à cet égard dire que nous sommes absolument sans complexe. Lorsque nous avons des relations commerciales au sein de la Communauté, nous envisageons les problèmes d'une façon technique. Nous avons, pour le moment, réalisé, c'était hier, des conventions d'association avec le Maroc et la Tunisie. Cela était annoncé par le traité lui-même, et il est prévu que l'on continuerait les négociations en ce qui concerne la Yougoslavie et Israël. C'est vrai, vous le savez, Monsieur Glinne, qu'il y a des négociations commerciales avec l'Espagne, elles sont en cours, elles ne vont pas plus loin que ce qui a été prévu dans le traité, elles ne vont pas moins loin non plus, elles n'ont pas encore abouti, on ne peut dire quel en sera le terme, il s'agit d'accords commerciaux privilégiés, comme nous en avons avec un certain nombre de pays. Je dis que, dans cette affaire, le seul reproche que nous puissions peut-être nous faire à nous-mêmes serait, c'est, étant sollicités par un si grand nombre d'Etats, de ne pas établir notre propre calendrier, de ne pas, si je puis m'exprimer ainsi, faire la philosophie de notre politique extérieure en sachant ce qui doit précéder et ce qui doit suivre. »

(Ibid., 5 mars 1969, pp. 10-11.)

On sait que l'accord préférentiel signé le 29 juin 1970 prévoit deux étapes dans la suppression des obstacles aux échanges entre l'Espagne et la Communauté. La première étape dure au moins six ans. Le passage de la première à la seconde étape s'effectue par un *commun accord* des parties contractantes et pour autant que les conditions sont réunies (art. 1^{er}). Voy. sur ce point cette chronique n^o 238.

E 13. FONDS EUROPEEN D'ORIENTATION ET DE GARANTIE AGRICOLE (F.E.O.G.A.). — Contribution de la Belgique.

M. Martens (P.S.C.), sénateur, s'est inquiété du montant des dépenses de fonctionnement pour l'agriculture et l'alimentation. Il a notamment demandé, le 16 septembre 1968, au ministre des Finances :

« 2° Quelles sommes, consacrées en 1968 aux versements au Fonds agricole européen, F.E.O.G.A., proviennent des exercices antérieurs et quelles sommes sont des avances sur l'exercice 1968-1969 ?

3° Avec une production agricole de 4,6 p.c. et un revenu national de quelque 5,6 p.c. de ceux de la C.E.E., la Belgique contribue à raison de 8,2 p.c. aux charges du F.E.O.G.A., Monsieur le Ministre, ne trouve-t-il pas cette contribution belge trop lourde, de sorte que la vraie raison de l'augmentation du budget de l'Agriculture serait la répartition inéquitable des charges au lieu des besoins de l'agriculture belge ?

(*Bull. Q.R.*, Sénat, 1968-1969, n° 1, 12 novembre 1968.)

Le ministre a répondu :

« 2. Dans l'exposé général du budget de 1969, il figure une section particulière au sujet des finances du F.E.O.G.A., dans laquelle l'honorable membre trouvera les éléments demandés, non seulement pour 1968 mais également pour les autres années. Etant donné que cet exposé donne une meilleure vue de l'interaction entre les années sociales du F.E.O.G.A. et les différents budgets de l'Agriculture, qu'une réponse pour le seul budget de 1968, il paraît utile de s'en référer à ce document.

3. Il résulte, en effet, de la comparaison des éléments chiffrés mentionnés dans la question de l'honorable membre que la quote-part de la Belgique dans les charges du F.E.O.G.A. n'est pas en proportion avec la part de la production agricole belge ou du revenu agricole belge dans le cadre de la C.E.E. Aussi, le calcul de la quote-part dans la F.E.O.G.A. donne régulièrement lieu à des négociations difficiles dont le résultat était — dans le passé — différent d'année en année. Dans cet ordre d'idées, il ne paraît pas adéquat de se prononcer, par cette voie, sur l'équité de la répartition des charges du F.E.O.G.A. »

(*Ibidem.*)

Voy. sur ce sujet, cette chronique n° 374, *R.B.D.I.*, 1970, n° 1, p. 315 in *fine*. Cf. les questions de M. Martens au ministre de l'Agriculture, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1968-1969, n° 1, 12 novembre 1968 et n° 16, 4 mars 1969.

E 14. PARLEMENT EUROPEEN. — Election au suffrage universel. — Proposition de loi belge. — Attitude du gouvernement.

Deux députés, membres du P.S.C., M. C. Nothomb et J. Chabert, ont déposé le 26 juin 1969 sur le bureau de la Chambre une « proposition de loi organisant l'élection directe des membres belges du Parlement européen » (*D.P.*, Chambre, session 1968-1969, n° 454/1).

Constatant l'impossibilité actuelle d'organiser de « véritables élections européennes au suffrage universel direct », les auteurs de la proposition de loi

souhaitent qu'à l'instar d'initiatives parallèles prises en Italie et au Luxembourg, les membres belges du Parlement européen soient désignés pour la première fois, en octobre 1970, lors des élections communales, au suffrage universel direct.

La proposition se lit comme suit :

Article premier

« Le Parlement belge recourra à une consultation électorale au suffrage universel direct afin de désigner parmi ses membres et conformément à l'article 138 du Traité instituant la Communauté économique européenne, les représentants belges au Parlement européen.

Art. 2

La première élection aura lieu le même jour que les élections communales, soit le deuxième dimanche d'octobre 1970.

Art. 3

L'élection aura lieu selon le système proportionnel sur la base d'une circonscription nationale unique.

Art. 4

Les représentants au Parlement européen sont élus par les électeurs des élections communales.

Art. 5

Sont éligibles comme représentants au Parlement européen, les membres du Parlement belge en activité au moment de l'élection.

Art. 6

Les élus doivent appartenir pour moitié au Sénat, et pour moitié à la Chambre des Représentants.

Art. 7

Chacune des Chambres proclamera élus les candidats qui, au cours de la consultation populaire, auront obtenu, selon leurs listes respectives, les suffrages nécessaires conformément au système électoral qui sera adopté.

Art. 8

Le ministre de l'Intérieur est chargé de l'application de la présente loi.
(D.P., Chambre, 454 (1968-1969, n° 1.)

Sur ce problème, voy. « Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », Parlement européen. Direction générale de la documentation parlementaire et de l'information. Préface de M. Scelba et introduction de M. F. Dehousse, Luxembourg, septembre 1969; voy. aussi LEGRAND-LANE, R. et BUBBA, E., « L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », *R.M.C.*, 1970, pp. 231 et ss.

L'article 138 du traité C.E.E. prévoit, on le sait, que :

« 1. L'Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque Etat membre.

2...

3. L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres.

Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Depuis 1960, le Conseil est saisi d'un projet élaboré par l'Assemblée, mais le veto d'un Etat membre en a paralysé la discussion.

Dans différents pays, des parlementaires ont pris des initiatives pour organiser l'élection directe sur le plan national des délégués au Parlement européen (voy. LEGRAND-LANE, R. et BUBBA, E., *op. cit.*, pp. 236 à 238).

La proposition introduite par MM. Nothomb et Chabert reprend les grandes lignes d'une proposition italienne d'initiative populaire, déposée le 11 juin 1969.

En décembre 1969, M. Glinne (P.S.B.) déposa un amendement précisant qu'auraient aussi le droit de vote, les ressortissants des Etats membres de la C.E.E. ayant établi leur domicile en Belgique (*D.P.*, Chambre, 1968-1969, n° 454/2).

Par la suite, le contenu de la proposition fut repris dans un texte contresigné cette fois par de jeunes parlementaires des trois partis « nationaux »... (*D.P.*, Chambre, 1969-1970, n° 680/1). La position du gouvernement belge sur ce point a été définie par M. Harmel, ministre des Affaires étrangères en réponse à une question de M. Califice (P.S.C.) membre de la Chambre :

« Objet : Election du Parlement européen au suffrage universel.

Le Conseil des ministres des Communautés européennes a examiné lors de sa session du 22 juillet 1969, une note de M. Mario Scelba, président du Parlement européen, du 7 mai 1969 traitant, entre autres de cette question.

Le président du Conseil des ministres a remis la réponse du Conseil le 22 juillet 1969 à M. Scelba, qui a insisté sur la proposition du Parlement européen formulée depuis 1960 de tripler le nombre des parlementaires; pour une période transitoire, les deux tiers des membres du Parlement européen seraient élus au suffrage direct et l'autre tiers serait élu par les parlements nationaux qui décideraient des modalités du système électoral à mettre en place; M. Scelba a attiré l'attention du président du Conseil sur l'application des articles 138 du traité C.E.E., 108 du traité C.E.C.A. et 21 du traité C.E.E.A. qui prévoient l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen.

M. Scelba a demandé, par la même occasion, que le Conseil convienne d'entamer une procédure de contact avec le Parlement pour examiner en commun les modalités de cette élection.

Le président du Conseil des ministres a assuré le président Scelba qu'il ne manquera pas de porter à la connaissance du Conseil cette demande tout en l'assurant de son appui personnel.

Monsieur le ministre des Affaires étrangères voudrait-il me dire si le président Scelba et les membres du Parlement européen peuvent également compter sur son appui personnel ?

Réponse : je puis donner à l'honorable Membre l'assurance qu'il me demande et je veillerai à ce qu'au sein du Conseil des Communautés les contacts soient gardés avec le Parlement européen pour examiner en commun avec lui les questions posées par l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

La position du gouvernement belge à ce sujet est claire et nette.

Au cas où, malgré tous nos efforts, il ne serait pas possible d'aboutir rapidement à une solution acceptable pour tous les Etats membres, je voudrais étudier avec la Commission parlementaire les possibilités pour la Belgique de prendre, sur le plan national, une initiative afin de permettre aux représentants belges au Parlement européen d'être élus au suffrage universel. »

(*Bull. Q.R.*, 1968-1969, n° 40, 30 septembre 1969.)

Il est évident que l'élection au plan national n'est qu'un pis-aller et doit nécessairement être considérée comme une étape vers une solution européenne. Le traité C.E.E. prévoit, à juste titre, une « procédure uniforme », ce qui ne veut pas dire un système électoral unique. M. Califice rappelle, en effet, dans sa question que le Parlement avait prévu une période transitoire. On peut aussi relever un paradoxe : si dans chacun des Etats l'accord se fait pour l'élection au suffrage universel, le plus grand obstacle sera levé. Pourquoi, dès lors, ne pas reprendre, avec résolution, les travaux au plan européen ?

Dans une interview à la revue *Réalités* (juillet 1969), le ministre des Affaires étrangères déclarait :

« ... je souhaite que soient mieux soulignées les responsabilités du Parlement européen. Nous attachons beaucoup d'importance à son élection au suffrage universel. Cela doit être car cela est prévu dans le traité de Rome. Si nous étions raisonnables, nous passerions sans tarder à la rédaction d'une convention pour régler ce problème. En attendant, rien n'interdit à chaque Etat de faire élire sa propre délégation au suffrage universel. »

L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct n'est cependant pas mentionnée dans le volet relatif aux « progrès institutionnels » du mémorandum sur le renforcement de la coopération européenne présenté par le ministre belge des Affaires étrangères au Conseil des Communautés le 15 novembre 1968 (voy. n° E 17, *infra*).

E 15. POLICE DES ETRANGERS. — Exécution de la directive du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour et justifié par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (*J.O.C.E.*, 1964, n° 56); article 9. — Traité C.E.E., art. 189, al. 3. — Directive. — Applicabilité directe ?

1. L'article 9 de la directive mentionnée à la rubrique se lit comme suit :

« 1. En l'absence de possibilités de recours juridictionnel ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas d'effet suspensif, la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement du territoire d'un porteur d'un titre de séjour n'est prise par l'autorité administrative, à moins d'urgence, qu'après avis donné par une autorité compétente du pays d'accueil devant laquelle l'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévue par la législation nationale.

Cette autorité doit être différente de celle qualifiée pour prendre la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement.

2. Les décisions de refus de délivrance du premier titre de séjour ainsi que les décisions d'éloignement avant toute délivrance d'un tel titre sont soumises, à la demande de l'intéressé, à l'examen de l'autorité dont l'avis préalable est prévu au § 1. L'intéressé est alors autorisé à présenter en personne ses moyens de défense à moins que des raisons de sûreté de l'Etat ne s'y opposent. »

(*D.P.*, Chambre, 317 (1966-1967), n° 1.)

Dans le domaine du droit administratif, comme le souligne dans son rapport le sénateur Van Bogaert (*D.P.*, Sénat, 1968-1969, n° 158), la Belgique a déjà pris une mesure pour l'exécution de la directive du 25 février 1964. Il s'agit de l'Arrêté royal du 21 décembre 1965 (*M.B.*, 31 décembre 1965). Le projet de loi du 28 mars 1962 sur la police des étrangers (*D.P.*, Chambre, 1966-1967, n° 317/1, 8 décembre 1966) a pour objet d'instaurer des garanties de procédure en faveur de l'étranger prévues par l'article 9 précité de la directive. Le gouvernement a aussi inséré, dans son projet, des dispositions relatives à la mise en œuvre de la convention européenne d'établissement du 13 décembre 1955, entrée en vigueur pour cinq Etats membres du Conseil de l'Europe (dont trois membres des Communautés), le 23 février 1965.

2. Nous ne devons pas nous prononcer, dans cette chronique, sur la portée des dispositions du projet devenu la loi du 1^{er} avril 1969 (*M.B.*, 20 juin 1969). En revanche, nous mentionnerons l'intéressante discussion sur la portée de la directive de 1964 et de l'article 189, al. 3 du traité C.E.E., telle que la reflètent le rapport précité de M. Van Bogaert et les *Annales parlementaires* (*A.P.*, Sénat, 1968-1969, 27 février 1969, pp. 770-772).

La commission de la Justice du Sénat a, en effet, examiné le contenu de la directive du 25 février 1964 et, en particulier, son article 3 qui dispose notamment que des mesures d'ordre public ou de sécurité publique, justifiant l'éloignement du territoire, doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet, que la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures, que la péremption du document d'identité ne peut justifier l'éloignement du territoire.

En ce qui concerne le fait que l'existence de condamnations pénales ne peut justifier automatiquement une mesure d'expulsion, et dès lors que la demande systématique de renseignements sur les antécédents judiciaires est interdite, nous citons ci-après une question posée par M. Raskin, membre de la Chambre des représentants et la réponse du ministre de la Justice :

« Selon certaines informations de presse, la Cour d'assises de la province de Limbourg aurait été saisie au cours du mois de novembre d'une affaire criminelle dans laquelle se trouvait impliqué un travailleur étranger qui, dans son pays d'origine avait déjà fait l'objet d'une condamnation à une lourde peine de prison pour des faits analogues.

Il ne s'agit pas d'un cas isolé. Nous apprenons régulièrement que des étrangers dont le casier judiciaire est lourdement chargé viennent s'établir en Belgique et se rendent ensuite coupables dans notre pays de méfaits de tous genres.

Monsieur le ministre pourrait-il me dire comment il se fait que ce soit possible ? N'estime-t-il pas que l'on n'attache pas suffisamment d'attention aux antécédents judiciaires des travailleurs étrangers ?

Réponse : Sur la base d'accords bilatéraux, le visa a été supprimé pour les ressortissants de nombreux pays.

Ceci a pour conséquence une grande facilité de circulation et de séjour pendant trois mois sur le territoire du Royaume.

Pour l'établissement des étrangers, une distinction s'est imposée à mes services :

— Celui des étrangers non ressortissants des pays de la C.E.E. n'est autorisé qu'après réception des renseignements demandés à leur sujet. Lorsque ceux-ci sont défavorables, l'établissement peut être refusé et les mesures administratives nécessaires sont prises.

— En ce qui concerne les ressortissants des pays membres de la C.E.E., la directive n° 221 du 25 février 1964 interdit la demande systématique aux autres Etats membres de renseignements au sujet des antécédents judiciaires de tels étrangers venant en Belgique pour s'y fixer.

A défaut d'élément défavorable, il est difficile de juger *a priori* des cas dans lesquels on peut faire exception au principe cité plus haut.

Cependant dès qu'une infraction est commise en Belgique, mon administration sollicite les renseignements d'antécédents. Elle les obtient et, bien sûr, dans certains cas elle aurait évidemment eu intérêt à les connaître en temps suffisamment utile pour empêcher l'établissement dans notre pays.

Le cas que je crois visé par l'honorable membre rentre dans cette catégorie. Ce ressortissant C.E.E. arrivé en juin 1966, a déclaré et signé au moment de son inscription à l'administration communale, n'avoir jamais encouru aucune condamnation et il a été immédiatement engagé comme manœuvre dans un charbonnage.

L'honorable membre peut être assuré que je suis très soucieux du maintien de l'ordre public, mais que mon administration est très souvent paralysée par les impératifs communautaires. »

(*Bull. Q.R.*, Chambre, 1968-1969, 14 janvier 1969, p. 7.)

La commission du Sénat a analysé, dans ce contexte, l'arrêt Corveleyn rendu par le Conseil d'Etat le 7 octobre 1968, analysé dans cette *Revue* par J. Verhoeven (*R.B.D.I.*, 1970, n° 2, pp. 679-681 et 700-702; voy. aussi *Sux, E.*, *ibid.*, pp. 695 et 696), et par lequel la haute juridiction administrative annulait un arrêté d'expulsion qui violait l'article 3 précité de la directive du 25 février 1964. La commission de la Justice au Sénat en a déduit que :

« Le Conseil d'Etat a donc admis que la directive était d'application immédiate pour les juridictions des Etats membres. »

(*D.P.*, 1968-1969, n° 158, p. 8.)

Le rapporteur rappelle ensuite la différence entre le règlement et la directive :

« Le règlement "... est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre " (art. 189, 2° alinéa). La directive " lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens " (art. 189, 3° alinéa). Ainsi donc, ce texte précise très clairement qu'avant l'entrée en vigueur d'une directive, les instances nationales sont tenues de choisir les moyens

dont elles entendent user pour incorporer dans leur droit interne les dispositions de la directive. Celle-ci n'est donc pas immédiatement exécutoire; elle ne lie que les instances nationales, lesquelles peuvent prendre des initiatives législatives ou réglementaires. »

(*Ibidem.*)

Après avoir cité la doctrine qui « admet généralement que la directive ne produit pas directement d'effet », le rapporteur conclut :

« Il ressort donc clairement de ces textes que le contenu d'une directive ne peut être invoqué par un particulier devant une juridiction nationale, s'il n'a pas été repris au préalable dans une loi ou dans une réglementation nationale.

C'était le cas pour les conditions réglant l'octroi de l'autorisation de séjour qui figurent à l'article 3 de la directive en question. »

(*Ibidem.*, p. 9.)

M. Verhoeven a démontré qu'il ne fallait pas nécessairement considérer que le Conseil d'Etat s'était prononcé en faveur de l'applicabilité directe des directives (*loc. cit.* et *J.T.*, 1969, p. 695). Quoi qu'il en soit, la généralité de la formule utilisée par M. Van Bogaert surprend.

Sur le problème de l'effet direct des directives, nous nous limiterons à renvoyer le lecteur aux développements consacrés par le professeur GANSHOF VAN DER MEERSCH dans l'étude sur « Le juge belge et le droit international » reproduite dans cette *Revue*, 1970, n° 2, pp. 409 et suiv., spéc., pp. 426 à 428.

La Cour de Justice des Communautés européennes s'est prononcée, elle aussi, en faveur de l'effet direct d'actes autres que les règlements. Elle a considéré qu'il convenait d'examiner « dans chaque cas si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre le destinataire de l'acte et des tiers » (affaire n° 9/70, *Franz Grad c/ Finanzamt de Traunstein*, question préjudicielle posée par le Finanzgericht de Munich, arrêt du 6 octobre 1970, inédit).

Toutefois la commission de la Justice a estimé, à juste titre, comme l'avait d'ailleurs proposé dans son avis l'auditeur général¹, qu'avant de rendre son arrêt, le Conseil d'Etat aurait dû saisir la Cour de Justice d'un recours préjudiciel concernant l'interprétation de l'article 189, alinéa 3. C'est ce qu'a fait, un peu plus tard, le tribunal de Munich.

3. Enfin nous voudrions souligner que ce serait une erreur de croire que la contagion des règles applicables aux ressortissants de la C.E.E. a pour résultat une application plus libérale des dispositions en vigueur pour les étrangers non privilégiés. Bien au contraire, il semble que tendent à prévaloir des pratiques restrictives — et parfois moins généreuses qu'auparavant — même pour des nationaux des Etats membres de la Communauté. Nous renvoyons à cet égard

¹ Voy. *Cah. dr. eur.*, 1969, p. 349.

à une question de M. Michel, adressée le 5 septembre 1969 au ministre de la Justice :

« Monsieur le ministre aurait-il l'amabilité de répondre par la voie du bulletin des Questions et Réponses à la question suivante :

Depuis plusieurs mois, j'ai pu relever dans ma région de nombreuses significations arbitraires de la part de l'Administration de la Police des étrangers à l'égard de citoyens du Marché commun exerçant régulièrement une activité et ne présentant pas, d'après leur comportement ou leur casier judiciaire, un danger quelconque pour l'ordre public belge.

L'ordre de quitter le pays est généralement motivé par la mention suivante : « Ne réunit pas les conditions requises à un établissement en Belgique. »

Cette signification rituelle me paraît d'autant plus arbitraire que dans de nombreux cas, j'ai pu relever que les intéressés possédaient une carte professionnelle valable dûment délivrée par le ministère des Classes moyennes et exerçaient effectivement et honorablement la profession autorisée.

Je vous saurais gré de bien vouloir me donner à ce sujet les explications suivantes :

a) Quelle est la raison du changement radical des critères adoptés par le ministère de la Justice à propos de la police des étrangers depuis un certain nombre de mois;

b) Les significations arbitraires sont-elles faites d'une manière systématique et sans aucune relation ni aucun rapport avec les départements des Classes moyennes et de l'Emploi et du Travail, dans la mesure où les intéressés ont une occupation régulière en Belgique;

c) Une enquête préalable et approfondie est-elle faite au sujet des intéressés et par quelle organisation;

d) Cette attitude de votre Administration n'est-elle pas en opposition flagrante avec la liberté d'établissement dans les pays du Marché commun ? »

Le ministre répond :

« a et d) La réglementation relative à l'entrée, au séjour et à l'établissement des étrangers en Belgique est concrétisée dans l'arrêté royal du 21 décembre 1965 lequel a été modifié par les arrêtés royaux des 13 mai 1968 et 11 juillet 1969.

Cet arrêté du 11 juillet 1969 a eu précisément pour but de mettre la réglementation belge en harmonie avec les derniers règlements et directives de la C.E.E.

Encore que ceux-ci prévoient la liberté de circulation et d'établissement des ressortissants des Etats membres, il n'en demeure pas moins que ces directives imposent le respect de certaines conditions relatives à l'entrée et au séjour et contiennent des réserves relatives à l'ordre public.

b) Le non-respect des conditions fixées par la réglementation de police des étrangers entraîne nécessairement un refus d'établissement et le fait que les étrangers intéressés exercent une activité lucrative ne peut avoir d'incidence. Il en est de même pour les éléments constituant nuisance ou danger pour l'ordre public (cf. art. 12 de l'A.R. du 11-7-1969).

c) Les décisions critiquées par l'honorable membre ne sont jamais arbitraires. Elles sont prises par la police des étrangers sur base des éléments qui se trouvent déjà dans les dossiers ou qui lui sont communiqués par les autorités locales ou la gendarmerie, et éventuellement, par les autorités étrangères. »

(Bull. Q.R., Chambre, 1968-1969, n° 39, 23 septembre 1969.)

E 16. POLITIQUE COMMERCIALE. — Mesures de protection envisagées par les Etats-Unis.

Le 27 juillet 1969, le ministère des Affaires étrangères a diffusé le communiqué suivant :

« M. P. Harmel, ministre des Affaires étrangères, a convoqué cet après-midi, M. John S.D. Eisenhower, ambassadeur des Etats-Unis à Bruxelles pour lui faire part de la vive inquiétude qu'occasionnent au gouvernement belge les requêtes introduites par les industries américaines auprès de la Commission tarifaire en vue de relever les droits d'entrée sur le verre plat et sur les tapis.

Le ministre a rappelé entre autres le précédent malheureux de 1962 — qui a donné lieu à des mesures de rétorsion de la part de la C.E.E. — et a insisté pour que tout soit fait pour éviter une répétition de ces faits.

En prenant acte de la déclaration de M. P. Harmel, l'ambassadeur des Etats-Unis a promis de communiquer sans délai à son gouvernement les préoccupations du gouvernement belge. »

(Communiqué A.E., 29 juillet 1969.)

E 17. PROBLEMES INSTITUTIONNELS. — Progrès nécessaires dans l'optique du parachèvement interne de la Communauté. — Conseil. — Procédure. — Position du gouvernement belge.

Voy. n^{os} E 4, E 14.

Le 15 novembre 1968, la Belgique a présenté au Conseil un document de travail reflétant la position de notre pays sur « Le renforcement de la coopération européenne » (reproduit en annexe I au rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. Leynen sur le projet de loi contenant le budget du ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur pour l'année budgétaire 1969. Crédits : Affaires étrangères, *D.P.*, Sénat, 1968-1969, n^o 118, 8 janvier 1969, pp. 39 à 45). Ce document contient deux parties : A. Le parachèvement interne. B. La politique extérieure. Dans la première partie, le point 1 est consacré aux progrès institutionnels. En voici le texte :

« 1. Les progrès institutionnels.

La fusion des traités doit simplifier les procédures et faciliter l'élaboration de la politique communautaire. La Belgique attend sur ce sujet le rapport de la Commission et est prête à en délibérer aussitôt après qu'il aura été déposé.

Pour sa part, la Commission a rappelé également le 1^{er} juillet que le progrès institutionnel suppose, en prévision même d'une action dynamique de développement, que des progrès soient réalisés sur les trois points suivants :

a) Le fonctionnement normal du Conseil statuant à la majorité pour toutes les matières non soumises par le Traité à la règle de l'unanimité, et pour celles qui ne tendent pas à modifier des règlements acquis précédemment à l'unanimité. Ceci appellerait un débat sur la manière d'organiser les travaux et les méthodes de délibération.

b) L'octroi à la Commission de pouvoirs d'exécution, la rendant apte à une gestion véritable.

c) La démocratisation du pouvoir européen par l'accroissement des pouvoirs du Parlement. »

On sait qu'il a été décidé de postposer après l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de la Norvège, la discussion du problème de la fusion des Communautés. Les points proposés par le gouvernement à la suite de la Commission¹, s'inscrivaient dans la perspective d'une réflexion portant sur l'unification des traités. L'adoption des mesures proposées n'y est cependant pas nécessairement liée.

Au cours de la discussion de son budget au Sénat et à la Chambre, M. Harmel a traité de ces problèmes, en émettant des considérations qui apparaissent comme autant de précisions sur le contenu possible du *littera a*). Il présenta un tableau global des rapports Conseil - Commission et aussi des suggestions concrètes en vue d'améliorer le fonctionnement des institutions :

« La première réflexion concerne nos institutions. En créant les institutions européennes, les signataires du traité ont introduit, à côté d'un Conseil de ministres, un organe représentatif de l'intérêt communautaire, la Commission. Le dialogue permanent entre les représentants de l'intérêt général et ceux des Etats membres a dans le passé permis de dépasser les conflits normaux d'intérêts en imposant des solutions finalement acceptables puisque favorables à l'intérêt communautaire. L'interdépendance et l'interpénétration des économies fut la conséquence de ces choix.

Or, aujourd'hui, les séances communes du Conseil de ministres et de la Commission deviennent souvent ardues : les Etats, au lieu de rechercher un équilibre global entre les avantages et les inconvénients que leur cause la Communauté, considèrent chaque problème isolément et n'acceptent aucun sacrifice s'il n'est compensé immédiatement par un avantage, au minimum comparable. Dès lors, au lieu, après deux ou trois séances, de se rallier à des compromis communautaires, les discussions s'éternisent, les décisions tardent et l'Europe attend.

Ceci est un problème de gouvernement pour la Communauté; un gouvernement doit pouvoir assumer les responsabilités que la loi fondamentale lui donne. Quand un gouvernement national ne parvient pas à se mettre d'accord sur un problème important, il démissionne et on trouve toujours un autre pour lui succéder avec un programme nouveau. Ceci n'est pas possible pour le Conseil de ministres de la Communauté. Nous sommes liés perpétuellement par un traité et nous pensons qu'au sein de la Communauté, il faut, sans rouvrir un débat vain sur les

¹ En fait, la « Déclaration de la Commission à l'occasion du 1^{er} juillet 1968, date de la réalisation de l'union douanière » comportait, sur les trois points énoncés par le gouvernement belge, les phrases suivantes qui ont été singulièrement « amendées » dans la version mentionnée au texte : « Il faut rétablir le Conseil des ministres de la Communauté dans son fonctionnement normal d'organe pouvant statuer à la majorité. Il faut mettre fin au système paralysant et suranné du droit de veto. La Commission unique doit être dotée des pouvoirs d'exécution lui permettant non seulement d'inspirer les progrès communautaires mais véritablement de gérer la Communauté, les tâches de gestion grandissant au fur et à mesure que de nouvelles politiques communautaires entrent en vigueur.

Parallèlement, il faut accélérer la démocratisation des pouvoirs européens en dotant le Parlement européen de pouvoirs accrus, budgétaires et législatifs, en veillant à faire participer davantage le peuple européen, par la voie de l'élection directe et toute autre méthode appropriée, à la vie communautaire au niveau de l'Europe. » (*Bull. Communautés*, 1968, n° 7, p. 7.)

procédures de vote, permettre au Conseil, où se retrouvent les représentants des Etats et ceux de la Commission, de prendre les décisions qu'imposent les dispositions du traité d'une part et les circonstances d'autre part. Que peut-on recommander ?

D'abord, le respect de principes généraux bien sûr. Ensuite, une décision politique suivant laquelle, dès que les aspects techniques d'une question sont dégagés, le Conseil s'engagerait à pousser la discussion avec la volonté d'aboutir à une décision après l'avoir inscrite au maximum trois fois à son ordre du jour. La Belgique interrogera ses partenaires sur cette hypothèse. De longues discussions, si souvent byzantines, font sur nos opinions publiques la plus mauvaise impression. Il est, en effet, difficile d'y trouver l'écho de ces débats fondamentaux qui, naguère, conditionnaient notre avenir et passionnaient l'opinion parce qu'elle voyait la maison sortir de terre. Il faut y revenir. »

(A.P., Sénat, 1968-1969, 15 janvier 1969, p. 380.)

A la Chambre, il ajoutait :

« Il est clair que la Communauté ne peut bien fonctionner que dans la mesure où les directives et l'orientation dans le cadre général sont dégagées par les ministres, sinon — on a parlé tout à l'heure du rôle éminent que les experts ont joué pour préparer la besogne — il reste que, quand ils sont sans directives et que, si le Conseil des ministres, au cours des mois prochains n'organisait pas sa méthode de délibération et la fréquence de ses réunions de manière que nous puissions arriver à agir vite dans la construction européenne, ce serait effectivement une défaillance de l'organe exécutif. Je ne peux pas croire que nous devions l'attendre. »

(A.P., Chambre, 1968-1969, 5 mars 1969, p. 9.)

Les réflexions faites par le ministre des Affaires étrangères, ainsi que le littéra a) du document de travail appellent, semble-t-il, les observations suivantes :

1° L'accent est mis sur le vote à la majorité là où le traité le prévoit ou *lorsqu'il ne s'agit pas de modifier des règles adoptées à l'unanimité*. Cette dernière hypothèse, dans la ligne des accords de Luxembourg des 29-30 janvier 1966 (voy. cette chronique, n° 240), exclut, ainsi que cela avait été, par exemple, demandé par la République fédérale d'Allemagne pour le prix des céréales, que l'on puisse modifier à la majorité qualifiée des règlements adoptés à l'unanimité. Les accords de Luxembourg prévoyaient expressément dans le volet relatif au « programme de travail » que des règlements agricoles qui auraient pu être adoptés au cours de la deuxième étape seraient arrêtés à l'unanimité, alors même que la troisième étape avait commencé et rendait possible le vote à la majorité qualifiée dans ces matières (traité C.E.E., art. 43, al. 2).

Le gouvernement belge confirme ainsi son accord avec ce qui apparaît bien comme une dérogation au traité. Il ne souhaite pas rouvrir « un débat vain sur les procédures de vote ».

A la Chambre, le 4 mars 1969, M. Radoux (P.S.B.) avait, au contraire, pris position de façon catégorique contre le système du veto :

« ... les Communautés sont nées sur la base de l'acceptation du principe des

votes à la majorité. C'est le système du droit de veto qui paralyse la Communauté et empêche toute création. C'est son application dans la pratique courante des choses qui fait que, depuis 1965, après que l'on se soit mis d'accord sur un désaccord à Luxembourg — cela s'ajoutant au reste — les choses vont moins bien entre les Etats membres de la Communauté.

Si c'est à partir du principe de l'application du droit de veto que l'on veut construire une Europe politique, je le dis tout net : cette Europe politique ne se fera pas, car personne n'est prêt à accepter qu'un seul impose sa conception d'une politique étrangère et que les autres se contentent de l'entériner. »

(A.P., Chambre, 1968-1969, 4 mars 1969, p. 7.)

2° Le ministre des Affaires étrangères met aussi l'accent sur la méthode du parallélisme des concessions réciproques. C'est le ministre Schröder qui, lors de la centième session du Conseil, le 1^{er} avril 1963, a souligné la nécessité d'une certaine synchronisation dans les réalisations des objectifs du traité. De la synchronisation globale au parallélisme trait pour trait, il y a la différence relevée par M. Harmel et où l'on note le recul de l'esprit communautaire. Pour éviter les marchandages et les discussions interminables, le ministre des Affaires étrangères propose qu'en tout cas le même point ne figure pas plus de trois fois à l'ordre du jour du Conseil. Après quoi, il faut passer au vote.

Les accords de Luxembourg prévoyaient déjà qu'il convenait de rechercher un accord unanime dans un « délai raisonnable ». La suggestion de M. Harmel donne corps à cette notion peu précise.

Sur les deux autres points contenus dans le document de travail, le ministre n'a pas donné d'éclaircissements.

La Commission peut, dans l'état actuel des textes, recevoir, en vertu de l'article 155, al. 4, les « pouvoirs d'exécution, la rendant apte à une gestion véritable ». Encore faut-il qu'une volonté politique suffisante existe sur cette voie.

Le Parlement européen doit recevoir des pouvoirs accrus. Il n'est pas précisé sur quels points ils doivent l'être : adoption du budget, élaboration des actes du Conseil, relations extérieures... L'impératif de démocratisation est mentionné mais non pas l'élection au suffrage universel direct (voy. n° E 14, *supra*).

E 18. REGLEMENT. — Rapport avec le Droit belge.

M. Ballet (V.U.), sénateur, pose au vice-premier ministre et ministre des Affaires économiques la question suivante :

« Objet : Seigle ergoté dans les céréales panifiables.

En réponse à ma question n° 12 du 7 août 1968, vous déclarez que la présence du seigle ergoté dans les céréales panifiables est interdite par l'article 2 de l'arrêté royal du 28 septembre 1891.

Les règlements édictés par le conseil de la C.E.E., reprenant les conditions de qualité imposées pour les lots de froment tendre présentés en vue d'une inter-

vention, prévoient la norme de 0,05 p.c. de seigle ergoté au maximum. Cette norme est confirmée notamment par la circulaire n° 1/1727 du Service belge de l'économie et de l'agriculture, secteur agriculture et produits et industries alimentaires.

J'estime que ces règlements de la C.E.E. ne mentionnent pas expressément la destination de ce froment, de sorte que son utilisation en meunerie n'est pas exclue.

Monsieur le ministre peut-il me dire s'il y a effectivement non-concordance entre notre législation et les règlements de la C.E.E. ?

Toute contradiction pourrait, en cas de contestation, avoir de sérieuses conséquences pour les marchands de blés intéressés. »

Le ministre répond :

En effet, le règlement n° 1028/68 du 19 juillet 1968 de la Commission de la C.E.E. fixe les procédures et conditions de prise en charge des céréales par les organismes d'intervention pour la campagne 1968-1969, sans tenir compte de la destination qui sera donnée ultérieurement à ces céréales. Ce règlement permet que les lots de froment et de seigle contiennent 0,05 p.c. d'ergot. Ceci implique que les lots contenant un pourcentage supérieur offerts à l'intervention, seront refusés.

D'autres part, l'article 2 de l'arrêté royal du 23 septembre 1891 reste d'application en ce qui concerne le stade ultérieur, c'est-à-dire, la fabrication de la farine et, comme déjà indiqué dans ma réponse à la question n° 12 du 7 août 1968, la constatation de la présence d'ergot dans le froment, quelle que soit l'origine de celui-ci, se trouvant dans la meunerie, entraîne automatiquement l'interdiction de son utilisation pour la fabrication de farine panifiable destinée à la consommation humaine. Il y a donc lieu dans ce cas d'en extraire l'ergot, admis à l'achat aux taux maximum de 0,05 p.c. »

(*Bull. Q.R., Sénat, 1968-1969, n° 6, 17 décembre 1968.*)

Cet exemple concret illustre la façon et la mesure dans lesquelles le droit communautaire et, en particulier, les règlements, instruments des politiques communes, s'insèrent dans le droit national¹.

Il ne s'agit pas d'une substitution complète des règles communautaires aux règles nationales, mais bien plutôt d'une collaboration entre les deux ordres juridiques. L'Etat n'est pas nécessairement privé du droit de légiférer ou d'édicter des règles d'exécution dans le domaine couvert par le droit communautaire. Il convient, dans chaque cas, d'apprécier la sphère d'intervention laissée aux autorités nationales qui, bien entendu, ne peuvent adopter ou maintenir en vigueur des dispositions contraires aux impératifs communautaires. Sur cette question, voyez LOUIS, J.-V., *Les règlements de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1969.

¹ Nous prenons ici, pour hypothèse, que l'interprétation donnée par le ministre du règlement n° 1028/68 est la bonne.

E 19. RELATIONS EXTERIEURES.

Voy. ACCORDS D'ASSOCIATION, n° E 1.

ASSOCIATION DE LA GRECE, n° E 3.

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE SUCRE, n° E 6.

ESPAGNE, n° E 12.

E 20. TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE.

Voy. DIRECTIVES DE LA C.E.E., n° 10.