

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er décembre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques GENTON sur la proposition de décision du Conseil autorisant la tacite reconduction ou le maintien en vigueur des dispositions dont les matières relèvent de la politique commerciale commune, contenues dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation et dans les accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays tiers (n° E-106),

Par Mme Anne HEINIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fossat, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrasitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir le numéro :

Sénat : 61 (1993-1994).

Mesdames, Messieurs,

Depuis 1969, la Commission européenne propose au Conseil des ministres européens, dans le cadre de l'uniformisation progressive des accords relatifs aux relations commerciales des Etats membres avec les pays tiers et la négociation des accords communautaires, d'autoriser les Etats membres à proroger ou à reconduire tacitement leurs accords commerciaux et traités dont les matières relèvent de la politique commerciale commune.

La proposition de décision du Conseil autorisant la tacite reconduction ou le maintien en vigueur des dispositions dont les matières relèvent de cette politique, contenues dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation et dans les accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays tiers, regroupe, dans une décision annuelle unique, les autorisations qui jusqu'ici étaient accordées par tranches trimestrielles (prorogation février 1993-septembre 1994).

Une première proposition de décision en date du 17 mai 1993 ⁽¹⁾ a été remplacée par une seconde proposition, en date du 9 juillet 1993, adressée au Président du Conseil le 27 juillet 1993 et transmise aux assemblées parlementaires françaises sous le numéro E-106 le 23 septembre 1993. Cette seconde proposition n'a cependant pas totalement permis de lever les deux séries de difficultés surgies au cours de la procédure et qui ont jusqu'ici empêché son aboutissement.

(1) COM (93) 210 Final du 14 mai 1993 déposée sur le Bureau des assemblées parlementaires le 30 juin 1993 sous le n° E-87.

Ⓞ La première difficulté est relative au retard d'entrée en vigueur du Traité sur l'Espace économique européen.

La perspective de la conclusion des négociations sur l'Espace économique européen (EEE) avait conduit la Commission, depuis 1986, à proposer la reconduction provisoire de ces accords, les Etats membres ayant fait savoir que les procédures de dénonciation étaient en cours d'achèvement. La Commission comptait ne plus proroger cette reconduction, qu'elle estimait injustifiée compte tenu de la création de l'EEE.

Cependant, certains Etats membres ont fait savoir qu'ils trouvaient inopportune la dénonciation des accords bilatéraux conclus avec les pays membres de l'Association européenne de libre échange (AELE), étant donné que *«le traité sur l'EEE n'est pas encore entré en vigueur et que la Suisse avait refusé la ratification de celui-ci»*.

Le rejet de l'EEE par la population suisse, lors du référendum du 6 décembre 1992, a, en effet, entraîné la négociation d'un protocole d'adaptation de l'accord et donc un retard dans son entrée en vigueur qui était initialement prévue pour le 1er janvier 1993. Entre temps, les demandes d'adhésion directe à l'Union européenne de quatre des sept pays de l'AELE ont tendu à vider cet accord de sa substance, avant même sa mise en application.

Ⓞ La seconde difficulté réside dans le conflit qui oppose la Communauté européenne et les Etats-Unis au sujet de l'ouverture des marchés publics de télécommunications.

● Rappelons que la directive n° 90-531 du 17 septembre 1990 relative aux procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, transposée en France par la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992, est entrée en vigueur le 1er janvier 1993.

Selon l'article 29-2 de cette directive, toute offre présentée pour l'attribution d'un marché de fournitures dans ces secteurs peut être rejetée si le contenu des marchandises est non communautaire à plus de 50 %. Le paragraphe 3 ajoute qu'une préférence communautaire est accordée si le montant de l'offre d'une entreprise communautaire ne dépasse pas de 3 % celui d'une entreprise d'un pays tiers.

Selon l'interprétation donnée par la Commission pour cet article, si le rejet d'une offre émanant d'une entreprise d'un pays tiers

n'ayant pas 50 % de contenu communautaire est *facultatif* (paragraphe 2) les Etats membres sont, en revanche, *obligés* d'accorder la préférence aux offres d'origine communautaire si l'écart de prix entre ces offres et celles émanant de pays tiers n'excède pas 3 % (paragraphe 3).

L'article 29 de ladite directive prévoit donc certaines discriminations positives, au profit des entreprises communautaires lorsque les offres émanent de pays tiers avec lesquels la Communauté européenne n'a pas conclu d'accord bilatéral ou multilatéral assurant un accès réciproque à leurs marchés.

C'est, par exemple, le cas des Etats-Unis avec lesquels les négociations pour une ouverture totale réciproque des marchés publics de télécommunications ont partiellement échoué.

● Mais en réaction à cette directive, les Etats-Unis annonçaient, le 27 janvier 1993, l'exclusion des marchés publics fédéraux aux entreprises communautaires dans les quatre secteurs concernés par la directive. La sanction était assortie d'une clause suspensive jusqu'au 22 mars 1993 et les Etats-Unis invitaient l'Europe à supprimer, d'ici là, la préférence communautaire dont bénéficient ses entreprises.

● Le 8 juin 1993, un règlement du Conseil prévoyait de restreindre l'accès des entreprises américaines aux marchés publics communautaires dans le secteur des télécommunications, en riposte aux sanctions appliquées par les Etats-Unis dans ce secteur.

● Cependant, l'Allemagne déclarait, le 11 juin dernier, ne pas vouloir appliquer l'article 29 de la directive aux entreprises américaines en invoquant deux arguments :

- le premier s'appuie sur une interprétation différente de l'article 29-3 de la directive précitée et fait valoir que, dans la traduction allemande, cette clause de préférence sur les prix n'est pas obligatoire. A première vue, la version allemande semble pourtant reprendre mot pour mot les termes de la version française qui sont très clairs à ce sujet ;

- le second, qui rattache ce dossier à la présente proposition de décision, tient à l'existence d'un traité germano-américain, signé en 1954, et qui interdirait, notamment, à l'Allemagne toute discrimination à l'encontre des produits américains. L'existence de ce pacte empêcherait également l'Allemagne d'appliquer le règlement sur les contre-sanctions européennes, à l'égard des entreprises américaines, adopté pourtant à l'unanimité le 8 juin dernier.

● Aussi, la Commission a-t-elle entendu mettre un terme à cette controverse, en décidant, dans la proposition de décision n° E-106, de ne pas proposer au Conseil de prolonger cet accord germano-américain de 1954. Il va sans dire que l'Allemagne n'a pas adhéré à cet arbitrage.

Soulignons que la position allemande sur ce dossier n'est pas conforme à l'esprit de la construction communautaire et ne peut que susciter une légitime inquiétude de la part des autres Etats membres.

Certes, l'Allemagne pourrait invoquer, en sa faveur, la lettre du droit communautaire.

Rappelons, en effet, qu'en droit international public, la question de la supériorité d'une norme conventionnelle générale postérieure sur une norme conventionnelle spéciale antérieure, quoiqu'ayant suscité d'amples controverses doctrinales, paraît être établie.

Allant dans le même sens, les dispositions du premier alinéa de l'article 234 du Traité de Rome disposent que *«les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs Etats membres d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité»*. Elles consacrent, en effet, un principe général de droit international clairement exprimé à l'article 30 de la Convention de Vienne, s'agissant de traités successifs portant sur une même matière.

En instaurant de la sorte une priorité d'application au profit des obligations antérieurement souscrites par les Etats membres, le Traité de Rome adopte une solution conforme au droit commun qui s'écarte, par exemple, de celle imposée par l'article 103 de la Charte des Nations-Unies. Cette règle de conflit entre engagements des Etats membres a été maintes fois rappelée par la Cour de Justice des Communautés européennes, comme dans l'affaire *International Fruit*, relative au GATT : *«Attendu qu'il est constant qu'au moment de conclure le Traité instituant la Communauté... les Etats membres étaient liés par les engagements de l'Accord général ; qu'ils n'ont pu, par l'effet d'un acte passé entre eux, se dégager des obligations existantes à l'égard des pays-tiers»* (1).

(1) CJCE 12 décembre 1972, *International Fruit Company* 21 à 24/72.

En revanche, le deuxième alinéa de l'article 234 du Traité de Rome stipule clairement que, si des conventions conclues avant l'entrée en vigueur du Traité sont incompatibles avec celui-ci, les Etats membres sont tenus de recourir à *«tous les moyens appropriés»* pour éliminer toutes les incompatibilités.

Cet objectif de convergence devrait être particulièrement recherché, nonobstant la disposition du premier alinéa de l'article 234, en matière de politique commerciale commune.

A cette fin, la voie la plus normale pour atteindre cet objectif réside dans la négociation entre les Etats membres concernés et les pays-tiers avec lesquels ont été conclus des accords, la dénonciation ne devant intervenir qu'à titre exceptionnel.

Pour renforcer ce dispositif, l'article premier de la proposition de décision du Conseil prévoit de subordonner la reconduction de ces accords commerciaux avec les pays-tiers au fait *«qu'ils ne soient pas en contradiction avec les politiques communes au sens de l'article 113 du Traité de Rome»*.

Il apparaît difficilement admissible cependant qu'un Etat membre puisse invoquer un traité antérieur au Traité de Rome mais incompatible avec le droit dérivé communautaire, sur un dossier aussi sensible.

● A la vérité l'enjeu de ce conflit n'est pas de nature juridique mais commerciale.

Précisons, en effet, que le représentant américain du commerce, Mickey KANTOR, a annoncé la conclusion de l'accord -informel- germano-américain le 10 juin 1993, à huit jours du Sommet européen de Copenhague, alors que la Commission était dans une position particulièrement délicate, en pleine négociation du GATT, pour lesquelles les Etats membres n'ont pas des positions convergentes.

La solidarité communautaire doit, au contraire, être particulièrement renforcée sur le dossier de la politique commerciale.

Ce renforcement doit se traduire par la reconnaissance, de la part des Etats membres, de la primauté de la politique commerciale commune définie aux articles 110 à 116 du Traité de Rome.

C'est le but qu'a souhaité atteindre la proposition de résolution n° 61 déposée par notre collègue Jacques GENTON, le

27 octobre 1993, au nom de la Délégation pour les Communautés Européennes.

L'exposé des motifs de cette proposition de résolution souligne, de façon pertinente, que l'attitude de notre partenaire pourrait créer un précédent susceptible de *«conduire certains Etats membres à s'exempter des contraintes de la politique commerciale commune»*, alors que la Communauté doit plus que jamais présenter un front uni sur ce dossier.

Le dispositif de la proposition de résolution, qui invite le Gouvernement à approuver la proposition de décision, ne peut donc que recueillir le soutien de votre commission.

Cependant, il conviendrait que les Etats membres déclarent explicitement qu'ils reconnaissent que ces traités, conclus antérieurement au Traité de Rome, doivent être compatibles avec ce dernier ou avec le droit dérivé.

Une telle déclaration aurait pour impact de renforcer la cohésion de la Communauté dans un moment particulièrement critique de son histoire.

En revanche, il n'a pas paru indispensable à votre commission de réaffirmer les compétences du Conseil dans la définition de la politique commerciale commune, comme le propose la résolution. Celles-ci ne sont, en effet, pas contestées par la Commission des Communautés.

Tel est le sens des modifications apportées par votre commission à la proposition de résolution qui lui a été soumise.

*

* *

L'inscription de la proposition de décision à l'ordre du jour du Conseil «affaires générales» du 6 décembre 1993 permet d'augurer une solution aux divergences entre Etats membres suscitées par la proposition de décision n° E-106.

C'est pourquoi, votre commission, qui a adopté, au cours de sa réunion du 1er décembre 1993, la proposition de résolution présentée par son rapporteur, a formulé le vœu que celle-ci puisse venir au soutien de la position qu'aura à défendre le Gouvernement, lors du Conseil européen du 6 décembre prochain.

En effet, si une décision était arrêtée à cette date par le Conseil, il n'y aurait plus lieu, pour votre commission, de poursuivre la procédure.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(Texte adopté par la commission en application
de l'article 73 bis du Règlement du Sénat)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur la proposition de décision du Conseil des Communautés européennes (n° E-106) autorisant la tacite reconduction ou le maintien en vigueur des dispositions dont les matières relèvent de la politique commerciale commune, contenues dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation et dans les accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays tiers.

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil autorisant la tacite reconduction ou le maintien en vigueur des dispositions dont les matières relèvent de la politique commerciale commune, contenues dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation et dans les accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays tiers, n° E-106.

Vu l'article 234 alinéa 2 du Traité de Rome,

Considérant qu'il est nécessaire de garantir le respect des principes de la politique commerciale commune définie aux articles 110 à 116 du Traité de Rome,

Considérant également que, lorsque des conventions conclues antérieurement au Traité de Rome ne sont pas compatibles

avec celui-ci, les Etats membres doivent recourir à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées,

Invite le Gouvernement :

- à approuver la proposition n° E-106, qui a pour objet principal de lever les contradictions existantes ou possibles entre la politique commerciale commune et certains accords bilatéraux conclus par des Etats membres avec des pays-tiers ;

- à demander à la Commission que celle-ci propose aux Etats membres de s'engager à recourir à tous les moyens appropriés pour assurer la compatibilité avec le droit communautaire des traités d'amitié, de commerce et de navigation et des accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays-tiers antérieurement au Traité de Rome.

ANNEXE

**Proposition de résolution
présentée par
M. Jacques Genton
(n° 61 - 1993-1994)**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil autorisant la tacite reconduction ou le maintien en vigueur des dispositions dont les matières relèvent de la politique commerciale commune, contenues dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation et dans les accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays tiers, n° E 106,

Considérant qu'il est nécessaire de garantir le respect des principes de la politique commerciale commune définie aux articles 110 à 116 du traité de Rome,

Considérant également que la légitimité de la politique commerciale commune suppose le respect intégral des compétences du Conseil des ministres telles qu'elles sont précisées aux articles susmentionnés,

Invite le Gouvernement :

- à approuver la proposition n° E-106, qui a pour objet principal de lever les contradictions existantes ou possibles entre la politique commerciale commune et certains accords bilatéraux conclus par des Etats membres avec des pays tiers ;

- à veiller en permanence au respect des compétences du Conseil dans la définition de la politique commerciale commune et dans toute décision engageant la Communauté dans ce domaine.

**Proposition de résolution
de la Commission**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil autorisant la tacite reconduction ou le maintien en vigueur des dispositions dont les matières relèvent de la politique commerciale commune, contenues dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation et dans les accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays-tiers, n° E-106.

Vu l'article 234 alinéa 2 du Traité de Rome,

Considérant qu'il est nécessaire de garantir le respect des principes de la politique commerciale commune définie aux articles 110 à 116 du Traité de Rome,

Considérant également que, lorsque des conventions conclues antérieurement au Traité de Rome ne sont pas compatibles avec celui-ci, les Etats membres doivent recourir à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées,

Invite le Gouvernement :

- à approuver la proposition n° E-106, qui a pour objet principal de lever les contradictions existantes ou possibles entre la politique commerciale commune et certains accords bilatéraux conclus par des Etats membres avec des pays-tiers ;

- à demander à la Commission que celle-ci propose aux Etats membres de s'engager à recourir à tous les moyens appropriés pour assurer la compatibilité avec le droit communautaire des traités d'amitié, de commerce et de navigation et des accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays-tiers antérieurement au Traité de Rome.