

CK  
B5

REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN



## LIBRARY

Afrique du Sud : le talon d'Achille de la coopération politique, V. HIRSCH. — Propos d'étape d'une analyse de l'intégration budgétaire, M. STUBBE. — Les difficultés de l'instauration de la T.V.A. en Espagne, J. GOMEZ CASTAÑEDA. — La "documentation européenne" a dix ans. — L'autorité budgétaire devant ses juges. L'affaire 34/86, H. van LIER. — Réglementations nationales de prix et droit communautaire (IV) - III. Jurisprudence de la cour de justice des Communautés européennes (suite) - B. Prix de produits industriels, L. FOCSANEANU.

N° 301 NOVEMBRE 1986

# DROIT SOCIAL

Direction : Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

## Les alternatives aux licenciements

N° 9-10 SEPTEMBRE-OCTOBRE 1985

Raymond SOUBIE : Quelques observations sur les accords  
« donnant-donnant ».

\*

\* \*

Jean-Marc BERAUD : La procédure de la réduction d'horaire.

Jean-Marc SPORTOUCH : Le contenu de la décision de réduction de temps du travail.

Laurent BALART : Les réformes du chômage partiel (1984-1985).

Henry BLAISE : Les droits individuels des salariés face à une réduction de temps de travail.

\*

\* \*

Gérard COUTURIER : Le plan social : aspects juridiques.

Jean-Yves HOCQUET : Les conventions du fonds national de l'emploi.

Antoine LYON-CAEN : Analyse juridique des congés de conversion.

Rose-Marie VAN LERBERGHE : Le nouveau dispositif des congés de conversion.

Marie-Hélène DEBART et Gérard MOREAU : Le retour et la réinsertion des travailleurs étrangers aux pays d'origine.

\*

\* \*

Jean SAVATIER : La résiliation amiable du contrat de travail.

\*

\* \*

Alain BANCAUD : L'idéal juridique réalisé : les colloques de la revue *Droit social*.

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot  
75005 Paris  
(1) 46.34.10.30

# AVIS IMPORTANT

Votre abonnement à la **Revue du Marché Commun** se termine avec le prochain numéro. **Pour éviter toute interruption** dans le service, veuillez nous faire parvenir votre ordre de réabonnement, notamment avec le bulletin ci-dessous, **accompagné de son règlement.**

## BULLETIN DE RÉABONNEMENT

Je renouvelle .....abonnement à la « Revue du Marché Commun »  
pour 1987 au prix de :

FRANCE 552,88 F + TVA 4 % 22,12 = 575 F  
ÉTRANGER 640 F

Ci-joint la somme de.....

- Par Chèque Bancaire à l'ordre des  
ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES  
 Virement C.C.P. 10-737-10 PARIS

NOM .....

ADRESSE .....

En cas de changement d'adresse veuillez nous préciser le libellé de l'ancienne adresse

Date et signature

A retourner à

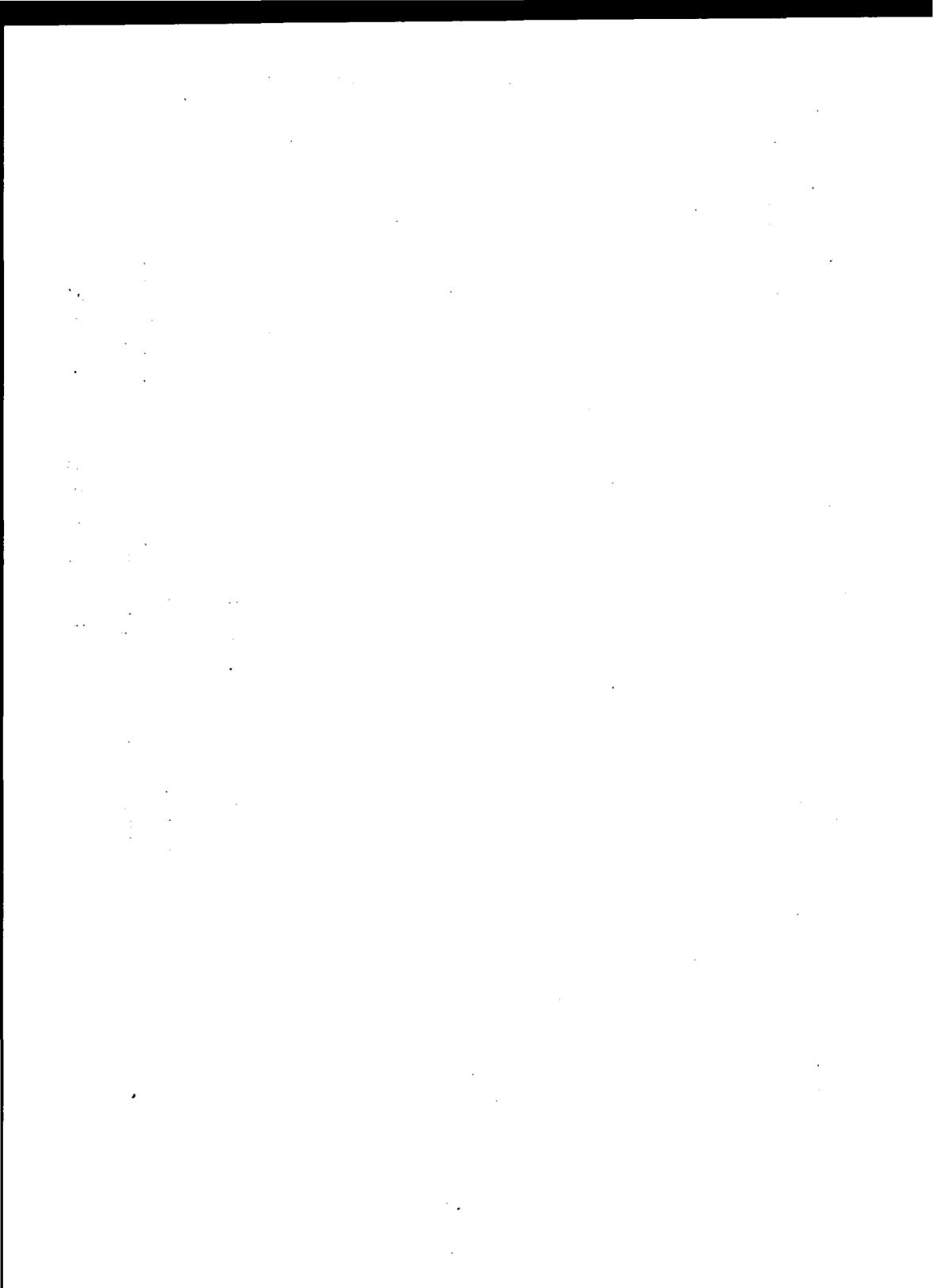
REVUE DU MARCHÉ COMMUN  
3, rue Soufflot  
F. - 75005 PARIS  
Tél. (1) 46.34.10.30

### RELIURE MOBILE « REVUE DU MARCHÉ COMMUN »

Pour classer et protéger vos numéros, nous vous proposons des reliures mobiles, contenant **1 année** de *La Revue du Marché Commun* au prix de 42,16 F HT + T.V.A. 18,60 % 7,84 + Port 11,00 = 61,00 F franco. Pour nous la commander, cocher la case ci-dessous et ajouter le montant du règlement de votre abonnement.

- Je vous commande..... reliure au prix de 61,00 F T.T.C. Franco.

signature





---

**sommaire**

---

**problèmes  
du jour**

- 497 Afrique du Sud : le talon d'Achille de la coopération politique, par Valérie HIRSCH

---

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

- 499 Propos d'étape d'une analyse de l'intégration budgétaire, par Michel STUBBE, docteur d'État en Sciences Économiques, Centre Universitaire de Recherche Européenne et Internationale
- 505 Les difficultés de l'instauration de la T.V.A. en Espagne, par Juan GOMEZ CASTANEDA, docteur en Sciences Politiques et Économiques, section politique, Université Complutense de Madrid
- 510 La " documentation européenne " a dix ans

---

**problèmes juridiques  
et institutionnels**

- 513 L'autorité budgétaire devant ses juges. L'affaire 34/86, par Hendrik van LIER, membre du service juridique de la Commission des Communautés européennes
- 527 Réglementations nationales de prix et droit communautaire (IV)  
III. Jurisprudence de la cour de justice des Communautés européennes (suite) - B. Prix de produits industriels, par Lazar FOCSANEANU, docteur en droit, docteur ès sciences économiques, diplômé de l'Académie de droit international de La Haye

---

**actualités  
et documents**

- 549 Communautés européennes
- 560 Bibliographie
- 

© 1986 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

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

*Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.*

*Voir en page II les conditions d'abonnement.*



REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

**Directrice : Geneviève EPSTEIN**

**Rédacteur en chef : Daniel VIGNES**

**Comité de rédaction**

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

**La revue paraît mensuellement**

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

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

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

- France : 552,88 + TVA 4 % 22,12 = 575 F (\*)  
 Étranger : 640 F franco

Ci-joint la somme de.....

- Par chèque bancaire à l'ordre des  
*Editions Techniques et Economiques*  
 Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM : .....

ADRESSE : .....

.....

Date :

Signature :

(\*) Tarif au 1.05.1986.

à retourner à

**REVUE DU  
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS  
TECHNIQUES  
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot  
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

# AFRIQUE DU SUD : LE TALON D'ACHILLE DE LA COOPÉRATION POLITIQUE

Valérie HIRSCH

S'il est un sujet délicat de la coopération politique entre les Douze, c'est bien celui de l'Afrique du Sud. Non seulement, il ne s'agit plus de se contenter de déclarations mais ce dossier touche directement leurs propres intérêts économiques. Les sanctions adoptées le 16 septembre dernier (interdiction des importations de fer, d'acier, de pièces d'or et arrêt des nouveaux investissements) ne sont pas de nature à rehausser l'image de la politique étrangère commune de la CEE. En excluant le charbon, celle-ci a une fois de plus adopté un profil bas. D'autant plus que, le 2 octobre, le Congrès américain a décidé, en dépit de l'opposition de M. Reagan, un embargo beaucoup plus sévère, puisqu'il inclut les importations de fer, d'acier, de charbon, d'uranium, de textiles et de produits agricoles. Le gouvernement de Pretoria ne s'y est pas trompé : il a aussitôt réagi, en interrompant les achats de céréales américaines alors qu'il avait accueilli les mesures européennes avec un froid mépris. Alors que la CEE est le premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud, la décision américaine risque de relancer la controverse entre les partisans d'une action « musclée » à l'égard de Pretoria (les Pays-Bas, l'Irlande, le Danemark et, dans une moindre mesure, la France) et les adversaires de mesures punitives (le Royaume-Uni, la RFA et le Portugal).

## Dix ans de débats

C'est en septembre 1976, trois mois après les émeutes sanglantes de Soweto (plus de six cents morts), que la Communauté a adopté sa première déclaration commune — devant l'Assemblée Générale des Nations Unies — condamnant l'apartheid.

Un an plus tard, le 20 septembre 1977, les ministres des Affaires étrangères adoptent une première mesure concrète : le Code de conduite pour les entreprises de la CEE implantées en Afrique du Sud. Mais celui-ci n'a aucune force juridique ; il se borne à leur recommander d'accorder un salaire décent à leurs employés noirs et à accepter que ceux-ci constituent des syndicats indépendants. Son application est laissée à la discrétion des Etats membres... rien d'étonnant à ce que le Code ait eu peu d'effets. Ainsi, selon une enquête effectuée en 1983 auprès de 107 filiales britanniques dans le pays, seulement 61 d'entre elles respectaient ses articles concernant les salaires et 20 admettaient des syndicats noirs. Le Parlement européen n'a cessé depuis 1979 de dénoncer les faiblesses de ce Code de conduite mais ce n'est qu'en novembre 1985 que les Dix ont consenti à renforcer sa formulation et à exiger des entreprises, un rapport annuel sur son application. Mais il n'a toujours pas de valeur coercitive.

Entre-temps, le Conseil européen de Brême avait adopté, en juillet 1978, une série de déclarations sur l'Afrique du Sud qui servent encore de référence à la position commune des Douze : condamnation de l'« Areas Act », de la politique des Bantoustans, refus de reconnaître les Etats fantoches créés par Pretoria comme le Transkei, soutien à l'embargo sur les livraisons d'armements recommandé par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 1977. C'est à cette date que le président du Conseil de la CEE, le ministre belge Simonet, avait évoqué, pour la première fois, la possibilité de prendre des sanctions.



## Des sanctions symboliques

Mais la Grande-Bretagne et la RFA y sont fermement opposées et il faudra attendre les émeutes de l'année passée pour que la question revienne au premier plan. Alors que plusieurs pays adoptent des sanctions (États-Unis, Canada, Australie, les pays Scandinaves, etc), que les banques et les milieux d'affaires se détournent de l'Afrique du Sud, la CEE se contente de durcir sa condamnation du régime et d'exiger l'ouverture d'un dialogue avec les authentiques représentants de la communauté noire. Aux pays ACP qui pressent la Communauté de prendre des sanctions « globales et obligatoires », le secrétaire italien des Affaires étrangères et co-président du Conseil, Mario Fioret, répond en juin 1985 qu'il ne faut « pas perdre de vue la nécessité d'éviter au maximum les effets négatifs sur la population noire, sur les niveaux d'emploi et de revenus de celle-ci, et sur l'économie des pays voisins ». La France décide cependant de jouer cavalier seul en adoptant, le 24 juillet, l'interdiction de tout nouvel investissement, la suspension des prêts et en rappelant son ambassadeur. En septembre 1985, après l'échec de la mission de la troïka des ministres des Affaires étrangères de la CEE envoyés en Afrique du Sud pour tenter d'établir ce fameux « dialogue », l'heure des atermoiements semble révolue. Pourtant, la Grande-Bretagne refuse de s'associer aux premières sanctions très limitées décidées le 10 septembre, après plus de neuf heures de négociations ardues : embargo sur les armements et tout matériel « sensible » destiné à l'armée et la police, interdiction de toute coopération militaire et dans le domaine nucléaire ainsi que scientifique et culturel, enfin, arrêt des exportations de pétrole. En fait, la plupart de ces mesures sont déjà appliquées par les Etats membres et pour ce qui est du pétrole, seule une partie du brut en transit dans la CEE (celle-ci n'en exporte pas vers l'Afrique du Sud) est concernée. D'autre part, les ministres décident, cette fois avec l'appui de Londres, un train de mesures « positives », dont la principale est l'octroi de 10 millions d'Ecus en deux ans, aux organisations anti-apartheid pacifiques (il faudra plus de neuf mois pour débloquer les premières aides, notamment suite au refus de certains bénéficiaires potentiels, comme les syndicats, d'accepter cette « aumône » de la CEE au lieu des sanctions attendues).

L'année 1986 a été l'occasion de répéter le scénario de l'année précédente : alors que la situation continue à se dégrader dans le pays de l'apartheid, les Douze tergiversent sur la nécessité de prendre des mesures qui ne soient plus seulement symboliques. Cette fois, c'est l'Irlande et le Danemark qui font chemin à part en décidant des sanctions nationales, la première sur les importations de fruits et légumes, le second, en promulguant un embargo total à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1987. La présidence néerlandaise du Conseil propose au Sommet de La Haye en juin, un vaste plan de sanctions, comprenant notamment le charbon, mais les chefs d'Etat et de gouvernement reportent une fois de plus les échéances. Le ministre britannique, Sir Geoffroy Howe, est envoyé en Afrique du Sud pour une mission de la dernière chance, qui se révèle un fiasco total. Sous peine de se renier, la Grande-Bretagne, soumise à une forte pression du Commonwealth, et la RFA sont forcées finalement d'accepter de nouvelles sanctions, en septembre dernier.

Sur un total d'importation des Dix en provenance de l'Afrique du Sud, de 9,1 milliards d'Ecus en 1985, les produits soumis à embargo (fer, acier et pièces d'or) ne comptent pourtant que pour un demi-milliard d'Ecus. L'inclusion du charbon, réclamée par les Pays-Bas, l'Irlande et le Danemark, qui estimaient que sans ce produit (dont les importations ont représenté 1,3 milliard d'Ecus en 1985), les sanctions n'avaient plus de sens, s'est heurtée à l'opposition de la RFA et du Portugal. Et Bonn a aussi obtenu que les importations en provenance de Namibie ne soient pas concernées par l'embargo, car de nombreuses entreprises allemandes y exploitent le ferro-manganèse.

## La lutte des intérêts

Les positions des Etats membres à l'égard des sanctions sont évidemment tributaires de l'importance de leurs liens économiques et financiers avec l'Afrique du Sud. Ainsi, les intérêts de la France sont assez limités (elle compte à peine pour 10 % des exportations des Dix vers ce pays), comparé à ceux de la RFA et de la Grande-Bretagne. Sur un total de 5,5 milliards d'exportations des Dix en 1985, ces deux derniers pays ont réalisé respectivement 2,2 et 1,7 milliards d'Ecus. Et si Pretoria représente seulement 2 % du marché global à l'exportation de la CEE, ce client occupe une position clé dans certains domaines, comme l'appareillage téléphonique ou les pièces pour voitures.

Les entreprises britanniques arrivent aussi en tête des investissements en Afrique du Sud (15 milliards de dollars, plus de 400 sociétés cotées en Bourse), devant celles des Etats-Unis et de RFA (3 mia. de dollars). Enfin, leur forte dépendance vis-à-vis de certains produits « stratégiques » importés de ce pays explique aussi leur opposition aux sanctions. Outre l'or, Pretoria est en effet le premier exportateur mondial d'une dizaine de minerais, comme le chrome indispensable pour la production d'acier. Or, M. Botha a déjà menacé, à l'occasion de la résolution en faveur de sanctions votée en juillet 1985 par le Conseil de sécurité des Nations Unies (avec l'abstention de Londres et de Washington), de supprimer ses livraisons de chrome. Les réticences de la Belgique et de l'Italie à l'égard des sanctions s'expliquent aussi par l'importance de leurs importations de charbon et dans le cas de la première, surtout de diamants (1,9 mia. d'Ecus en 1984). Dans le cas du Portugal, c'est la présence de 700 000 de ses ressortissants en Afrique du Sud (où vivent également 130 000 Grecs et 100 000 Anglais) qui a motivé son hostilité. A l'inverse, les gouvernements qui adoptent la position la plus « morale », notamment pour des raisons de politique interne (la pression de l'opinion publique est très forte aux Pays-Bas, en Irlande et au Danemark), sont aussi ceux qui auraient le moins à perdre en cas de rupture des relations économiques avec Pretoria (à l'exception peut-être des premiers cités, puisque la compagnie Shell est très active en Afrique du Sud).

Même si des sanctions officielles ne peuvent sans doute pas à elles seules faire tomber un gouvernement, elles créent au moins un choc psychologique important. Mais c'est sa propre crédibilité internationale que la CEE met en jeu en adoptant une attitude aussi frileuse.

# PROPOS D'ÉTAPE D'UNE ANALYSE DE L'INTÉGRATION BUDGÉTAIRE

Michel STUBBE

*Docteur d'Etat en Sciences Economiques  
Centre Universitaire de Recherche Européenne  
et Internationale*

## Introduction

D'une façon générale l'économie politique a moins avancé que les sciences naturelles sur la voie du progrès qui va de l'empirisme (1) à la méthode expérimentale (2). Ainsi les analyses actuelles de l'intégration budgétaire sont plutôt de caractère empirique dans la mesure où elles s'inspirent principalement du fédéralisme financier (3) (4). Notre propos d'étape peut être qualifié de pré-expérimental dans la mesure où nous tentons de nous émanciper de l'empirisme (5), mais où les résultats ne sont pas encore tels que nous puissions déjà revendiquer pour eux le statut expérimental.

Dans une contribution précédente pour la Revue du Marché Commun (6), nous avons défini l'intégration budgétaire comme le processus au cours duquel plusieurs Etats nationaux se lient afin de réaliser les objectifs de la politique budgétaire d'une façon plus efficace par une réorganisation et une collaboration poussée. Ce processus est composé de créations et d'adaptations continues qui suivent de près la continuité de l'évolution des structures économiques et qui reposent sur une stratégie différentielle (7). Il est délimité par la réponse donnée aux deux interrogations fondamentales (a) où veut-on aller ? et (b) par quoi faut-il commencer ?

Notre article précédent avait surtout recherché une réponse à la question (b). Cet article-ci a pour objectif d'engager la réflexion sur la voie de la recherche d'une réponse à la question (a). Au plan méthodologique les propositions reposeront sur les progrès suivants par rapport à l'article précédent, sachant qu'elles se fondent sur

(1) Nous considérons comme empirique l'approche qui possède une des deux caractéristiques suivantes. Soit elle est de caractère essentiellement répertoriatif et descriptif : elle traite à tour de rôle les problèmes et/ou les variables sans qu'il soit possible d'entrevoir clairement l'objet le plus déterminant par rapport aux interrogations qui se posent. Soit elle traite de façon pragmatique de chaque problème en juxtaposant sans préoccupation approfondie de cohérence les théories partielles qui existent à ce sujet.

(2) Le Professeur E.R. Weintraub, dans « Microfoundations. The compatibility of microeconomics and macroeconomics » (Cambridge UP, 1979, p. VII), définit la méthode expérimentale comme celle où « ... le progrès se réalise en termes de successions de modèles qui possèdent des hypothèses claires et des conclusions falsifiables soit par des épreuves expérimentales soit par des tests de congruence avec d'autres constructions théoriques... » (validées de façon expérimentale). Les travaux de Lord K.R. Popper font référence en la matière.

(3) A commencer par l'ouvrage de référence sur l'intégration budgétaire qu'est le rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne (CCE, Bruxelles, 1977) (« Rapport Mac Dougall »).

(4) Le « textbook » du fédéralisme financier est le livre « Fiscal Federalism » (New York, 1972) du Professeur W.E. Oates.

(5) Bien entendu nous ne sommes pas seuls à avoir cette ambition. Les professeurs A. Breton et A. Scott ont réalisé une contribution analogue dans le domaine du fédéralisme financier : « The economic constitution of federal states » (Toronto UP, 1978). Cela n'implique pas non plus le rejet complet des résultats des études empiriques dans la mesure où ils constituent un réservoir d'expérience et de données pratiques dont la transposition devra cependant se fonder rigoureusement dans le système d'analyse préféré.

(6) Stubbe M. « De quelques conditions économiques de l'intégration budgétaire dans la Communauté Européenne ». Revue du Marché Commun n° 280, septembre-octobre 1984, pages 416-419.

(7) La stratégie différentielle aborde l'intégration budgétaire essentiellement en termes de différences à introduire pour garantir à chaque Etat partenaire un scénario à bilan positif.



le choix d'un modèle économique unique pour les différentes fonctions de l'Etat et les différents niveaux de gouvernement (8) :

- le modèle prend en compte l'imperfection de l'information (connaissance et données) qui est la base économique fondamentale de la décentralisation (9) et corollairement de l'intégration budgétaire ;

- les rendements croissants et des principes de « causation cumulative » sont présents afin que le modèle remplisse les conditions méthodologiques de validité (10) ;

- le modèle est composé d'économies nationales ouvertes et le progrès technique y figure comme une variable dépendante notamment de l'ouverture des économies ;

- on peut procéder à la simulation expérimentale.

Cependant de larges motifs d'insatisfaction demeurent, dont :

- les réactions économiques sont encore supposées linéaires, même si ce n'est pas le cas du fonctionnement de l'économie dans son ensemble ;

- les aspects monétaires reçoivent encore un traitement excessivement rudimentaire ;

- les imperfections du modèle n'ont pas permis de toujours dépasser le recours à la rationalisation ex-post.

Selon une définition équivalente mais plus technique que la précédente, l'intégration budgétaire correspond à la réorganisation de l'Etat, par l'institution d'un nouvel échelon de gouvernement et de mécanismes de coordination au niveau supranational, et par la réallocation systématique des compétences aux différents échelons du gouvernement, en fonction d'une meilleure réalisation des objectifs de la politique budgétaire, en coordination avec la restructuration qui se produit dans le secteur marchand. Aussi la formulation précise et complète de l'ensemble des normes qui doit orienter les choix et l'élaboration du projet d'intégration budgétaire (section I) est aussi importante que la mise au point du projet lui-même (section II).

## I. — Les normes de l'intégration budgétaire

Les normes de l'intégration budgétaire se classent en trois catégories : les objectifs, par définition dérivés des objectifs du système économique ; les principes, qui ont pour fondement le principe économique de minimalisation des coûts ; et les critères d'attribution des compétences fondés sur les hypothèses du modèle.

(8) Les problèmes de pertinence que cause ce choix sont solubles pourvu que le modèle soit assez riche. Par ailleurs plus tard il conviendra de réviser les conclusions de l'article précédent en fonction de ces améliorations.

(9) Breton A. et Scott A., op. cit., pages 35-36. En effet, si l'information était parfaite dans le modèle l'Etat ne devrait pas consulter les agents économiques puisqu'il peut connaître sans efforts à la perfection leurs préférences. Il suffirait alors de centraliser tous les pouvoirs aux mains du gouvernement supranational qui contentera tous les citoyens. Les interrogations sur l'intégration budgétaire deviennent alors sans objet.

(10) Kaldor N. « The irrelevance of equilibrium economics » *Economic Journal*, vol. 82, n° 328, December 1972, pages 1237-1253.

## A. Les objectifs de l'intégration budgétaire

Dans le modèle les objectifs de la politique économique autant que de l'intégration sont, exception faite de leur pondération, en toute logique relativement invariables par rapport au niveau du gouvernement, contrairement à une position souvent prise par le fédéralisme financier. Cela est conforme à la réalité de l'interpénétration des tâches dans les systèmes fédéraux que décrit la thèse de J. Anastopoulos : « L'enchevêtrement des compétences est symptomatique de l'interdépendance de plus en plus profonde des intérêts régionaux et locaux et de l'intérêt national, représenté par la fédération. Il tend à prouver qu'à l'heure de l'interventionnisme étatique, chaque autorité publique collabore à son niveau à l'exécution d'un même service et supporte en partie les charges financières afférentes, telles qu'elles apparaissent quantitativement dans les données budgétaires comparées des trois niveaux de pouvoir, dans les différentes fédérations » (11). L'auteur cite en guise d'exemple le passage suivant d'un arrêt de la Cour Suprême des Etats-Unis en 1937 : « Les Etats-Unis et l'Etat d'Alabama ne sont pas des gouvernements étrangers. Ils coexistent dans le même territoire. Le chômage est leur préoccupation commune » (12). Cela est également vrai en ce qui concerne la croissance, la stabilité des prix et la répartition équitable des revenus. Enfin, chaque Etat membre doit se sentir concerné par l'équilibre des échanges extérieurs de la Communauté, dès que les mécanismes de redistribution communautaires se sont suffisamment développés pour que du point de vue des gouvernements nationaux la contrainte extérieure nationale puisse passer au second plan par rapport à la contrainte extérieure communautaire. Mais ces engagements communs doivent se faire dans l'ordre circonscrit par des principes économiques.

## B. Les principes de l'intégration budgétaire

Ces principes s'articulent autour de trois axes :

1) la minimalisation du coût de la mutation : ce principe implique que, sous réserve des exigences posées par les autres normes, il faut procéder aux changements avec parcimonie. Ainsi il est préférable de ne pas considérer l'intégration budgétaire comme une opportunité pour introduire de nouveaux instruments ou des réformes supplémentaires qui ne sont pas strictement nécessaires à cette intégration, quelle que soit par ailleurs leur valeur. En effet, ils apporteraient aux agents publics et marchands une surcharge d'efforts de contrôle et d'adaptation.

2) L'orientation vers les effets économiques : le doyen A. Barrère a précisé cette orientation du côté de l'offre par le principe de similitude des incidences et du côté de la demande par le principe de similitude des réactions (13) :

- le principe de similitude des incidences : partant de la constatation que la similitude des formes n'amène pas des répercussions identiques sur la compétitivité, celui-ci

(11) Anastopoulos J. « Les aspects financiers du fédéralisme », Paris, 1979. Page 114.

(12) Ibidem, page 53.

(13) Barrère A. « L'influence de la croissance économique des Etats membres sur les problèmes d'harmonisation fiscale » Annexe E du Rapport du Comité Fiscal et Financier (CCE, Bruxelles, 1962) (« Rapport Neumarck »), pages 128-131.

indique qu'il faut dans la mesure du possible rapprocher les effets sur ceux-ci (approche différentielle) plutôt que les cadres et les procédures (approche égalisante) ;

- le principe de similitude des réactions : celui-ci doit garantir aux entreprises les conditions de demande les plus homogènes possibles à travers le grand marché. Le doyen A. Barrère l'illustre de la façon suivante : « un nouveau bien de consommation durable fait son apparition sur le marché et bénéficie de la faveur des consommateurs ; l'harmonisation ne consistera pas à adopter à son égard la même mesure d'imposition... ; elle consistera à établir une imposition qui mette les consommateurs de chacun des pays dans des conditions similaires en tenant compte de leur accoutumance à la fiscalité nationale de leurs habitudes de consommation, de leur niveau de revenu » (14).

3) La définition précise et dynamique des compétences : en raison de l'enchevêtrement des tâches l'intégration budgétaire demande la définition précise des compétences pour éviter les brouillages mutuels des actions des différents gouvernements et les doubles emplois, comme l'établissement de plusieurs rôles à des niveaux de gouvernement différents pour le même impôt. Mais cette définition précise ne peut devenir une cause de sclérose. C'est pourquoi elle doit pouvoir varier et être révisée régulièrement pour adapter l'organisation de l'Etat à l'évolution des structures économiques, conformément aux critères de la décentralisation.

### C. Les critères de dévolution

Si l'on disposait d'une version expérimentale du modèle qui serait une représentation hypothétique suffisamment exhaustive de l'univers économique où doit avoir lieu l'intégration budgétaire, il n'y aurait qu'un seul critère à prendre en compte : celui de l'imperfection de l'information de l'Etat. En effet, on composerait l'éventail de chaque gouvernement de tels segments d'instruments que le risque sur les réponses des objectifs économiques aux politiques menées — dû à cette imperfection de l'information — serait minimalisé. Dans ces conditions il faudrait envisager de devoir restructurer régulièrement les compétences des niveaux de gouvernement pour obtenir au fur et à mesure de l'évolution économique des combinaisons qui minimalisent le risque dû à l'utilisation des différents instruments. Mais cette mutation aurait un coût. Il faudrait donc au préalable comparer la valeur actuelle des gains d'efficacité escomptés de la restructuration, à ses coûts estimés. Si les premiers étaient supérieurs aux seconds on aurait avantage à procéder à la réforme. En revanche si les premiers étaient égaux ou inférieurs aux seconds, on aurait intérêt à remettre la réforme.

En réalité on ne dispose pas d'un modèle expérimental épuisant les variables de l'univers économique concerné. Si l'on a à sa disposition un modèle de simulation provisoire, on peut commencer par déterminer les éventails d'instruments qui minimalisent dans celui-ci le risque sur les objectifs. Ensuite il faudrait tenir compte des variables manquantes dans ce modèle mais dont

l'importance pour la dévolution est déterminante. Ceci se fait donc provisoirement seulement de manière empirique et a pour conséquence d'accroître le risque inhérent à l'éventail. Ainsi, précisément parce qu'ils n'ont pas encore pu être inclus avec rigueur dans la procédure pour les départager, apparaît la figure empirique des critères de dévolution complémentaires et dans une certaine mesure contradictoires. Cinq critères sont retenus en supplément à celui du risque :

- les effets de débordement : le professeur J. Tinbergen (15) a démontré que l'attribution des compétences aux différents gouvernements doit tenir compte des effets qu'ont les instruments hors du territoire qui dépend de ces gouvernements. Si les effets dans et hors du territoire sont concordants la compétence doit plutôt être centralisée, si les effets sont antagoniques la compétence doit plutôt être décentralisée. La démonstration de ces thèses se fonde principalement d'une part sur la nécessité de cohérence de toute politique économique d'un gouvernement et d'autre part sur l'exploitation au niveau approprié de ce que l'on appelle en économie publique les effets externes.

- La mobilité des agents : sans être les hommes économiques parfaitement sensibles et flexibles de la théorie néo-classique, les agents essaieront tout de même de réagir dans la limite de leur mobilité potentielle, quand leur satisfaction des emplois et des prélèvements publics franchit certains paliers. Ainsi pour éviter des migrations indésirables, il est préférable de confier les compétences touchant de près le facteur travail au moins au niveau du gouvernement national et celles touchant le capital au niveau supranational. Ces niveaux sont supposés, quelque peu arbitrairement, comme des paliers de mobilité.

- Les rapports de force : la politique des grandes entreprises et spécialement les rapports avec les entreprises multinationales doivent revenir au niveau de gouvernement supranational afin que les rapports entre l'Etat et ces entreprises soient équilibrés. En revanche les relations entre les moyennes et petites entreprises et l'Etat doivent être confiés aux gouvernements nationaux et régionaux parce que ceux-ci sont les plus désignés pour assister les PME dans la réduction de leur isolement technologique, l'amélioration de l'accès au capital à risque et le développement de la formation professionnelle.

- Le degré d'imperfection de la perception de l'Etat : chaque niveau de gouvernement a une perception et une maîtrise différente de chaque instrument de politique économique, en fonction de la taille du territoire, de la proximité et de l'importance des agents visés et de la puissance et de la précision des instruments (16). Tout segment de compétence doit revenir au niveau du gouvernement qui le maîtrise le mieux au coût le plus bas possible.

(15) Tinbergen J. « Centralisation and decentralisation in economic Policy » Amsterdam, 1954. Pages 61-78.

(16) Ce point concerne donc la façon dont l'Etat contrôle un instrument, indépendamment des objectifs. Il ne peut être confondu avec l'autre modalité d'imperfection de l'information qui concerne le risque sur la validité relative des rapports supposés entre les différents instruments et les différents objectifs et qui fonde le premier temps de la détermination de l'éventail d'instruments.

(14) Ibidem, page 129.



• Le degré d'imperfection de la perception des agents privés : même si ce phénomène a été étudié surtout dans le domaine des prélèvements obligatoires (17), les agents privés perçoivent inégalement toutes les actions de l'Etat. Lors de l'attribution des compétences il faut rechercher par niveau de gouvernement une correspondance entre l'imperfection de la perception par les agents privés des effets des dépenses et des effets des prélèvements. Par exemple a contrario, si un niveau de gouvernement a des compétences sur des dépenses dont les résultats sont difficilement visibles pour les agents (recherche, santé publique, commerce international), mais que ses prélèvements sont fortement ressentis par le contribuable (impôt sur le revenu), l'évasion fiscale ne sera pas découragée.

Sur base de cet ensemble de normes on peut commencer la construction d'un projet d'intégration budgétaire.

## II. — Le projet d'intégration budgétaire

Ce projet comprend trois volets : le premier est l'attribution des compétences aux différents niveaux de gouvernement, le second l'élaboration de mécanismes de redistribution et le troisième le montage de la collaboration intergouvernementale.

### A. L'attribution des compétences aux niveaux de gouvernement

La dévolution peut se faire par l'utilisation successive de deux instruments, dont on trouve une représentation en annexe.

1) Le tableau de définition des caractéristiques des compétences : en ordonnée de ce tableau on trouve une ventilation détaillée de toutes les tâches et ressources publiques, y compris dans le domaine de la Sécurité Sociale, et des objectifs de la politique économique qu'il faut favoriser par ces compétences. En effet, les caractéristiques déterminantes pour la dévolution peuvent varier selon l'objectif pris en compte. Par exemple le contrôle des prix peut modérer non seulement l'inflation intérieure mais également l'inflation chez les partenaires commerciaux et est donc du point de vue de la stabilité des prix un instrument concordant ; il sera également bénéfique pour la balance courante nationale mais cette fois-ci au détriment de la balance des pays partenaires et sera donc dans l'optique de l'équilibre des échanges extérieurs un instrument antagonique. Enfin, on retrouve les critères d'attribution en abscisse du tableau.

2) Le tableau d'attribution des compétences : en ordonnée de celui-ci on trouve la ventilation des niveaux de gouvernement, une discrimination pour savoir si la

compétence doit être exclusive ou partagée, et la classification des différentes compétences. En abscisse se trouvent les objectifs comme arguments de la fonction d'utilité publique et une mesure de l'importance financière de la compétence. Le tableau constitue donc la base pour la détermination et la justification de l'attribution partagée ou exclusive des différentes compétences aux différents niveaux de gouvernement. Dans l'état actuel de la recherche, il semble qu'au stade final de l'intégration budgétaire deux tiers des dépenses, dont la plus grande partie de façon partagée, l'imposition du revenu des ménages et les cotisations de Sécurité Sociale doivent revenir aux gouvernements nationaux. Le gouvernement supranational devrait disposer du tiers restant des dépenses, dont les deux tiers de façon partagée, de l'imposition des sociétés et de l'imposition indirecte. Mais il serait investi du pouvoir de coordination de la politique économique et de la redistribution dans l'union.

### B. Les mécanismes de redistribution

Deux mécanismes de redistribution sont nécessaires.

1) Le premier serait destiné autant aux fins de la fonction de stabilisation qu'à celles de la fonction de redistribution. Si à l'échelle de l'union il y a équilibre global entre l'épargne et l'investissement (18) mais que dans une partie des Etats membres il y a crise économique alors que dans l'autre partie les affaires continuent provisoirement à bien marcher, un double mécanisme de transferts verticaux de fractions du produit des cotisations sociales peut déplacer des ressources des gouvernements nationaux des Etats membres en situation conjoncturelle relativement favorable vers le gouvernement supranational et de celui-ci vers les gouvernements nationaux des Etats membres en difficultés conjoncturelles. Les cotisations de Sécurité Sociale se prêtent bien à ce mécanisme parce que leur évolution est parallèle à celle de la conjoncture : les recettes sont relativement plus élevées dans les zones où les affaires vont bien et vice versa. En fait, la redistribution prend ici le caractère d'une mesure d'équité : par l'intermédiaire de la coordination supranationale les Etats membres à fort décalage conjoncturel rétribuent en quelque sorte les Etats membres à faible décalage conjoncturel pour leurs efforts de lutte anticyclique. En effet, grâce à ceux-ci les premiers jouissent en général du bénéfice « externe » de devoir moins supporter les conséquences des cycles des affaires. L'ampleur de cet avantage externe et de sa rétribution dépend du degré d'intégration marchande et son évolution n'est pas linéaire. Dans un premier temps elle croît en fonction de l'augmentation de l'ouverture des économies des Etats membres et la perméabilité conjoncturelle des Etats membres augmentera. Mais on peut penser que dans un second temps ce système de double transfert introduit au cours du premier temps perd de son importance à mesure que l'intégration marchande tend vers l'achèvement. En effet, à partir d'un certain point d'intensification des échanges intra-communautaires, les délais de transmission conjoncturelle doivent se réduire tellement que les calendriers des fluctuations peuvent différer très peu d'une zone à l'autre (sans

(17) Voir David C. « Techniques de prélèvement et rapports des citoyens avec les prélèvements obligatoires ». Pouvoirs n° 23 (1982), pages 89-102.

(18) Si tel n'est pas le cas et qu'il y a au niveau de l'union un écart entre l'investissement global et l'épargne globale, le mécanisme proposé devra être employé en combinaison avec d'autres instruments.

jamais bien sûr devenir partout égaux). Enfin, les écarts économiques seront également réduits par l'introduction du système suivant.

2) La fonction d'intégration serait la fin principale du second instrument de redistribution qui consiste en un mécanisme de péréquation financière du produit de l'impôt sur le revenu des ménages. Les systèmes de péréquation financière doivent réaliser automatiquement en fonction des différences de faculté contributive et d'effort contributif la ventilation des ressources des Etats membres à des degrés divers de redistribution par des transferts qui s'opèrent directement entre les Etats membres et où l'échelon supranational intervient seulement pour calculer les obligations et les droits. Grâce à la péréquation financière les Etats membres bénéficiaires voient leurs problèmes de financement s'alléger. En contrepartie, par suite de la prise en compte de leurs efforts économiques, ils sont tenus de gérer sagement leurs ressources et de mener des politiques efficaces. De l'autre côté les Etats membres contributeurs doivent céder une partie de leurs recettes fiscales, mais il est difficile de considérer cela comme une perte pour eux : d'abord la demande induite en retour est d'autant moins négligeable que des effets multiplicateurs se produisent par la stimulation des économies bénéficiaires (19), et ensuite le système leur permet d'escompter un comportement économique plus discipliné de la part des Etats partenaires. Ceci devrait faciliter la collaboration de politique économique entre les Etats membres.

### C. La coordination intergouvernementale

Dans l'intégration budgétaire le partage des compétences, la coordination des fonctions de l'Etat et la redistribution sont à l'origine de coopérations et de conflits. Nos réflexions pour savoir comment rendre compatibles par des structures appropriées la coopération et le conflit sont encore à un stade initial et se limitent à préciser les adaptations de la nature et des sources du plan de l'Etat. Le terme « Plan de l'Etat » est repris ici dans la définition que lui donne le Professeur F. Perroux (20) : le plan de l'Etat est l'ensemble des instruments par lequel l'Etat peut informer les marchés, amener les entreprises à obtenir un supplément relatif de clientèle et de profit unitaire et corriger certaines inégalités entre les agents en matière d'information et d'anticipations ; concrètement il englobe la planification indicative, le budget, les communications gouvernementales, et tous les moyens d'influencer la mémoire et les anticipations des agents.

Dans l'union économique le plan de l'Etat est formé par plusieurs gouvernements à l'issue de concertations et de négociations pour orienter les politiques vers des objectifs déterminés d'un commun accord, obtenu au moyen de deux instruments. Le premier est le pouvoir fédéré qui est détenu au stade final de l'intégration à leur propre profit par les gouvernements nationaux et qui s'exprime par des processus de négociation permanente, même après l'atteinte du stade final de l'intégration budgétaire. Le second instrument est le pouvoir fédéral qui est finalement détenu par le gouvernement supranational au profit de l'union et qui est un pouvoir de direction et de coordination hiérarchique en matière de

politique budgétaire. Pendant longtemps les économistes de l'intégration ont fait l'hypothèse implicite que la simple création de l'échelon supranational suffisait pour que celui-ci soit investi du pouvoir fédéral. L'expérience a montré que ce n'était pas le cas et que lorsque commence le processus d'intégration budgétaire le pouvoir fédéral continue à appartenir aux gouvernements nationaux qui créent un échelon de gouvernement supranational avec un pouvoir fédéré au même titre que les niveaux de gouvernements régionaux et locaux (21). Cette situation dure une partie du processus d'intégration puis il devrait y avoir un retournement qui fait passer le pouvoir fédéral à l'échelon supranational et le pouvoir fédéré aux gouvernements nationaux. Nous n'avons cependant pas encore commencé à analyser les conditions économiques de cette passation. Ceci sera possible seulement après plusieurs itérations entre les révisions successives et les conclusions provisoires de l'analyse.

## Conclusions

En l'état actuel de l'analyse c'est encore plus une méthode d'élaboration du projet d'intégration budgétaire qui est proposée ici que le projet lui-même.

Cette méthode possède comme atouts non seulement de mettre en évidence les imperfections de l'analyse et de permettre ainsi d'y remédier peu à peu, mais également d'apporter des éléments qui enrichissent la réflexion sur l'intégration économique et même sur la décentralisation et l'organisation fédérale.

On peut ordonner ces éléments autour de deux axes. Le premier axe est d'apporter une prise en compte systématique des degrés d'imperfection de l'information économique (connaissances et données) dont dispose l'Etat, comme base fondamentale de l'intégration budgétaire. Le second axe est l'importance de la redistribution pour l'intégration économique des économies européennes. Ceci n'est pas simplement dû à des motifs de solidarité. Il semble en effet que les économies européennes qui doivent être contributrices ont selon la terminologie du Professeur A. Lamfalussy une telle maturité économique qu'elles ont plus intérêt à une relance dans les Etats membres qui doivent être les bénéficiaires de la péréquation qu'à une relance de leur propre économie nationale. Ceci montre la liaison étroite qui existe dans le cadre de l'analyse de l'intégration entre les différents objectifs et entre les différentes fonctions économiques.

Toutefois et finalement, l'orientation très économique de l'analyse n'est pas sans poser des problèmes dans les autres champs d'analyse, qu'il conviendra de ne pas ignorer. Ainsi, partant de la constatation qu'au même niveau de gouvernement le risque inhérent à un instrument donné est différent d'un Etat membre à l'autre, il faut conclure dans la logique même de l'analyse que la distribution des compétences entre les différents gouvernements d'un même niveau peut être asymétrique. Or cela est-il acceptable sur le plan juridique et politologique ?

(19) Comme peuvent le montrer des analyses expérimentales de multiplicateurs dynamiques et de coefficients techniques.

(20) Voir Perroux F. « L'économie du XX<sup>e</sup> siècle », Paris, 1964, page 549.

(21) Voir Chabot J.L. « Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire ». Revue trimestrielle de Droit Européen, 20<sup>e</sup> année, n° 1, janvier-mars 1984, pages 97-106 ; et Soldatos P. « L'explication historico-politique de la genèse des Communautés Européennes », pages 41-64 dans Lasok D. et Soldatos P. (eds) « Les Communautés Européennes en fonctionnement », Bruxelles, 1981.



ANNEXE

Tableau de définition des caractéristiques des compétences.

Compétence	Objectifs	Caractéristiques					
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
C1	croissance stab. Prix etc.						
C2	"						
C3	"						
"	"						
"	"						
"	"						

(1) Pour quel niveau de gouvernement, supranational ou national, le risque inhérent à l'instrument est-il le plus limité ?

(2) L'exercice de la compétence est-il concordant, antagonique ou neutre entre les Etats membres ?

(3) La mobilité des agents concernés par l'exercice de la compétence.

(4) Le pouvoir économique des agents concernés par l'exercice de la compétence.

(5) En termes de précision de l'information, à quelle distance économique des agents concernés la compétence peut-elle être exercée ?

(6) Quelle est l'intensité de la perception de l'exercice de la compétence par les agents concernés ?

Tableau d'attribution des compétences.

Compétences		croissance	stab. prix	Objectifs empl.	éq. éch. ext.	répartition	Poids financier (%)
Niveau de gouvernement.	Partagé ou exclusif						
Communaut.	Exclusif						
	C1						
	C2						
	C3						
	"						
	"						
National	Partagé						
	Cn						
	Cn + 1						
	"						
	"						
	"						
National	Exclusif						
	"						
	"						

# LES DIFFICULTÉS DE L'INSTAURATION DE LA TVA EN ESPAGNE

Juan GOMEZ CASTAÑEDA

*Docteur en sciences politiques et économiques  
 — section politique —  
 Université Complutense de Madrid*

## I. Introduction

L'introduction dans le système fiscal espagnol d'une taxe sur la valeur ajoutée a été l'une des conséquences les plus visibles de l'intégration de l'Espagne dans la Communauté économique européenne. Sans cette circonstance, il est probable que, pour les citoyens espagnols, l'entrée dans la CEE aurait été davantage liée à ce jour de juin 1985 où ils purent assister, grâce aux caméras de télévision, au défilé de voitures de chefs de gouvernement et de hauts fonctionnaires européens qui, passant par les rues de Madrid, se dirigeaient vers le Palais d'Orient pour la signature du Traité d'adhésion, qu'à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1986, jour de l'élargissement effectif de la Communauté à ses douze membres actuels.

Bien que les textes sur les finances publiques espagnoles affirment, depuis plus de dix ans, l'existence de raisons objectives d'ordre interne pour justifier une réforme en profondeur de l'imposition indirecte en Espagne, il est certain que, sans l'impulsion née d'impératifs communautaires, ce pays n'aurait probablement pas vu en 1986 l'institution d'une taxe sur la valeur ajoutée.

## II. Une justification historique

L'explication la plus véridique de ce qui précède réside peut-être dans le fait que l'impôt général espagnol sur la consommation présente, traditionnellement, des caractéristiques radicalement distinctes de celles qui marquent un impôt frappant la valeur ajoutée. En effet, on peut remonter jusqu'au XIV<sup>e</sup> siècle (à l'an 1342) pour trouver une forme d'imposition, l'« alcabala », visant essentiellement à taxer les ventes de tout type de biens, meubles et immeubles, dans les éléments de laquelle on peut déceler l'origine de l'impôt général sur le trafic des entreprises, lequel vient d'être remplacé par la TVA à compter du 1<sup>er</sup> janvier de cette année.

Cette tradition de l'imposition indirecte espagnole, sous la forme d'impôts cumulatifs ou « à cascade » comme ceux qui ont été mentionnés, peut être considérée comme la cause ultime des difficultés que rencontre actuellement l'instauration d'un impôt techniquement aussi différent que la taxe sur la valeur ajoutée. Car il convient de relever en outre que la voie choisie en vue de la dernière grande réforme fiscale espagnole précédant l'actuelle, qui date de 1964, avait été le maintien de la tradition d'une fiscalité indirecte consistant en impôts multiples ou cumulatifs, dont l'impôt général sur le trafic des entreprises déjà cité est un exemple représentatif, et n'exigeant pas des assujettis (entreprises et unités économiques) de grands efforts administratifs et comptables pour l'accomplissement de leurs obligations fiscales ; et l'on s'était engagé dans cette voie malgré le fait que les tendances européennes en matière d'imposition allaient dans le sens de l'institution d'une taxe sur la valeur ajoutée, selon l'exemple français et par suite des impératifs découlant des objectifs fixés pour la CEE par le Traité de Rome de 1957, faisant ainsi apparaître un autre aspect négatif des particularités du régime politique espagnol de l'époque, heureusement dépassé.



### III. Difficultés antérieures à l'adoption de la TVA

En raison de cet état de choses, une des tâches prioritaires depuis 1977, année de la tenue des premières élections démocratiques dans l'Espagne de l'après-franquisme, a été de procéder à une réforme fiscale et parmi les projets de loi déposés à cette effet figure, bien entendu, un projet relatif à la taxe sur la valeur ajoutée, présenté par les Cortes en juillet 1978. Toutefois, par suite précisément des difficultés que l'on éprouvait pour adapter le vieux système espagnol de fiscalité indirecte aux expériences faites avec la TVA, ce projet de loi dut être retiré, car il ne tenait pas dûment compte du contenu de la sixième directive communautaire, du 17 mars 1977, en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Il fut remplacé par un autre, de septembre 1981, qui respectait enfin rigoureusement les exigences de ladite directive.

Cependant, les difficultés que nous pourrions appeler antérieures à l'adoption de la TVA ne s'arrêtèrent pas là ; en effet, avant que le deuxième projet de loi précité, de 1981, ne pût être voté définitivement par le Parlement, celui-ci fut, en conséquence de la dynamique politique interne de l'Espagne, dissous par suite de la crise du dernier gouvernement UCD, présidé par M. Leopoldo Calvo Sotelo ; de nouvelles élections générales furent organisées en octobre 1982 et, comme on sait, elles furent remportées par le Parti socialiste, qui se fixa pour objectif prioritaire, parmi d'autres, de mener à leur terme les négociations en vue de l'entrée de l'Espagne dans les Communautés européennes et, par voie de conséquence, de déposer et faire adopter un nouveau projet de loi, cette fois définitif, concernant la taxe sur la valeur ajoutée, lequel aboutit à la loi 30/1985 du 2 août, dont l'entrée en vigueur allait coïncider avec l'adhésion aux Communautés, le 1<sup>er</sup> janvier 1986.

### IV. Difficultés et répercussions de l'instauration de la TVA en Espagne

Une date aussi rapprochée et automatique pour l'introduction de la TVA dans la législation espagnole — sans aucune étape intérimaire comme celle accordée à la Grèce, encore que cela se comprenne du point de vue communautaire en raison du manque de neutralité, dans les opérations d'échanges extérieurs, d'une taxe cumulative à cascade telle que l'ancien impôt espagnol sur le chiffre de ventes — a entraîné quelques-unes des difficultés les plus marquantes du processus d'adaptation et d'assimilation de cette taxe pour l'économie espagnole.

Nous mentionnerons comme les plus significatives les difficultés et répercussions suivantes :

#### 4.1. Difficultés et répercussions dues au caractère général de la TVA

Quelques-unes des difficultés les plus notables engendrées par l'institution de la TVA en Espagne tiennent au

caractère général de cette taxe. Bien qu'elle se fut nommée « impôt général », la précédente taxe espagnole sur le chiffre de ventes ne l'était pas réellement, puisqu'elle ne s'appliquait pas à des activités et secteurs économiques déterminés (alimentation, transports, services téléphoniques) ni à des phases entières du processus de production et de distribution des biens (telles que le stade du commerce de détail).

Pour donner une idée plus complète de l'ordre de grandeur de la masse des nouveaux contribuables assujettis à la TVA à la suite de l'instauration de celle-ci en Espagne et non soumis à l'impôt antérieur, nous citerons les professions et activités suivantes :

— les professions libérales (exception faite des auxiliaires de santé, des enseignants, des assurances et des beaux-arts) ;

— les détaillants dans leur ensemble (plusieurs centaines de mille contribuables, bien que bénéficiant de quelques régimes spéciaux destinés à leur simplifier l'accomplissement de leurs obligations) ;

— les ventes de livres, de revues et de périodiques ;

— les ventes de produits, quoique leur fabrication fut subordonnée au versement d'impôts spéciaux ;

— les ventes ou livraisons de produits monopolisés ;

— les livraisons à titre onéreux effectuées par les agriculteurs, les éleveurs ou les pêcheurs en ce qui concerne les produits provenant directement de leurs cultures, exploitations ou captures (quoique sous un régime spécial) ;

— la construction de logements bénéficiant d'une protection officielle ;

— les services télégraphiques et téléphoniques ;

— les transports, à l'exception des transports internationaux ;

— les services d'hôtellerie, de restaurant et de camping fournis par des établissements à une ou deux fourchettes ou étoiles ;

— les locations de locaux à usage commercial.

Ce caractère général de la TVA, aggravé encore par le choix espagnol de ne pas en exonérer les professions libérales ni les locaux à usage commercial, peut-être par manque d'une étude approfondie des possibilités de cette taxe offertes par les règles communautaires, avant son instauration en Espagne, a entraîné des difficultés aussi manifestes que :

a) le nombre énorme d'assujettis et les problèmes qu'il pose au fisc espagnol sur le plan du contrôle, de la gestion et de l'inspection. Au cours des premiers mois d'application de la TVA, on a estimé à 2 300 000 contribuables le nombre de redevables de la TVA bien qu'un million et demi seulement soient tenus de déclarer et d'acquitter la taxe, ce qui met à part plus de 500 000 agriculteurs et 300 000 détaillants, qui bénéficient de régimes spéciaux mais doivent néanmoins figurer dans les recensements fiscaux et exercer des activités à pourcentage forfaitaire de compensation. Ces chiffres contrastent nettement avec les quelque 700 000 redevables du vieil impôt général sur le trafic des entreprises ;

b) l'accession à la catégorie des redevables de petits commerçants ou entrepreneurs, autrefois exonérés, ou de membres de professions libérales à faible chiffre d'affaires, dépourvus des moyens comptables et administratifs qui sont nécessaires au calcul et au paiement de la

TVA et à l'accomplissement des formalités requises par celle-ci : livres-registres, facturation, contrôle comptables des investissements, etc. On estime cependant qu'il s'agit là d'un élément positif, car au cours des deux premiers mois d'application de la TVA on a recensé 400 000 nouveaux redevables, issus de situations d'économie occulte ou ignorée. Toutes ces circonstances ont nécessité le recours à plus de 2 500 inspecteurs, inspecteurs adjoints et agents fiscaux chargés exclusivement de la gestion et du contrôle de la TVA ;

c) l'élargissement, en conséquence d'une généralité aussi stricte, de la base de taxation espagnole aux fins de la contribution du pays, sous forme de TVA, au budget communautaire et, de ce fait un apport accru de la part correspondante de la ressource budgétaire propre la plus caractéristique.

#### 4.2. Difficultés et répercussions dues aux effets économiques de la TVA

Outre les difficultés causées à l'économie espagnole par l'introduction de la TVA, celle-ci a exercé un effet inflationniste pendant les premiers mois de son application. Comme l'inflation constitue l'un des problèmes les plus graves qui touchent l'économie espagnole depuis ces dernières années mais qu'elle tendait à être mieux maîtrisée récemment, il était à craindre que l'instauration de la TVA ne vienne freiner cette nouvelle évolution.

Cette préoccupation s'est reflétée dans les mesures prises par le législateur espagnol, au moment d'appliquer la TVA, sur le plan des taux de taxation. Ainsi ces derniers furent calculés de telle manière que les montants perçus équivalent autant que possible à ceux obtenus avec les impôts abolis par l'entrée en vigueur de la TVA. Il s'agissait d'empêcher par ce moyen l'apparition de situations inflationnistes dans l'économie espagnole.

Toutefois, les craintes d'une poussée inflationniste due à la taxe sur la valeur ajoutée ne disparurent pas pour autant et ce fut avec un réel intérêt que l'on attendait les premiers résultats de cette donnée économique au cours des premiers mois d'application de la taxe. Les statistiques ont révélé l'évolution suivante :

Indice des prix à la consommation (janvier 1986 : 2,8 %, janvier 1985 : 1,8 % ; février 1986 : 1,5 %, février 1985 : 0,8 %).

Ces chiffres, s'ils traduisent bien la situation des deux premiers mois, qui sont ceux de l'incidence inflationniste la plus grande de la TVA, ne correspondent cependant pas à l'effet inflationniste global attendu de cette taxe.

Quoi qu'il en soit, pour la présente année, où la tendance inflationniste semble mieux maîtrisée, notamment grâce à la politique gouvernementale et au comportement modéré des prix de l'énergie, on peut dire que l'inflation due à la TVA pendant les deux premiers mois d'application de celle-ci est de l'ordre de 2 %.

Si les causes d'un effet économique aussi négatif ne résident pas dans les taux de la taxe, il faut rechercher la réponse dans d'autres facteurs particuliers, par exemple :

a) dans le caractère général déjà mentionné des contribuables que frappe la taxe, renforcé par l'apparition de nouveaux assujettis, auparavant occultes, antérieurement à la campagne de moralisation fiscale menée par le gouvernement et à cause du mécanisme propre de la TVA et de son système de déductions ;

b) dans les comportements d'appropriation de quelques redevables, qui ont profité de l'instauration de la TVA pour se procurer des rentes fiscales en encaissant indûment la taxe ou en la faisant porter sur des sommes supérieures aux montants légaux, situation que l'on observe notamment, surtout pendant les premières semaines chez quelques détaillants, bars, cafétérias, etc. Aussi est-il indubitable que certaines montées de prix ont été justifiées comme une conséquence de la TVA et ont, en fait, été supérieures à la quote-part strictement due à celle-ci.

S'il est vrai que le ministère des Finances en particulier a diligenté des inspections d'urgence en rapport avec de tels faits, il est hors de doute que, jusqu'à la réaction des milieux officiels et l'intervention des inspecteurs, l'incidence inflationniste de la TVA s'est trouvée amplifiée ;

c) dans l'incidence fiscale différentielle, sur les divers secteurs, des nouveaux taux de taxation qui, bien que conduisant à un équilibre des recettes par rapport à la situation précédente, ont donné lieu à une répartition de la charge fiscale variant de secteur à secteur. De sorte que, dans la réalité, cette charge a augmenté pour certains secteurs économiques, tandis qu'elle a diminué pour d'autres ; mais le résultat a été un comportement asymétrique des uns et des autres. C'est ainsi que les secteurs qui avaient subi un accroissement de la charge fiscale avaient automatiquement répercuté celle-ci sur les consommateurs par le biais des prix, alors que les secteurs où la charge fiscale avait baissé n'avaient pas réduit leur prix d'autant. En fin de compte, l'assertion classique des économistes keynésiens quant à la rigidité à la baisse des prix dans les économies capitalistes de marché s'est trouvée corroborée de façon éclatante en Espagne au cours de ces derniers mois. Les prix des produits affectés par la TVA dans le sens de la hausse ont monté, parfois au-delà du pourcentage effectif de cette dernière. D'autre part, les produits dont les prix réels ont diminué en raison de la charge différentielle due à la TVA par rapport aux impôts supprimés du fait de l'institution de celle-ci n'ont pas subi de baisse de prix proportionnelle.

#### 4.3. Difficultés et répercussions dues à la complexité administrative de la TVA

Il existe deux circonstances de nature socio-économique qui rendent difficile, en tout état de cause, l'introduction d'une taxe techniquement complexe dans le système fiscal espagnol. Il s'agit, d'une part, de la traditionnelle passivité déjà évoquée des contribuables dans leurs relations et leurs obligations vis-à-vis du fisc. En effet, aussi bien les impôts directs espagnols que les impôts indirects antérieurs à la réforme fiscale entreprise en 1977 n'exigeaient qu'une collaboration fort limitée des assujettis dans l'accomplissement de leurs obligations. Ainsi, à côté d'un système d'imposition directe qui ne comportait pas de véritable impôt unique, global et personnel en matière de revenus des personnes physiques, mais reposait plutôt sur un ensemble d'impôts réels ou « de produit » frappant les diverses sources de revenus assujettis, il existait un système de taxation indirecte sans caractère général, qui évitait les taxes trop complexes, écartant les assujettis qui pouvaient éprouver des difficultés à l'appliquer.

Cet état de choses étaient à l'origine de la seconde circonstance annoncée plus haut : le système de taxation ne favorisait pas, bien au contraire, l'amélioration de



la comptabilité, de l'administration et de la gestion des unités économiques espagnoles, en particulier des petites.

Aussi l'instauration d'un impôt tel que la taxe sur la valeur ajoutée allait-elle poser en Espagne un problème aggravé par les déficiences signalées, dès lors qu'elle créait des sujétions administratives non négligeables. Concrètement, la législation espagnole, s'adaptant aux prescriptions communautaires en la matière, imposa les obligations suivantes aux assujettis (1) :

1) présentation de déclarations relatives au commencement, au changement et à la cessation des activités soumises à la taxe ;

2) établissement et délivrance de factures et de documents en tenant lieu pour les opérations effectuées, avec la nécessité d'indiquer une série d'éléments que les assujettis de type normal n'avaient pas à faire apparaître, tels que :

- numéro de la facture,
- nom, dénomination ou raison sociale, numéro d'identification fiscale, de l'émetteur et du destinataire,
- opération soumise à la taxe, avec la désignation des biens et services qui en font l'objet,
- contreprestation totale de l'opération et, le cas échéant, indications supplémentaires nécessaires à la détermination de la base d'imposition,
- taux et montant de la taxe, sauf dans les cas prévus et autorisés de l'indication de la mention « TVA comprise » ;
- lieu et date d'établissement ;

3) conservation des factures et documents en tenant lieu reçus des fournisseurs ;

4) tenue des documents d'enregistrement suivants :

- livre-registre des factures émises,
- livre-registre des factures reçues,
- livre-registre des biens d'investissement.

Toutes ces formalités doivent être accomplies dans les formes et dans les délais requis.

Tout cet ensemble de conditions d'exécution des obligations imposées en Espagne au titre de la nouvelle taxe a fait que, au moins au cours des premiers mois, la TVA a constitué un exercice difficile pour beaucoup de redevables.

En outre, du fait de ces circonstances, l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée a entraîné pour les assujettis espagnols un alourdissement considérable de la charge fiscale indirecte, non pas tant seulement à cause du paiement des montants de la taxe proprement dite, mais en raison des obligations précitées, se traduisant par un accroissement du coût d'utilisation des services de conseillers spécialisés ou de l'engagement (ou de l'allongement de la journée de travail) d'agents administratifs et d'employés dans le domaine de la comptabilité et des autres formalités requises par la TVA.

(1) Art. 153 et suiv. du règlement espagnol sur la TVA.

#### 4.4. Difficultés et répercussions dues à la pluralité des taux de taxation

Bien qu'il s'agisse d'un aspect particulier de la complexité administrative de la taxe sur la valeur ajoutée, mais précisément à cause de cette particularité, nous analyserons séparément les difficultés soulevées par l'institution en Espagne de cette taxe à trois taux différents.

Si, dans le paragraphe précédent, nous avons fait état des difficultés de mise en place de la TVA en Espagne qu'engendre la complexité administrative de cette taxe par suite des déficiences des assujettis dues, dans une large mesure, à l'échec du régime fiscal antérieur, qui avait fait de ces derniers des entités passives sans rôle positif à jouer vis-à-vis du fisc, nous pouvons affirmer ici que les problèmes soulevés par l'application de la TVA espagnole à trois taux différents proviennent de l'échec de l'un des objectifs retenus par la réforme fiscale qui se déroule depuis 1977.

En effet, au cours de la phase d'étude et de discussion du projet de loi sur la TVA, et étant donné le pouvoir discrétionnaire dont disposent les Etats membres de la Communauté économique européenne pour déterminer le nombre de taux de taxation en l'absence d'une harmonisation de leurs législations à cet égard, on avait envisagé la possibilité d'adopter une TVA à taux unique. Les défenseurs de cette position faisaient valoir que cette solution serait administrativement plus simple et aussi d'application plus facile pour les assujettis. Ceux qui s'y opposaient soutenaient, d'une part, que son impact sur l'inflation serait plus grave faute d'un taux réduit applicable aux biens de première nécessité non soumis précédemment aux impôts sur le chiffre d'affaires et, d'autre part, que l'adoption d'un taux unique serait injuste et peu équitable si l'on ne distinguait pas entre ces biens en fonction de leur degré de nécessité et si on les taxait tous de façon identique.

Les deux parties avaient raison, mais dans la pratique surtout la seconde tendance, car il était d'évidence nécessaire que la TVA assure la progressivité du régime fiscal dans son ensemble, si peu atteinte avec les impôts directs qui, à vrai dire, devaient introduire la progressivité et l'équité dans le régime fiscal, tels que ceux frappant les revenus et le patrimoine.

Le choix final se porta, comme on sait, sur une TVA à trois taux différents : un taux normal de 12 %, un taux réduit de 6 % applicable à la consommation des biens de première nécessité, et un taux de 33 % applicable aux biens de luxe. En le faisant, le législateur espagnol reconnaissait en partie lui-même le manque de progressivité des impôts espagnols, qui, s'ils étaient progressifs en théorie, ne l'étaient pas en pratique du fait de la fraude fiscale et pour d'autres raisons. Néanmoins, cette solution, comme nous cherchons à le démontrer, a été l'une des causes qui ont accru les difficultés d'application de la TVA en Espagne, car il est nécessaire d'établir la liste des biens et services soumis à chacun des taux et, dans certains cas, de faire coïncider sur une même redevable des fournitures de biens taxés différemment, ce qui n'est pas sans poser des problèmes comptables et administratifs.

#### 4.5. Difficultés et répercussions dues à la prolifération des règles et à leur mise en vigueur hâtive

Certains secteurs de l'économie espagnole reprochent aux responsables fiscaux d'avoir hâtivement mis en vigueur une masse de règles, et ce dans des délais très brefs.

Quitte à reconnaître les aspects positifs de quelques règles adoptées antérieurement à la TVA, telles que la loi sur le régime transitoire de l'imposition directe, du 25 septembre 1979, qui visaient à adapter provisoirement la vieille législation espagnole aux utilisations et aux obligations devant découler de la future TVA, il est intéressant de noter que les représentants des organisations patronales se sont plaints :

1) de l'application de la TVA dès le premier jour de l'intégration de l'Espagne dans la CEE, sans période intermédiaire et sans une mise en œuvre souple et atténuée des règles relatives à cette taxe. On a revendiqué en Espagne l'exemple de la Grèce, sans tenir compte de la différence qui existait auparavant dans les deux pays quant aux impôts sur le chiffre de ventes, étant donné qu'en Espagne l'impôt était multiphase tandis qu'en Grèce il était monophasé et n'intervenait en outre pas comme l'impôt espagnol dans les processus des échanges commerciaux extérieurs ;

2) du peu de temps disponible pour l'analyse et l'étude d'une pléthore de règles entre leur publication et leur mise en vigueur. Il ne faut pas oublier que la loi sur la taxe fut publiée le 9 août 1985 et que le règlement, volumineux et complexe, ne parut au Journal officiel de l'Etat que le 31 octobre, ne laissant qu'un délai de deux mois avant son entrée en vigueur.

De surcroît, les règles régissant quelques-uns des aspects essentiels de la taxe, telles que les modalités d'application du régime simplifié ou les pourcentages de compensation à forfait applicables dans le cadre du régime spécial agricole, ne furent publiées que peu de jours avant l'entrée en vigueur de la taxe, en décembre 1985.

Ces deux circonstances, et tout particulièrement la seconde, qui mettent partiellement en évidence l'existence d'une certaine hâte et même d'une précipitation à adopter les règles relatives à la TVA, ont pu avoir une incidence négative et s'ajouter au passif en tant qu'aspects compliquant l'instauration de cette taxe en Espagne.

#### 4.6. Difficultés et répercussions dues à une information insuffisante

Enfin, il est une autre cause qui a pu, au moins initialement, aggraver les difficultés et les problèmes liés à la mise en place de la TVA en Espagne : c'est le fait que l'Administration espagnole n'a pas informé les redevables et les destinataires de TVA de façon exhaustive, directe et efficace.

Certes, on ne peut nier la profusion de campagnes publicitaires menées par le ministère de l'Economie et des Finances avec l'aide de tous les moyens de communication et visant à faire connaître l'institution de la TVA. Cependant, les plaintes enregistrées en Espagne de la part des assujettis tendent à prouver que l'on n'a pas su offrir à ceux-ci une information directe, indiquant de manière concrète et adaptée aux cas particuliers les obligations résultant de l'introduction de la TVA et les premiers pas à suivre pour l'application pratique de celle-ci par les assujettis. Ces doléances ont été la conséquence directe de cette pression fiscale indirecte créée par la TVA dont nous avons fait mention précédemment et à laquelle les mesures administratives n'ont pas pu remédier.

Nous comprenons l'importance de ce travail d'information préalable et de surveillance postérieure à l'adoption de la taxe, mais ce serait pécher par naïveté que de ne pas reconnaître la difficulté inhérente au changement de mentalité des contribuables espagnols, habitués depuis tant d'années à ne pas assumer trop de responsabilités en matière d'impôts indirects ou même la difficulté d'une évolution de la conscience sociale, qui aujourd'hui encore, voit, pour une bonne part, dans la fraude fiscale plus une pratique de privilégiés qu'une infraction ou un délit et, partant, une habitude à imiter plutôt qu'à réprimer ou à sanctionner.

Ce changement de mentalité, qui heureusement est déjà en train de se produire, facilitera l'accomplissement des obligations fiscales en général et permettra de faire disparaître progressivement quelques-uns des problèmes soulevés par la mise en place de la TVA, laquelle, à son tour et dans le contexte de l'entrée de l'Espagne dans la CEE, contribuera de manière décisive à l'achèvement de la réforme fiscale destinée à mettre le système fiscal espagnol sur le même pied que ceux des autres pays communautaires et aidera sans aucun doute au développement et au perfectionnement de l'administration, de la comptabilité et de la gestion de bien des entreprises espagnoles, notamment celles de petite et moyenne dimension.



## LA « DOCUMENTATION EUROPÉENNE » A DIX ANS

Ces cahiers, aux gros points colorés représentant les Etats membres de la Communauté européenne, qui constituent la « Documentation européenne », sont entrés dans leur onzième année de parution. La « Documentation européenne » est ainsi la doyenne des collections thématiques publiées par la Commission européenne.

Tout au long de la période de dix ans, les objectifs et la façon de concevoir n'ont pas changé.

La « Documentation européenne » est consacrée aux politiques et grands thèmes de la Communauté européenne. Exemples : la politique agricole commune, la politique de concurrence, la budget de la Communauté, l'Ecu, la Communauté européenne et le bassin méditerranéen, etc. Les thèmes sont choisis en fonction de l'actualité, des besoins du public et des demandes exprimées. Sur le plan thématique, le service auteur s'est toujours trouvé en face du trop plein, jamais devant le vide.

Chaque thème traité est, au stade de la conception, soumis à un « brainstorming » pour dégager la meilleure façon de le présenter au public. Exposer clairement les données de base, les objectifs et les moyens d'une politique communautaire, dans un langage direct et dépourvu du jargon technocratique, telles sont les principales visées du service auteur. Les problèmes ne sont jamais traités ni au niveau ni dans l'optique d'un Etat, mais toujours à l'échelle des douze Etats membres et de la Communauté. Dans chaque édition, le lecteur d'un pays membre est mis en mesure de situer son pays et de le comparer aux autres. Des comparaisons sont faites également entre les situations existant dans la Communauté et dans les grands Etats partenaires, tels que les Etats-Unis, le Japon ou le reste du monde. Ces informations comparatives ont toujours été appréciées par les lecteurs.

Quand au sein d'une Institution un service écrit sur les problèmes qui sont de la compétence de l'Institution à laquelle il appartient, le danger de succomber à la tentation de la propagande est omniprésent. Et il est grave.

C'est la raison pour laquelle la collaboration est recherchée au niveau de la rédaction avec des auteurs indépendants qui doivent toutefois accepter de travailler sur la base d'une conception élaborée de commun accord.

C'est aussi la raison pour laquelle chaque manuscrit est soigneusement examiné par plusieurs personnes, compétentes soit pour le thème soit en matière de publications, afin d'en éliminer les erreurs, les coquilles et tout ce qui est de près ou de loin pourrait être considéré comme apparenté à de la propagande. Lors de ces discussions, parfois très longues et difficiles, le service auteur veille aux intérêts du lecteur. C'est pour lui que la « Documentation européenne » est faite et il faut le préserver des nombreuses querelles institutionnelles et procédurales qui compliquent et souvent obstruent le cheminement des politiques et l'avancement des dossiers communautaires. Elles n'ont donc pas leur place dans les fascicules de la « Documentation européenne ».

Celle-ci, tout en expliquant les politiques de la Communauté et de la Commission, est donc entourée de garde-fous pour éviter certains dangers et écueils.

*Annexe : liste des thèmes publiés.*

Au cours de ses dix années de parution, la série n'a guère subi de changements ; elle a cependant évolué, toujours prudemment et après consultation d'un noyau de lecteurs fidèles.

Quand, il y a cinq ans à peu près, il s'agissait de remplacer le dessin de la couverture par un design très moderne, les fidèles de la collection ont déconseillé « l'aventure ». La « Documentation européenne » s'est donc bornée à moderniser sa page de couverture, à faire du « face-lifting » et à renouveler son maquillage.

Au fil des années, les illustrations, dessins, photos et graphiques sont devenus plus nombreux.

A deux reprises, quelque trente mille lecteurs ont été consultés sur l'intérêt qu'ils portaient à la collection. Les résultats de ces consultations ont prouvé chaque fois qu'il y a dans le public européen averti — et ce public va du secrétaire d'une cellule syndicale jusqu'au professeur d'université — un réel intérêt pour une information écrite sur la Communauté, conçue dans une optique de vulgarisation sérieuse.

La « Documentation européenne » paraît à partir de 1986 en neuf langues : française, allemande, danoise, anglaise, grecque, italienne, néerlandaise, portugaise et espagnole. Le nombre de langues avait été d'abord de six (Communauté des Neuf), de sept ensuite (Communauté des Dix) et de neuf actuellement (Communauté des Douze).

Les problèmes linguistiques ont de tous temps été des casse-têtes et leur acuité n'a cessé d'augmenter. Les manuscrits originaux définitifs, qui sont chaque fois rédigés dans la langue de l'auteur, sont traduits vers les autres langues. Les traductions ne sont cependant pas publiées telles quelles. Elle font l'objet d'une réécriture par une équipe de collaborateurs extérieurs qui manient à la fois une plume facile et ont en même temps de solides connaissances des affaires européennes. Chaque version linguistique devrait se lire comme un original. Tel est le but recherché par le service auteur.

En dix ans et jusqu'à fin 1985, 63 éditions ont été publiées dans la série. Ce chiffre comprend tous les thèmes dont plusieurs, tels que la politique agricole commune par exemple, et d'autres, ont été édités plusieurs fois.

Au total, toutes langues confondues, plus de huit millions d'exemplaires ont été publiés et diffusés.

L'idée de la collection est née en 1975 et sa réalisation a été entamée par Guillaume Muller, chef de la division des publications, actuellement chef de la division de la coordination et de la préparation des publications à la Commission européenne, qui continue à mener la barque.

## Liste des thèmes publiés

L'éducation des enfants des travailleurs migrants dans la Communauté européenne.

La Communauté européenne et les pays en voie de développement.

La Communauté européenne et le problème de l'énergie.

Une nouvelle politique régionale pour l'Europe.

Le budget des Communautés européennes.

La Communauté européenne et la sécurité nucléaire.

La protection des travailleurs au sein des entreprises multinationales.

Le commerce extérieur de la Communauté européenne.

La formation des enseignants dans la Communauté européenne.

Entraves techniques : la Communauté européenne ouvre les frontières.

La Cour de justice des Communautés européennes.

La politique de concurrence de la Communauté européenne.

La politique agricole de la Communauté européenne.

Vers une politique européenne de l'éducation.

Un rôle accru dans l'entreprise pour le travailleur européen.

La Communauté et ses régions.

L'union douanière.

La politique de l'environnement des Communautés européennes.

La politique sociale de la Communauté européenne.

Le consommateur dans la Communauté européenne.

Le budget de la Communauté européenne (deuxième édition).

La politique agricole de la Communauté européenne (deuxième édition).

L'union économique et monétaire européenne.

25 années de relations extérieures de la Communauté européenne.

Le deuxième élargissement de la Communauté européenne.

La Communauté européenne et ses régions (troisième édition).

La Communauté européenne et le problème de l'énergie (deuxième édition).

L'action de la Communauté européenne dans le secteur culturel.

L'union douanière (deuxième édition).

La politique de la recherche de la Communauté européenne.

La Communauté européenne et la formation professionnelle.

La Cour de justice des Communautés européennes (deuxième édition).

La politique des transports de la Communauté européenne.

La politique sociale de la Communauté européenne (deuxième édition).

L'union économique et monétaire européenne (deuxième édition).

Le budget de la Communauté européenne (troisième édition).

La Communauté européenne et son ordre juridique.

L'économie de la Communauté européenne.



La libre circulation des personnes dans la Communauté européenne.

Une politique de l'éducation pour l'Europe (deuxième édition).

La stratégie industrielle de la Communauté européenne.

La politique agricole de la Communauté européenne (troisième édition).

La Communauté européenne et le problème de l'énergie (troisième édition).

Le vin dans la Communauté européenne.

La Cour de justice de la Communauté européenne (troisième édition).

La politique sociale de la Communauté européenne (troisième édition).

L'union douanière (troisième édition).

Les Européens vus par eux-mêmes — 10 années d'Euro-Baromètres.

La politique de l'environnement de la Communauté européenne (deuxième édition).

L'ABC du droit communautaire.

La politique des transports de la Communauté européenne (deuxième édition).

Les femmes dans la Communauté européenne.

La Communauté et son ordre juridique (deuxième édition).

L'Ecu.

L'Economie de la Communauté européenne (deuxième édition).

La politique de la pêche de la Communauté européenne.

La politique de recherche de la Communauté européenne (deuxième édition).

La Communauté européenne et le bassin méditerranéen.

Le budget des Communautés européennes (quatrième édition).

#### *Brochures pour opérateurs économiques*

Aides et prêts de la Communauté européenne (troisième édition).

Les marchés publics de fournitures dans la Communauté européenne.

Les marchés publics japonais. Comment y participer.

Règles de concurrence de la Communauté européenne — Guide pour les petites et moyennes entreprises.

# L'AUTORITÉ BUDGÉTAIRE DEVANT SES JUGES

## L'AFFAIRE 34/86

Hendrik van LIER\*

*Membre du Service juridique  
de la Commission des Communautés européennes.*

### Introduction

1. Aussitôt après la constatation, le 18 décembre 1985 (1), de l'arrêt définitif du budget général des Communautés pour l'exercice 1986, six recours en annulation étaient introduits contre cet aboutissement de la procédure budgétaire. Ces recours émanaient de cinq Etats membres (2) ainsi que du Conseil. Très rapidement cependant, la Cour décida d'examiner en priorité le recours du Conseil et de laisser de côté les actions analogues mues par les Etats membres (3). Notre attention se portera donc essentiellement sur ce recours introduit par l'une des deux branches de l'Autorité budgétaire, le Conseil, contre l'autre de ses branches, le Parlement. Il s'agit de l'affaire 34/86, introduite par requête du 11 février 1986.

Il est remarquable que cette affaire ait donné lieu à un arrêt, du 3 juillet 1986 (4), les recours introduits à la suite ou à propos de procédures budgétaires antérieures ayant été chaque fois retirés pour laisser la place à un dénouement politique (5). De fait, c'est la première fois dans l'histoire communautaire que les deux branches de l'Autorité budgétaire étaient appelées à se justifier devant leurs juges. A ce titre déjà, l'arrêt du 3 juillet 1986 marquera de façon irréversible les rapports entre les acteurs budgétaires.

2. Le grief formulé par le Conseil est qu'au cours de sa deuxième lecture le Parlement a augmenté certains crédits dans une mesure telle que la masse globale des dépenses non obligatoires (DNO) se situait à un niveau ne correspondant pas au taux maximal d'augmentation, et ce en l'absence d'un nouveau taux d'augmentation qui aurait dû être établi, aux termes de l'article 203, par. 9, al. 5 du traité CEE, de commun accord entre le Conseil et le Parlement.

Conséquemment, le Président du Parlement ne pouvait constater l'arrêt définitif du budget 1986 conformément à l'article 203, par. 7 du traité CEE, faute d'une procédure budgétaire correctement achevée.

Une bonne compréhension de la position du Parlement à l'encontre de ces griefs, et donc de l'arrêt du 3 juillet 1986, commande de retracer brièvement les diverses étapes de la procédure budgétaire pour l'exercice 1986.

3.a. La *Commission* ouvrit la procédure budgétaire par la communication en avril 1985, du « taux maximal d'augmentation » des dépenses non obligatoires (art. 203, par. 9, al. 1 du traité CEE). Celui-ci s'élevait pour 1986 à 7,1 % par rapport aux dépenses de même type afférentes au budget de l'exercice 1985.

(1) J.O. L 358 du 31 décembre 1985, p. 1.

(2) Luxembourg (aff. 15/86), Pays-Bas (aff. 17/86), France (aff. 18/86), Allemagne (aff. 19/86) et Royaume-Uni (aff. 23/86).

(3) Trois de ces Etats membres (France, Allemagne et Royaume-Uni) décidèrent alors d'intervenir aux côtés du Conseil.

(4) Inédit. Le délai extrêmement bref qui sépare la requête du Conseil de l'arrêt s'explique à la fois par la renonciation des parties au bénéfice des mémoires en réplique et en duplique ainsi que par l'urgence conférée par la Cour à cette affaire, conformément à l'art. 55, par. 1, al. 2 de son règlement de procédure.

(5) Il s'agit des affaires 48/81, Allemagne c. Commission, d'une part, et 72/82 Conseil c. Parlement, ainsi que 73/82 Conseil c. Commission, d'autre part. Elles ont été radiées respectivement par ordonnance des 20 janvier et 14 juillet 1982.

\* Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.



Peu de temps après, soit le 31 juillet 1985, la Commission transmettait formellement au Conseil l'avant-projet de budget 1986. Dans l'Exposé des Motifs accompagnant cet avant-projet, la Commission affirmait sa volonté de principe de contenir la croissance des crédits en matière de dépenses non obligatoires dans la limite du taux de 7,1 %. Cette volonté était aussitôt tempérée par des exceptions ayant trait principalement aux dépenses découlant de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal et qui n'auraient pas été prévues au niveau convenable sur les lignes budgétaires d'imputation, ainsi qu'à un apurement progressif du « poids du passé », cette dernière notion étant entendue comme l'ensemble des crédits de paiement requis pour honorer les crédits déjà engagés mais non encore liquidés. Cette masse, dont l'existence même était inhérente à la technique des crédits dissociés, avait en effet crû à un rythme et dans des proportions considérables en raison d'une politique dynamique en matière de crédits d'engagement ainsi qu'à la suite des diverses mesures de freinage et de sous-budgétisation des crédits de paiement qui avaient dû être appliquées en 1984-1985, en raison de l'épuisement des ressources propres.

L'avant-projet de budget présenté par la Commission contenait en effet des réserves spéciales destinées à rencontrer cette double préoccupation, portant ainsi le montant global des dépenses non obligatoires à un niveau dépassant largement le taux de 7,1 % (6). L'excédent, identifié par ces réserves, concernait principalement les fonds structurels, et dans une plus large mesure le Fonds social ainsi que le Fonds de développement régional.

4.b. Saisi de cet avant-projet, le *Conseil* se trouvait placé dans une situation apparemment contradictoire. Il devait à la fois tenir compte des conséquences financières de l'élargissement ainsi que de la charge excessive du poids du passé — éléments dont il ne pouvait nier la réalité — et les concilier avec la discipline budgétaire que le Conseil s'était lui-même imposée, quelques mois à peine avant le début de la procédure budgétaire à l'origine du litige (7). Par cet arrangement interne, le Conseil était en effet convenu, notamment, de respecter tout au long de la procédure budgétaire le taux maximal prévu à l'article 203, par. 9 du traité CEE.

Lors de sa réunion des 17 et 18 septembre 1985, le Conseil établit le projet de budget en maintenant l'augmentation des dépenses non obligatoires à l'intérieur des limites du taux maximal, puisque celle-ci correspondait à 430 millions d'Ecus pour les crédits de paiement, soit une augmentation de 7,04 %. Dans l'Exposé des Motifs précédant ce projet de budget, le Conseil expliquait la suppression des réserves spéciales prévues à l'avant-projet par la double considération que les montants nécessaires pour respecter les engagements découlant des traités d'adhésion pouvaient être reconsidérés en deuxième lecture, et que la charge excessive du poids du passé, dont la solution s'étalerait nécessairement sur plusieurs exercices, devait faire l'objet d'un approfondissement préalable en vue d'un accord pragmatique entre les deux branches de l'Autorité budgétaire.

(6) Le taux d'augmentation des DNO prévu dans l'avant-projet de budget s'élevait à 47,10 %, soit une augmentation de 2 888 561 590 Ecus, pour les crédits de paiement et à 27,15 %, soit une augmentation de 2 252 003 590 Ecus, pour les crédits d'engagement.

(7) Conclusions adoptées le 4 décembre 1984 par le Conseil sur les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective des conclusions du Conseil européen sur la discipline budgétaire.

Dans ces conditions, et compte tenu de la marge de manœuvre du Parlement, égale à la moitié du taux maximal par application de l'article 203, par. 9, al. 4 du traité CEE, le taux d'augmentation maximale possible pour les dépenses non obligatoires était de 10,59 % (8), soit une augmentation d'environ 650 millions d'Ecus.

5.c. Le *Parlement* se montra extrêmement déçu par ce projet, « jugeant inacceptable que le Conseil n'ait pas inscrit toutes les dépenses au budget, contrairement à l'article 199 du traité, et que (...) ni les dépenses découlant de l'élargissement de la Communauté, ni les crédits nécessaires à la liquidation des obligations contractuelles venues à échéance, n'aient été pleinement prises en compte » (9). Le Parlement déplorait également qu'en reportant dès alors le traitement de certains problèmes à la seconde lecture, le Conseil privait en réalité le Parlement d'une double lecture sur ces points, faussant ainsi le jeu de la procédure budgétaire mise en place par l'article 203 du traité CEE.

La Commission partagea largement ces critiques puisque le commissaire Christophersen devait déclarer que si les chiffres retenus en première lecture par le Conseil devenaient définitifs, l'activité des fonds structurels en serait gravement affectée et le Fonds social en particulier devrait cesser de fonctionner avant le milieu de l'exercice 1986.

Aussi, lors de sa séance du 14 novembre 1985, le Parlement décida-t-il de refaçonner le projet de budget à l'image de l'avant-projet. Utilisant sa marge de manœuvre essentiellement pour favoriser le démarrage des « nouvelles politiques », il réinséra ensuite dans le projet de budget les crédits figurant à l'avant-projet pour faire face aux dépenses découlant de l'élargissement ainsi que ceux destinés à couvrir les montants considérés comme indispensables à l'apurement progressif de la charge du passé. Ces crédits, envisagés au titre de dépenses exceptionnelles ne relevant pas de la marge de manœuvre, étaient toutefois minorés par rapport à ceux prévus à l'avant-projet.

Au terme de la première lecture du Parlement, on a pu relever en ce qui concerne les dépenses non obligatoires une augmentation de 1 784 millions d'Ecus pour les crédits de paiement, soit un taux d'augmentation de 27,1 % (10).

6.d. Au cours de sa deuxième lecture, les 26 et 27 novembre 1985, le *Conseil* parvint à dégager en son sein une majorité suffisante pour assouplir sa position initiale. Celui-ci introduisit alors en effet des crédits supplémentaires pour l'élargissement ainsi que pour la liquidation du poids du passé, ces dotations étant cependant sensiblement inférieures à celles proposées par la Commission et le Parlement (11).

(8) Au taux effectivement retenu dans le projet, 7,04 %, s'ajoutait en effet la moitié du taux maximal, soit 3,55 % ou 217 millions d'Ecus.

(9) Extrait de la résolution adoptée le 14 novembre 1985 par le Parlement à l'occasion de sa première lecture, J.O. C 345 du 31 décembre 1985, p. 74-75.

(10) L'augmentation des crédits d'engagement pour les DNO s'élevait dans le même temps à 1 764 millions d'Ecus, ce chiffre correspondant à un taux d'augmentation de 35,6 %.

(11) Les dotations en crédits de paiement proposées pour l'élargissement et le poids du passé étaient, globalement, de 1 835,5 millions d'Ecus dans l'avant-projet de budget, de 1 598 millions d'Ecus à la suite de la première lecture du Parlement et de 721 millions d'Ecus après la deuxième lecture du Conseil.

Considérant que ces crédits concernaient principalement des dépenses non obligatoires, le Conseil estima en outre qu'une partie devait en être imputée sur la marge de manœuvre du Parlement. Le Conseil proposa dès lors de réduire celle-ci de 217 à 100 millions d'Ecus, l'allègement devant contribuer à couvrir cette charge particulière.

En chiffres absolus, le montant des dépenses non obligatoires résultant de cette deuxième lecture du Conseil s'élevait à 7 254 millions d'Ecus en crédits de paiement, leur taux d'augmentation étant de 20,5 % (12).

7.e. Estimant cet effort du Conseil insuffisant, le *Parlement* entama au cours de sa deuxième lecture (11 et 12 décembre 1985) des négociations afin de hausser le niveau des dépenses non obligatoires retenu par le Conseil. Lors de ces négociations, le Parlement avança l'argument selon lequel les dépenses liées à l'élargissement ainsi qu'au poids du passé, n'avaient pas d'équivalent de même nature dans le budget 1985 et ne relevaient donc pas de la procédure prévue à l'article 203, par. 9. Il en était déduit que la limite que constituait le taux maximal d'augmentation ne leur était donc pas applicable.

On sait que les deux branches de l'Autorité budgétaire ont échoué dans leur recherche d'un compromis. Cet échec peut surprendre si l'on considère qu'au cours de ces discussions le Conseil proposa de porter le montant des crédits de paiement pour les dépenses non obligatoires à un niveau correspondant à un taux de 24,46 %, soit un taux inférieur à 5 % seulement par rapport au chiffre finalement retenu par le Parlement (13). Faute d'acceptation, cette offre fut ensuite retirée par le Conseil (14).

Lors du vote final, et en l'absence d'un commun accord, le Parlement augmentait encore les dépenses non obligatoires de 563 millions d'Ecus en crédits de paiement en sus du montant résultant de sa première lecture, celles-ci atteignant un taux d'augmentation de 29,73 %, soit près de 20 % en plus de l'augmentation qui eût découlé de l'application normale du taux d'augmentation (15).

Quelques jours plus tard, le 18 décembre 1985, le Président Pflimlin constatait que la procédure pour l'exercice 1986 était achevée et le budget général définitivement arrêté.

8. Dans sa requête, le Conseil demandait à la Cour :

— à *titre principal*, d'annuler le budget 1986 dans la seule mesure où, à la suite des délibérations du Parlement intervenues le 12 décembre 1985, certains crédits avaient été augmentés en violation de l'article 203, par. 9 du traité CEE ;

— à *titre subsidiaire*, d'annuler le budget 1986 dans son intégralité ;

(12) En ce qui concerne les crédits d'engagement, ce montant était de 9 278 millions d'Ecus avec un taux d'augmentation de 14,63 %.

(13) Cet étonnement se reflète également dans l'arrêt de la Cour de justice (considérant n° 44).

(14) Les péripéties de cette négociation sont retracées par l'Avocat général Mancini dans ses conclusions précédant l'arrêt n° 8 (p. 29 à 31 du texte polycopié).

(15) De même, les crédits d'engagement augmentaient de 402 millions d'Ecus pour atteindre un taux global d'augmentation de 19,5 %.

— et, *par voie de conséquence*, d'annuler l'acte du Président du Parlement par lequel celui-ci avait constaté l'arrêt définitif du budget en application de l'article 203, par. 7 du traité CEE (16).

9. Par son arrêt du 3 juillet 1986, la Cour de Justice annulait l'acte du Président du Parlement constatant que le budget 1986 était définitivement arrêté, le recours étant rejeté pour le surplus.

Cet arrêt, déterminant pour l'interprétation du droit budgétaire de la Communauté, a exigé de la Cour qu'elle se prononçât sur les problèmes que posaient la recevabilité d'une action en annulation dirigée contre un acte du Parlement (I), la recevabilité d'une telle action intentée à propos de la validité du budget des Communautés (II), la nature et la portée des obligations contenues dans l'article 203, par. 9 quant à la détermination du montant des crédits pour les dépenses non obligatoires (III), les conséquences d'une violation de ces obligations et de l'annulation qui en découle (IV).

Ces points seront examinés successivement.

10. Il faut encore signaler que peu de temps après avoir introduit sa requête tendant à l'annulation du budget, le Royaume-Uni avait également déposé une demande en référé concernant l'exécution du budget par la Commission jusqu'à ce que la Cour se fût prononcée sur l'affaire au principal.

Par son ordonnance du 17 mars 1986, le Président de la Cour de Justice fit droit à cette demande, la Commission étant ainsi chargée d'exécuter provisoirement le budget, tant en recettes qu'en dépenses, sur la base du projet de budget établi en seconde lecture par le Conseil (sous réserve des amendements décidés par le Parlement le 12 décembre 1985 qui n'avaient pas pour effet d'accroître les dépenses non obligatoires) (17).

Faute de telles mesures, la Commission aurait en effet pu exécuter le budget à hauteur des montants décidés par le Parlement, sans possibilité de revenir sur les engagements contractés envers des tiers ou sur les paiements déjà effectués en cas d'annulation ultérieure du budget (18).

## I. — La recevabilité d'une action en annulation d'un acte du Parlement

11. L'article 173, al. 1 du traité CEE porte : « la Cour de justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. A cet effet, elle est compétente pour se prononcer sur les recours... formés par un Etat membre, le Conseil ou la Commission ».

(16) Afin de ne pas alourdir l'exposé, il ne sera pas question ici d'une demande connexe du Conseil visant à l'annulation de certains votes du Parlement en tant qu'ils concernaient, dans la thèse du Conseil, des dépenses obligatoires. Cette demande fut d'ailleurs rejetée au motif que « étant donné que le budget 1985 n'a fait l'objet d'aucun recours en temps utile, le Conseil ne saurait, dans le cadre de la présente procédure relative au budget 1986, introduire une correction de l'assiette pour l'augmentation des dépenses non obligatoires en contestant la régularité de certains amendements adoptés au cours de la précédente procédure budgétaire » (considérant n° 24 ; voy. également considérant n° 50).

(17) Pour plus de détails, consulter Bull. C.E. 3-1986, p. 75.

(18) Sur le principe, comp. arrêt du 17 mai 1972, Leonosis c. Rep. ital., aff. 23/71, Rec. p. 287.



Une action en annulation par ou contre le Parlement n'étant pas expressément prévue par cette disposition, comment expliquer que la requête du Conseil tendant à l'annulation de l'adoption par le Parlement du budget 1986 ait été précisément fondée sur l'article 173 ?

L'inclusion implicite ou interprétative du Parlement parmi les institutions visées par l'article 173 fait en réalité l'objet, depuis plusieurs années déjà, d'une intéressante controverse doctrinale et ce n'est que récemment que la Cour de justice a été appelée à se prononcer à ce sujet, vidant ainsi partiellement la controverse. Cet arrêt, qui a été rendu le 23 avril 1986 dans l'affaire 294/83, Parti écologiste « les Verts » c. Parlement (19), est donc intervenu alors que la procédure écrite relative à l'affaire 34/86 était déjà engagée.

12. On peut rappeler brièvement les données du problème et signaler dès l'abord qu'il se présente sous deux aspects : la possibilité pour le Parlement d'intenter une action en annulation d'un acte d'une autre institution (ce que la doctrine allemande qualifie de « légitimation active ») et celle pour un Etat membre ou une institution de former un recours contre un acte du Parlement (« légitimation passive »).

L'arrêt du 23 avril 1986 dans l'affaire des Verts ainsi d'ailleurs que l'arrêt annoté, qui se situe clairement dans le prolongement du premier, concernent tous deux la *légitimation passive* du Parlement. On peut déjà relever que dans la première affaire le demandeur était un parti politique agissant sur la base de l'article 173, al. 2 alors qu'il s'agissait d'une institution dans l'affaire budgétaire.

13. L'impossibilité d'introduire une action en annulation d'un acte du Parlement se justifiait principalement par l'argument tiré du texte même de la disposition en cause, à savoir l'absence de référence expresse au Parlement. Cet argument, apparemment péremptoire était renforcé par la considération que si l'article 173 devait recevoir une interprétation différente de celle que commandait son texte, le législateur avait eu l'occasion à plusieurs reprises, et plus récemment lors des travaux relatifs à l'Acte unique européen (20), d'en modifier ou préciser le libellé mais qu'il n'exerça pas cette faculté (21).

Les arguments généralement avancés à l'encontre de cette thèse restrictive en appelaient à la *ratio legis* de l'article 173 ainsi surtout qu'au principe de la communauté de droit, qui trouve une de ses traductions les plus éclatantes dans l'article 164 du traité CEE.

L'article 164 constitue l'axe central autour duquel s'articule le pouvoir judiciaire dans la Communauté : « la Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité ». Par la généralité de ses termes (22), cette disposition, qui n'est assortie d'aucune restriction ou limitation, implique que tout acte

pris en application du traité et sortant des effets juridiques doit pouvoir être soumis à la censure de la Cour. L'article 173 participe de ce système en ce qu'il prévoit un contrôle de légalité de tous les actes « autres que les recommandations ou avis » (23) (24), et donc de toutes les institutions capables de prendre de tels actes. L'absence de toute référence au Parlement s'explique dès lors par l'absence originelle de pouvoirs propres conférés par les auteurs du traité à l'Assemblée (25). « L'article 173 se fonde, en réalité, sur l'idée de la non-existence ou de la non-possibilité d'actes juridiques du Parlement européen » (26).

Par là était également justifié le système différent mis en place par le traité CECA. En raison des pouvoirs dont disposait, dès l'origine, l'Assemblée en vertu de ce traité (notamment, art. 24 : motion de censure sur la gestion de la Commission ; art. 78 : élaboration et adoption du budget administratif ; art. 95 : procédure de révision simplifiée), la Cour se vit confier par l'article 38 (27) le contentieux de l'annulation des délibérations de l'Assemblée.

On faisait également remarquer qu'aux termes de l'article 177 du traité CEE, la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité des actes pris par les *institutions* des Communautés (28). Ainsi donc, la Cour pouvant statuer sur la validité des actes du Parlement dans un contexte voisin du contentieux de l'annulation, n'y avait-il pas lieu d'interpréter l'article 173 de façon extensive en raison de la complémentarité de ces deux types d'action et par identité de conséquences ?

L'attribution au Parlement en 1970 et 1975 (29) d'un pouvoir de décision dans le domaine budgétaire imposait, par voie de conséquence, de reconnaître à cette institution la légitimation passive au regard de l'article 173 (30). De la sorte pouvait être respecté le principe

(23) Ainsi qu'il a été décidé par la Cour, les actes pouvant faire l'objet d'un recours en légalité ne doivent pas nécessairement être ceux visés par l'art. 189 CEE, pour autant qu'ils « révèlent un caractère décisionnel précis et concret, produisant des effets juridiques » : arrêts du 10 avril 1984 dans l'affaire 108/83, Luxembourg c. Parlement, Rec. p. 1945 et spéc. attendu n° 23, p. 1958, et du 31 mars 1971 dans l'affaire 22/70, Commission c. Conseil (AETR) Rec. p. 263 et spéc. attendu n° 41, p. 277. Voy. également Joliet, Le droit institutionnel des Communautés européennes, 1981, spéc. p. 58.

(24) Sur le lien entre les articles 164 CEE et 173 CEE, on se référera à l'important arrêt, précité (*supra*, note 23), du 31 mars 1971, et spéc. aux considérants n°s 37 à 43, p. 277. A ce sujet, Masclat, Le Parlement européen devant ses juges, cette Revue, 1983, p. 518 et s. et spéc. p. 529.

(25) Exception étant toutefois faite pour l'article 144 (motion de censure sur la gestion de la Commission).

(26) Pescatore, Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement européen, Rev. Trim. Dr. Eur., 1978, p. 581 et s. et spéc. p. 586.

(27) Les arrêts rendus le 10 février 1983, Rec. p. 255 et le 10 avril 1984, précité (*supra*, note 23), dans les affaires 230/81 et 108/83 (siège du Parlement), l'ont été sur base de cette disposition.

(28) Il faut mentionner à cet égard l'arrêt du 15 septembre 1981, dans l'affaire 208/80, Lord Bruce of Donington c. Eric Gordon Aspden, sur la déductibilité fiscale d'indemnités versées aux parlementaires en vertu d'une réglementation interne du Parlement, Rec. p. 2205.

(29) Traités des 22 avril 1970 (Luxembourg) et 22 juillet 1975 (Bruxelles), portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités.

(30) Ne pas adopter cette conséquence équivalait par ailleurs à transformer le budget d'un acte (du Conseil) pouvant faire l'objet d'un recours sur base de l'art. 173 en un acte (du Parlement) échappant à tout contrôle juridictionnel. A ce propos : Glaesner, in : Einigkeit und Recht und Freiheit, Festschrift für K. Carstens, 1985, Haushaltsbefugnisse des Parlaments und Rechtsschutz, p. 115 et s. et spéc. p. 119.

(19) Inédit.

(20) Cet Acte, des 17 (Luxembourg) et 28 (La Haye) février 1986, est en voie de ratification.

(21) On mentionnera également l'argument relevant plutôt de la théorie politique selon lequel le Parlement étant la seule institution directement représentative de la volonté des citoyens, ses actes ne sauraient être soumis à la censure d'une autre institution. A ce sujet, Bieber, Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz, 1983, p. 187 et s. et spéc. p. 189.

(22) Il s'agit d'ailleurs, au sein de la cinquième partie du traité CEE, de la disposition liminaire de la quatrième section, consacrée à la Cour de justice.

contenu dans l'article 164 et préservée l'unité du système des voies de recours, les actes de chacune des institutions pouvant faire l'objet d'un recours en annulation.

L'interprétation juridique allait ainsi de pair avec l'évolution politique constituée par l'élection des membres du Parlement au suffrage direct par laquelle, d'un rouage institutionnel, le Parlement devenait une institution à part entière.

14. Si le problème qui nous occupe a été très tôt perçu, les commentateurs sont demeurés fondamentalement divisés à ce sujet.

Certains d'entre eux s'en tenaient à une lecture étroite de l'article 173 ou appelaient une modification de cette disposition (31). D'autres, à la suite de l'exposé pénétrant de Pescatore (32) considéraient que cette disposition devait être interprétée comme permettant de former un recours contre toute institution capable de prendre un acte ayant des effets juridiques, en ce compris le Parlement (33).

15. Quelle allait, dans ce contexte, être l'attitude de la Cour de justice ? Celle-ci élargirait-elle sa propre compétence à l'égard des actes du Parlement, ou s'en tiendrait-elle à une interprétation littérale de l'article 173 ?

Les indications que fournissait la jurisprudence de la Cour — avant que celle-ci ne soit amenée à se prononcer à titre principal sur la question — n'étaient guère encourageantes. Ainsi, dans son arrêt du 17 février 1977 (34), la Cour déclarait, après avoir souligné l'importance de l'article 41 du traité CECA (art. 164 du traité CEE), « que les principes invoqués par la requérante, même s'ils appellent une interprétation large des dispositions relatives à la saisine de la Cour, afin d'assurer la protection juridique des particuliers, ne permettent toutefois pas à la Cour de modifier de sa propre autorité les termes mêmes de sa compétence ». De même, dans son arrêt précité (35) du 10 février 1983, la Cour observait de façon évasive, à propos d'un contrôle des actes du Parlement sur la base de l'article 173, que sa compétence « n'était pas expressément prévue par cet article ».

On relèvera cependant que dans ce dernier arrêt, relatif au siège du Parlement, la Cour s'était déclarée compétente en ce que l'action était également fondée sur l'article 38 du traité CECA, et ce en dépit du fait que l'acte attaqué concernait aussi bien la Communauté économique pour laquelle l'article 173 excluait, à l'estime du Parlement, la compétence de la Cour. Cette solution était fondée sur l'indivisibilité de l'acte soumis au contrôle juridictionnel (36) (37).

(31) Bebr, *Development of judicial control of the European Communities*, 1981, spéc. p. 33 ; Daig, in : Groeben, Boeckh, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum E.W.G.-Vertrag*, 1983, p. 317 et s. et spéc. p. 320, ainsi que *Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen im Recht der Europäischen Gemeinschaften*, 1985, spéc. p. 32 ; Joliet, précité (*supra*, note 23), p. 58-59 ; Sacchetti. *Le droit de la CEE*, t. 11, Dispositions financières, 1982, spéc. p. 64 ; Waelbroeck, Louis et Vandersanden, *Le droit de la CEE*, t. 10, La Cour de Justice, *Les Actes des institutions*, 1983, spéc. p. 91.

(32) Précité (*supra*, note 26).

(33) Glaesner, précité (*supra*, note 30) ; Koopmans, in : *L'Europe de demain, Une union sans cesse plus étroite*, 1985, *Le système judiciaire envisagé par le projet de traité*, p. 59 et s. et spéc. p. 62 ; Masclat, précité (*supra*, note 24), p. 528-529.

(34) Affaire 66/76, CFDT c. Conseil, Rec. p. 305.

(35) *Supra* note 27, et spéc. considérant n° 17, p. 282.

(36) Considérants n°s 18 et 19, p. 282-283.

16. Les diverses requêtes introduites par le parti écologiste « les Verts » allaient fournir à la Cour l'occasion de se prononcer de façon explicite. S'agissant d'une personne morale, ces requêtes ne pouvaient se fonder que sur l'article 173, al. 2 du traité CEE.

Contestant la décision du Bureau du Parlement relative à l'utilisation des crédits destinés au remboursement des dépenses des formations politiques pour les élections européennes de 1984, le parti « les Verts » introduisit une série de requêtes tendant à l'annulation de divers actes budgétaires prévoyant ou autorisant ces crédits et, notamment, la constatation par le Président du Parlement de l'arrêt définitif du budget pour l'exercice 1984. Dans l'ordonnance qu'elle rendit à propos de cette affaire (38), la Cour admit implicitement sa compétence au titre de l'article 173 puisqu'elle rejeta la requête pour avoir été introduite par une personne morale qui n'était pas directement concernée par l'acte attaqué (39).

Une requête avait aussi été déposée mettant directement en cause la légalité de la décision prise par le Bureau du Parlement. C'est à ce propos que la Cour rendit son arrêt de principe du 23 avril 1986 (40). En termes dépourvus d'ambiguïté, la Cour se déclara compétente pour statuer sur la légalité de la décision du Bureau, eu égard aux principes qui régissent une communauté de droit et au système de recours mis en place par les traités. Comme la Cour le souligna avec force, « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité. Spécialement, par ses articles 173 et 184, d'une part, et par son article 177, d'autre part, le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions » (41). Il ne serait en effet pas cohérent, dans un système où aucun acte n'est soustrait par principe à un recours en annulation, de reconnaître à une personne physique ou morale le droit de soulever la question de la validité d'un acte communautaire par le biais de l'article 177 ou, lorsque la mise en œuvre de cet acte appartient aux institutions communautaires, au moyen de l'article 184, sans lui reconnaître en même temps mais de façon directe cette possibilité en vertu de l'article 173.

Un autre argument se rattachant à celui tiré de l'article 164 a été avancé par la Cour, à savoir le contrôle de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions. « Les actes que le Parlement européen adopte dans la sphère du traité CEE pourraient, en effet, sans que la possibilité soit ouverte de les déférer au contrôle de la Cour, empiéter sur les compétences des États membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur » (42).

(37) Dans l'affaire 208/80 (Lord Bruce), précitée (*supra*, n° 28), l'indivisibilité joua implicitement en faveur de l'art. 177 du traité CEE, l'art. 41 du traité CECA n'autorisant pas de saisir la Cour à titre préjudiciel sur la validité d'un acte du Parlement.

(38) Ordonnance du 26 septembre 1984, affaire 296/83, « les Verts » c. Parlement.

(39) Dans sa défense, le Parlement avait lui-même reconnu « que ses actes à caractère décisionnaire peuvent faire l'objet d'un recours en annulation », considérant n° 5.

(40) Précité (*supra*, n° 11).

(41) Considérant n° 23.

(42) Considérant n° 25.



L'ensemble de ces considérations permettait à la Cour de conclure qu'un recours en annulation pouvait être dirigé contre « les actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ». Tel était effectivement le cas en l'espèce, l'acte querellé déterminant la part revenant aux formations politiques dans les crédits prévus pour la préparation de l'élection européenne de 1984 (43) (44).

17. Moins de trois mois après l'arrêt « les Verts », la Cour était amenée à préciser sa position dans l'arrêt annoté. En particulier, des doutes auraient pu naître quant à l'interprétation de l'arrêt du 23 avril 1986 en raison du fait qu'il s'agissait alors d'un recours mû par un tiers sur base de l'article 173, al. 2. En d'autres termes, la jurisprudence « les Verts » devait-elle être infléchie ou limitée s'agissant à présent d'un recours opposant deux institutions entre elles (art. 173, al. 1) ? Quel sens fallait-il attribuer au mot *tiers* dans l'expression utilisée par la Cour dans l'arrêt du 23 avril 1986 pour déterminer sa compétence *ratione materiae* (« actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ») ?

La nature des motifs avancés par la Cour dans son arrêt du 23 avril 1986 — communauté de droit, contrôle des compétences institutionnelles, système complet des voies de recours — allait porter la Cour, à la suite de son Avocat général (45), à confirmer la généralité de son interprétation, et donc également au regard de l'alinéa 1 de l'article 173. La Cour précisa en effet dans son arrêt du 3 juillet 1986 que les institutions peuvent, dans ce cadre, se ranger parmi les tiers. En l'occurrence, elle releva que :

*« Le budget général des Communautés est l'acte qui prévoit et autorise préalablement chaque année les recettes et dépenses... Il appartient à la Commission d'exécuter le budget, en vertu de l'article 205, dans la limite des crédits alloués, alors que les recettes inscrites déterminent le niveau des montants de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée à transférer, par les Etats membres, dans les ressources propres des Communautés... Il s'ensuit que le budget... relève des actes de nature à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers » (46) (47).*

(43) Cet argument était également défendu par Glaesner, précité (*supra*, note 30), p. 117.

(44) Pour un inventaire des actes destinés à produire des effets juridiques qui peuvent être pris par le Parlement, consulter Masclat, précité (*supra*, n° 24), p. 530, qui conclut en ces termes : « il semble que l'on doive réserver ceux des actes d'organisation et de fonctionnement qui ne produiraient d'effet que dans la sphère administrative de l'Assemblée ». Comme Masclat, nous pensons que l'exercice par le Parlement de son droit de censure sur la gestion de la Commission ne saurait échapper, comme tel, au champ d'application de l'art. 173. *Contra* : Pescatore, précité (*supra*, note 26), p. 586. On observera, il est vrai, que l'art. 144 figurait dès l'origine et de façon inchangée dans le traité. Voy. également les conclusions de l'Avocat général Mancini dans l'affaire 294/83 précitée (*supra*, n° 11), n° 7, p. 20.

(45) Il s'agit, dans l'affaire des Verts (294/83) comme dans l'affaire budgétaire (34/86), de M. Mancini.

(46) Considérant n° 6.

(47) Cette précision permettait également à la Cour d'écarter l'idée qu'étant un acte préparatoire au regard de l'acte d'exécution, le budget serait dépourvu de tout effet contraignant. Comp. la motivation de l'ordonnance du 26 septembre 1984 dans une autre affaire introduite par les Verts (216/83) : « la procédure d'approbation du budget n'aboutit qu'à une autorisation d'engager des dépenses. Une personne physique ou morale ne peut donc en tout état de cause être directement concernée par les actes faisant partie de cette procédure. Elle ne pourrait l'être éventuellement que par les actes pris en exécution du budget » (considérant n° 7).

Toute autre interprétation aurait d'ailleurs créé, sans motivation apparente, un déséquilibre en faveur des personnes visées par l'alinéa 2 de l'article 173, alors même que les conditions d'intentement d'une telle action sont indubitablement plus sévères que celles prévalant pour un recours sur base de l'alinéa 1, singulièrement en ce qui concerne l'exigence et la démonstration de l'intérêt à agir.

On peut s'étonner enfin que le Parlement ait soulevé, comme dans l'affaire 294/83, un moyen général d'irrecevabilité tiré de l'article 173. Telle n'avait pas été son attitude dans les premières affaires l'opposant aux Verts (48). Il faut sans doute considérer cette position dans la perspective d'un lien entre la reconnaissance de sa légitimation passive et celle de sa légitimation active (49).

18. Les arrêts rendus dans les affaires 294/83 et 34/86 permettent-ils de dégager des enseignements en ce qui concerne la légitimation passive du Parlement au regard d'autres dispositions du traité ?

Le problème ne concerne pas les articles 177, 178 ou 179 du traité CEE, ces dispositions faisant référence aux actes et aux faits « des institutions » ou « de la Communauté », sans exclusion de la compétence de la Cour ceux du Parlement.

En réalité, seul l'article 175 du traité CEE justifie la question. Il convient, à notre estime, d'y répondre positivement. Dès lors que le Parlement peut prendre des actes de nature à produire des effets juridiques, que des recours peuvent être formés contre ces actes au titre de l'article 173, pourquoi le Parlement ne pourrait-il faire l'objet d'un recours en carence quand il *doit* prendre un acte ? En particulier, le vice « historique » qui a été relevé à propos de l'article 173, à savoir l'absence de pouvoirs propres conférés au Parlement à l'origine de la Communauté, n'affecte-t-il pas également l'article 175 ? Une conclusion positive serait au surplus confortée par l'enseignement qui peut être dégagé de l'arrêt Chevalley (50) :

*« la notion d'acte pouvant donner lieu à recours est identique dans les articles 173 et 175, les deux dispositions ne formant que l'expression d'une seule et même voie de droit ».*

Il faut relever en outre qu'en vertu de l'article 175 lui-même le Parlement possède déjà le droit de former un recours en carence contre les autres institutions.

Parmi les cas d'application — qui devraient cependant demeurer théoriques — on songe spécialement à l'absence de constatation par le Président du Parlement de l'arrêt définitif du budget ou au refus de statuer sur une demande de levée d'immunité parlementaire.

(48) Voy. notamment l'ordonnance précitée (*supra*, note 38) du 26 septembre 1984. On remarquera également que le 5 avril 1977 le Parlement adoptait avec le Conseil et la Commission une déclaration commune soulignant leur attachement au respect des droits fondamentaux (J.O. C 103 du 27 avril 1977, p. 1), hommage renouvelé au principe de l'Etat et de la communauté de droit.

(49) Considérant n° 4 de l'arrêt annoté. Voy. également les conclusions de l'Avocat général Mancini dans l'affaire 294/83, les Verts, précitée (*supra*, n° 11), n° 7, p. 21.

(50) Arrêt du 18 novembre 1970, affaire 15/70, Rec. p. 975 et spéc. p. 979 (considérant n° 6).

19. Il serait plus délicat, en revanche, de tirer de cette jurisprudence constituée par les arrêts du 23 avril et du 3 juillet 1986 des conclusions relatives à la légitimation active du Parlement au titre de l'article 173 du traité CEE.

Les arguments invoqués pour justifier la légitimation passive du Parlement perdent singulièrement de leur pertinence au regard de la légitimation active (51). L'attribution au Parlement de nouveaux pouvoirs a nécessité que soit reconnue la possibilité de former un recours en annulation contre les actes pris en application de ces pouvoirs. Il n'en va pas nécessairement de même s'agissant de lui reconnaître un droit d'action contre les actes pris par les autres institutions.

Le droit d'action du Parlement se justifierait-il par un principe d'équilibre entre les institutions, des pouvoirs égaux impliquant des droits égaux ? Si ce principe a bien été reconnu par la Cour (52), encore faut-il pouvoir en tracer les contours. La tâche est d'autant plus ardue que les auteurs du traité ont mis en place un système distributif, les institutions s'étant vues attribuer un rôle et des moyens d'action différents. Ainsi le Conseil est dépourvu du droit d'action pour exercer un recours en manquement contre un Etat membre (art. 169 du Traité CEE) ou encore un recours dirigé contre la Banque européenne d'investissement (art. 180 du traité CEE). Il en est de même du recours en annulation au titre de l'article 38 du traité CECA (53). Pour sa part, la Commission était érigée en gardienne des traités (notamment, art. 169 du traité CEE). Dans ces conditions, il paraît difficile de dégager en droit communautaire un principe général selon lequel la légitimation passive emporterait nécessairement, pour la même institution, le droit d'action (54). Une autre voie ne serait-elle pas, en considérant la position du seul Parlement, de tirer argument du droit d'action dont bénéficie le Parlement au titre de l'article 175 et qui a d'ailleurs été exercé récemment (55). Les actions prévues par les articles 173 et 175 constituent, ainsi qu'il a été dit par la Cour, l'expression d'une seule et même voie de droit (56).

Le Parlement possède également, en vertu de l'article 39 du Statut de la Cour de justice, le droit d'intervenir aux litiges soumis à la Cour (57). Si le Parlement a ainsi le loisir de faire connaître ses vues à l'occasion d'un litige mû sur la base de l'article 173 contre une autre institution, on perçoit mal la raison qu'il y aurait à ne pas lui attribuer le droit d'initiative et de conduite du procès (58).

(51) A ce sujet, Daig, précité (*supra*, note 31), p. 31 ; Masclat, précité (*supra*, note 24), p. 520. Voy. toutefois les conclusions de l'Avocat général Mancini dans l'affaire 294/83 précitée (*supra*, n° 11), les Verts, n° 7, p. 22.

(52) Arrêt du 29 octobre 1980 dans l'affaire 138/79, SA Roquette c. Conseil (Isoglucose), Rec., p. 3333 et spéc. p. 3360 (considérant n° 33).

(53) Cette circonstance explique que le recours du Conseil dans l'affaire 34/86 était fondé sur le seul art. 173 CEE, tandis que celui des cinq Etats membres (cf. *supra* n° 1 et note 2) l'était conjointement sur l'art. 173 CEE et 38 CECA.

(54) Masclat, précité (*supra*, note 24), p. 520-521.

(55) Il s'agit de l'affaire 13/83 (politique des transports), qui a donné lieu à un arrêt du 22 mai 1985, inédit.

(56) Cf. *supra* n° 18 et note 50.

(57) Cette possibilité est toutefois exclue pour les procédures introduites sur base de l'art. 177 CEE (art. 37 et 20 du Statut de la Cour). Sur l'exercice par le Parlement de ce droit d'intervention, voy. Masclat, précité (*supra*, note 24), p. 522 et s.

(58) A ce sujet, Beutler, Mehr Macht durch Recht ? Das Europäische Parlament vor dem Europäischen Gerichtshof, EuR, 1984, p. 143 et s. et spéc. p. 150. Comp. Masclat, précité (*supra*, note 24) p. 520.

20. Des signes encourageants peuvent également être trouvés dans la jurisprudence de la Cour. Après avoir rappelé qu'elle a déjà adopté, dans d'autres contextes (59), une attitude libérale en matière de droit d'action, il faut souligner que la Cour ne s'est jamais exprimée à propos de l'article 173 en des termes qui excluraient le droit d'action du Parlement. Ainsi, dans son arrêt du 31 mars 1971 (60), elle décrivait les conditions d'application de l'article 173 en des termes extrêmement larges :

« en excluant du recours en annulation, ouvert aux Etats membres et aux institutions, les seuls recommandations ou avis, l'article 173 envisagé comme actes susceptibles de recours... ».

Ainsi également, dans son arrêt du 10 février 1983 (61), et alors qu'elle accueillait la requête sur la base de l'article 38 du traité CECA, la Cour ajoutait, à propos des articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, qu'« une participation active ou passive du Parlement au contentieux devant la Cour n'est pas *expressément* prévue par ces articles ». Surtout après les arrêts dans les affaires 294/83 (les Verts) et 34/86 (budget), cette formulation peut se prêter à une interprétation favorable à la reconnaissance, en termes implicites, du droit d'action du Parlement au titre de l'article 173.

21. Les arrêts rendus dans les affaires 294/83 et 34/86 apportent un nouveau témoignage de l'esprit d'ouverture de la Cour dans un domaine où la dimension judiciaire du traité touche à la position des institutions. L'évolution qui se manifeste ainsi n'a sans doute pas encore atteint son terme et doit se poursuivre. Un approfondissement des réflexions à propos du système des voies de recours mis en place par les auteurs du traité devrait y contribuer.

## II. — La recevabilité d'une action en annulation du budget

22. Le Parlement s'était également interrogé sur la question de savoir si, en raison de sa nature atypique, le budget était un acte annulable au sens de l'article 173. Il faisait observer à cet égard que le budget est le reflet de la volonté de deux institutions (constituant ensemble l'Autorité budgétaire), alors que les articles 173 et 176 du traité CEE ne concerneraient que les actes émanant d'une seule institution.

En outre, comment concevoir l'exécution d'un éventuel arrêt d'annulation par « l'institution dont émane l'acte an-

(59) Voy. l'arrêt du 15 juillet 1963, dans l'affaire 25/62, Plaumann et Co c. Commission, Rec. p. 197 et spéc. p. 222 : « attendu que, d'ailleurs, les dispositions du traité concernant le droit d'agir des justiciables ne sauraient être interprétées restrictivement ; que, partant, dans le silence des traités, une limitation à cet égard ne saurait être présumée », ainsi que l'arrêt du 15 juin 1976, dans l'affaire 110/75, Mills c. BEI, Rec. p. 955.

(60) Précité (*supra*, note 23), affaire AETR, considérant n° 39, p. 277 (c'est nous qui soulignons).

(61) Précité (*supra*, note 27), affaire du siège du Parlement, considérant n° 17, p. 282 (c'est nous qui soulignons).



nulé » (art. 176 du traité CEE), trois institutions intervenant nécessairement, au titre de l'article 203 du traité CEE, dans la procédure d'élaboration et d'adoption du budget ? Cette impossibilité d'annuler un budget trouverait confirmation dans l'article 204 qui ne prévoirait l'application d'un régime de douzièmes provisoires que « si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été voté ». L'éventualité de l'absence de budget en cours d'exercice, à la suite d'un arrêt d'annulation, n'aurait pas été prévue par les auteurs du traité.

Quant à l'acte du Président du Parlement constatant l'arrêt du budget — dont l'annulation était demandée « par voie de conséquence » par le Conseil — le Parlement avançait qu'il était également inattaquable, au double motif qu'il s'agissait d'un acte purement confirmatif, le Président se bornant à « constater que le budget est définitivement arrêté (art. 203, par. 7 du traité CEE), et qu'il n'y avait en tout état de cause pas de place dans le traité pour un troisième pouvoir budgétaire à côté du Conseil et du Parlement ».

Le Parlement ajoutait que ces divers arguments n'impliquaient pas que le budget fût soustrait au contrôle de la Cour puisque rien n'empêchait celle-ci de connaître d'un recours tendant à l'annulation d'un acte d'exécution du budget par la Commission, à l'occasion duquel la validité du budget lui-même serait mise en cause par le biais de l'article 184 du traité CEE.

23. Telle était effectivement, à la lumière des considérations émises par le Parlement, la question qu'il convenait de résoudre à ce stade, à savoir celle de l'identification de l'acte attaqué. S'agissait-il de la délibération du Parlement clôturant sa deuxième lecture et amendant encore le projet de budget ou de la constatation par son Président de l'arrêt définitif du budget, c'est-à-dire de l'achèvement de la procédure budgétaire ? En d'autres termes, quelle est la nature de l'intervention présidentielle prévue par le paragraphe 7 de l'article 203 du traité CEE ?

Comme il a été démontré par l'Avocat général Mancini (62), le budget n'est, à l'issue des lectures effectuées par l'Autorité budgétaire, qu'un document comptable relatif aux recettes à réaliser et aux dépenses à effectuer pendant une certaine période. Il s'agit d'un compte qui est en soi juridiquement stérile. L'acte du Président, officiellement transmis aux autres institutions, a une nature constitutive en ce qu'il confère au budget « l'aptitude à déployer des effets juridiques externes ». Il en va d'autant plus ainsi, poursuit l'Avocat général, que l'adoption définitive du budget peut être considérée comme une alternative décisionnelle au pouvoir de rejet. Dès lors, le seul acte attaqué est en réalité l'acte du Président constatant l'arrêt du budget, auquel est annexé le compte budgétaire et par lequel celui-ci est promulgué.

Quoiqu'en des termes légèrement différents, la Cour fit sienne cette analyse :

*« C'est le président du Parlement qui constate formellement que la procédure budgétaire a été menée à son terme par l'adoption définitive du budget et qui confère ainsi force obligatoire au budget, aussi bien vis-à-vis des institutions que des Etats membres. En exerçant cette fonction, le président du Parlement intervient par un acte juridique propre, de caractère ob-*

*jectif, au terme d'une procédure caractérisée par l'action conjointe de différentes institutions. Cet acte, il le prend, non en tant qu'autorité distincte non prévue par le traité, mais en sa qualité d'organe du Parlement européen » (63).*

Le Président du Parlement était ainsi investi de pouvoirs propres et constitué garant du déroulement et de l'achèvement réguliers de la procédure budgétaire. Ce rôle, « de caractère objectif », dépasse largement celui d'un notaire prenant acte des volontés de chacune des parties.

Que ce Président soit à la fois le détenteur d'un pouvoir propre et un organe du Parlement ne renferme aucune contrariété interne en cas de désaccord entre les membres du Parlement et son Président à propos de la constatation, ou du refus de constatation, de l'arrêt du budget, puisqu'un recours en annulation ou en manquement demeure ouvert mais à l'initiative de l'une ou l'autre des formations politiques composant le Parlement, toutes tentatives politiques ayant été épuisées.

24. La Cour annula l'acte du Président du Parlement européen du 18 décembre 1985 constatant que le budget 1986 était définitivement arrêté, en raison de la nature respective du budget et de l'acte constatant son adoption, seul ce dernier produisant des effets juridiques à l'égard des institutions et des Etats membres. La demande formulée à titre principal par le Conseil, à savoir l'annulation (partielle) du budget, était ainsi devenue sans objet.

Cette solution, fondée sur la force obligatoire que confère au budget l'intervention présidentielle, se justifie au surplus par la logique procédurale inhérente à l'article 203. Les diverses lectures se succèdent en effet en permettant à chaque branche de l'Autorité budgétaire de modifier ou d'amender le projet de budget dans les limites fixées par cette disposition ou, au contraire, de n'en rien faire. La pratique récente a même révélé la possibilité d'une troisième lecture ou, si l'on préfère, d'une navette entre les deux branches de l'Autorité budgétaire au cours de la deuxième lecture du Parlement. Tel peut notamment être le cas pour l'établissement de commun accord d'un nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, l'article 203, par. 9, dernier alinéa n'imposant aucune contrainte en ce qui concerne le moment auquel cet accord devrait intervenir. Dans ces conditions, seule la constatation présidentielle peut donner l'assurance que le dialogue budgétaire a trouvé son terme et que la procédure budgétaire est effectivement et définitivement achevée.

25. De façon quelque peu surabondante au regard de ses développements relatifs à l'acte attaqué, la Cour s'est également attachée à rencontrer l'argument selon lequel la nature budgétaire, c'est-à-dire mixte ou composite, de l'acte exclurait l'ouverture d'un recours en annulation.

Confirmant à la fois son interprétation large de l'acte attaqué (64), et son souci d'assurer le respect des

(62) Conclusions n° 12, p. 35-38.

(63) Considérant n° 8.

(64) Cf. *supra*, n° 13 et 16.

compétences institutionnelles (65), la Cour indiqua à ce propos que la nature budgétaire de l'acte attaqué ne faisait pas obstacle à la recevabilité d'une action en annulation. En effet,

*« il y a lieu d'observer qu'aux termes de l'article 203, paragraphe 10, du traité CEE, chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus en matière budgétaire dans le respect des dispositions du traité. A défaut de possibilité de déférer les actes de l'autorité budgétaire au contrôle de la Cour, les institutions qui composent cette autorité pourraient empiéter sur les compétences des Etats membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées à leurs compétences. Aucune disposition du traité n'exclut d'ailleurs l'ouverture du recours en annulation à l'encontre des actes revêtant un caractère budgétaire »* (66).

Cette précision s'avérera particulièrement utile dans l'éventualité d'un recours dirigé contre un acte budgétaire ne nécessitant pas l'intervention du président du Parlement. On songe par exemple à un recours relatif à une décision prise en cours d'exercice et approuvant un virement (art. 21 du Règlement financier du 21 décembre 1977) (67) (68).

26. Enfin, la Cour reportait la discussion des autres arguments invoqués par le Parlement à propos de la recevabilité de l'action, à l'examen des mesures à prendre en cas d'annulation de l'acte portant budget.

### III. — La détermination du montant des crédits pour dépenses non obligatoires

27. Après avoir identifié l'acte attaqué au sens de l'article 173, il incombait à la Cour d'examiner si cet acte devait être annulé pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle relative à son application, ou détournement de pouvoir. Plus particulièrement, le Conseil invoquait une violation de l'article 203, paragraphes 7 et 9 du traité CEE, le Président du Parlement ayant constaté l'arrêt du budget alors qu'aucun accord formel n'avait pu être enregistré quant au nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires. S'agissant d'un montant global excédant celui qui correspondait au taux maximal d'augmentation (69) (70), un accord était en effet requis entre

(65) Cf. *supra*, n° 16.

(66) Considérant n° 12.

(67) J.O. L n° 356 du 31 décembre 1977.

(68) De fait, la Grèce vient d'introduire un recours contre le Conseil visant à l'annulation d'un virement (affaire 204/86).

(69) Cf. *supra*, n° 7.

(70) Aux termes de l'art. 203, par. 9, le montant des crédits pour les dépenses non obligatoires se détermine par application d'un taux d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours. S'agissant du taux établi conformément au dernier alinéa de cette disposition, la pratique a révélé que l'accord porte en réalité sur un montant, le taux d'augmentation étant calculé à partir de ce montant. En ce sens seulement, l'accord sur le taux peut être qualifié d'implicite. A ce sujet, voy. les conclusions de l'Avocat général Mancini précédant l'arrêt annoté, nos 5-6, p. 11-13.

les deux branches de l'Autorité budgétaire en vertu du dernier alinéa du paragraphe 9 de l'article 203. Faute d'accord, il n'appartenait pas au Parlement d'arrêter un budget correspondant, quant aux crédits pour dépenses non obligatoires, à un montant qu'il avait seul déterminé.

28. La première ligne de défense du Parlement consista à mettre en doute, en l'occurrence, l'application de l'article 203, par. 9. Le premier alinéa de cette disposition porte que le taux maximal d'augmentation est fixé « par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours ». Or, les crédits nécessités par les besoins complémentaires découlant de l'adhésion ainsi que par l'amortissement progressif du poids du passé étant à la fois exceptionnels et conjoncturels, ceux-ci n'avaient pas, en raison de leur nature, d'équivalents parmi les dépenses de l'exercice en cours. Il fallait en déduire que la limite que constituait le taux maximal d'augmentation ne leur était pas applicable. En faveur d'une interprétation souple des mécanismes prévus par l'article 203, par. 9, le Parlement faisait également état de l'exclusion, non prévue par les textes, de certains postes de l'assiette des dépenses non obligatoires, qui avait été décidée lors de l'adoption du budget rectificatif et supplémentaire pour 1983 ou du budget général pour 1985. Il était cependant précisé que cette solution avait alors été obtenue moyennant l'accord des deux branches de l'Autorité budgétaire.

La Cour rejeta cet argument au motif que si le taux maximal d'augmentation s'applique aux « dépenses de même nature », cette expression doit s'entendre comme une référence aux dépenses visées par l'article 203, par. 9, à savoir les dépenses non obligatoires, et non à certaines d'entre elles :

*« L'alinéa premier du paragraphe 9 prévoit que pour l'ensemble des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, un taux maximal par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours est fixé chaque année. L'expression « dépenses de même nature » ne peut se référer qu'aux dépenses mentionnées au début de cette phrase, à savoir celles qui sont non obligatoires »* (71).

On ajoutera qu'en fait les crédits prévus pour l'élargissement ainsi que pour le poids du passé n'étaient pas sans équivalents puisqu'il s'agissait principalement de réserves destinées à renforcer des dotations récurrentes, notamment celles des fonds structurels.

En outre, poussé à l'extrême, l'argument du Parlement imposerait de considérer toute nouvelle ligne budgétaire comme n'ayant pas d'équivalent de même nature dans l'exercice en cours, et comme échappant donc aux limitations contenues ou prévues par l'article 203, par. 9. On peut d'ailleurs relever, de façon générale, que cet argument se heurte à la *ratio legis* de cette disposition, ou à son effet utile, en ce que celle-ci a précisément pour but d'encadrer et de limiter la croissance des dépenses non obligatoires, et ainsi l'autonomie budgétaire du Parlement (72). Et c'est sans doute dans cette perspective

(71) Considérant n° 36.

(72) A ce sujet, voy. les conclusions de l'Avocat général Mancini, n° 14, p. 42-43 (et réf.) qui relève à juste titre que ces arguments avaient déjà été échangés par le passé.



qu'il convient de lire la conclusion de la Cour à propos de ce premier argument : « il en résulte que le traité ne reconnaît pas l'existence de dépenses non obligatoires dont l'augmentation échapperait au champ d'application du taux maximal d'augmentation » (73) (74).

29. Le Parlement avait également contesté qu'il y eût dépassement de la limite d'augmentation et donc nécessité d'un accord entre les deux branches de l'Autorité budgétaire, dès lors qu'on admettait que la marge de manœuvre du Parlement devait se calculer à partir du taux d'augmentation résultant du projet de budget établi par le Conseil (20,5 %) en seconde lecture plutôt que par référence au taux du projet établi en première lecture.

A l'issue d'une analyse logique et grammaticale de l'article 203, par. 9 (75), l'Avocat général parvint sans peine à rejeter cette interprétation offerte par le Parlement.

Cet argument étant présenté de façon trop incertaine (76), la Cour n'y a pas répondu formellement. Son attitude ne laisse cependant aucun doute si l'on considère sa réponse aux autres arguments.

M. Mancini précisa également à propos du calcul de la marge de manœuvre du Parlement — il est intéressant de le relever —

*« qu'il ne saurait y avoir de cumul entre la marge de manœuvre et le nouveau taux (par. 9, dernier alinéa). En donnant son accord au second, le Parlement renonce en effet automatiquement à utiliser la première qui toutefois pourra avoir été prise en considération dans le contexte politique de la négociation destinée à fixer le pourcentage définitif » (77).*

Cette position, qui correspond pleinement à l'esprit du dernier alinéa, doit être approuvée (78).

30. Dans l'hypothèse d'une application de l'article 203, par. 9, le Parlement faisait ensuite valoir que son attitude en deuxième lecture était justifiée au regard des *illégalités ou incorrections commises par le Conseil* dans les étapes antérieures de la procédure budgétaire. Le Parlement se référait plus particulièrement à l'insuffisance avérée des estimations budgétaires du Conseil (« underbudgetting ») ainsi qu'à la tactique de négocia-

tion adoptée par le Conseil. Le Parlement avançait que ce comportement, qui constituait une violation des articles 199 et 203 du traité CEE ainsi que de l'exigence de bonne foi dans les relations interinstitutionnelles, l'avait contraint à compléter lui-même le budget et avait ainsi limité l'exercice effectif de ses pouvoirs budgétaires.

31. Dans ses conclusions, l'Avocat général Mancini examina de façon approfondie ces reproches formulés à l'encontre du Conseil. Quant à l'insuffisance des estimations budgétaires, l'Avocat général rappela d'abord que le Conseil avait omis d'inscrire en première lecture les crédits nécessaires à la couverture des besoins complémentaires découlant de l'adhésion ainsi qu'à l'amortissement du poids du passé, alors même que la nécessité d'une intervention dans ces deux domaines avait été reconnue par les deux branches de l'Autorité budgétaire (79). Cette attitude, poursuivit-il, était contraire à l'article 199 : cette disposition

*« sanctionne le principe de l'université et non pas seulement, comme l'estime le Conseil, celui de l'unité. En effet, il prévoit que toutes les dépenses de la Communauté doivent faire l'objet de prévisions puis être inscrites au budget. Pour sa part, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1 du règlement financier du 21 décembre 1977 (J.O. n° L 356, p. 1) définit le budget comme l'acte « qui prévoit et autorise... chaque année, les recettes et les dépenses prévisibles des Communautés ». Il résulte, à notre avis, clairement des dispositions combinées des deux articles qu'il n'existe pas de dépenses « prévisibles » dont l'autorité budgétaire peut ne pas tenir compte » (80).*

Il faut souligner dès l'abord que l'obligation de tenir compte, lors de l'élaboration et de l'adoption du budget, de l'ensemble des dépenses prévisibles concerne aussi bien les dépenses obligatoires que les dépenses non obligatoires. Cette dernière distinction doit en effet se comprendre essentiellement comme un critère permettant de tracer les limites des compétences de chacune des branches de l'Autorité budgétaire, mais non comme autorisant celles-ci à ne pas inscrire de crédits suffisants pour honorer les engagements pris en exécution d'actes auxquels correspondent des dépenses non obligatoires. Même les dépenses qualifiées de non obligatoires doivent impérativement faire l'objet d'une estimation budgétaire.

Il n'y a en d'autres termes pas lieu, au plan de la prévision budgétaire, de distinguer selon la nature de la dépense, les dépenses obligatoires comme les dépenses non obligatoires relevant du principe de l'universalité. Sont seuls affectés par cette distinction le processus décisionnel (partage des compétences) ainsi que les modalités d'exécution du budget.

Cette interprétation de l'article 199, à laquelle il faut se rallier, devrait également disqualifier la pratique consistant à reporter l'inscription de crédits correspondant à des dépenses prévisibles et à décider leur couverture, au cours même de l'élaboration du budget général, au moyen d'un budget supplémentaire dont le principe serait ainsi acquis.

(79) Dans son considérant n° 32, la Cour releva également que « la Commission, le Conseil et le Parlement ont été d'accord pour estimer que le taux d'augmentation tel que fixé par la Commission n'était pas suffisant pour permettre le bon fonctionnement des Communautés au cours de l'exercice 1986 ».

(80) Conclusions, n° 15, p. 46.

(73) Considérant n° 36.

(74) La Cour n'était ainsi pas tenue de se prononcer sur la validité des accords conclus antérieurement entre les deux branches de l'Autorité budgétaire à propos de l'exclusion de certains crédits de l'assiette des dépenses non obligatoires. On peut cependant déduire de l'existence d'un arrangement entre Conseil et Parlement ainsi que de la finalité du mécanisme d'augmentation prévu par le traité, que de tels accords n'eussent sans doute pas été censurés par la Cour.

(75) Il résulte plus spécialement de l'alinéa 4 du par. 9 que l'ampleur de l'autonomie du Parlement se définit par rapport à la fois au taux maximal calculé par la Commission et au projet établi par le Conseil conformément à l'alinéa 3, c'est-à-dire à l'issue de sa première lecture. Comp. Déclaration commune du 30 juin 1982, J.O. C 194 du 28 juillet 1982, p. 1, point IV.1.

(76) Il apparaît en réalité, dans les écrits de l'institution défenderesse, sous la forme d'une interrogation négative à l'issue de la discussion relative à l'applicabilité de l'art. 203, par. 9.

(77) Conclusions, n° 14, p. 44.

(78) En ce sens, Dewost et Lepoivre, La déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, signée le 30 juin 1982, cette Revue, 1982, p. 514 et s. et spéc. p. 522.

On relèvera également avec l'avocat général que la nécessité de respecter l'article 199 ne saurait être tempérée ou limitée par des lignes directrices que l'une ou l'autre branche de l'Autorité budgétaire se serait imposée en matière de discipline budgétaire (81). Dès lors qu'ils s'opposeraient au respect des obligations contenues dans le traité, de tels arrangements internes sont hors-la-loi.

32. Dans un langage fort imagé, l'Avocat général examina ensuite les conséquences de l'insuffisance des estimations budgétaires qui avait caractérisé la première lecture du Conseil.

En particulier, « il n'est pas douteux que le dialogue interinstitutionnel en a été affecté et, plus concrètement, que l'Assemblée ait ainsi été amenée à faire une première lecture différente de celle qu'elle aurait effectuée si les crédits en question avaient été inscrits depuis le début » (82). Cette circonstance avait d'ailleurs conduit le Parlement à argumenter qu'il avait été en réalité privé d'une première lecture utile et donc que la procédure budgétaire avait été détournée de son cours normal.

33. Enfin, l'Avocat général dénonçait la façon dont le Conseil avait participé aux négociations finales et spécialement sa déclaration selon laquelle « au cas où le Parlement ne marquerait pas son accord, de son côté également... sur la proposition de compromis..., le Président du Conseil sera habilité à retirer celle-ci, au nom du Conseil » (83). L'Avocat général voyait dans cette attitude et dans l'absence de toute marge d'appréciation laissée alors au Parlement un « diktat », qu'il jugeait incompatible avec la nature du dialogue qu'appelait une application de bonne foi de l'article 203, par. 9 dernier alinéa.

Fallait-il, sur ce point, faire preuve d'autant de sévérité ?

Certes, les branches de l'Autorité budgétaire sont soumises au principe de la collaboration institutionnelle, mais, au-delà de la rudesse qui caractérise parfois les joutes budgétaires, il convient de rappeler qu'il ne s'agissait pas, au moment où le Conseil faisait cette déclaration, du premier chiffre qu'il avançait pour les dépenses en cause et que ce chiffre lui-même n'était pas très éloigné de celui qui allait être finalement retenu par le Parlement (84). Enfin, l'arme du rejet dont dispose le Parlement ne constitue-t-elle pas également, par la menace qu'elle implique, un tout ou rien ?

34. Ce comportement du Conseil pouvait-il justifier la conduite du Parlement, à savoir l'adoption unilatérale d'un nouveau taux d'augmentation pour les dépenses non obligatoires ?

Le principe d'une communauté de droit, qui était à présent invoqué par le Conseil, commandait à l'évidence une réponse négative. S'appuyant sur une jurisprudence bien établie (85), l'Avocat général rappelait qu'il n'y avait

pas de place, dans l'ordre juridique communautaire, pour une compensation des torts :

*« il est évident que ces remarques que vous avez formulées à l'égard des Etats membres valent a fortiori pour les institutions, et cela d'autant plus lorsque leur rapport s'inscrit, comme ce fut le cas en l'espèce, dans le contexte d'une procédure réglementée dans tous ses aspects. En d'autres termes, pour réagir au comportement illégal du Conseil, le Parlement aurait dû recourir aux moyens, tels que le pouvoir de rejet, que l'article 203 met à sa disposition. En considérant la procédure comme achevée sans l'accord sur le nouveau taux, le Président a au contraire enfreint, pour reprendre les termes de la Cour, « l'interdiction de se faire justice soi-même ». L'acte émanant du Président est donc entaché d'un double vice : la violation des formes substantielles et la violation du traité » (86).*

L'enchaînement procédural prévu par l'article 203 fournissait en effet un argument supplémentaire au soutien de la thèse du Conseil. La procédure budgétaire se caractérise par une succession de lectures faites tour à tour par chacune des branches de l'Autorité budgétaire. Elles ont toutes deux des pouvoirs d'amendement ou de modification, selon leurs compétences respectives, le Parlement disposant en outre d'un pouvoir de rejet (87). Le passage à la lecture suivante, et, en ce qui concerne le Parlement, l'absence de rejet, impliquent la volonté de poursuivre la procédure budgétaire et donc celle d'accepter, pour les besoins de ce dialogue, le projet de budget dans l'état où il se trouve à ce stade de la procédure. En d'autres termes, les éventuels vices affectant une étape antérieure de la procédure ne sauraient être invoqués lors de sa phase finale, la poursuite volontaire de cette procédure ayant provoqué, en quelque sorte, une rupture du lien causal entre ces vices et la décision à laquelle la procédure a abouti.

35. A l'instar de l'Avocat général, la Cour n'accueillit pas les causes de justification avancées par le Parlement et elle annula donc l'acte attaqué pour illégalité.

Comme la Cour le donnait à entendre (88), admettre la thèse du Parlement et donc la fixation par lui seul d'un nouveau taux, eût également signifié, fût-ce indirectement, que la Cour approuvait le choix de ce taux. Un tel résultat eût été inconcevable, tant au regard du rôle dévolu conjointement au Conseil et au Parlement par l'article 203 qu'en raison de la nature du contrôle juridictionnel effectué sur la base de l'article 173, à savoir un contrôle limité à l'examen de la validité de l'acte attaqué.

Si un rejet des arguments avancés par le Parlement ne nécessitait nullement pour la Cour qu'elle se penchât sur ceux-ci, il faut cependant relever qu'elle s'est abstenue de le faire (89). Telle est d'ailleurs la différence ma-

(81) Cf. *supra*, n° 4 et note 7.

(82) Conclusions, n° 15, p. 47.

(83) *Idem*.

(84) Cf. *supra*, n° 7.

(85) Principalement l'arrêt rendu le 13 novembre 1964 dans les affaires jointes 90 et 91/63, Commission c. Luxembourg et Commission c. Belgique, Rec. p. 1217.

(86) Conclusions, n° 16, p. 50.

(87) Art. 203, par. 8 CEE.

(88) Considérant n° 38.

(89) Le considérant n° 38 est extrêmement laconique à ce sujet : « Quelle que soit l'incidence de cet argument sur le dépassement, par les amendements adoptés par le Parlement, du taux maximal d'augmentation, il suffit de constater sur ce point qu'il n'appartient pas à la Cour, mais au Conseil et au Parlement, agissant de concert, de déterminer les exigences que posent, pour le budget des Communautés, des situations particulières telles que l'adhésion de nouveaux Etats membres ou la résorption du « poids du passé ».



jeure entre les conclusions de l'avocat général et l'arrêt. Peut-être faut-il également y voir le souci de la Cour de demeurer « en dehors de la mêlée ».

Ceci étant, les enseignements doctrinaux qui peuvent être tirés des conclusions de l'Avocat général Mancini se révéleront précieux pour la conduite des procédures budgétaires à venir. Il faut espérer que les deux branches de l'Autorité budgétaire y trouveront une source de sagesse plutôt que prétexte, rejet aidant, à s'enliser dans un formalisme procédural stérile.

#### IV. — Portée et conséquences de l'annulation

36. L'annulation de l'acte présidentiel faisait nécessairement disparaître le budget de la scène juridique. S'agissant d'un arrêt d'annulation, cette disparition avait un effet rétroactif en ce que les parties étaient replacées dans la situation qui était la leur au moment où était pris l'acte annulé, à savoir au 18 décembre 1985. Or, jusqu'au 3 juillet 1986, date du prononcé de l'arrêt, la Commission avait exécuté le budget tel qu'il avait été adopté le 18 décembre 1985 mais en tenant compte, à partir du 17 mars 1986, de l'ordonnance rendue par le président de la Cour (90). L'exécution du budget avait ainsi fait naître des droits ou de légitimes expectatives au bénéfice de tiers, situation avec laquelle l'effet *ex tunc* d'une annulation était peu compatible.

Dès lors, afin principalement de protéger ces tiers, la Cour fit une application par analogie de l'article 174, al. 2 du traité CEE (91) et releva de la nullité les actes à effets externes pris avant le prononcé de l'arrêt en exécution du budget :

« la nécessité de garantir la continuité du service public européen ainsi que d'importants motifs de sécurité juridique, comparables à ceux qui interviennent en cas d'annulation de certains règlements, justifient que la Cour exerce le pouvoir que lui confère expressément l'article 174, deuxième alinéa, du traité CEE en cas d'annulation d'un règlement et qu'elle indique les effets du budget 1986 qui doivent être considérés comme définitifs. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il y a lieu de juger que l'annulation de l'acte du président du Parlement ne peut pas mettre en cause la validité des paiements effectués et des engagements pris en exécution du budget 1986 jusqu'au jour du prononcé du présent arrêt » (92).

(90) Cf. *supra*, n° 10.

(91) Aux termes de l'art. 174, al. 2 CEE, la Cour a la possibilité, pour les seuls règlements, de limiter les effets d'un arrêt d'annulation : « en ce qui concerne les règlements, la Cour de justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs ». Les applications de cette disposition ne sont pas fréquentes, mais la jurisprudence n'est pas exempte d'applications analogiques : à ce sujet, Daig, précité (*supra*, note 31), p. 358-359, Waelbroeck, Louis et Vandersanden, précités (*supra*, note 31), p. 158.

(92) Considérant n° 48.

Comme l'indiquait l'Avocat général Mancini (93), il est des circonstances où l'annulation créerait une situation plus grave que la survivance de l'acte attaqué.

37. Après avoir précisé la portée *ratione temporis* de l'annulation, la Cour était également appelée à s'exprimer sur la portée *ratione materiae* de celle-ci. La question se posait en effet dans la mesure où le Conseil avait expressément requis de la Cour qu'elle prononçât une annulation partielle, c'est-à-dire limitée aux montants ajoutés par le Parlement en sus de ceux retenus par le Conseil lors de sa deuxième lecture, et où cette même demande avait déjà été formulée dans le cadre de la procédure en référé. Pour ce faire, la Cour était invitée à constater l'existence d'un accord implicite de la part du Parlement (94) ou encore à considérer une nouvelle application par analogie de l'article 174.

On comprend aisément que cette question renfermait un enjeu politique considérable pour les deux branches de l'Autorité budgétaire.

38. Pour diverses raisons, la Cour rejeta cette demande.

S'agissant tout d'abord d'un éventuel accord implicite — et sans qu'il y eut besoin de se pencher sur les faits — la Cour en écarta d'emblée la possibilité :

« Etant donné l'importance d'un tel accord, qui donne aux deux institutions, agissant de concert, la liberté d'augmenter les crédits pour dépenses non obligatoires au-delà du taux constaté par la Commission, cet accord ne peut pas être réputé réalisé à partir de la volonté présumée de l'une ou de l'autre institution » (95).

Cette affirmation, qui trouve également appui dans la doctrine (96), était partagée par l'avocat général qui invoquait quant à lui des arguments tenant à la position particulière du Parlement dans la négociation budgétaire (97). Le vote final du Parlement n'indiquait-il pas en effet que celui-ci considérait le chiffre avancé par le Conseil comme insuffisant et donc inacceptable ? Comment, dans de telles conditions, présumer l'existence d'un accord du Parlement alors qu'à défaut d'augmentation du montant résultant de la deuxième lecture du Conseil, le Parlement aurait peut-être rejeté le projet de budget ? Les arguments avancés par le Parlement pour justifier son attitude dans la détermination du montant final des dépenses non obligatoires sont d'ailleurs particulièrement éloquentes à ce propos.

On ajoutera à ces considérations que l'accord requis par l'article 203, par. 9 doit non seulement porter sur le taux d'augmentation et donc sur le montant des crédits pour dépenses non obligatoires, mais nécessairement aussi sur la répartition de ce montant entre les diverses lignes d'accueil. Cette répartition, qui s'accompagne généralement de la création de lignes nouvelles, dépend

(93) Conclusions, n° 18, p. 56.

(94) En délibérant une dernière fois sur le montant global des crédits avec la majorité prévue pour l'augmentation du taux, le Parlement aurait implicitement confirmé le plafond proposé par le Conseil. A ce sujet, voy. les conclusions de l'Avocat général, n° 17, p. 51.

(95) Considérant n° 34.

(96) Sacchetti, précité (*supra*, note 31), p. 63.

(97) Conclusions, n° 17, p. 52.

essentiellement des orientations prises au sujet des actions et des politiques auxquelles correspondent des dépenses non obligatoires. Si, de façon abstraite, un accord peut se présumer relativement à un taux ou à un montant, de telles présomptions s'avèrent franchement audacieuses s'agissant de la répartition de ce montant.

39. Ensuite, et indépendamment de la possibilité de constater et d'admettre un accord implicite, la Cour rejeta sans équivoque l'éventualité d'une annulation partielle. Les motifs tiennent à la nature de l'acte annulé ainsi qu'à celle de l'accord requis par l'article 203, par. 9, dernier alinéa.

Au terme de son examen relatif à la recevabilité (98), la Cour identifiait l'acte attaqué comme étant la constatation par le Président du Parlement de l'arrêt définitif du budget, non du budget lui-même ou des étapes antérieures de la procédure budgétaire. L'irrégularité s'attachant à l'acte présidentiel consistait en ce qu'il avait été constaté que le budget était *définitivement* arrêté alors que tel n'était pas le cas, faute d'accord entre les deux institutions. Cette constatation ayant été annulée, il n'y avait à proprement parler pas lieu de statuer sur les conclusions du Conseil tendant à l'annulation, totale ou partielle, du budget (99). En d'autres termes, le budget ne produit d'effets, quels qu'ils soient, que dans la mesure où il est annexé à l'acte présidentiel visé par l'article 203, par. 7 et cet acte lui-même n'était pas susceptible d'annulation partielle, à la fois en raison de l'irrégularité qui s'y attachait et du formalisme qui le caractérise (100).

Plus fondamentalement, semble-t-il, l'annulation partielle se serait heurtée à l'économie de l'article 203, par. 9. Un accord entre les deux branches de l'Autorité budgétaire est en effet exigé par le dernier alinéa de cette disposition lorsqu'il s'agit de dépasser le taux maximal, c'est-à-dire un taux calculé par la Commission sur la base d'éléments objectifs que l'article 203 précise en son paragraphe 9, alinéa 2. L'importance de cette dérogation, qui se justifie sans doute par l'importance de la situation nécessitant un tel dépassement, doit être considérée dans la perspective de la *ratio legis* de l'article 203, par. 9 ainsi que de l'équilibre institutionnel voulu par les auteurs de l'article 203 (101). Le pouvoir ainsi dévolu aux deux branches de l'Autorité budgétaire agissant conjointement relève essentiellement de leur jugement politique, qu'il s'agisse des relations entre elles ou du choix des actions et politiques nécessitant l'inscription de crédits au budget. Pour ces diverses raisons, la Cour estima ne pouvoir intervenir dans la détermination du nouveau taux que le traité confie expressément à l'appréciation du Conseil et du Parlement :

*« s'il incombe à la Cour de veiller à ce que les institutions constituant l'autorité budgétaire respectent les limites de leurs compétences, il ne lui appartient pas d'intervenir dans le processus de négociation entre le Conseil et le Parlement qui doit aboutir, dans le respect de ces limites, à l'établissement du budget général des Communautés. Il convient, en conséquence, de rejeter les conclusions principales du Conseil ten-*

*dant à une annulation partielle du budget, qui aurait pour effet de mettre en vigueur la version de ce document résultant des propositions faites par le Conseil au Parlement le 29 novembre 1985 » (102).*

Comme le relevait la Cour, accueillir la demande d'annulation partielle eût également signifié que la procédure budgétaire pût demeurer inachevée donnant ainsi, en pratique, l'avantage à l'institution la moins distante.

40. Dans ses conclusions, l'Avocat général s'attacha encore à rejeter l'argument selon lequel une annulation partielle assurerait dans une meilleure mesure la continuité du service public européen et des actions communautaires.

L'Avocat général rappela à ce sujet que le régime des douzièmes provisoires prévu par l'article 204 du traité CEE avait précisément pour but d'assurer le respect du principe de continuité et que l'expérience ne révélait pas de difficultés d'application qui fussent insurmontables (103). Il n'y avait d'autre part pas d'obstacle à la mise en œuvre de ce régime dans l'hypothèse d'une absence de budget à la suite d'un arrêt d'annulation, c'est-à-dire en cours d'année (104).

41. Il restait à la Cour à préciser les conséquences de l'annulation de l'acte du Président du Parlement constatant à tort l'arrêt définitif du budget.

La Cour indiqua à ce sujet que la procédure budgétaire devait reprendre son cours à l'endroit où elle avait été interrompue, c'est-à-dire le 18 décembre 1985, en plein cœur de la négociation relative au nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires :

*« il appartient au Conseil et au Parlement de prendre les mesures que comporte l'exécution du présent arrêt et de reprendre la procédure budgétaire au point précis où le Parlement a, en seconde lecture, augmenté les crédits au titre de dépenses non obligatoires en dépassement du taux maximal d'augmentation fixé par la Commission sans s'être mis d'accord avec le Conseil sur le chiffre d'un nouveau taux » (105).*

Si l'acte attaqué demeure la constatation du président du Parlement, l'exécution de l'arrêt incombe en effet indubitablement, en raison du vice qui s'attache à cette constatation, à savoir l'inachèvement de la procédure budgétaire, aux acteurs budgétaires que sont le Conseil et le Parlement.

42. Alors que rien ne l'y obligeait plus, la Cour revenait sur une demande annexe qui avait été formulée par le Conseil et qui avait pourtant été déjà rejetée par elle (106). S'agissant d'amendements votés par le Parlement en seconde lecture et qui, à l'estime du Conseil concernaient en réalité des dépenses obligatoires, la Cour suggérait à présent que ce problème fût réglé (à l'occasion de la reprise de la procédure budgétaire) dans le cadre de la déclaration du 30 juin 1982 :

(102) Considérant n° 42 ; voy. également les conclusions de l'Avocat général, n° 17, p. 55.

(103) Conclusions, n° 17, p. 53-54.

(104) Cette conclusion résultait d'un examen des termes utilisés dans l'art. 204 (« au début d'un exercice ») ainsi que de la comparaison de ce texte avec l'art. 8 du Règlement financier (précité, *supra*, note 67).

(105) Considérant n° 47.

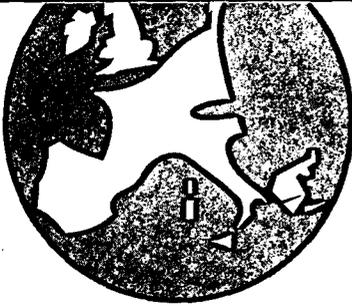
(106) Considérant n° 24 ; cf. *supra*, note 16.

(98) Cf. *supra*, n° 24.

(99) Considérants n°s 42 à 46.

(100) Voy. les conclusions de l'Avocat général, n° 17, p. 50-51.

(101) Cf. *supra*, n° 28.



« Il y a lieu, par ailleurs, d'observer que les problèmes de délimitation des dépenses non obligatoires par rapport aux dépenses obligatoires font l'objet d'une procédure interinstitutionnelle de conciliation instituée par la « déclaration commune » du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982 (J.O. C 194), et qu'ils sont de nature à être résolus dans ce cadre » (107).

Cette affirmation, qui est contenue dans un des derniers considérants de l'arrêt, est remarquable en ce qu'elle se réfère à un « engagement politique à exécuter de bonne foi » (108), c'est-à-dire à un acte généralement considéré comme dépourvu d'effets contraignants.

Faut-il y voir un encouragement à l'élaboration et surtout à l'application de codes de conduite dans un domaine où les auteurs des traités se sont montrés avarés de détails, ou alors la consécration d'actes ne relevant pas de l'article 189 du traité CEE mais capables de déployer des effets juridiques ? Une analyse détaillée de la déclaration commune du 30 juin 1982 n'a pas sa place ici, mais il est permis de penser — au-delà des interprétations des textes budgétaires que contient cette déclaration commune et qui sont propres à ses signataires — que la Cour serait prête à considérer que ceux-ci ont à tout le moins voulu assumer des obligations procédurales dont la violation pourrait lui être déférée (109). Le principe d'exécution de bonne foi ne s'applique-t-il pas à des accords informels, dès lors que ceux-ci sont destinés à gouverner la conduite des institutions à défaut de dispositions pertinentes figurant dans les traités ou dans les actes pris en exécution de ceux-ci ? En l'occurrence, tout désaccord sur la proposition de classification figurant dans l'avant-projet de budget est « soumis à une réunion des présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission, cette dernière assumant la présidence » (point II.3 de la déclaration).

43. Dans l'entretemps, c'est-à-dire jusqu'à l'achèvement de la procédure budgétaire, la Commission devait assurer l'exécution des recettes et des dépenses sur la base de l'article 204, mettant ainsi à nouveau en œuvre le régime des douzièmes provisoires.

On ne manquera pas d'observer que l'exécution budgétaire de 1986 aura ainsi connu quatre phases : exécution du budget voté le 18 décembre 1985 jusqu'au 17 mars 1986 ; prise en compte, à partir de cette dernière date, de l'ordonnance en référé ; régime des douzièmes provisoires après l'arrêt de la Cour ; exécution du nouveau budget pour l'exercice 1986 à dater de son adoption, soit le 10 juillet 1986 (110), 7 jours seulement après le prononcé de l'arrêt.

## Conclusions

44. L'arrêt du 3 juillet 1986 dans l'affaire 34/86 marque l'émergence du judiciaire dans le droit et la pratique budgétaires, c'est-à-dire dans un domaine où, profitant de l'ambiguïté des textes, Conseil et Parlement se partagent parfois âprement le pouvoir décisionnel. L'avenir dira si cet arrêt aura contribué à des relations plus sereines entre les deux branches de l'Autorité budgétaire.

45. L'enseignement qui se dégage de l'arrêt peut être résumé comme suit :

— les actes du Parlement peuvent faire l'objet d'un action en annulation, que celle-ci soit mue par un tiers ou par une autre institution ;

— l'acte du Président du Parlement constatant l'arrêt définitif du budget donne à ce dernier force exécutoire ; seule cette intervention présidentielle est donc attaquable au sens de l'article 173 du traité CEE ;

— aucune dépense non obligatoire ne saurait échapper au champ d'application du mécanisme d'augmentation mis en place par l'article 203, par. 9 du traité CEE ;

— le président du Parlement constate à tort l'achèvement de la procédure budgétaire lorsque le Parlement fixe unilatéralement le nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, alors qu'un accord entre les deux branches de l'Autorité budgétaire est requis en pareille circonstance par le dernier alinéa de ce même paragraphe 9 ;

— en raison de son importance institutionnelle, l'accord visé par cette disposition ne saurait être implicite ;

— la Cour ne saurait substituer son appréciation à celle de l'Autorité budgétaire en matière de fixation du taux d'augmentation des dépenses non obligatoires ;

— l'annulation de l'acte pris par le Président du Parlement en vertu de l'article 203, par. 7 doit tenir compte des droits des tiers.

Enfin, les substantielles conclusions de l'Avocat général qui ont précédé l'arrêt doivent assurément y demeurer associées.

(107) Considérant n° 50.

(108) A ce sujet : Dewost et Lepoivre, précités (*supra*, note 78), p. 518.

(109) Pour être attaquant au sens de l'article 173, l'acte ne doit pas nécessairement être un acte visé par l'article 189, pour autant que son auteur ait entendu assumer des obligations vis-à-vis des tiers ; cf. *supra*, note 23.

(110) J.O. L 214 du 4 août 1986.

# RÉGLEMENTATIONS NATIONALES DE PRIX ET DROIT COMMUNAUTAIRE (IV)

## III. JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (suite)

### B. Prix de produits industriels

Lazar FOCSANEANU

*Docteur en droit, docteur ès sciences économiques,  
Diplômé de l'Académie de droit international  
de La Haye*

22. L'arrêt du 10 janvier 1985, *Association des Centres distributeurs Edouard Leclerc et Société anonyme Thouars Distributeurs contre SARL « Au Bleu Vert », Georges Lehec, Union Syndicale des Libraires de France, Ernest Marchand et Jeanne Palluault, épouse Demée, affaire 229/83, inédit (1).*

a) *Faits et procédures.* La loi française n° 81-766 du 10 août 1981 (JO du 11 août 1981) dispose que :

1) tout éditeur ou importateur de livres est tenu de fixer un prix de vente au public pour les livres qu'il édite ou importe ;

2) les détaillants doivent pratiquer un prix effectif de vente au public compris entre 95 % et 100 % du prix fixé par l'éditeur ou l'importateur ;

3) les détaillants peuvent pratiquer des prix inférieurs à ceux déterminés conformément à la règle précitée pour les livres édités ou importés depuis plus de deux ans et dont le dernier approvisionnement remonte à plus de six mois ;

4) lorsque l'importation concerne des livres édités en France, le prix de vente au public fixé par l'importateur est au moins égal à celui qui a été fixé par l'éditeur.

Le décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981 (JO du 4 décembre 1981), pris en application de la loi précitée, précise que, au sens du décret, est considéré comme importateur le dépositaire principal du livre importé à qui incombe l'obligation de déposer un exemplaire à la Régie du dépôt au Ministère de l'Intérieur, conformément à la loi du 21 juin 1943.

Les « Centres Leclerc » sont des magasins de détail, à l'origine dans le domaine de l'épicerie, dont les activités se sont étendues, entre autres, à la vente des livres. Ils ont la réputation de pratiquer de bas prix.

La société anonyme Thouars Distribution, faisant partie de l'Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc, a pratiqué des prix de vente de livres inférieurs à ceux prévus par la législation susmentionnée.

Un certain nombre de libraires et l'Union syndicale des libraires de France ont assigné en référé la société Thouars Distribution, laquelle a appelé en intervention forcée et déclaration d'ordonnance commune l'Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc.

Le Président du Tribunal de grande instance de Bresuire, statuant en référé commercial, a interdit au Centre Leclerc en cause, sous peine d'astreinte, de pratiquer des prix de vente de livres non conformes à la loi du 10 août 1981.

Saisie en appel par l'Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc, la Cour d'appel de Poitiers a estimé qu'il y avait lieu d'examiner si la loi du 10 août 1981 était de nature à porter atteinte aux règles communautaires sur le jeu de la concurrence dans le Marché commun et si les restrictions considérables que cette loi apportait à la concurrence n'avaient pas pour effet de fausser la concurrence.

(1) Cet arrêt a été commenté par l'auteur dans un article intitulé « Le contrôle français des prix sous contrôle communautaire. Observations sur les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes des 10 janvier 1985 (prix du livre) et 29 janvier 1985 (prix des carburants) », publié dans « La Semaine juridique. Cahiers de droit de l'entreprise » n° 23 du 6 juin 1985, n° 14.498. Le texte de la présente étude reprend, en grande partie, celui de cet article.



Par arrêt du 28 septembre 1983, la Cour d'appel de Poitiers a infirmé les ordonnances du Président du Tribunal de Bressuire et a sursis à statuer pour saisir la Cour de justice de la question préjudicielle suivante :

« Les articles 3, f et 5 du Traité CEE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils interdisent l'institution dans un Etat membre, par voie législative ou réglementaire, pour les livres édités dans cet Etat membre et pour ceux qui y sont importés notamment des autres Etats membres, d'un système qui oblige les détaillants à vendre les livres au prix fixé par l'éditeur ou l'importateur sans pouvoir appliquer à ce prix un abattement supérieur à 5 % ? ».

Devant la Cour de justice des observations écrites ont été déposées par l'Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc, par le Gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes. La Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable. Elle a cependant invité les parties au principal, le Gouvernement français et la Commission à répondre par écrit à certaines questions.

L'Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc, le Gouvernement français et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses aux questions posées par la Cour, à l'audience du 27 juin 1984.

L'avocat général, Monsieur M. Darmon, a présenté ses conclusions à l'audience du 3 octobre 1984 et la Cour a prononcé son arrêt à l'audience du 10 janvier 1985.

b) *Les motifs de l'arrêt du 10 janvier 1985.* Dans ces motifs, la Cour constate qu'il n'existe pas, jusqu'à présent, une politique communautaire concernant les systèmes ou pratiques purement nationaux, dans le secteur des livres, que les Etats membres seraient tenus de respecter en vertu de leur devoir de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du Traité (Motif 20).

Il s'ensuit qu'en l'état actuel du droit communautaire, les obligations des Etats membres découlant de l'article 5, en combinaison avec les articles 3, f et 85 du Traité, ne sont pas suffisamment déterminées pour leur interdire d'édicter une législation du type de celle litigieuse en matière de concurrence sur les prix de vente au détail des livres, à condition toutefois que cette législation respecte les autres dispositions spécifiques du Traité, et notamment celles qui concernent la libre circulation des marchandises (Motif 20).

A cet égard il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 30 du Traité CEE sont interdites les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent dans le commerce entre Etats membres (Motif 23).

Au sens de cet article, selon une jurisprudence constante de la Cour, toute mesure nationale susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative (Motif 23).

Tel est notamment le cas d'une réglementation nationale qui règle différemment la situation des produits nationaux et celle des produits importés ou qui défavorise, de quelque façon que ce soit, l'écoulement sur le marché des produits importés par rapport aux produits nationaux (Motif 23).

Sous cet aspect il convient de distinguer, d'une part, la situation des livres édités dans un autre Etat membre et importés dans l'Etat concerné et, d'autre part, la situation des livres édités dans l'Etat membre concerné et réimportés, après avoir été préalablement exportés dans un autre Etat membre (Motif 24).

En ce qui concerne les livres édités dans un autre Etat membre et importés dans l'Etat membre concerné, il y a lieu de constater qu'une disposition selon laquelle il incombe à l'importateur chargé d'accomplir les formalités du dépôt légal, c'est-à-dire au dépositaire principal, d'en fixer le prix de vente au public transfère la responsabilité de fixer ce prix de vente à un opérateur agissant à un autre stade commercial que l'éditeur. Une telle disposition met tout autre importateur du même livre dans l'impossibilité de pratiquer le prix de vente qu'il juge approprié pour l'écoulement sur le marché de l'Etat d'importation. Elle crée, pour les livres importés, une réglementation distincte, différente de celle applicable aux livres nationaux et susceptible d'entraver le commerce entre les Etats membres. Une disposition de cette nature doit être considérée comme une mesure d'effet équivalent, interdite par l'article 30 du Traité CEE (Motif 25).

En ce qui concerne les livres édités dans l'Etat membre concerné et réimportés après avoir été préalablement exportés dans un autre Etat membre, une disposition qui impose pour la vente au détail de ces livres le respect du prix fixé par l'éditeur défavorise l'écoulement sur le marché des livres réimportés, car elle prive l'importateur de la possibilité de répercuter sur le prix au détail un avantage tiré d'un prix plus favorable obtenu dans l'Etat membre d'exportation. Elle constitue donc une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article 30 du Traité CEE (Motif 26).

Toutefois, une telle constatation ne s'applique pas dans les cas où des éléments objectifs établiraient que les livres en cause auraient été exportés aux seules fins de leur importation dans le but de tourner la loi (Motif 27).

Afin de justifier les deux dispositions incriminées, le Gouvernement français a invoqué les exigences impératives de la défense des intérêts des consommateurs, en se fondant sur la nécessité de protéger le livre en tant que support culturel (Motif 28).

A cet égard la Cour déclare qu'une réglementation nationale obligeant les commerçants à respecter certains prix pour la vente au détail, qui défavorise l'écoulement sur le marché des produits importés, ne peut être justifiée que pour les motifs prévus à l'article 36 du Traité (Motif 29).

En tant que dérogation à une règle fondamentale du Traité, l'article 36 est d'interprétation stricte et ne peut être étendu à des objectifs qui n'y sont pas expressément énumérés. Ni la défense des intérêts des consommateurs, ni la protection de la création et de la diversité culturelle dans le domaine du livre ne figurent parmi les raisons citées dans cet article. En conséquence, la Cour n'a pas retenu les justifications invoquées par le Gouvernement français (Motif 30).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 10 janvier 1985.* Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour a dit pour droit :

« 1. En l'état actuel du droit communautaire, l'article 5, alinéa 2, en combinaison avec les articles 3, f et 85 du Traité, n'interdit pas aux Etats membres d'édicter une

législation selon laquelle le prix de vente au détail des livres doit être fixé par l'éditeur ou l'importateur d'un livre et s'impose à tout détaillant, à condition que cette législation respecte les autres dispositions spécifiques du Traité, et notamment celles qui concernent la libre circulation des marchandises ».

« 2. Dans le cadre d'une telle législation nationale, constituent des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, interdites par l'article 30 du Traité, des dispositions

— selon lesquelles il incombe à l'importateur d'un livre chargé d'accomplir la formalité du dépôt légal d'un exemplaire de ce livre, c'est-à-dire au dépositaire principal, d'en fixer le prix de vente au détail,

— ou qui imposent, pour la vente des livres édités dans l'Etat membre concerné lui-même et réimportés après avoir été préalablement exportés dans un autre Etat membre, le respect du prix de vente fixé par l'éditeur, sauf si des éléments objectifs établissent que ces livres ont été exportés aux seules fins de leur réimportation dans le but de tourner une telle législation ».

#### d) Observations sur l'arrêt du 10 janvier 1985

La Cour d'Appel de Poitiers a été certainement bien inspirée en demandant à la Cour de justice de l'éclairer sur la compatibilité de la réglementation française du prix du livre avec le droit communautaire. Toutefois, dans la formulation de la question préjudicielle les juges de Poitiers ont fait preuve d'une surprenante maladresse.

Comme il s'agissait d'une réglementation nationale de prix, il était clair que la question de sa compatibilité avec le droit communautaire mettait en jeu, en premier lieu, l'interprétation des articles 30 et 36 du Traité CEE.

Or, la Cour de Poitiers ne vise nullement, dans sa question préjudicielle, ces deux textes essentiels. Il a fallu l'habileté éprouvée de la Cour de justice pour infléchir le débat vers l'interprétation des articles 30 et 36, seuls pertinents en la matière.

Il est rappelé que la question préjudicielle de la Cour de Poitiers porte uniquement sur l'interprétation des articles 3 f et 5 du Traité CEE.

Dans son arrêt du 10 janvier 1985 la Cour a justement précisé que les articles 3 f et 5 font partie des principes généraux et des buts du Marché commun, qui sont mis en œuvre dans les chapitres spéciaux du Traité, notamment dans les articles 30 et suivants et 85 et suivants. C'est par référence à ces textes que la Cour a répondu à la question préjudicielle.

Le dispositif clair et péremptoire de l'arrêt du 10 janvier 1985 doit être pleinement approuvé. Il est incontestable que la loi française du 10 août 1981 et son décret d'application du 3 novembre 1981 créent des entraves à l'importation et à la réimportation des livres et que ces entraves sont incompatibles avec les dispositions de l'article 30 du Traité CEE.

On peut cependant formuler quelques doutes sur l'opportunité de la réserve concernant les livres exportés aux seuls fins de leur réimportation en France, dans le but de tourner la loi. Il s'agit là d'un élément intentionnel créateur d'insécurité juridique. Ayant senti le risque d'incertitude qu'elle créait, la Cour a exigé que le facteur intentionnel soit établi par « des éléments objectifs ». Il ne paraît pas facile d'imaginer des situations dans lesquelles l'intention de tourner la loi se manifeste par « des éléments objectifs ».

A la suite de l'arrêt du 10 janvier 1985, l'article 4 du décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981, pris pour l'application de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre et portant modification du régime du dépôt légal, a été remplacé par un texte nouveau, en vertu du décret n° 85-272 du 26 février 1985 (JO du 27 février 1985, p. 2526).

Le nouveau libellé de l'article 4 du décret est le suivant :

« Art. 4. Pour les livres importés qui ont été édités hors de la Communauté économique européenne, est considéré comme importateur le dépositaire principal de livres importés à qui incombe l'obligation prévue par l'article 3 de la loi du 21 juin 1943 ».

« Pour les livres importés qui ont été édités dans un autre Etat membre de la Communauté économique européenne, le prix fixé par l'importateur ne peut être inférieur au prix de vente fixé ou conseillé par l'éditeur pour la vente au public en France de cet ouvrage ou à défaut, au prix de vente au détail fixé ou conseillé par lui dans le pays d'édition, exprimé en francs français ».

Ainsi qu'on peut le constater, le nouveau texte de l'article 4 du décret modifié tient compte de l'arrêt du 10 janvier 1985, en ce qui concerne les livres importés, édités dans un autre Etat membre de la CEE.

Par contre, le nouveau texte n'apporte aucune modification au régime des livres édités en France et réimportés dans ce pays après avoir été préalablement exportés dans un autre Etat membre. Le Gouvernement français a probablement estimé que l'exportation et la réimportation des livres aura le plus souvent pour but de tourner la loi et ne pourra donc pas bénéficier de la jurisprudence du 10 janvier 1985.

23. *L'arrêt du 29 janvier 1985, Henri Cullet et Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers, de Toulouse contre Centre Leclerc à Toulouse (S.A. Sadinord) et Centre Leclerc à Saint-Orens de Gameville (S.A. Sodirev), affaire 231/83, inédit (2).*

a) *Faits et procédure.* Il existe en France, d'une part, un régime de distribution des produits pétroliers, basé sur la loi du 30 mars 1928 relative au régime d'importation du pétrole, et, d'autre part, un système de fixation des prix de vente aux stades de gros et de la vente au consommateur, instauré par l'ordonnance 45-1483 du 30 juin 1945 et les arrêtés n° 82-10A, 82-11A, 82-12A et 82-13A du 29 avril 1982.

En vertu du régime de distribution, tel qu'il a été aménagé avec l'accord de la Commission dans le cadre de l'article 37 du Traité CEE, l'importation et l'achat auprès de raffineries françaises en vue de la mise à la consommation exigent une autorisation spéciale de l'Etat, appelée autorisation A3. Chaque détenteur d'une autorisation A3 est tenu de s'approvisionner à 80 % sur le marché français ou communautaire, par des contrats à moyen terme conclus avec des raffineurs français ou communautaires ; pour les 20 % restants, il peut s'approvisionner librement, notamment sur le marché « spot ».

(2) Cet arrêt a été commenté par l'auteur dans un article intitulé « Le contrôle français des prix sous contrôle communautaire. Observations sur les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes des 10 janvier 1985 (prix du livre) et 29 janvier 1985 (prix des carburants) », publié dans « La Semaine Juridique, Cahiers de droit de l'entreprise » n° 23 du 6 juin 1985, n° 14.498. Le texte de la présente étude reprend, en grande partie, celui de cet article.



Le prix de vente des produits pétroliers au stade de gros, appelé « prix de reprise », est en principe librement déterminé par chaque raffineur ou importateur. Ceux-ci doivent déposer au moins une fois par mois un barème de leurs prix de reprise auprès des autorités compétentes. Des rabais peuvent être accordés par rapport aux barèmes.

Cependant le prix de reprise ne peut pas être supérieur à un « prix plafond », fixé mensuellement par les autorités compétentes. En pratique, les barèmes de prix de reprise sont généralement égaux à ce prix plafond.

Pour la fixation du « prix plafond », les autorités prennent en considération, d'une part, le prix de revient de raffineries françaises, calculé en tenant compte du prix du pétrole brut, des taux du dollar et des coûts du fret maritime et du raffinage et, d'autre part, les cours constatés sur les marchés européens. La réglementation prévoit que, dans la mesure où les cours européens ne s'écartent pas de plus de 8 % en hausse ou en baisse du prix de revient des raffineries françaises, ce sont les cours européens qui sont déterminants pour le prix plafond. Si, par contre, les cours européens sortent du « tunnel » constitué par l'écart de 8 % par rapport aux prix de revient des raffineries françaises, c'est ce dernier prix qui est l'élément déterminant du prix plafond.

Les *prix de vente au consommateur* sont limités tant vers le haut que vers le bas. Vers le haut, le « prix limite de vente au détail », lequel varie selon le détaillant en fonction du prix de reprise de son fournisseur, résulte de la somme du prix de reprise, des frais et marges commerciales, ainsi que des taxes et redevances. Vers le bas, le « *prix minimum* » est fixé mensuellement pour chaque canton en appliquant une réduction au *prix limite de vente* résultant de la moyenne des barèmes des prix de reprise des raffineries français au cours du mois précédent. A l'époque des faits litigieux la réduction était de 9 centimes par litre d'essence et de 10 centimes par litre des supercarburants. Lorsque le calcul du prix limite de vente d'un distributeur donne un résultat inférieur au prix minimum, le prix limite de vente est porté au niveau du prix minimum.

Le groupe Leclerc, auquel appartiennent Sodinord et Sodirev, est titulaire d'une autorisation A3. Ce groupe a la réputation de pratiquer, dans ses magasins dénommés « Centres Leclerc », une politique commerciale de bas prix pour différentes sortes de marchandises. En 1983, il a décidé d'étendre cette politique à la vente au détail des carburants.

Tout comme d'autres Centres Leclerc, les sociétés Sodinord et Sodirev ont donc vendu des carburants à des prix inférieurs aux prix minima fixés par les autorités compétentes.

M. Henri Cullet, exploitant d'une station d'essence à Toulouse, et la Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers, à Toulouse, ont alors assigné Sodinord et Sodirev devant le Président du Tribunal de Commerce de Toulouse, faisant valoir que la pratique de prix inférieurs au prix minimum était illicite et déloyale et leur causait des préjudices. Ils demandèrent au Président du tribunal d'interdire la pratique incriminée, sous peine d'astreinte.

Sodinord et Sodirev se sont défendues en faisant valoir que la réglementation concernant le prix de vente des carburants était contraire aux articles 3, f, 85 et 86 du Traité CEE et ne saurait être justifiée au regard des articles 30 et 36.

Le Président du Tribunal de Toulouse a estimé nécessaire, pour la solution du litige, de poser à la Cour de justice la *question préjudicielle* suivante :

« Les articles 3, f et 5 du Traité du 25 mars 1957 ayant institué la CEE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils interdisent l'institution dans un Etat membre, par voie législative ou réglementaire, de prix minimum imposés à la vente au consommateur, à la pompe, de carburants (essence, supercarburant et gasoil), système qui oblige tout détaillant ressortissant de l'un quelconque des Etats de la Communauté à se conformer au prix minimum fixé ? ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 29 janvier 1985.* La Cour commence par rappeler que l'article 3, f du Traité, auquel la question préjudicielle se réfère, fait partie des *principes généraux du Marché commun* qui sont *appliqués en combinaison avec les chapitres respectifs du Traité destinés à mettre en œuvre ces principes.*

Cette disposition prévoit « l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché commun », *objectif général explicité* notamment par les *règles de concurrence* du chapitre 1, du titre I de la troisième partie du Traité.

Quant à l'article 5, alinéa 2, du Traité, il exige que les Etats membres « s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts... du Traité ».

La question posée par la juridiction nationale au regard de la compatibilité avec ces dispositions d'une législation du type de celle décrite ci-dessus, vise donc à *savoir si celle-ci est conforme aux principes et aux buts du Traité et aux dispositions du Traité qui les mettent plus spécifiquement en œuvre* (Motif 10).

Il convient d'observer que les articles 2 et 3 du Traité visent la création d'un marché où les marchandises circulent librement dans des conditions de concurrence non faussées. Cet objectif est assuré notamment par les articles 30 et suivants concernant l'interdiction des restrictions au commerce intracommunautaire, que par les articles 85 et suivants concernant les règles de concurrence qu'il convient d'examiner en premier lieu (Motif 11).

#### *Sur l'application des articles 3, f, 5 et 85 du Traité*

Conformément à l'objectif énoncé à l'article 3, f du Traité, sont incompatibles avec le Marché commun et interdits en vertu de l'article 85, n° 1, tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché commun, et notamment ceux qui consistent à fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction. Cette disposition vise donc des accords, décisions ou pratiques concertées anti-concurrentiels de plusieurs entreprises, sous réserve des dérogations accordées par la Commission en vertu de l'article 85, n° 3 du Traité (Motif 15).

Il est vrai que ces règles concernent les comportements des entreprises et non pas des mesures législatives ou réglementaires des Etats membres. Cependant, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt du 10 janvier 1985 (Leclerc, affaire 229/83), ceux-ci sont néanmoins tenus, en vertu de l'article 5, alinéa 2, du Traité, de ne

pas porter préjudice par leur législation nationale à l'application pleine et uniforme du droit communautaire et à l'effet des actes d'exécution de celui-ci, et de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises (voir les arrêts du 13 février 1969, *Walt Wilhem* et autres, affaire 14/68, Rec. 13/77, Rec. 1977, 2115) (Motif 16).

Toutefois, une réglementation du type de celle litigieuse en l'espèce ne vise pas à imposer la conclusion d'accords entre fournisseurs et détaillants ou d'autres comportements tels que prévus à l'article 85, n° 1 du Traité. Elle confie, au contraire, la responsabilité de fixer les prix aux autorités publiques qui se basent à cet effet sur une série d'éléments de différente nature. Le seul fait que parmi ces éléments pris en considération pour la fixation du prix de vente au détail figurent les prix de reprises fixés par les fournisseurs, lesquels sont d'ailleurs limités vers le haut par le prix plafond fixé par les autorités compétentes, ne prive pas une réglementation comme celle litigieuse en l'espèce de son caractère étatique et n'est pas susceptible d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises (Motif 17).

Il s'ensuit que l'article 5, en combinaison avec les articles 3, f, et 85 du Traité, n'interdit pas aux Etats membres de régler la fixation des prix de vente au détail d'une marchandise de la manière prévue par la réglementation litigieuse au regard des dispositions du Traité concernant la libre circulation de marchandises (Motif 18).

#### *Sur l'application des articles 30 et 36 du Traité*

Sadinord et Sodirev estimaient que la formule de fixation des prix minimum prévue par la réglementation litigieuse avait pour effet de faire barrage à la concurrence des marchandises en provenance d'autres Etats membres lorsque les prix de revient de celles-ci étaient inférieurs de plus de 8 % à ceux du raffinage français, en neutralisant ainsi l'avantage concurrentiel de coûts moins élevés des importateurs. Elle serait donc constitutive d'une entrave aux importations interdites par l'article 30 du Traité (Motif 19).

En outre, le système litigieux de fixation de prix permettrait aux autorités nationales des manipulations consistant à sous-évaluer artificiellement les prix de revient, empêchant ainsi les importateurs de s'engager sur un marché qui est traditionnellement dans les mains des raffineurs français, en les empêchant, le cas échéant, d'écouler leurs produits à des prix rentables. Cet effet serait encore renforcé par l'obligation, pour les détenteurs d'autorisations A3, de s'approvisionner à 80 % par des contrats à moyen terme. Un tel système aurait pour effet, contrairement à l'article 30, de cloisonner le marché national (Motif 20).

La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, toute mesure susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres, tombe sous l'interdiction des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative, prévue à l'article 30 du Traité. Dans l'application de ces principes à des régimes étatiques de réglementation des prix, la Cour a itérativement statué que de tels régimes, indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés, ne constituent pas en eux-mêmes des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, mais peuvent produire un tel effet

lorsque les prix se situent à un niveau tel que les produits importés seraient défavorisés par rapport aux produits nationaux identiques, soit parce qu'ils ne pourraient pas être écoulés profitablement dans les conditions fixées, soit parce que l'avantage concurrentiel résultant de prix de revient inférieurs serait neutralisé (arrêts du 26 novembre 1976, *Tasca*, affaire 65/75, Rec., p. 261 ; du 24 janvier 1978, *van Tiggele*, affaire 82/77, Rec. p. 25 ; du 29 novembre 1983, *Roussel Laboratoria*, affaire 181/82, Rec. p. 3849) (Motif).

La Cour déclare que l'argument de Sodiner et Sodirev selon lequel la formule de fixation du prix limite de vente au détail entraîne, en raison de sous-évaluations artificielles, un cloisonnement du marché en empêchant les raffineurs étrangers d'écouler leurs produits à des prix rentables, ne doit pas être examiné dans le cadre de l'affaire dont elle est saisie. En effet, la fixation d'un prix maximum pour la vente au détail, de même d'ailleurs que les limitations d'approvisionnement imposées aux détenteurs d'autorisations A3, n'a pas été évoquée par le Tribunal de commerce de Toulouse, le litige au principal portant uniquement sur le non-respect du prix minimum pour la vente au détail de carburants (Motif 24).

En ce qui concerne la fixation du prix minimum, la Cour a précisé, dans son arrêt du 24 janvier 1978, *van Tiggele*, affaire 82/77, qu'une disposition nationale qui fixe une marge bénéficiaire minimale applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés ne saurait produire des effets préjudiciables à l'écoulement des seuls produits importés. Par contre, il en va autrement en ce qui concerne le prix minimum fixé à un montant déterminé, qui tout en s'appliquant indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, est susceptible de défavoriser l'écoulement de ces derniers dans la mesure où il empêche que leur prix de revient inférieur se répercute sur le prix de vente au consommateur (Motif 25).

Dans le cadre du système litigieux de l'espèce, le prix minimum pour la vente au détail est déterminé en pratique à partir du prix de reprise, lequel doit respecter le prix plafond fixé par les autorités nationales. Même si chaque importateur est libre de fixer son barème de prix de reprise plus bas que ce prix plafond, le fait que le prix minimum est calculé à partir de la moyenne des prix de reprises pratiqués par les raffineurs nationaux empêche les importateurs de bénéficier d'une position concurrentielle éventuellement plus avantageuse due à un prix de revient plus bas. On ne saurait critiquer qu'un Etat membre utilise, pour la fixation d'un produit homogène dont l'origine est difficilement discernable dès qu'il se trouve sur le marché, des critères généraux. Il est toutefois nécessaire pour éviter tout effet défavorable quant à l'écoulement sur le marché des produits importés que ces critères prennent dûment en considération les prix de reprise de tous les opérateurs économiques quelle que soit l'origine de la marchandise (Motif 26).

L'effet défavorable du système litigieux pour les produits importés est encore renforcé par la méthode de calcul du prix plafond qui limite vers le haut le prix de reprise et qui est normalement adopté par les raffineurs nationaux en tant que prix de reprise. En effet, si en règle générale le prix plafond est calculé sur la base aussi bien des prix de revient des raffineries françaises que des cours des carburants constatés sur les marchés européens, ce sont les seuls prix de revient des raffineries nationales qui sont déterminants lorsque les cours européens s'écartent de plus de 8 % en baisse de ces



derniers. Il s'ensuit que, lorsque l'avantage concurrentiel des produits importés dépasse ce seuil, leur prix de revient plus avantageux n'est plus pris en considération pour la fixation du prix plafond. Une telle formule défavorise encore l'écoulement des produits importés en les privant de leur avantage concurrentiel auprès du consommateur dès que le seuil de 8 % est dépassé (Motif 27).

L'effet défavorable d'un prix minimum pour l'écoulement des produits importés dont le prix de revient est inférieur à celui des produits nationaux ne saurait être contesté en invoquant le fait que les prix à l'importation sont libres et que les importateurs peuvent donc accorder aux détaillants une marge bénéficiaire plus importante afin de les inciter à s'approvisionner en carburants importés. A cet égard, il convient de relever que la structure des réseaux de distribution s'oppose à ce que les carburants importés puissent pleinement bénéficier d'un tel avantage étant donné qu'un nombre important de détaillants n'ont pas la possibilité de changer librement de fournisseur. Dans une telle situation, le prix au niveau de la vente au détail constitue, pour des produits homogènes comme les carburants, l'élément essentiel de concurrence. Un prix minimum comme celui de l'espèce, peut, par conséquent gêner la pénétration accrue des produits importés sur le marché national lorsque leur prix de revient est plus favorable. Une éventuelle augmentation des importations sous l'application d'un tel système, comme le Gouvernement français l'a invoquée, ne saurait, dans ces conditions, suffire à démontrer l'absence d'un effet défavorable d'un prix minimum pour l'écoulement des produits importés (Motif 28).

Il résulte de ce qui précède qu'un système national de fixation d'un prix minimum pour la vente au détail des carburants selon lequel ce prix est déterminé à partir des seuls prix de reprise des raffineries nationales et ces prix sont liés au prix plafond calculé sur la base des seuls prix de revient des raffineries nationales dans l'hypothèse où les cours européens de carburants s'écartent de plus de 8 % de ces derniers, défavorise les produits importés en les privant de la possibilité de tirer des avantages concurrentiels auprès du consommateur d'un prix de revient plus favorable (Motif 29).

Afin de justifier la réglementation litigieuse, le Gouvernement français a invoqué les exigences impératives de la défense des intérêts des consommateurs. A son avis, une concurrence ruineuse sur le prix de carburants pourrait entraîner une disparition d'un grand nombre de stations-service et donc un approvisionnement insuffisant de l'ensemble du territoire national (Motif 30). A cet égard, la Cour fait observer qu'une réglementation nationale obligeant les détaillants à respecter certains prix pour la vente au détail, qui défavorise l'écoulement des produits importés sur le marché, ne peut être justifiée que pour les motifs prévus à l'article 36 du Traité (Motif 31).

Aux fins de l'application de l'article 36, le Gouvernement français a invoqué les troubles à l'ordre public et à la sécurité publique provoqués par des réactions violentes auxquelles on devrait s'attendre de la part des détaillants touchés par une concurrence illimitée (Motif 32). A cet égard, la Cour estime que le Gouvernement français n'a pas démontré qu'une modification de la réglementation en cause conformément aux principes développés ci-dessus aurait sur l'ordre public et sur la sécurité publique des conséquences auxquelles il ne pourrait faire face grâce aux moyens dont il dispose (Motif 33).

#### c) Le dispositif de l'arrêt du 29 janvier 1985

Pour les motifs développés ci-dessus, la Cour a répondu de la manière suivante à la question préjudicielle soumise à elle par le Président du Tribunal de Commerce de Toulouse :

« 1. Les articles 3 f, 85 et 86 du Traité CEE ne s'opposent pas à une réglementation nationale prévoyant la fixation par les autorités nationales d'un prix minimum pour la vente au détail des carburants ».

« 2. L'article 30 du Traité CEE s'oppose à une telle réglementation lorsque le prix minimum est déterminé à partir des seuls prix de reprise des raffineries nationales et que ces prix de reprise sont liés au prix plafond calculé sur la base des seuls prix de revient des raffineries nationales dans l'hypothèse où les cours européens de carburants s'écartent de plus de 8 % de ces derniers ».

#### d) Observations sur l'arrêt du 29 janvier 1985.

Comme la formulation de la question préjudicielle présentée par la Cour d'appel de Poitiers, dans l'affaire du prix du livre (voir n° 22 *supra*), celle de la question adressée à la Cour de justice par le Président du Tribunal de commerce de Toulouse fait preuve d'une étonnante maladresse.

Le juge du renvoi ne fait aucune allusion aux articles 30 et 36 du Traité CEE, qui fournissaient cependant la clé pour la solution du problème de la compatibilité de la réglementation nationale avec les règles du droit communautaire.

Ici encore il a fallu l'habileté de la Cour pour infléchir le débat vers l'interprétation des articles 30 et 36.

#### Appréciation juridique de l'arrêt du 29 janvier 1985.

Malgré la complexité de la réglementation française du prix des carburants, la longue et minutieuse motivation de l'arrêt du 29 janvier 1985 est convaincante lorsqu'elle conclut que cette réglementation « défavorise les produits importés en les privant de la possibilité de tirer des avantages concurrentiels auprès du consommateur d'un prix de revient plus favorable ».

D'ailleurs, le bien-fondé de l'arrêt de la Cour est confirmé par le fait que, le jour même où cet arrêt a été rendu, le Gouvernement français supprimait le prix minimum de la vente au détail des carburants et proclamait la libre détermination des prix dans tous les stades de la distribution des produits.

En effet, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté 85-10/A, « relatif aux prix de vente des carburants », pris le 29 janvier 1985, par le ministre de l'économie, des finances et du budget et le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur, chargé de l'énergie (JO du 31 janvier 1985), dispose :

« Art. 1<sup>er</sup>. Les prix de vente de l'essence, du supercarburant et du gazole sont librement déterminés à tous les stades dans le cadre d'engagements de lutte contre l'inflation souscrits par les autorisés spéciaux et grossistes conformément au dispositif défini par l'arrêté n° 82-95 A du 22 octobre 1982 modifié.

Il convient d'ajouter que la référence aux engagements de lutte contre l'inflation ne concerne pas le stade de la vente au détail.

Enfin, il paraît utile de rappeler que, dans l'affaire du prix du carburant en France, la question préjudicielle ne portait pas sur la compatibilité avec le droit communau-

taire de l'obligation faite aux détenteurs d'autorisations A3 de s'approvisionner à concurrence de 80 % sur le marché français ou communautaire.

Une question similaire a, par contre, été évoquée dans l'affaire jugée par la Cour de justice, aux termes de l'arrêt du 10 juillet 1984, *Campus Oil Limited et autres contre le Ministre pour l'Industrie et l'Energie de l'Irlande et autres*, affaire 72/83.

Dans cette affaire, la Cour a statué que :

« L'article 30 du Traité CEE doit être interprété en ce sens que constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation une réglementation nationale qui prévoit l'obligation pour tous les importateurs de s'approvisionner en produits pétroliers, à concurrence d'un certain pourcentage de leurs besoins, auprès d'une raffinerie installée sur le territoire national ».

Il convient également de mentionner que, dans l'arrêt du 10 juillet 1984, la Cour a admis, qu'en vertu de l'article 36 du Traité, un Etat membre dont l'approvisionnement en produits pétroliers dépend totalement ou presque totalement des importations peut se prévaloir de raisons de sécurité publique pour imposer aux importateurs de couvrir un certain pourcentage de leurs besoins auprès d'une raffinerie située sur son territoire par des achats à des prix fixés par le ministre compétent.

On a vu que dans l'arrêt du 29 janvier 1985 la Cour de justice a refusé au Gouvernement français le recours à l'article 36, dans l'affaire des carburants.

24. *L'arrêt du 30 janvier 1985, le Bureau National Interprofessionnel du Cognac contre Guy Clair, affaire 123/83, inédit.*

a) *Faits et procédure.* La loi française n° 75-600 du 10 juillet 1975, relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, complétée et modifiée par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980, prévoit la possibilité de conclure, au sein d'une organisation interprofessionnelle agricole des accords tendant, par des contrats-type, des conventions de campagne et des actions communes conformes à l'intérêt général et compatibles avec les règles de la Communauté économique européenne, à favoriser :

- la connaissance de l'offre et de la demande,
- l'adaptation et la régularisation de l'offre,
- la mise en œuvre, sous le contrôle de l'Etat, de règles de mise en marche, des prix et des conditions de paiement,
- la qualité des produits,
- les relations interprofessionnelles dans le secteur intéressé, notamment par des normes techniques et de programmes de recherche appliquée et de développement,
- la promotion du produit sur les marchés intérieur et extérieur.

Après adoption de leurs dispositions, ces accords peuvent être étendus, par arrêté ministériel, à la demande de l'organisation interprofessionnelle concernée, pour une durée déterminée, à tous les membres des professions constituant l'organisation interprofessionnelle.

Un contrat de fourniture passé entre personnes soumises à un accord ainsi adopté et étendu, qui ne serait pas conforme aux dispositions de l'accord, est nul de

plein droit et l'organisation interprofessionnelle concernée a la possibilité de demander au juge du contrat de constater cette nullité.

Enfin, l'organisation interprofessionnelle a la faculté de demander au juge d'instance de lui allouer une indemnité en réparation du préjudice qu'elle peut avoir subi en cas de violation des règles prévues dans les accords étendus.

Le Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC), demandeur au principal, est une organisation interprofessionnelle en matière de marchés de vin et d'eaux-de-vie de cognac, créée par des dispositions législatives et réglementaires datant de 1941 et qui ont été modifiées à plusieurs reprises. Conformément aux dispositions applicables à l'époque des faits litigieux, le BNIC réunit dans son sein : a) deux personnalités représentant respectivement la viticulture et le commerce de la région délimitée donnant droit à l'appellation d'origine contrôlée, cognac, nommés par le ministre de l'agriculture et b) des délégués des viticulteurs et coopératives de distillation et des représentants des négociants et des bouillleurs de profession, ainsi que des délégués des activités annexes, également nommés par le ministre de l'agriculture, pour trois ans, sur présentation de listes établies par les organisations professionnelles concernées.

Selon le Règlement intérieur du BNIC, du 19 juin 1978, en vigueur au moment des faits litigieux, les membres du Bureau sont groupés en deux « familles », celle de la viticulture et celle du négoce. Chaque famille choisit un représentant.

Conformément à un arrêté ministériel du 14 novembre 1960, la présidence du BNIC est confiée à un ingénieur général de l'agriculture, nommé par le ministre de l'agriculture, qui désigne également un *commissaire du gouvernement* lequel assiste aux délibérations du Bureau et à celles d'une Commission permanente qui en constitue une émanation. Le Commissaire du gouvernement peut soit donner son acquiescement aux décisions prises, soit les soumettre à l'agrément du ministre.

Aux fins de l'application des dispositions légales relatives aux accords interprofessionnels, le BNIC a prévu, dans son Règlement intérieur, approuvé par arrêté du Ministre de l'agriculture du 2 août 1978, une procédure particulière.

L'Assemblée plénière doit d'abord décider, à la majorité des trois quarts de ses membres, après consultation des assemblées des deux « familles » et des représentants des activités annexes, la convocation d'une assemblée plénière extraordinaire.

L'assemblée plénière extraordinaire délibère sur un projet d'accord qui doit avoir été soumis au préalable aux assemblées des deux familles.

Le texte de l'accord est le résultat des négociations bilatérales entre la « famille » de la viticulture et la « famille » du négoce, réunies au sein de l'assemblée plénière extraordinaire. La position de chacune des familles est elle-même le résultat de négociations internes, suivies de votes à la majorité qualifiée entre ses membres représentant divers syndicats professionnels.

Ce n'est qu'après avoir constaté le concours de volontés que l'assemblée plénière demande l'extension de l'accord à l'autorité administrative compétente.

En application des dispositions précitées a été conclu, au sein du BNIC, le 7 novembre 1980, un accord intitulé



« Accord interprofessionnel relatif aux prix des vins blancs distillables et des eaux-de-vie de cognac et soumis à extension en vertu des dispositions de la loi 75-600 du 10 juillet 1975, complétée et modifiée par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 ».

Cet accord a été signé au nom de la « famille » du négoce et au nom de la « famille » de la viticulture.

L'accord a été également signé par le directeur du BNIC, mais ne portait pas la signature du Commissaire du gouvernement. Toutefois ce dernier y fait une référence, dans sa décision du 13 novembre 1980 sur « l'organisation de la campagne 1980-1981 ». La décision vise « un accord interprofessionnel (qui) fixera un *prix minimum* pour les vins de la région de Cognac destinés à la production de cognac », sans mentionner le prix minimum des eaux-de-vie, nouvelles ou rassisées, à la production, ou le prix minimum du cognac.

Par la suite, conformément à l'article 2 alinéa 2, de la loi du 10 juillet 1975, cet accord a été adopté par une décision unanime des diverses professions représentées dans l'organisation interprofessionnelle, au cours d'une réunion plénière du BNIC. Il a fait l'objet d'une décision d'extension par arrêté du Ministre de l'agriculture, du 27 novembre 1980, publié au JO du 3 décembre 1980.

L'accord en question régleme tous les éléments essentiels du prix de revient de l'eau-de-vie du cognac et plus particulièrement :

— les *prix minima* des vins destinés à la distillation des eaux-de-vie donnant droit à l'appellation cognac (article 2) ;

— les frais de distillation (article 3) ;

— le prix des eaux-de-vie nouvelles, c'est-à-dire de l'année, à la production (article 4) ;

— le prix des eaux-de-vie rassisées, c'est-à-dire ayant un an d'âge et plus, pour les achats du commerce à la production (article 5) ;

— les délais de paiement (article 7) ;

— le prix minimum du cognac (articles 8 et 9).

A l'issue d'une enquête effectuée par ses agents, sur plainte de différents viticulteurs, la BNIC a assigné M. Clair, négociant à Brie-sous-Matha, devant le Tribunal de Grande Instance de Saintes, pour avoir acheté, à divers viticulteurs, des eaux-de-vie de cognac à des prix nettement inférieurs à la cote interprofessionnelle. Cette assignation, fondée sur l'accord interprofessionnel du 7 novembre 1980, invoquait la nullité de plein droit dont seraient frappées les transactions non conformes à l'accord, en application de l'article 4 de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975.

M. Clair a contesté la demande du BNIC au motif qu'elle était contraire aux dispositions des articles 85 et 86 du Traité CEE. Il a demandé, subsidiairement, qu'une question préjudicielle en interprétation soit posée à la Cour de justice.

Le BNIC s'est opposé à ces demandes en prétendant, d'une part, que le cognac échappait aux dispositions communautaires invoquées et, d'autre part, que l'acte sur lequel se fondait l'assignation était un acte administratif que le Tribunal de Grande Instance ne pouvait pas interpréter à cause du principe de la séparation des juridictions de l'ordre judiciaire et des juridictions de l'ordre administratif.

Concernant la première prétention du BNIC, portant sur l'applicabilité des articles 85 et 86 du Traité au cognac, le Tribunal de Grande Instance de Saintes a considéré comme acquis que les eaux-de-vie de cognac, produits de deuxième transformation, ne sont pas des produits agricoles, mais des *produits industriels*.

La juridiction nationale a tiré cette conclusion du fait que la Commission s'était prononcée sans ambiguïté en faveur de la nature industrielle du produit en question dans une lettre du 7 mai 1981, en se référant à la liste exhaustive des produits agricoles figurant à l'Annexe II du Traité, ainsi que du fait que la réglementation française intérieure classe les eaux-de-vie dans la catégorie des produits industriels, comme l'aurait établi une lettre du Ministère de l'économie et des finances, adressée au BNIC, le 28 juillet 1979.

Concernant la deuxième prétention du BNIC, le Tribunal a estimé que le BNIC avait incontestablement un caractère para-administratif, compte tenu de l'origine de ses ressources, assurées par le produit de taxes parafiscales et du fait que le Commissaire du gouvernement auprès du BNIC est un agent exécutif du pouvoir réglementaire.

Cependant, le Tribunal a considéré que la loi de 1975 invoquée, complétée par la loi du 4 juillet 1980, a une autonomie juridique par rapport aux règles régissant le fonctionnement du BNIC. Il a ainsi estimé que si cette loi prévoit l'application de ses dispositions à trois catégories de produits, le cognac, le champagne et l'armagnac, qui ont un statut des professions organisées sur un mode para-administratif, l'accord litigieux intervenu en application de la loi de 1975 au cognac ne se réfère pas à ce statut particulier.

La juridiction nationale souligne que l'accord concerné est signé de façon paritaire par le représentant de la famille du négoce, par celui de la famille des viticulteurs et par le président (directeur) du BNIC et que le Commissaire du gouvernement auprès du BNIC n'a pas pris de décision relative à la *fixation d'un prix minimum à la production*, s'étant seulement borné à fixer des *plafonds de valeur de commercialisation*, mesure différente de la fixation de *prix minima*, dont il a simplement prévu l'intervention, dans l'article 17 de sa décision du 13 novembre 1980, en se référant à un *accord interprofessionnel entre les parties*.

Le Tribunal a ainsi considéré que l'acte en question est bien distinct tant de l'acte susmentionné du Commissaire du gouvernement que de l'arrêté interministériel d'extension du 20 novembre 1980 et qu'il constitue un *accord entre commerçants et producteurs*, sans que la présence du président (directeur) du BNIC puisse lui conférer une nature réglementaire.

Quant à la qualification juridique des parties à cet accord, le Tribunal s'est référé à une décision de la Commission des Communautés européennes du 26 juillet 1976 (76/684/CEE). Dans cette décision, adressée à un organisme similaire au BNIC, le Bureau interprofessionnel de l'armagnac, et relative à une procédure d'application de l'article 85 du Traité, la Commission considérait que « les producteurs coopératives, bouilleurs et négociants d'armagnac qui, par l'intermédiaire de leurs associations professionnelles, sont représentés au sein du Bureau national interprofessionnel de l'armagnac sont des entreprises au sens de l'article 85, n° 1 du Traité ».

Sur la base de ces éléments retenus par lui, le Tribunal de Grande Instance de Saintes a été amené à se

demander si en application des règles de concurrence, le BNIC pouvait être considéré comme une association d'entreprises.

*Les questions préjudicielles.* En conséquence, le 21 juin 1983 le Tribunal a sursis à statuer et a posé à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes sur l'interprétation des articles 85 et 86 du Traité, pour savoir si :

« 1° La réunion, au sein du Bureau National Interprofessionnel du Cognac, de la famille de la viticulture et de la famille du négoce doit être considérée comme une association d'entreprises, l'accord passé entre elles ayant été signé également par le Président du BNIC.

2° La fixation entre la famille des viticulteurs et la famille du négoce d'un *prix minimum d'achat des eaux-de-vie* doit être considérée comme une pratique concertée.

3° La fixation d'un *prix minimum d'achat des eaux-de-vie* doit être considérée comme susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres et d'avoir pour effet ou pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun alors que les eaux-de-vie concernées par l'accord du 7 novembre 1980 répondent à l'appellation d'origine contrôlée Cognac, compte tenu de la nature du cognac, eaux-de-vie de raisin qui se boit quasi exclusivement pur ».

Devant la Cour des observations écrites ont été déposées, par la Commission des Communautés européennes, par la partie défenderesse au principal et par la partie requérante au principal.

A l'audience du 26 juin 1984, la BNIC, Monsieur Clair et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général, Sir G. Slynn a présenté ses conclusions à l'audience du 2 octobre 1984 et la Cour a rendu son arrêt le 30 janvier 1985.

b) *Les motifs de l'arrêt du 30 janvier 1985.* Ces motifs peuvent être résumés comme suit.

1° Le BNIC est une organisation interprofessionnelle dans le secteur des vins et des eaux-de-vie de cognac qui trouve son origine dans un arrêté du 5 janvier 1941. Les ressources du BNIC sont assurées par des taxes parafiscales.

Selon l'arrêté du Ministre de l'agriculture du 18 février 1975 (JO, 26 février 1975), en vigueur à l'époque des faits litigieux, le BNIC est composé de

A - Deux personnalités, l'une représentant la viticulture, l'autre le commerce de la région délimitée par le décret du 1<sup>er</sup> mai 1909.

B - Sur présentation de listes établies par les organisations professionnelles intéressées :

- dix-neuf délégués des viticulteurs et des coopératives de distillation ;
- dix-neuf délégués des négociants et des bouilleurs de profession ;
- un délégué du syndicat des vins vinés ;
- etc.

Les membres du Bureau sont nommés pour trois ans, par arrêté du Ministre de l'Agriculture.

Assistent aux délibérations du Bureau et peuvent prendre part aux débats avec voix consultative :

— les *directeurs départementaux* de l'agriculture et les *directeurs des services fiscaux* de la Charente et de la Charente-Maritime ;

— l'Inspecteur divisionnaire de la répression des fraudes ;

— les fonctionnaires chargés du contrôle économique et financier du Bureau.

Un président et un Commissaire du Gouvernement sont nommés par le Ministre (Motif 3).

2° Selon le Règlement intérieur du BNIC, en vigueur au moment des faits litigieux, ses membres sont groupés en deux « familles », celle du négoce et celle de la viticulture. Ces familles, après avoir chacune arrêté leur position, suite à des négociations internes, à la majorité qualifiée, peuvent *conclure un accord* qui, selon la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975, peut favoriser : la connaissance de l'offre et de la demande, l'adaptation et la régularisation de l'offre, de la mise en marché, des *prix et conditions de paiement*, la qualité des produits, les relations interprofessionnelles et la promotion du produit sur les marchés intérieur et extérieur (Motif 5).

3° Selon l'article 5 de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975, en combinaison avec l'article 2 de la même loi, suite à une demande de l'Assemblée plénière du BNIC, *l'accord conclu peut être « étendu » par arrêté ministériel*. L'effet de l'extension est de rendre obligatoire l'accord pour tous les membres des professions constituant cette *organisation professionnelles* (Motif 6).

4° Selon l'article 4 de la législation nationale susmentionnée, un contrat de fourniture passé entre personnes privées, qui n'est pas conforme aux dispositions d'un *accord* ainsi *adopté et étendu* est nul de plein droit et l'*organisation interprofessionnelle* concernée a la possibilité de *demandeur aux tribunaux la constatation de cette nullité* ainsi qu'une indemnité en réparation du préjudice qu'elle pourrait avoir subi (Motif 7).

5° En application des dispositions et de la procédure précitées, le BNIC a adopté à l'unanimité, le 7 novembre 1980, un *texte intitulé « Accord interprofessionnel relatif aux prix de vins blancs distillables et des eaux-de-vie de cognac »*. Ce texte, qui disposait qu'il serait applicable sur tout le territoire de la France métropolitaine, fixait un *prix minimum* de vins de distillation, le *prix des eaux-de-vie distillées* en 1980 et antérieurement, ainsi qu'un *prix minimum* pour le cognac. Il prévoyait la nullité de tout contrat passé en transgression de ses dispositions ainsi que les sanctions prévues par l'article 4 de la loi du 10 juillet 1975, précité. Il a été signé par les représentants des deux « familles » au sein de l'assemblée du BNIC et par son directeur et il a été « étendu » par arrêté du Ministre de l'agriculture du 27 novembre 1980 (Motif 8).

6° M. Clair ayant acheté à divers viticulteurs des eaux-de-vie de cognac à des prix inférieurs à ceux fixés par l'arrêté susmentionné, le BNIC l'a assigné devant le Tribunal de grande instance de Saintes en vue d'obtenir l'annulation des contrats en cause (Motif 9).

7° M. Clair, défendeur au principal, a contesté le bien fondé de la demande en nullité, car elle serait fondée sur un accord incompatible avec les articles 85 et 86 du Traité CEE. De son côté, le BNIC a soutenu, d'une part, que le cognac échapperait aux dispositions précitées du



Traités, et, d'autre part que l'arrêté ministériel, pour la violation duquel M. Clair était poursuivi, était un acte administratif, dont la validité ne pouvait être appréciée par les juridictions de l'ordre judiciaire (Motif 10).

8° Le Tribunal de Saintes a considéré comme acquis que les eaux-de-vie de cognac sont des produits industriels auxquels les articles 85 et 86 du Traité sont en principe applicables. La juridiction nationale a également estimé que, si la BNIC a un caractère para-administratif et si l'arrêté d'extension du 27 novembre 1980 constitue un acte administratif, l'accord concerné a toutefois été conclu et signé en dehors de toute intervention du Commissaire du gouvernement auprès du BNIC, par les représentants des deux « familles » au sein de cet organisme, et que cet accord est distinct de l'arrêté d'extension, même s'il est pris en présence du président du BNIC, qui ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire (Motif 11).

9° Sur la base de ces éléments, le Tribunal de grande instance de Saintes a, par jugement du 21 juin 1983, sursis à statuer et a saisi la Cour de justice des trois questions préjudicielles ci-dessus reproduites (Motif 12).

#### Sur la première question.

10° Les eaux-de-vie, ainsi qu'il ressort de l'Annexe II du Traité (ex. 22.09) sont expressément exclues de la catégorie des produits agricoles. Par suite, elles doivent être regardées comme des *produits industriels* et cette qualification n'est pas de nature à être remise en cause par l'importance économique que ces produits peuvent présenter pour les agriculteurs de la région concernée (Motif 15).

11° Le BNIC soutient que l'accord entre les deux « familles » n'est pas conclu à l'initiative des entreprises, mais dans le cadre du BNIC et suivant la procédure prévue par le règlement intérieur qui, selon la jurisprudence administrative française, constitue un *organisme de droit public*, compte tenu des modalités de sa création, de son financement, de son organisation, de son fonctionnement, de la nomination de ses membres, ainsi que la mission de service public qui lui est impartie. Par conséquent, son activité ne serait pas visée par l'article 85 du Traité (Motif 16).

12° De l'avis de la Cour, l'argumentation du BNIC ne saurait être retenue. L'article 85 s'applique, selon ses propres termes, à des accords entre entreprises et à des décisions d'associations entre entreprises. Comme l'ont observé à juste titre la défenderesse au principal et la Commission, le cadre juridique dans lequel s'effectue la conclusion de tels accords et sont prises de telles décisions, ainsi que la qualification juridique donnée à ce cadre par les différents ordres juridiques nationaux sont sans incidence sur l'applicabilité des règles communautaires de la concurrence et notamment de l'article 85 du Traité (Motif 17).

13° Le BNIC observe que les membres de son assemblée plénière qui ont négocié et conclu l'accord faisant l'objet du litige au principal ont *tous été nommés par le Ministre de l'agriculture*. Ils ne représenteraient donc pas les différents organismes professionnels dont ils sont issus et l'accord passé entre eux ne saurait être regardé comme intervenu entre des associations d'entreprises (Motif 18).

14° La Cour déclare ne pas pouvoir accueillir cet argument. L'article 85 doit être *interprété* comme visant un tel accord, dès lors qu'il a été *négocié et conclu par des*

*personnes qui, bien que nommées par l'autorité publique, avaient fait l'objet, à l'exception des deux nommées directement par le ministre, des propositions de désignation par les organisations professionnelles directement concernées et qui, par suite devaient être regardées, en fait, comme représentant ces organisations lors de la négociation et de la conclusion de cet accord* (Motif 19).

15° La Cour estime qu'un accord conclu par *deux groupements des opérateurs économiques* tels que les deux « familles » des viticulteurs et des négociants, doit être considéré comme un accord entre entreprises ou associations d'entreprises. La circonstance que ces *groupements se réunissent au sein d'un organisme* comme le BNIC n'a pas pour effet de soustraire leur accord à l'application de l'article 85 du Traité (Motif 20).

16° Le BNIC prétend, par ailleurs, que les accords signés dans son sein n'ont pas d'effets obligatoires et que son rôle est purement consultatif à l'égard des autorités publiques centrales qui, seules, peuvent rendre lesdits accords obligatoires au moyen d'arrêtés ministériels (Motif 21).

17° La Cour répond à ces allégations du BNIC qu'aux fins de l'application de l'article 85, paragraphe 1, la prise en considération des effets concrets d'un accord est superflue, dès lors que celui-ci a pour objet de restreindre, empêcher ou fausser le jeu de la concurrence. Or, par sa nature même, un accord fixant un prix minimum pour un produit et transmis à l'autorité publique en vue de faire entériner ce prix minimum, aux fins de le rendre obligatoire pour l'ensemble des opérateurs économiques intervenant sur le marché en cause, a pour objet de fausser le jeu de la concurrence sur ce marché (Motif 22).

18° Quant à l'intervention d'un acte de l'autorité, destiné à conférer un effet obligatoire à cet accord vis-à-vis de l'ensemble des opérateurs économiques concernés, même s'ils ne sont pas parties à l'accord, elle ne saurait soustraire celui-ci à l'application de l'article 85, paragraphe 1 comme l'ont souligné à juste titre la défenderesse au principal et la Commission (Motif 23).

19° La circonstance que le président ou le directeur d'un organisme dans le cadre duquel est conclu un accord ayant pour objet d'empêcher le libre jeu de la concurrence, appose sans que cela soit prévu par la loi nationale, sa signature au bas de cet accord, est sans incidence sur l'applicabilité à cet accord des dispositions de l'article 85, paragraphe 1<sup>er</sup> du Traité (Motif 25).

#### Sur la deuxième question.

20° Aux termes de la deuxième question, la juridiction nationale demande si la fixation des prix minima d'achat d'eaux-de-vie doit être considérée comme une *pratique concertée* au sens de l'article 85. La Cour estime que la réponse apportée à la première question rend inutile une réponse à la deuxième question (Motif 27).

#### Sur la troisième question.

21° Le problème posé par la troisième question concerne essentiellement la fixation des prix de l'eau-de-vie utilisée dans la fabrication du cognac, c'est-à-dire d'un produit semi-fini qui n'est normalement pas expédié hors de la région de Cognac. La juridiction nationale pose, en substance, la question de savoir si la fixation d'un prix minimum d'achat pour un tel produit est susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres et

a pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence, compte tenu de ce que le produit fini, le cognac, bénéficie d'une appellation d'origine (Motif 28).

22° La Cour répond que tout accord ayant pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence par la fixation des prix minima d'achat d'un produit semi-fini, est susceptible d'affecter le commerce intracommunautaire, même si ce produit semi-fini ne fait pas lui-même l'objet d'un commerce entre les Etats membres, lorsqu'un tel produit constitue la matière première d'un autre produit commercialisé ailleurs dans la Communauté. Le fait que le produit fini bénéficie d'une appellation d'origine est sans pertinence (Motif 29).

*Le dispositif de l'arrêt du 30 janvier 1985.* Pour les motifs ci-dessus indiqués la Cour a dit pour droit :

« 1. L'article 85, paragraphe 1°, du Traité doit être interprété en ce sens qu'entre dans son champ d'application un accord interprofessionnel de fixation d'un prix minimum d'un produit comme les eaux-de-vie de cognac, conclu par deux groupements d'opérateurs économiques, dans le cadre et selon la procédure d'un organisme tel que le BNIC ».

« 2. La fixation d'un prix minimum d'achat pour un produit semi-fini est susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres lorsque ce produit constitue la matière première d'un autre produit qui est commercialisé ailleurs dans la Communauté, sans égard au fait que ce produit fini bénéficie d'une appellation d'origine ».

d) *Observations sur l'arrêt du 30 janvier 1985.* A notre avis, les réponses données par la Cour de justice aux questions préjudicielles du Tribunal de grande instance de Saintes sont erronées et révèlent une ignorance totale du droit administratif français par les juges de Luxembourg.

En effet, les notions d'« entreprises » et d'« associations d'entreprises » figurant à l'article 85, n° 1 du Traité CEE ne sont définies nulle part, ni dans le Traité, ni dans le droit dérivé issu du Traité.

L'absence d'une définition communautaire de ces notions, ne peut s'expliquer que par la volonté des rédacteurs du Traité de se référer au droit national dont relèvent les entités juridiques concernées, pour définir les concepts d'entreprise et d'association d'entreprises.

Or, en droit français, il ne fait aucun doute que le BNIC n'est ni une entreprise, ni une association d'entreprises.

Il s'agit d'un organisme de droit public, créé par arrêté ministériel, financé par des taxes parafiscales et pourvu d'un Commissaire du gouvernement. Tous ses membres sont nommés par arrêtés ministériels. Le but du BNIC est de régler les marchés du cognac, de l'armagnac et du champagne. Il est évident qu'un tel organisme de droit public, ne peut, en aucun cas, être considéré comme une entreprise ou une association d'entreprises.

Quant aux deux « familles » existant dans le cadre du BNIC, il s'agit de simples organes internes de cet organisme. Les « familles » n'ont pas la personnalité juridique et ne peuvent donc pas conclure des « accords » au sens de l'article 85 du Traité CEE. Leurs membres ne sont pas mandatés par les opérateurs économiques, mais sont nommés par le ministre. Les soi-disant « accords » entre les « familles » sont de simples consensus internes, qui n'acquiescent force obligatoire qu'en vertu de l'arrêté ministériel qui les entérine.

Quant à l'opérateur économique qui se voit imposer un prix minimum d'achat en vertu d'un arrêté ministériel d'extension, il est évident qu'on chercherait en vain la moindre trace d'un accord auquel cet opérateur aurait participé ou adhéré.

En appliquant l'article 85 du Traité CEE à des réglementations relevant du droit administratif français, la Cour nous semble avoir dénaturé et interprété de manière erronée ce texte.

Nous semble également erroné le deuxième alinéa du dispositif, qui est le résultat d'une confusion regrettable entre les « produits » et les « accords concernant les produits ».

L'article 85 ne vise pas des « produits » mais des « accords ». Or les accords qui ont pour objet les produits semi-finis sont entièrement distincts des accords ayant pour objet les produits finis. Les parties contractantes des deux groupes d'accords ne sont pas les mêmes.

Il ne nous paraît pas possible d'appliquer l'article 85 à des accords concernant les produits semi-finis, au motif que les accords concernant les produits finis, intervenant entre d'autres opérateurs économiques, affectent le commerce intracommunautaire.

25. *L'arrêt du 11 juillet 1985, S.A. Saint-Herblain Distribution, Centre Distributeur Leclerc, à Saint-Herblain, S.A. Paris Distribution, Centre Distributeur Leclerc, à Nantes et Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc contre Syndicat des Libraires de Loire-Océan, affaire 299/83, inédit.*

a) *Faits et procédure.* Le Tribunal de grande instance de Nantes a été saisi par le Syndicat des Libraires de Loire-Océan d'une demande visant à enjoindre aux sociétés Saint-Herblain Distribution et Paris Distribution de cesser de pratiquer un prix de vente pour les livres inférieur à celui fixé par la loi française n° 81/766 du 10 août 1981 relative au prix du livre, précisée par le décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981. Les défenderesses ont appelé en intervention et déclaration de jugement commun l'Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc.

Par jugement du 22 novembre 1983, le Tribunal de grande instance de Nantes a posé à la Cour de justice la question préjudicielle suivante :

« Les articles 3, f et 5 du Traité CEE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils interdisent l'institution dans un Etat membre, par voie législative ou réglementaire, pour les livres édités dans cet Etat membre et pour ceux qui y sont importés, notamment des autres Etats membres, d'un système qui oblige les détaillants à vendre les livres au prix fixé par l'éditeur ou l'importateur sans pouvoir appliquer à ce prix un abattement supérieur à 5 % ?

Devant la Cour des observations écrites ont été présentées par les parties du litige au principal, par le Gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes.

L'avocat général M. C.O. Lenz a été entendu en ses conclusions à l'audience du 4 juillet 1985 et la Cour a rendu son arrêt le 11 juillet 1985.

b) *Les motifs de l'arrêt du 11 juillet 1985.* Dans ses motifs la Cour constate qu'une question préjudicielle avait été posée dans les mêmes termes par la Cour d'appel de Poitiers, dans le cadre d'un litige similaire.



Cette question a fait l'objet de l'arrêt de la Cour du 10 janvier 1985, Association des Centres Distributeurs Leclerc et Thouars Distributeurs, affaire 229/83, inédit (Motif 6).

Informé de cet arrêt, le Tribunal de grande instance de Nantes a fait savoir à la Cour qu'il maintenait sa demande de décision préjudicielle (Motif 7).

L'examen de l'affaire n'a fait apparaître, de l'avis de la Cour, aucun élément nouveau par rapport à l'affaire 229/83. Dans ces conditions, la Cour estime qu'il suffit de renvoyer à la motivation de son arrêt du 10 janvier 1985, dont un exemplaire est joint à l'arrêt du 11 juillet 1985 (Motif 8).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 11 juillet 1985.* La teneur de ce dispositif est identique à celle du dispositif de l'arrêt du 10 janvier 1985 (voir *supra* n° 22 c). Il paraît inutile de le reproduire une deuxième fois.

d) *Observations sur l'arrêt du 11 juillet 1985.* Cet arrêt ne faisant que confirmer l'arrêt antérieur du 10 janvier 1985, il comporte les mêmes observations que ce dernier (voir n° 22, d, *supra*).

Il convient cependant de faire observer que la Cour accentue sa tendance de conférer un caractère réglementaire à ses arrêts. Le fait de renvoyer à la motivation d'une décision antérieure et de joindre à son nouvel arrêt copie du précédent constitue un comportement judiciaire inhabituel. Les membres de la Cour de Luxembourg prendront-ils un jour conscience du fait qu'ils sont des juges appelés à statuer sur des cas d'espèce, et qu'ils ne doivent pas s'arroger des compétences législatives ou réglementaires ?

26. *L'arrêt du 25 septembre 1985, Procureur de la République contre Christian Gratiot, affaire 11/84, inédit.*

a) *Faits et procédure.* Des poursuites pénales ont été dirigées contre M. Christian Gratiot, président-directeur général de la S.A. Conflans-Distribution, qui exploite des centres de distribution comportant des stations d'essence. M. Gratiot était prévenu, entre autres, d'avoir offert à la vente des carburants à des prix inférieurs aux prix minima fixés par la réglementation applicable en janvier et juillet 1983 (Motif 2).

Le prévenu au principal n'a pas contesté la matérialité des faits qui lui étaient reprochés, mais il a sollicité sa relaxe en soutenant que les prix minima basés sur l'arrêt ministériel n° 82-13/A du 29 avril 1983 relatif au prix de vente au détail des carburants étaient entachés d'illégalité, car ils se trouvaient en contradiction avec le droit communautaire (Motif 3).

Dans ces conditions, le Tribunal de grande instance de Briey a posé à la Cour de justice les deux questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 3 f et 5 du Traité du 25 mars 1957 ayant institué la CEE, doivent-ils être interprétés en ce qu'ils interdisent l'institution dans un Etat membre par voie législative ou réglementaire de prix minima imposés à la vente du supercarburant et de l'essence ? ».

« 2. La détermination de tels prix minima peuvent-ils constituer une restriction quantitative à l'importation ou une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du Traité ? ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 11/84)*

Malgré des différences sensibles dans le libellé des questions préjudicielles, la Cour déclare qu'elle a déjà examiné les mêmes questions dans son arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, affaire 251-83), à l'occasion d'un litige relatif à l'application de la même réglementation nationale (Motif 6).

L'affaire 11/84 ne faisant apparaître aucun élément nouveau, il y a lieu de renvoyer, pour les réponses à donner au Tribunal de grande instance de Briey, au texte de l'arrêt du 29 janvier 1985, dont une copie est jointe à celui du 25 septembre 1985 (Motif 7).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 11/84).* Ce dispositif est identique à celui de l'arrêt du 29 janvier 1985, affaire 251/83 (voir n° 23 *supra*).

d) *Observations sur l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 11/84).* La manière de procéder de la Cour de justice dans l'affaire Procureur de la République contre Christian Gratiot est très critiquable. Les magistrats de Luxembourg ont oublié, une fois de plus, qu'ils sont des juges appelés à statuer sur des cas d'espèce et qu'il leur est interdit d'édicter des règlements de portée générale. La Cour aurait dû procéder à un nouvel examen des éléments de l'affaire et formuler dans son arrêt une motivation complète, au lieu de se référer simplement à un arrêt antérieur, dont les effets ne s'étendent pas au-delà de l'affaire précédemment jugée. Par ailleurs, le fait d'envoyer aux juges du renvoi une copie de l'arrêt du 29 janvier 1985 est un geste dépourvu de courtoisie, car il fait supposer que ces derniers ne connaissent pas la jurisprudence de la Cour.

27. *L'arrêt du 25 septembre 1985, Procureur de la République contre Claude Chabaud et Jean-Louis Rémy. Affaires jointes 79 et 80/84, inédit.*

a) *Faits et procédure.* Des poursuites pénales ont été dirigées, devant le Tribunal de grande instance de Verdun-sur-Meuse, contre deux directeurs de centres de distribution comportant des stations d'essence, MM. Chabaud et Rémy, prévenus d'avoir vendu des carburants à des prix inférieurs au prix minimum fixé par la réglementation française, applicable en mai, juin et juillet 1983 (Motif 2).

Les prévenus au principal ont soutenu que l'article 4 de l'arrêt ministériel n° 82-13/A du 29 avril 1982, relatif au prix de vente au détail des carburants, sur lequel le prix minimum en cause était basé, était contraire au droit communautaire, en particulier aux articles 3, f ; 5 et 30 du Traité CEE (Motif 3).

Dans ces conditions, la juridiction nationale a estimé nécessaire de poser à la Cour de justice la question de savoir :

« si l'arrêté du 29 avril 1982 du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre délégué de l'Energie du Gouvernement de la République française interdisant la vente en France de l'essence et du supercarburant à un prix inférieur à celui périodiquement fixé par décision ministérielle est en conformité ou contraire aux dispositions des articles, 3, 5 et 30 du Traité de Rome du 25 mars 1957 ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaires jointes 79 et 80/84).* Dans ses motifs, la Cour dé-

clare qu'elle a déjà examiné la même question dans son arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, affaire 231/83), à l'occasion d'un litige relatif à l'application de la même réglementation nationale (Motif 5).

Les affaires jointes 79 et 80/84 n'ayant fait apparaître aucun élément nouveau, la Cour estime qu'il y a lieu de renvoyer, pour la réponse à donner au Tribunal de grande instance de Verdun-sur-Meuse au texte de l'arrêt du 29 janvier 1985, dont une copie est jointe à celui du 25 septembre 1985 (Motif 7).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaires jointes 79 et 80/84)*. Ce dispositif est identique à celui de l'arrêt du 29 janvier 1985, affaire 251/83 (voir n° 23 *supra*).

d) *Observations sur l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaires jointes 79 et 80/84)*. Cet arrêt comporte les mêmes observations que celui prononcé le même jour dans l'affaire 11/84 (voir n° 26 *supra*).

28. *L'arrêt du 25 septembre 1985, Procureur de la République, Syndicat national des gérants libres (SNGL), Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation automobile (CSNRA), Bernard Thomas, Jacques Bruneau, Michel Le Breton, Pierre Parent, Gérard Guillemain, Guy Loiselier et Edouard Szelag contre Marie-Hélène Héricote, épouse Ferey et la Société ERG Carburants, affaire 215/84, inédit.*

a) *Faits et procédure*. Des poursuites pénales ont été engagées contre Mme Marie-Hélène Héricote, dans sa qualité de président-directeur général de la S.A. ERG Carburants, devant le Tribunal de grande instance de Versailles, pour avoir offert à la vente des carburants à des prix inférieurs aux prix fixés par la réglementation française applicable en août et en septembre 1983 (Motif 2).

La prévenue au principal n'a pas contesté la matérialité des faits qui lui sont reprochés, mais elle a sollicité sa relaxe en soutenant que les prix minima qu'elle n'a pas respectés étaient basés sur les arrêtés ministériels n° 82-13A du 29 avril 1982 et n° 83-58/A du 9 novembre 1983, relatifs aux prix de vente au détail des carburants, dont les dispositions se trouvent en contradiction avec le droit communautaire (Motif 3).

Dans ces conditions, la juridiction nationale a estimé nécessaire de poser à la Cour de justice la question de savoir :

« si les articles 3 f, 5, 30, 85 et 86 du Traité CEE du 25 mars 1957, doivent être interprétés en ce sens qu'ils prohibent l'institution par un Etat membre d'un système législatif ou réglementaire de prix minimum imposé pour la vente au détail de l'essence et du supercarburant ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 215/84)*. Dans ses motifs, la Cour constate que les questions relatives à l'interprétation des articles 3 f, 5, 30, 85 et 86 du Traité ont déjà fait l'objet d'un examen dans l'arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, 231/83, voir n° 23 *supra*). Le régime de prix en cause dans l'affaire 215/84 est le même que celui ayant donné lieu à l'affaire 231/83, à la différence près que l'arrêté ministériel n° 83/58/A du 9 novembre 1983, applicable à une partie de l'affaire 215/84, a augmenté, pour l'essence et le supercarburant, les marges de réduction sur les prix limites de vente au détail fixés en vertu de la réglementation en vigueur. Toutefois, du point de vue du droit communau-

taire, cet élément n'est pas de nature à poser des problèmes différents de ceux résolus par l'arrêt du 29 janvier 1985 (Motif 5).

L'affaire 215/84 n'ayant fait apparaître aucun élément nouveau, il y a lieu de renvoyer, pour la réponse à donner au Tribunal de grande instance de Versailles au texte de l'arrêt du 29 janvier 1985 dont une copie est jointe à celui du 25 septembre 1985 (Motif 7).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 215/84)*. Le dispositif est identique à celui du 29 janvier 1985, affaire 251/83 (voir n° 23 *supra*).

d) *Observations sur l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 215/84)*. Cet arrêt donne lieu aux mêmes observations que celui prononcé le même jour dans l'affaire 11/84 (voir n° 26 *supra*).

29. *L'arrêt du 25 septembre 1985, Procureur de la République contre Michel Leclerc, Sarl DRGM et Sarl Staser, affaire 34/84, inédit.*

a) *Faits et procédure*. Des poursuites pénales ont été engagées, devant le Tribunal de grande instance de Nanterre, contre M. Michel Leclerc, dans sa qualité de gérant de deux sociétés exploitant des stations d'essence. M. Leclerc était prévenu, entre autres, d'avoir pratiqué des prix illicites en offrant la vente des carburants à des rabais sur le prix limite de vente au consommateur, supérieurs aux rabais autorisés par la réglementation française applicable en septembre et en octobre 1980 (Motif 2).

Le prévenu au principal a soutenu que la réglementation française en cause, à savoir les arrêtés ministériels n° 78-101P du 5 octobre 1978, relatif à la publicité des prix et conditions de vente de l'essence auto et du supercarburant, et n° 78-123/P du 29 décembre 1978, relatif aux prix de certains produits pétroliers finis, était incompatible avec le droit communautaire (Motif 3).

C'est dans ces conditions que la juridiction nationale a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Si les articles 3 f et 5 alinéa 2 du Traité CEE qui prévoient, le premier : « l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun », le second que « (les Etats membres) s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du Traité », doivent être interprétés en ce sens qu'ils rendent inapplicable la réglementation d'un Etat membre imposant par voie législative ou réglementaire des prix minimaux ou plus précisément des rabais minimaux ? »

« 2. En cas de réponse positive à cette première question, si l'on doit considérer qu'une telle réglementation nationale peut, pour ce qui concerne les produits pétroliers, bénéficier des dispositions de l'article 36 dudit Traité comme répondant à un impératif d'ordre public ? ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 34/84)*. La Cour commence par rappeler, dans ses motifs, que la première question préjudicielle, relative à l'interprétation des articles 3 f et 5 du Traité, a déjà fait l'objet d'un examen par la Cour dans son arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, affaire 231/83). A cette occasion, la Cour a été amenée à étendre son examen aux dispositions assurant la mise en œuvre des principes énoncés aux articles 2 et 3 du Traité, notamment dans le do-



maine de la libre circulation des marchandises. En particulier, elle a procédé nécessairement à une interprétation de l'article 30 du Traité, dont l'examen précède à celui de l'article 36 visé par la deuxième question (Motif 5).

Cependant la Cour constate que la réglementation nationale mise en cause dans l'affaire 34/84 n'est pas la même que celle qui a donné lieu à l'affaire 231/83. L'arrêté ministériel 78-123P se distingue de cette dernière notamment en ce qui concerne la fixation du prix de reprise en raffinerie. A l'instar du régime en cause dans l'affaire 231/83, ce prix sert de base au calcul du prix limite de vente au consommateur, lequel détermine à son tour le prix minimum de vente au détail en fonction des rabais prévus par l'arrêté ministériel 78-101P. Selon l'article 2 de l'arrêté 78-123P, le prix autorisé pour la reprise en raffinerie est fixé à un montant déterminé sans indication de son mode de calcul. Au regard de l'application du droit communautaire, cette particularité n'est pas de nature à poser des problèmes différents de ceux résolus par l'arrêt précité du 29 janvier 1985 (Motif 6).

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 30 du Traité, la motivation de l'arrêt du 29 janvier 1985 est fondée sur la considération qu'un prix minimum fixé à un montant déterminé, tout en s'appliquant indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, est susceptible de défavoriser l'écoulement de ces derniers dans la mesure où il neutralise l'avantage concurrentiel résultant de prix de revient inférieurs en empêchant que ceux-ci se répercutent sur le prix de vente au consommateur. Or, tel est également le cas d'un prix minimum déterminé à partir d'un prix de reprise fixé à un montant déterminé, et notamment lorsque ce prix de reprise est fixé sur la base des prix et frais des producteurs nationaux (Motif 7).

Il en résulte que l'article 30 s'oppose à une réglementation nationale prévoyant la fixation par les autorités nationales d'un prix minimum pour la vente au détail des carburants, lorsque ce prix minimum est déterminé à partir d'un prix de reprise en raffinerie fixé à un montant déterminé, notamment sur la base des prix et frais des producteurs nationaux, et neutralise ainsi l'avantage concurrentiel pouvant résulter de prix de revient inférieurs des produits importés en empêchant que ceux-ci se répercutent sur le prix de vente au consommateur (Motif 8).

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 36 du Traité, l'arrêt précité du 29 janvier 1985 a considéré qu'une législation imposant un prix minimum en matière de carburants ne peut être censée répondre à un objectif d'ordre public au sens de cette disposition (Motif 9).

L'affaire 34/84 ne faisant apparaître d'autres éléments nouveaux, il y a lieu de renvoyer par ailleurs aux considérations qui ont conduit à l'arrêt précité du 29 janvier 1985, dont une copie est jointe à l'arrêt concernant l'affaire 34/84.

c) *Le dispositif de l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 34/84)*. Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour a répondu comme suit aux questions préjudicielles posées par le Tribunal de grande instance de Nanterre :

« 1. Les articles 3 f et 5 du Traité ne s'opposent pas à une réglementation nationale prévoyant la fixation par les autorités nationales d'un prix minimum pour la vente au détail des carburants ».

« 2. L'article 30 du Traité s'oppose à une telle réglementation lorsque le prix minimum est déterminé à partir d'un prix de reprise en raffinerie fixé à un montant déterminé, notamment sur la base des prix et frais des producteurs nationaux, et neutralise ainsi l'avantage concurrentiel pouvant résulter de prix de revient inférieurs des produits importés en empêchant que ceux-ci se répercutent sur le prix de vente au consommateur ».

« 3. Une législation imposant un prix minimum en matière de carburants ne peut pas être censée répondre à un objectif d'ordre public au sens de l'article 36 du Traité ».

d) *Observations sur l'arrêt du 25 septembre 1985 (affaire 34/84)*. Les deux premiers alinéas du dispositif reproduisent, en substance, le dispositif de l'arrêt du 29 janvier 1985, rendu dans l'affaire 231/83. Le deuxième alinéa est cependant plus explicite, car il se réfère à la neutralisation de l'avantage concurrentiel pouvant résulter de prix de revient inférieurs des produits importés en empêchant que ceux-ci se répercutent sur le prix de vente au consommateur. Le passage ajouté est bien venu, car il rend le dispositif plus clair.

En ce qui concerne le troisième alinéa du dispositif, la Cour affirme que la question de l'applicabilité de l'article 36 du Traité aurait été tranchée par l'arrêt du 29 janvier 1985. Or le dispositif de ce dernier arrêt ne fait aucune mention de l'article 36, pour la bonne raison que la juridiction du renvoi n'avait pas demandé à la Cour d'interpréter ce texte.

Il est vrai que lors des débats devant la Cour, dans l'affaire 231/83, le Gouvernement français avait invoqué l'article 36 du Traité en se référant aux troubles à l'ordre public et à la sécurité publique susceptibles d'être provoqués par une concurrence illimitée résultant de la suppression du prix minimum. La Cour a rejeté l'argumentation du Gouvernement français.

Toutefois, ainsi qu'il vient d'être précisé, ce rejet ne s'est pas manifesté dans le dispositif de l'arrêt du 29 janvier 1985. L'arrêt prononcé le 25 septembre 1985, dans l'affaire 34/84, est donc le premier arrêt statuant sur l'inapplicabilité de l'article 36 du Traité CEE.

30. L'arrêt du 25 septembre 1985, *S.A. Etablissements Piszko, J. Marcioni et Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation automobile contre S.A. Dammarie Distribution « Centre Leclerc », affaire 114/84, et contre S.A. Carrefour Supermarché, affaire 115/84, inédit*.

a) *Faits et procédure*. Deux litiges ont été engagés, devant le président du Tribunal de commerce de Melun entre la S.A. Etablissements Piszko, établie à Prigny, et M. Marcioni, garagiste à Prigny, ainsi que la Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation automobile, d'une part, et deux sociétés exploitant des centres de distribution, à savoir : la S.A. Dammarie Distribution « Centre Leclerc » et la S.A. Carrefour Supermarché, d'autre part.

Les requérants au principal ont demandé au Tribunal de commerce de Melun de prescrire, par ordonnance de référé, les mesures qui s'imposaient pour faire cesser un trouble manifestement illicite en interdisant aux deux sociétés défenderesses de proposer à la vente et de vendre des carburants avec des rabais illicites, aux prix inférieurs aux prix minima fixés par arrêté ministériel.

Les deux sociétés défenderesses n'ont pas nié avoir vendu, en février 1984, le supercarburant et l'essence à des prix inférieurs à ceux découlant de l'arrêté ministériel n° 83-58/A du 9 novembre 1983 relatif aux prix de vente au détail des carburants. Elles ont cependant fait valoir que cet arrêté était en contradiction avec le droit communautaire et partant illégal.

Dans l'affaire 114/84, la juridiction nationale a posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les articles 3 f et 5 du Traité du 25 mars 1957 ayant institué la CEE doivent-ils être interprétés en ce qu'ils interdisent l'institution dans un Etat membre, par voie législative ou réglementaire, des prix minima imposés pour la vente au détail à la pompe de l'essence ou du supercarburant ? »

Dans l'affaire 115/84, les questions préjudicielles étaient libellées de la manière suivante :

« 1. Face au principe fondamental de la libre concurrence édicté par l'article 3 du Traité de Rome, la pratique du prix minimum est-elle licite ?

« 2. En matière de carburant, une législation imposant un prix minimum peut-elle être comprise au sens de l'article 36 du Traité comme répondant à un impératif d'ordre public ? ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 25 septembre 1985, affaires 114/84 et 115/84.* La Cour constate que les questions relatives à l'interprétation des articles 3 f et 5 du Traité ont déjà fait l'objet d'un examen par la Cour dans son arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, affaire 231/83). A cette occasion la Cour a été amenée à étendre son examen aux dispositions assurant la mise en œuvre des principes énoncés aux articles 2 et 3 du Traité, notamment dans le domaine de la libre circulation des marchandises. En particulier, elle a procédé à une interprétation de l'article 30 du Traité, dont l'examen précède nécessairement à celui de l'article 36 visé par la deuxième question dans l'affaire 115/84 (Motif 6).

Le régime de prix en cause dans les affaires 114 et 115/84 est le même que celui ayant donné lieu à l'affaire 231/83, à la différence près que l'arrêté ministériel n° 83-58/A du 9 novembre 1983, applicable aux deux affaires susmentionnées a augmenté, pour l'essence et le supercarburant, les marges de réduction sur les prix limites de vente au détail fixés en application de la réglementation en vigueur. Toutefois, au regard de l'application du droit communautaire, cet élément n'est pas de nature à poser des problèmes différents de ceux résolus par l'arrêt précité du 29 janvier 1985 (Motif 7).

En conséquence, il convient de répondre au Tribunal de commerce de Melun dans le sens du dispositif de l'arrêt du 29 janvier 1985 (Motif 8).

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 36 du Traité, le même arrêt du 29 janvier 1985 a considéré qu'une législation nationale imposant un prix minimum en matière de carburants ne peut pas être censée répondre à un objectif d'ordre public au sens de cette disposition (Motif 9).

Les affaires 114/84 et 115/84 n'ayant fait apparaître aucun élément nouveau, il y a lieu de renvoyer le Tribunal de Melun au texte de l'arrêt du 29 janvier 1985, dont une copie est jointe à l'arrêt du 25 septembre 1985.

c) *Le dispositif de l'arrêt du 25 septembre 1985, affaires 114 et 115/84.* Le dispositif comprend trois alinéas.

Le premier est une reproduction du premier alinéa de l'arrêt du 29 janvier 1985, avec la seule différence que la référence aux articles 85 et 86 du Traité CEE, qui y figurait, a été remplacée par celle à l'article 5 du Traité.

Le deuxième alinéa est une reproduction fidèle du deuxième alinéa du dispositif de l'arrêt du 29 janvier 1985.

Le troisième alinéa est une reproduction fidèle du troisième alinéa de l'arrêt rendu par la Cour le même jour du 25 septembre 1984 dans l'affaire 34/84 (voir n° 29 *supra*).

31. *L'arrêt du 25 septembre 1985, Procureur de la République à Saint-Nazaire et Direction interdépartementale de la concurrence et de la consommation contre Jacques Binet, Roland Rigault et Yvonne Jan, épouse Joly, affaire 149/84, inédit.*

a) *Faits et procédure.* Des poursuites pénales ont été dirigées contre trois personnes prévenues de s'être, entre autres, livrées à des pratiques de prix illicites en offrant à la vente du supercarburant et de l'essence à des prix inférieurs au prix minimum fixé mensuellement sur la base des arrêtés ministériels n°s 82-10/A, 82-11/A, 82-12/A et 82-13/A du 29 avril 1982.

Le Tribunal correctionnel de Saint-Nazaire avait relaxé les trois prévenus des fins des poursuites exercées contre eux, mais le Ministère public a fait appel contre ces jugements.

La Cour d'appel de Rennes, après avoir analysé le régime de prix minima pour carburants, tel qu'institué par les arrêtés ministériels précités, a considéré que toute baisse au niveau des prix d'approvisionnement sur les marchés des autres Etats membres de la Communauté ne paraissait pouvoir être répercutée au niveau des prix de vente au détail que dans la limite autorisée par le Gouvernement. Dans ces conditions, le problème se poserait de savoir si un tel régime est compatible avec le droit communautaire.

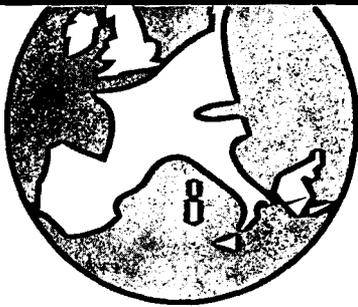
Pour résoudre ce problème, la Cour d'appel de Rennes a posé à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 3, 5 et 30 du Traité instituant la Communauté économique européenne sont-ils compatibles avec l'institution par l'un des Etats-membres d'une réglementation imposant des rabais.

« 2. L'article 36 dudit Traité permet-il à un Etat membre d'instituer une telle réglementation concernant la production, la distribution et la consommation de carburants, pour des impératifs d'ordre public ? ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 25 septembre 1985, affaire 149/84.* Dans son arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, affaire 231/83, voir n° 23 *supra*), la Cour a déjà examiné les mêmes questions qui étaient soulevées dans le cadre d'un litige relatif à l'application de la même réglementation nationale (Motif 5).

Le même arrêt a considéré qu'une législation imposant un prix minimum en matière de carburants ne pouvait être censée répondre à un objectif d'ordre public, au sens de l'article 36 du Traité (Motif 7).



c) *Le dispositif de l'arrêt du 25 septembre 1985, affaire 149/84.* Ce dispositif est identique à celui de l'arrêt rendu, le même jour, par la Cour dans les affaires 114 et 115/84 (voir n° 30 *supra*).

32. *L'arrêt du 25 septembre 1985, Procureur de la République contre Jean-Pierre Goutier, affaire 201/84, inédit.*

a) *Faits et procédure.* Une poursuite pénale a été dirigée contre M. Jean-Pierre Goutier, dans sa qualité de responsable du supermarché Leclerc d'Olivet, qui exploite une station d'essence. M. Goutier était prévenu d'avoir pratiqué sur les prix limites de vente au détail des carburants en vigueur, des rabais dépassant les rabais maximaux fixés par la réglementation française applicable en mai 1984 (Motif 2).

Le prévenu au principal n'a pas contesté la matérialité des faits qui lui étaient reprochés, mais il a sollicité sa relaxe en soutenant que les rabais maximaux qu'il n'avait pas respectés étaient basés sur l'arrêté ministériel n° 83-58/A du 9 novembre 1983, relatif aux prix de vente au détail de carburants, mais que cette réglementation était incompatible avec le droit communautaire, en particulier avec les articles 3 f, 5 et 30 du Traité CEE et qu'elle n'était pas justifiée par aucun des motifs visés à l'article 36 du Traité.

C'est dans ces conditions que le Tribunal de grande instance d'Orléans a estimé nécessaire de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« Les articles 3 f et 5 du Traité du 25 mars 1957 ayant institué la Communauté économique européenne doivent-ils être interprétés en ce qu'ils interdisent l'institution dans un Etat membre par voie législative ou réglementaire de prix minima imposés à la vente du supercarburant et de l'essence ? ».

« La détermination de tels prix minima peut-elle constituer une restriction quantitative à l'importation ou une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du Traité et être comprise au sens de l'article 36 du Traité comme répondant à un impératif d'ordre public ? ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 25 septembre 1985, affaire 201/84.* La Cour déclare que les questions relatives à l'interprétation des articles 3 f, 5 et 30 du Traité ont déjà fait l'objet d'un examen dans son arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, affaire 231/83, voir n° 23 *supra*). Le régime de prix en cause au principal est le même que celui ayant donné lieu à l'affaire 231/83, à la différence que l'arrêté ministériel n° 85-58/A du 9 novembre 1983, applicable aux faits de l'affaire 201/84, a augmenté pour l'essence et le supercarburant, les marges de réduction sur les prix limites de vente au détail. Toutefois, au regard du droit communautaire, cette modification n'est pas de nature à poser des problèmes différents de ceux résolus par l'arrêt précité du 27 janvier 1985 (Motif 5).

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 36 du Traité, le même arrêt a précisé qu'une législation imposant un prix minimum en matière de carburant ne peut être censée répondre à un objectif d'ordre public au sens de cette disposition (Motif 7).

L'affaire 201/84 n'ayant fait apparaître aucun élément nouveau, il y a lieu de renvoyer, pour les réponses à donner au Tribunal de grande instance d'Orléans au texte de l'arrêt précité du 29 janvier 1985, dont une copie est jointe à celui du 25 septembre 1985.

c) *Le dispositif de l'arrêt du 25 septembre 1985, affaire 201/84.* Ce dispositif comprend trois alinéas en tous points identiques à ceux du dispositif des arrêts rendus le même jour, par la Cour, dans les affaires 114, 115 et 149/84 (voir nos 30 et 31 *supra*).

33. *L'arrêt du 25 septembre 1985, Procureur de la République contre Bernard Girault et la Société Samu-Auchan, civilement responsable, affaire 202/84, inédit.*

a) *Faits et procédure.* Une poursuite pénale a été dirigée contre M. Bernard Girault, qui était prévenu d'avoir pratiqué des prix illicites en vendant de l'essence à des prix inférieurs aux prix minima fixés par la réglementation française applicable en décembre 1983. Le prévenu au principal n'a pas contesté la matérialité des faits qui lui étaient reprochés, mais il a sollicité la relaxe en soutenant que les prix minima qu'il n'avait pas respectés étaient basés sur les arrêtés ministériels des 29 avril 1982 et 9 novembre 1983, relatifs au régime des prix des produits pétroliers, et que ces réglementations étaient contraires au droit communautaire, en particulier à l'article 30 du Traité, et qu'elles n'étaient justifiées par aucun des motifs visés à l'article 36 du Traité.

Dans ces conditions, le Tribunal de grande instance d'Avignon a estimé nécessaire de poser à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes :

« 1. La fixation d'un prix de vente au détail minimum des carburants sur le marché intérieur français peut-elle être, au regard du droit communautaire et notamment de l'article 30 du Traité de Rome, considéré comme une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative des importations ? »

« 2. Au sens de l'article 36 du Traité de Rome, les arguments développés par l'Administration de la concurrence et de la consommation aux pages 13, 14 et 15 de son mémoire notamment le souci de défendre au plan interne les intérêts des consommateurs en préservant une saine concurrence sur le territoire national aux fins d'assurer la survie des petits revendeurs face aux groupes, constituent-ils des raisons d'ordre public ou de sécurité politique ? ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 25 septembre 1985, affaire 202/84.* La Cour constate que la question de l'interprétation de l'article 30 du Traité a déjà fait l'objet d'un examen dans l'arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, affaire n° 231/83, voir n° 23 *supra*). Le régime de prix en cause au principal est le même que celui qui a donné lieu à l'arrêt donné lieu à l'arrêt dans l'affaire 231/83, à la seule différence que l'arrêté ministériel n° 83-58/A du 9 novembre 1983, applicable aux faits de l'affaire 202/84, a augmenté, pour l'essence et le supercarburant, les marges de réduction sur les prix limites de vente au détail fixés en application de l'arrêté ministériel n° 82-10/A. Toutefois, au regard de l'application du droit communautaire, cette différence n'est pas de nature à poser des problèmes différents de ceux résolus par l'arrêt précité du 29 janvier 1985 (Motif 5).

Quant à l'interprétation de l'article 36 du Traité, ledit arrêt a considéré qu'une législation imposant un prix minimum en matière de carburants ne peut pas être censée répondre à un objectif d'ordre public au sens de cette disposition (Motif 7).

L'affaire 202/84 ne faisant apparaître aucun élément nouveau, il y a lieu de renvoyer, pour les réponses à

donner au Tribunal de grande instance d'Avignon, au texte de l'arrêt précité du 29 janvier, dont une copie est jointe à l'arrêt du 25 septembre 1985, affaire 202/84.

c) *Le dispositif de l'arrêt du 25 septembre 1985, affaire 202/84.* Le dispositif comprend deux alinéas qui sont identiques aux alinéas 2 et 3 des arrêts rendus par la Cour, le même jour du 25 septembre 1985, dans les affaires n° 114-115/84 et 149/84 (voir n° 30 et 31 *supra*).

34. *Observations générales sur les arrêts de la Cour du 25 septembre 1985.* L'insistance avec laquelle des juridictions françaises diverses ont soumis à la Cour des questions préjudicielles identiques ou très similaires à celles résolues par l'arrêt du 29 janvier 1985 (Cullet, affaire 231/83) paraît surprenante. Comme les arrêts du 25 septembre 1985 sont encore inédits et comme les textes ronéotés des arrêts, diffusés par la Cour, n'indiquent plus les arguments des parties, la seule explication possible de cette insistance inhabituelle serait celle que les juridictions françaises comptaient sur un revirement de la jurisprudence de la Cour. Non seulement ce revirement ne s'est pas produit, mais la Cour s'est refusé de procéder à un réexamen des problèmes juridiques évoqués et s'est contenté de faire parvenir aux juridictions des renvois des copies de son arrêt du 29 janvier 1985.

La manière de procéder de la Cour nous paraît devoir être catégoriquement désapprouvée. En effet, sortant de son rôle de juge, la Cour confère à son arrêt du 29 janvier 1985 un caractère réglementaire, d'application générale, que cet arrêt n'a certainement pas. Par ailleurs, le fait de transmettre aux juridictions des renvois copies de l'arrêt précité est un geste dépourvu de courtoisie car il suppose que ces juridictions ignoraient la jurisprudence de la Cour. Or, espérer un revirement, n'est pas ignorer l'existant.

Paris, décembre 1985

#### Addendum

35. *L'arrêt de la Cour du 6 février 1986, Procureur de la République et Directeur départemental de la concurrence et de la consommation contre 1. J. Chiron et autres et 2. M. Byrotheau et H. Vinclindeoir. Civilement responsables : S.A. Fontenay Distribution et S.A. Shedis Avenue, affaires 271 à 274/84 et 6 et 7/85.*

Le 6 février 1986, la Cour de justice a rendu un vingt-quatrième arrêt concernant des réglementations nationales de prix. Il s'agit d'un arrêt prononcé sur renvoi préjudiciel du Tribunal de grande instance de la Roche-sur-Yon, ayant pour objet l'interprétation des articles 3 f, 5 et 30 du Traité CEE. Comme dans ses arrêts similaires du 25 septembre 1985, concernant la réglementation française du prix des carburants, la Cour s'est refusée de procéder à un réexamen des questions soulevées, se bornant d'envoyer à la juridiction du renvoi copie de son arrêt du 29 janvier 1985.

36. *Les Communications de la Commission au Conseil concernant le prix des livres.* Notons, pour mémoire, les trois communications suivantes adressées par la Commission au Conseil des Communautés européennes :

1° La Communication du 22 mai 1985 « concernant l'établissement d'un système communautaire d'encadrement du prix des livres », Com.(85) 258 final 4.

2° La Communication du 27 novembre 1985 « sur l'action dans le domaine du livre », Com.(85) 681 final et

3° La Communication du 12 décembre 1985 « sur l'action dans le domaine du livre, Corrigendum », Com.(85) 681/2 final.

Il convient de noter que, dans sa communication du 27 novembre 1985, la Commission aboutit à la conclusion suivante :

« Dans ces conditions, la Commission estime préférable de surseoir à la formulation d'une proposition de directive d'encadrement communautaire du prix du livre qui, ne pouvant aller à l'encontre des principes généraux du Traité, ne saurait éviter de modifier l'un ou l'autre aspect des régimes existant »

Paris, le 12 mai 1986



Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes concernant les réglementations nationales de prix.

N°	Date de l'arrêt	Numéro de l'affaire et Recueil	Parties et juridiction de renvoi	Nature de la réglementation nationale en litige
1	23 janvier 1975	31/74 Rec. 1975, 47	Filippo Galli Pretore di Roma, VIII <sup>e</sup> chambre pénale	<i>Italie.</i> Le décret-loi n° 425 du 24 juillet 1973 oblige les grandes entreprises de production et de distribution à déposer des barèmes de prix et leurs variations. Le décret-loi n° 427 du 24 juillet 1973 fixe des <i>prix maxima</i> pour les biens de grande consommation. Incompatibilité avec les règlements communautaires 120/67 (marché de <i>céréales</i> ) et 136/66 (marché des <i>matières grasses</i> ).
2	26 février 1976	65/75 Rec. 1976, 291	Ricardo Tasca Pretore di Padova (procès pénal)	<i>Italie.</i> Le décret-loi n° 896 du 15 septembre 1947 punit la vente des marchandises à des prix supérieurs à ceux qui seraient fixés sur la base du dit décret-loi. Le provvedimento n° 28/74 du Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) a fixé, à partir du 1 <sup>er</sup> juillet 1974 des <i>prix maximaux à la consommation</i> pour certaines catégories de <i>sucre</i> . Incompatibilité avec le règlement communautaire 1009/67 (marché du sucre).
3	26 février 1976	88 à 90/75 Rec. 1976, 323	Société SADAM et autres contre Comité interministériel des prix et Ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (affaire 88 et 90/75) et Présidence du Conseil des Ministres et Ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (affaire 89/75) Tribunale amministrativo regionale del Lazio	<i>Italie.</i> Le provvedimento n° 9/1974 du 20 février 1974 du Comitato interministeriale dei prezzi a fixé les <i>prix maximaux à la consommation</i> pour certaines catégories de <i>sucre</i> de production indigène et étrangère, ainsi que la <i>rémunération maximale</i> pour le conditionnement du sucre présenté sous emballage ou en paquets. Incompatibilité avec le règlement communautaire 1009/67 sur l'organisation du marché du sucre.
4	16 novembre 1977	13/77 Rec. 1977, 2115	SA G.B.-Inno-B.M. contre Association des détaillants en tabac (ATAB) Cour de cassation de Belgique	<i>Belgique</i> <i>Prix fixe</i> pour la vente au consommateur de tabacs manufacturés, tant importés que fabriqués dans le pays, librement déterminé par le fabricant ou l'importateur (Article 58 de la loi belge du 3 juillet 1969 « Code de la taxe sur la valeur ajoutée »). Article 30 applicable si, compte tenu des entraves inhérentes aux méthodes de contrôle fiscal, le régime est apte à entraver les importations entre Etats membres.
5	24 janvier 1978	82/77 Rec. 1978, 25	Ministère public du Royaume des Pays-Bas contre Jacobus Philippus van Tiggele Gerechthof d'Amsterdam	Réglementation des <i>prix minimaux</i> à la vente au détail de boissons distillées, établie par la « Prijsverordening gedistilleerde dranken », arrêtée par la « Produktschap voor gedistilleerde dranken » le 17 décembre 1975. But de la réglementation : mettre fin à une concurrence excessive de prix, ruineuse pour beaucoup d'entreprises. En litige prix du « genièvre jeune » et du « vieux ». Incompatibilité avec l'article 30 du Traité, article 3 directive 70/50 du 22.12.1969 et arrêt Dassonville, affaire 8/74.
6	29 juin 1978	154/77 Rec. 1978, 1573	Procureur du Roi contre P. Dechmann Tribunal de première instance de Neufchâteau	Arrêté ministériel belge du 27 mars 1975, pris en vertu de la loi du 30 juillet 1971 sur la réglementation et les prix, fixant une <i>marge commerciale maximale</i> pour la vente au détail des <i>viandes porcines</i> . N'est pas contraire au règlement communautaire 121/67 portant organisation commune du marché de la viande de porc, pourvu que la marge soit fixée à un niveau qui n'entrave pas les échanges intracommunautaires.

Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes concernant les réglementations nationales (*suite*).

N°	Date de l'arrêt	Numéro de l'affaire et Recueil	Parties et juridiction de renvoi	Nature de la réglementation nationale en litige
7	12 juillet 1979	223/78 Rec. 1979, 2621	Procédure pénale contre Adriano Grosoli Pretore de Padoue	<i>Italie</i> Prix maximaux fixés autoritairement pour la vente à la consommation, en Italie, de viandes bovines congelées. La réglementation n'est pas incompatible avec l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, pourvu qu'elle ne mette pas en danger les objectifs et le fonctionnement de cette organisation, qui ne prévoit un régime communautaire de prix qu'aux stades de la production et du commerce de gros.
8	18 octobre 1979	5/79 Rec. 1979, 3203	Procureur général contre Hans Buys, Han Pesch, Yves Dullieux et Denkavit France Sarl Tribunal de grande instance de Rouen	<i>France</i> Blocage général des prix jusqu'au 31 décembre 1976 en vertu de l'arrêté n° 76-868 du 22 septembre 1976. Applicabilité du blocage aux produits d'allaitement pour veaux qui sont des produits laitiers assujettis à l'organisation commune des marchés du lait. Incompatibilité avec les articles 30 à 34 du Traité.
9	6 novembre 1979	16 à 20/79 Rec. 1979, 3327	Ministère public contre Joseph Danis et autres Cour de cassation de Belgique	<i>Belgique</i> L'arrêté ministériel belge du 22 décembre 1971 prévoit que les producteurs et importateurs sont tenus de faire connaître au Ministère des affaires économiques, au plus tard deux mois avant son application, toute hausse de prix qu'ils se proposent d'appliquer, sur le marché belge, à <i>tous les produits, marchandises et prestations</i> . Le Ministre des affaires économiques peut signifier à l'entreprise déclarante, avant l'expiration du délai d'attente, que la hausse déclarée ne peut être appliquée totalement ou partiellement, pendant un délai maximum de six mois. La Cour décide qu'un blocage de prix applicable aux produits nationaux et aux produits importés ne tombe pas, par lui-même, sous l'interdiction de l'article 30. Il peut tomber sous cette interdiction lorsque les prix bloqués rendent impossible ou plus difficile l'écoulement des produits importés que celui des produits nationaux. Les Etats membres ne peuvent pas intervenir par des dispositions nationales dans le mécanisme de formation des prix résultant d'une organisation commune de marchés (aliments pour animaux).
10	29 novembre 1983	181/32 Rec. 1983, 3849	Roussel Laboratoria BV et autres contre Etat néerlandais Arrondissementsrechtbank de La Haye	<i>Pays-Bas</i> . Double régime de prix pour les médicaments. Les médicaments produits aux Pays-Bas sont soumis à l'arrêté général du 29 décembre 1981. Leur prix maximal de vente est égal au prix d'achat majoré de 105 % de la marge appliquée avant le 28 novembre 1981. Pour les médicaments importés, un arrêté du 8 juin 1982 fixe le prix maximal de vente au niveau du dernier prix de base franco-usine applicable dans le pays d'origine, avant le 15 mai 1982, majoré ou diminué du montant dont ce prix a varié depuis le 15 mai 1982 et majoré des frais directs de la marge financière. Le double régime de prix a été déclaré incompatible avec l'article 30 du Traité CEE.



Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes concernant les réglementations nationales (suite).

N°	Date de l'arrêt	Numéro de l'affaire et Recueil	Parties et juridiction de renvoi	Nature de la réglementation nationale en litige
11	5 avril 1984	177 et 178/82 Rec. 1984, 1797	Officier du ministère public d'Utrecht contre Jan van de Haar et Kaveka de Meern BV Arrondissementsrechtbank d'Utrecht	<i>Pays Bas</i> La loi néerlandaise relative aux accises sur les tabacs manufacturés de 1964 dispose qu'il est interdit de vendre des tabacs manufacturés à des personnes autres qu'à des revendeurs à un prix inférieur à celui figurant sur la bandelette fiscale. La Cour a statué qu'il incombe au juge national de vérifier si la loi néerlandaise entrave les importations entre Etats membres, même si l'entrave est faible. L'article 85 n'entre pas en ligne de compte à cet égard.
12	10 janvier 1985	229/83 inédit	Association des Centres distributeurs Edouard Leclerc et Société anonyme Thouars Distribution et autres contre SARL « Au Bleu Vert », Georges Lehec, Union Syndicale des Libraires de France, Ernest Marchand et Jeanne Palluault, épouse Demée. Cour d'appel de Poitiers	<i>France</i> . La loi française n° 81-776 du 10 août 1981 dispose que : a) tout éditeur ou importateur de livres est tenu de fixer un prix de vente au public pour les livres qu'il édite ou importe ; b) les détaillants doivent pratiquer un prix effectif de vente au public compris entre 95 % et 100 % du prix fixé par l'importateur ou l'éditeur ; c) les détaillants peuvent pratiquer des prix inférieurs pour les livres édités depuis plus de 2 ans et dont le dernier approvisionnement remonte à plus de 6 mois ; d) lorsque l'importation concerne des livres édités en France, le prix de vente au public fixé par l'importateur est au moins égal à celui qui a été fixé par l'éditeur. Au termes du décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981 est considéré comme importateur le dépositaire principal du livre importé à qui incombe l'obligation du dépôt légal. Aux termes de l'arrêt du 10 janvier 1985 sont incompatibles avec l'article 30 du Traité CEE les dispositions nationales — selon lesquelles il incombe à l'importateur chargé du dépôt légal de fixer le prix de vente au détail ; — qui imposent pour les livres réimportés le respect du prix de vente fixé par l'éditeur.
13	29 janvier 1985	231/83 inédit	Henri Cullet et Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers, Toulouse contre Centre Leclerc à Toulouse (SA Sadinord) et Centre Leclerc à Saint-Orens de Gameville (SA Sodirev). Président du Tribunal de Commerce de Toulouse	<i>France</i> . Régime français des prix de vente des produits pétroliers instauré par l'ordonnance n° 1483 du 30 juin 1945 et les arrêtés n° 82-10A, 82-11A, 82-12A et 82-13A du 29 avril 1982. La réglementation prévoit, entre autres, des prix minima de vente des carburants au consommateur. La Cour déclare que ces prix minima sont incompatibles avec l'article 30 du Traité CEE car ils sont déterminés à partir des seuls prix de reprise, qui sont liés au prix plafond, calculé sur la base des seuls prix de revient des raffineries nationales dans l'hypothèse où les cours européens des carburants s'écartent de plus de 8 % des prix de revient des raffineries.

Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes concernant les réglementations nationales (*suite*).

N°	Date de l'arrêt	Numéro de l'affaire et Recueil	Parties et juridiction de renvoi	Nature de la réglementation nationale en litige
14	30 janvier 1985	123/83 inédit	Bureau National Interprofessionnel du Cognac contre Guy Clair Tribunal de grande instance de Saintes	<i>France</i> La loi française n° 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, complétée et modifiée par la loi 80-502 du 4 juillet 1980 prévoit la possibilité de conclure au sein d'une organisation interprofessionnelle agricole des accords tendant, entre autres, à la mise en œuvre de règles concernant les prix et les conditions de paiement. Les accords conclus peuvent être étendus, par arrêté ministériel, à tous les membres de l'organisation. Le Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC) est une organisation interprofessionnelle, créé en vertu de dispositions législatives datant de 1941. Les membres du BNIC sont groupés en deux « familles », celle de la viticulture et celle du négoce. Le 7 novembre 1980 a été conclu au sein du BNIC un accord interprofessionnel entre les deux familles, relatif au prix des vins blancs distillables et des eaux-de-vie de cognac. L'accord a fait l'objet d'une décision ministérielle d'extension, du 27 novembre 1980. L'accord réglemente tous les éléments du prix de revient de l'eau-de-vie de cognac. M. Clair a été assigné devant le Tribunal de grande instance de Saintes pour avoir acheté des eaux-de-vie de cognac à des prix inférieurs à la cote interprofessionnelle. Le Tribunal de Saintes ayant posé à la Cour trois questions préjudicielles, la Cour a statué 1° que l'accord interprofessionnel fixant un prix minimum entre dans le champ d'application de l'article 85 du Traité et 2° que la fixation d'un prix minimum pour l'achat d'un produit semi-fini est susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres lorsque le produit fini est commercialisé dans la Communauté.
15	11 juillet 1985	299/83 inédit	S.A. Saint-Herblain Distribution, Centre Distributeur Leclerc à Saint-Herblain ; S.A. Paris Distribution, Centre Distributeur Leclerc à Nantes et Association des Centres Distributeurs Leclerc contre Syndicat des Libraires de Loire-Océan. Tribunal de grande instance de Nantes	<i>France</i> . La loi française n° 81-766 du 10 août 1981 et le décret n° 81-1068 réglementent les prix des ventes des livres effectués par les détaillants. La réglementation française a été déclarée incompatible avec l'article 30 du Traité CEE, pour les motifs indiqués dans l'arrêt de la Cour du 10 janvier 1985 (voir n° 12 de ce tableau).
16	25 septembre 1985	11/84 inédit	Procureur de la République contre Christian Gratiot Tribunal de grande instance de Brie	Réglementation française du prix de carburants (voir affaire 231/83, n° 13 du présent tableau).
17	25 septembre 1985	34/84 inédit	Procureur de la République contre Michel Leclerc, Sarl DRGM et Sarl STASER, civilement responsables Tribunal de grande instance de Nanterre	Réglementation française du prix de carburants (voir affaire 231/83, n° 13 du présent tableau). Non application de l'article 36 du Traité CEE.
18	25 septembre 1985	79 et 80/84 inédit	Procureur de la République contre Claude Chabaud (affaire 79/84) et Jean-Louis Rémy (affaire 80/84) Tribunal de grande instance de Verdun-sur-Meuse	Réglementation française du prix de carburants (voir affaire 231/83, n° 13 du présent tableau).



Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes concernant les réglementations nationales (*suite*).

N°	Date de l'arrêt	Numéro de l'affaire et Recueil	Parties et juridiction de renvoi	Nature de la réglementation nationale en litige
19	25 septembre 1985	114 et 115/84 inédit	S.A. Etablissements Piszko, J. Marcioni et Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation automobile contre S.A. Dammarie Distribution « Centre Leclerc » (affaire 114/84) et S.A. Carrefour Supermarché (affaire 115/84) Tribunal de commerce de Melun	Réglementation française du prix du carburant (voir affaire 231/84, n° 13 du présent tableau). Non application de l'article 36 du Traité CEE.
20	25 septembre 1985	149/84 inédit	Procureur de la République et Direction interdépartementale de la concurrence et de la consommation contre Jacques Binet, Roland Rigault et Yvonne Jan, épouse Joly Cour d'appel de Rennes	Réglementation française du prix de carburants (voir affaire 231/83, n° 13 du présent tableau). Non application de l'article 36 du Traité CEE.
21	25 septembre 1985	201/84 inédit	Procureur de la République contre Jean-Pierre Gontier Tribunal de grande instance d'Orléans	Réglementation française du prix de carburants (voir affaire 231/83, n° 13 du présent tableau). Non application de l'article 36 du Traité CEE.
22	25 septembre 1985	202/84 inédit	Procureur de la République contre Bernard Girault, Société Samu-Auchan civilement responsable Tribunal de grande instance d'Avignon	Réglementation française du prix de carburants (voir affaire 231/83, n° 13 du présent tableau). Non application de l'article 36 du Traité CEE.
23	25 septembre 1985	215/84 inédit	Procureur de la République, Syndicat national des gérants libres (SNGL), Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation automobile (CSNCRA) et Bernard Thomas, Jacques Bruneau, Michel Le Breton, Pierre Parent, Gérard Guillemin, Guy Loiselier et Edouard Szelag, parties civiles contre Marie-Hélène Herricote épouse Ferey, et Société ERG, civilement responsable Tribunal de grande instance de Versailles	Réglementation française du prix de carburants (voir affaire 231/84, n° 13 du présent tableau).
24	6 février 1986	271 à 274/84 et 6 et 7/85	Procureur de la République et Direction départementale de la concurrence et de la consommation contre 1. J. Chiron et autres 2. M. Byrotheau et H. Vincendeau. Civilement responsables S.A. Fontenay Distribution et S.A. Shedis Avenue Tribunal de grande instance de la Roche-sur-Yon	Réglementation française du prix de carburants (voir affaire 231/83, n° 13 du présent tableau).

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. — Nominations

### Comité économique et social

Lors de sa session des 15/16 septembre 1986, le Conseil a nommé les membres du *Comité économique et social* pour la période du 21 septembre 1986 au 20 septembre 1990.

Il a exprimé à cette occasion son appréciation pour le travail accompli par le Comité sortant durant les 4 années écoulées et a adressé ses félicitations aux nouveaux membres qui prendront leurs fonctions le 21 septembre 1986.

Le nouveau Comité est composé de 189 membres.

### Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier

★ Lors de sa session des 15/16 septembre 1986, le Conseil a également nommé, sur proposition du gouvernement portugais, M. José Julio dos Santos Vassalo comme membre du *Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* dans la catégorie des utilisateurs et négociants pour la période allant au 17 février 1987.

★ Lors de sa session des 22/23 septembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition de la Federazione italiana metalmeccanici (FIM-CISL), M. Geris Musetti, membre titulaire du *Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, en remplacement de M. P. Baretta, membre démissionnaire, pour la durée du mandat restant à courir, c'est-à-dire jusqu'au 17 février 1987.

### Comité du Fonds social européen

Lors de sa session des 22/23 septembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement des Pays-Bas, M. M. Ruimschotel, membre suppléant du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement de M. H. Weggelaar, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat restant à courir, c'est-à-dire jusqu'au 11 décembre 1987.

### Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom

Lors de sa session des 22/23 septembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement du Royaume-Uni, M. R.D. Marsh, membre titulaire du *Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom*, en remplacement de M. H.G. Sturman, membre démissionnaire, pour la durée du mandat restant à courir, c'est-à-dire jusqu'au 28 mars 1987.

### Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

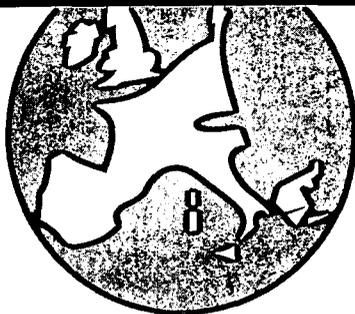
Lors de sa session des 15/16 septembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, Mme Charlotte Skjoldager comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, en remplacement de M. H.W. Saxild, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

### Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session des 22/23 septembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement des Pays-Bas, M. H.K. Vos, membre suppléant du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*, en remplacement de M. Th. Knol, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat restant à courir, c'est-à-dire jusqu'au 6 octobre 1987.

### Comité consultatif pour la formation professionnelle

Lors de sa session des 22/23 septembre 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, M. A. Verlinden, membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation professionnelle*, en remplacement de M. J. Denys, membre démissionnaire, pour la durée du mandat restant à courir, c'est-à-dire jusqu'au 14 juillet 1987.



## BAHAMAS

Le 10 septembre 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Richard Clifford Demeritte, désigné par le Gouvernement du Commonwealth des Bahamas, comme Chef de la Mission que ce pays va ouvrir auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique.

## AFRIQUE DU SUD

Le 15 septembre 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Bhadra Galu Ranchod désigné par le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur R.A. du Plooy.

## II. — Activités communautaires

### RÉSIDUS

Le Conseil a, le 31 juillet 1981, arrêté la directive 81/602/CEE qui dans l'intérêt des consommateurs interdisait immédiatement l'administration et la mise sur le marché des stéroïdes et des thyrostatiques et réglementait l'utilisation des autres substances. Le 16 juillet 1985 il a complété cette directive en établissant les principes généraux devant régir les contrôles des animaux et des viandes.

Le 31 décembre 1985, le Conseil a enfin interdit l'utilisation de toutes les substances à effet hormonal dans les spéculations animales, à l'exception de celles nécessaires pour le traitement thérapeutique.

En arrêtant, lors de sa session des 15/16 septembre 1986, la directive concernant la recherche des résidus dans les animaux et dans les viandes fraîches, le Conseil complète ainsi la réglementation relative au contrôle de l'utilisation d'anabolisants chez les animaux tout en étendant les contrôles effectués à la recherche de résidus en général dans les animaux d'exploitation, les viandes et les produits à base de viandes, que ces produits soient destinés au marché national des Etats membres ou aux échanges intracommunautaires. Cette directive s'insère dans la réalisation des objectifs du Marché Intérieur.

Afin de parvenir à un contrôle uniforme dans la Communauté, des plans nationaux précisant les mesures de contrôle seront approuvés au niveau communautaire selon l'échéancier suivant :

— présentation des plans par les Etats membres à la Commission :

- avant le 31 mai 1987 en ce qui concerne les plans relatifs au contrôle des hormones ;
  - avant le 31 mai 1988, en ce qui concerne les plans relatifs aux autres résidus ;
- approbation des plans par la Commission :
- avant le 30 septembre 1987 en ce qui concerne les plans relatifs au contrôle des hormones ;
  - avant le 30 septembre 1988, en ce qui concerne les plans relatifs aux autres résidus.

Ces plans, qui devront être conformes aux critères généraux prévus par la directive, pourront être modulés pour tenir compte des situations régionales ou nationales des Etats membres.

L'application de ces plans par les différents Etats membres pourra faire l'objet d'un contrôle sur place par les experts de la

Commission selon les procédures déjà retenues pour le contrôle des abattoirs. Le texte précise par ailleurs les mesures à prendre en cas de découverte de résidus.

La directive confie enfin à la Commission la mission de négocier avec les pays tiers des garanties au moins équivalentes à celles découlant de l'application de la présente directive, garanties qui devront être approuvées avant le 31 décembre 1987 pour les hormones et un an plus tard pour les autres résidus.

### LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ENTRE DANS UNE PHASE NOUVELLE

La Commission européenne vient d'adopter (septembre 1986), le quatrième programme d'action en matière d'environnement, qui définit le cadre des activités de la CEE dans ce domaine de 1987 à 1992 et décrit les mesures à prendre. Ce programme marque une nouvelle phase importante de la politique communautaire où la protection de l'environnement devrait faire désormais partie intégrante des politiques économiques et sociales et ne plus jouer seulement un rôle accessoire.

La Commission estime que le rôle de la politique de protection de l'environnement doit changer de manière radicale en donnant une toute autre dimension à l'épanouissement de l'homme. La nécessité d'une telle approche résulte de la dégradation continue du milieu naturel, de l'appauvrissement du sol, de la pollution des mers et des cours d'eau et de l'empoisonnement de l'atmosphère. A défaut d'un recyclage, la quantité de déchets augmente tandis que les dangers résultant de la production industrielle ne cessent de croître. Des ressources naturelles qui sont indispensables à tout progrès économique et social sont gaspillées et l'inquiétude augmente de ce fait dans l'opinion publique.

### Thèmes prioritaires

La Commission définit un certain nombre de thèmes prioritaires qui feront l'objet de propositions spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre du programme :

- de nouvelles mesures visant à réduire la pollution atmosphérique ;
- une intensification des efforts pour lutter contre la pollution des eaux ;
- des contrôles stricts des produits chimiques ;
- de nouvelles mesures régissant le développement de la biotechnologie ;
- l'utilisation sans danger de l'énergie nucléaire ;
- poursuite de l'action préventive en faveur de la conservation des ressources naturelles ;
- la protection des sols, et
- l'élimination et le recyclage des déchets.

Il est essentiel que la politique de protection de l'environnement s'insère dans d'autres politiques communautaires si l'on veut protéger et améliorer le milieu ambiant. Cela signifie par exemple que les besoins dans ce domaine devront être pris en compte dans la procédure d'approbation d'aides communautaires au titre de fonds tel que le Fonds régional. La Commission proposera également des mesures dans le cadre de ce Fonds pour aider les zones défavorisées de la Communauté à mettre en œuvre la législation en matière de protection de l'environnement. Le livre vert de l'an dernier sur l'agriculture a déjà reconnu la nécessité de contrôler les pratiques culturales préjudiciables à l'environnement mais une politique intégrée s'imposera également dans les secteurs de l'énergie, des transports et du développement.

On attachera une importance particulière au potentiel de création d'emplois des mesures visant à améliorer la protection de l'environnement et des ressources plus importantes seront consacrées à la mise en œuvre de la législation communautaire dans les Etats membres.

## Une politique de consolidation

Le premier programme d'action communautaire en matière d'environnement a été adopté en 1973 et a été suivi d'autres programmes en 1977 et 1983. Au cours de cette période, un grand nombre de textes législatifs communautaires ont été adoptés, qui visaient en particulier à réduire la pollution. Lors du Conseil européen de mars 1985, un large appui politique s'est manifesté en faveur du développement de cette action, dont on a souligné le rôle clef. Cet appui s'est concrétisé par la décision d'inclure un chapitre « Environnement » dans l'acte unique portant modification du Traité de Rome.

« Les peuples de la Communauté ont fini par comprendre toute l'importance d'une politique résolue en matière de protection de l'environnement » a déclaré M. Stanley Clinton Davis, le Commissaire responsable des questions d'environnement. « Nous ne pouvons ignorer la menace continue que font peser sur la qualité de la vie en Europe et ailleurs dans le monde — la pollution, le dépérissement des villes, la dégradation du milieu naturel et les conséquences de nouveaux développements scientifiques. Notre nouveau programme jette les bases de progrès substantiels jusque dans les années 1990. Nous devons faire en sorte que la protection de l'environnement joue aussi un rôle essentiel dans le développement de nos politiques ».

La Commission souligne que l'établissement de normes environnementales strictes est essentiel à la prospérité de l'industrie européenne. Eu égard à la demande croissante de meilleures normes et de produits non polluants, les fabricants qui réussiront seront ceux qui sauront s'adapter à cette nouvelle demande. Des normes européennes plus strictes rendront l'industrie plus compétitive.

Un renforcement de la politique de protection de l'environnement aura également des effets positifs sur la création d'emplois par le biais d'investissements dans les infrastructures environnementales et de la fabrication de nouveaux produits axés sur la qualité. La Commission a l'intention de présenter un programme quinquennal prévoyant une série de projets de démonstration dans tous les Etats membres afin d'examiner le potentiel de création d'emplois des Investissements dans le domaine de la protection de l'environnement.

## Mesures proposées

La mise en œuvre efficace de la législation communautaire en matière de protection de l'environnement joue un rôle capital et la Commission a l'intention d'intensifier ses efforts pour s'assurer que les Etats membres appliquent pleinement les directives dans leur législation nationale, cela tant en ce qui concerne l'aspect juridique que pratique. Elle examine actuellement la possibilité de nommer des inspecteurs communautaires à l'environnement et envisage également de donner une plus large publicité à la politique de la Communauté afin d'inciter les particuliers et les organisations non gouvernementales à signaler les cas, où la réglementation serait mal observée, et d'organiser des séminaires en vue d'échanges d'expériences entre autorités nationales. La Commission ouvrira au besoin des procédures d'infraction.

Durant l'année 1987, la Commission rendra publique sa stratégie globale en matière de réduction de la pollution atmosphérique, dans laquelle elle identifiera les polluants présentant les plus grands risques et déterminera les moyens de prévention les plus appropriés. D'autres mesures seront proposées pour réduire la pollution atmosphérique en provenance des catégories de transport non encore couvertes par la législation communautaire et pour d'autres substances telles que les oxydants photochimiques.

La réduction de la pollution de l'eau garde un caractère hautement prioritaire. La Commission présentera des propositions spécifiques concernant le contrôle des émissions dans le milieu aquatique des diverses substances chimiques dangereuses ainsi que le contrôle et la réduction de la pollution résultant de l'épandage ou des rejets d'effluents d'élevage et de l'utilisation excessive des engrais et pesticides.

Ces dernières années ont été marquées par des développements spectaculaires dans le domaine de la *biotechnologie* et la Commission travaille d'ores et déjà à l'élaboration d'une approche globale de la protection de l'environnement contre les risques pouvant découler de l'utilisation d'organismes exotiques ou génétiquement modifiés, tout en évitant la prolifération de réglementations nationales unilatérales. Elle soumettra au Conseil des propositions :

— sur la classification et le contrôle des risques que présentent pour les personnes et l'environnement la production, l'utilisation et l'élimination d'organismes nouveaux ;

— sur les procédures de notification et de consultation concernant l'utilisation délibérée d'organismes nouveaux dans l'environnement.

Un certain nombre d'aspects de la *sûreté nucléaire*, concernant plus particulièrement l'environnement, sont examinés dans le détail, tels que l'application éventuelle de normes d'émissions aux installations nucléaires, les problèmes relatifs à l'harmonisation des critères de sûreté et la gestion des déchets radioactifs.

La Communauté produit chaque année plus de 2 milliards de tonnes de *déchets* dont 80 % environ sont réutilisables ou recyclables sous forme de matières premières ou d'énergie. La Commission envisage d'élargir le programme « Technologies propres » dans le cadre duquel un soutien est accordé aux nouveaux projets dans ce domaine. Une communication proposant un cadre pour une gestion plus rationnelle des déchets sera transmise au Conseil. La Commission estime que l'objectif le plus important à long terme est d'atteindre un taux de réutilisation et de recyclage des déchets beaucoup plus élevé.

## EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES DES ETATS MEMBRES

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 15/16 septembre 1986, une résolution, dont le texte figure ci-après, concernant l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises industrielles des Etats membres.

Cette résolution s'inscrit dans le cadre général de la politique d'utilisation rationnelle de l'énergie, amorcée dès 1974, et dont les lignes d'action ont été définies par la résolution du Conseil des 9 juin et 15 janvier 1985.

Elle constitue l'une des applications sectorielles prévues par la résolution précitée de 1985 et vient après la résolution du Conseil du 15 mars 1985 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le secteur du bâtiment. On notera, de surcroît, pour ce qui est de cette même utilisation dans le domaine des transports routiers, ferroviaires et fluviaux, que le Conseil a été saisi — en juillet dernier — d'une communication de la Commission.

## Résolution concernant l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises industrielles des Etats membres

Le Conseil des Communautés européennes,

vu la communication de la Commission du 16 mai 1986 intitulée « Pour une politique européenne d'efficacité énergétique dans les entreprises industrielles »,

vu les résolutions du Conseil, du 9 juin 1980 (1) et du 15 janvier 1985 (2), visant à intensifier dans la Communauté les efforts pour économiser l'énergie, à réduire la consommation et les importations de pétrole, et recommandant aux Etats membres certaines lignes directrices d'un programme de base d'économies d'énergie,

(1) J.O. n° C 149 du 18.6.1980, pp. 1 et 3.

(2) J.O. n° C 20 du 22.1.1985, p. 1.



vu la recommandation de la Commission, du 29 juillet 1980, concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les entreprises industrielles (3),

vu la recommandation du Conseil du 28 juillet 1982, concernant l'encouragement aux investissements dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie (4),

considérant que les entreprises industrielles des Etats membres ont amélioré d'une manière substantielle leur efficacité énergétique ; que, néanmoins, il subsiste un potentiel important d'économies d'énergie dans l'industrie, et ce grâce à la mise en œuvre de technologies qui ont démontré leur bonne rentabilité économique ;

considérant que la modernisation de l'appareil de production constitue à terme la principale source d'économies d'énergie, et que ceci est de nature à améliorer la compétitivité de l'industrie européenne et à favoriser la création d'emplois dans les entreprises ;

considérant que les actions à mettre en œuvre par les Etats membres et la Communauté sont en mesure de soutenir et de faciliter les améliorations nécessaires du rendement énergétique des entreprises, et ceci, surtout dans les domaines de la recherche, de la démonstration, du financement approprié des investissements, ainsi que de l'information et de la formation ;

considérant que les actuelles baisses brutales des prix du pétrole ne sont pas de nature durable, qu'elles peuvent avoir des effets négatifs directs sur un approvisionnement suffisant et sûr à long terme et constituent donc un nouveau défi pour la politique d'économies d'énergie de la Communauté ;

1) **INVITE** les Etats membres, dans le contexte actuel de baisse du prix de l'énergie, à ne pas relâcher mais, au contraire, à accroître leurs efforts pour promouvoir l'utilisation efficace de l'énergie, notamment dans les entreprises industrielles où cela est économiquement justifiable ;

2) **RAPPELLE** que ces politiques devraient s'inspirer des principes de politiques des prix de l'énergie et des mesures énoncées dans la résolution du 9 juin 1980 concernant de nouvelles lignes d'action de la Communauté en matière d'économies d'énergie, ainsi que dans la résolution du 15 janvier 1985 concernant des lignes directrices complémentaires ;

3) **CONSTATE** qu'une amélioration du degré d'efficacité énergétique dans les entreprises industrielles des Etats membres peut également avoir des effets positifs sur l'environnement ;

4) **NOTE** que la Commission suit attentivement l'évolution des prix de l'énergie, et notamment du pétrole, ainsi que ses conséquences pour les économies d'énergie dans la Communauté, et notamment dans les entreprises industrielles ;

5) **PREND ACTE** de l'intention de la Commission d'orienter à l'avenir ses activités d'économies d'énergie dans le secteur de l'industrie selon les axes suivants :

— continuer d'accorder une place importante aux projets présentés par l'industrie et les petites et moyennes entreprises dans le cadre du programme communautaire de démonstration dans le domaine de l'énergie, et notamment en ce qui concerne les économies d'énergie ainsi que la récupération des déchets industriels ;

— promouvoir les échanges d'informations et d'expérience entre les Etats membres sur les résultats obtenus dans le cadre de leurs programmes, et notamment l'échange de vues au niveau européen entre les associations d'économies d'énergie existant dans les Etats membres ;

— intensifier l'information des entreprises industrielles de la Communauté sur les projets de démonstration terminés, ainsi

que les activités, telles que séminaires, ateliers d'information et études spécifiques, pour faciliter la multiplication des techniques démontrées ;

— poursuivre les efforts en matière d'économie d'énergie dans le secteur industriel dans le cadre du programme communautaire de recherche et de développement non nucléaire ;

— poursuivre rapidement la mise au point de la base de données SESAME relative aux projets de démonstration réalisés dans le cadre des programmes nationaux et communautaires, dans la perspective de la création éventuelle d'un centre de documentation sur les nouvelles technologies énergétiques ;

— approfondir, dans le cadre du programme communautaire de base de l'énergie, les analyses des flux énergétiques des petites et moyennes entreprises de certains secteurs, informer les industries concernées des résultats, et définir sur base d'une évaluation de la phase pilote 1985-1987, les actions complémentaires appropriées à entreprendre ;

— faciliter, le cas échéant, dans les Etats membres l'établissement et la mise au point des diagnostics énergétiques dans les entreprises industrielles ;

— compléter la série d'audits énergétiques déjà réalisés pour certains secteurs industriels ;

— rechercher des méthodes appropriées d'incitations à la commercialisation des nouveaux produits ou techniques permettant des économies d'énergie ;

— mieux faire connaître de nouvelles méthodes de financement des investissements permettant des économies d'énergie comme, par exemple, le financement par des tiers (« third-party financing »), encourager l'utilisation de capitaux à risques et informer les entreprises industrielles et les institutions financières concernées — la Banque européenne d'investissement pouvant avoir un rôle à jouer dans ce domaine — ainsi que les Etats membres ;

6) **INVITE** la Commission à le tenir régulièrement informé sur le déroulement de ces activités et les résultats obtenus.

## **NOUVEAUX OBJECTIFS DE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE COMMUNAUTAIRES POUR 1995 ET CONVERGENCE DES POLITIQUES DES ETATS MEMBRES**

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 15-16 septembre 1986, une résolution, dont le texte figure ci-après, concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaires pour 1995 et la convergence des politiques des Etats membres.

Il y a lieu de rappeler que la Communauté avait adopté — en juin 1980 — des objectifs valables jusqu'à l'horizon 1990, qui ont constitué l'un des éléments essentiels pour une meilleure utilisation, au niveau de la Communauté dans son ensemble, des différentes sources d'énergie.

Les objectifs qui viennent d'être arrêtés, désormais pour 1995, ont pour but principal d'actualiser les objectifs précédemment fixés, tout en considérant comme essentiel que les progrès substantiels accomplis — jusqu'à présent — pour restructurer l'économie énergétique soient maintenus et, si nécessaire, renforcés au sein de la Communauté.

Ces mêmes objectifs constituent des lignes directrices indicatives pour l'action communautaire et les politiques nationales sans s'apparenter à des instruments d'une planification rigide ; leur ampleur s'accompagne donc d'une flexibilité suffisante pour répondre aux changements qui peuvent modifier le marché de l'énergie.

### **Résolution concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaire pour 1995 et la convergence des politiques des Etats membres**

*Le Conseil des Communautés européennes,*

ayant pris connaissance de la communication de la Commission du 13 décembre 1984 sur les « politiques énergétiques des

(3) J.O. n° L 239 du 12.9.1980, p. 26.

(4) J.O. n° L 247 du 23.8.1982, p. 9.

Etats membres : principaux problèmes pour l'avenir » et des travaux des services de la Commission sur « l'énergie 2000 »,

ayant pris connaissance de la communication de la Commission du 31 mai 1985 concernant les nouveaux objectifs énergétiques communautaires,

ayant pris connaissance des communications récentes adressées par la Commission au Conseil sur différents vecteurs énergétiques,

ayant pris connaissance de l'avis de l'Assemblée (5),

ayant pris connaissance de l'avis du Comité économique et social (6),

ayant pris connaissance de l'avis du Comité consultatif CECA (7),

considérant ses résolutions antérieures du 17 décembre 1974 (8) et du 9 juin 1980 (9) ;

considérant sa déclaration de novembre 1983 sur « le rôle de la politique énergétique au sein de la Communauté » ;

considérant que la disponibilité d'énergie sûre, en quantités suffisantes et sur une base économique satisfaisante, demeure une condition indispensable à la poursuite des objectifs économiques et sociaux de la Communauté et des Etats membres ;

considérant qu'en raison des événements qui caractérisent actuellement le marché de l'énergie, il subsiste des incertitudes majeures sur les perspectives à long terme de l'offre et de la demande ; qu'il est donc essentiel que les progrès substantiels accomplis jusqu'à présent pour restructurer l'économie énergétique soient maintenus et, si nécessaire, renforcés au sein de la Communauté ;

considérant que les domaines prioritaires pour y parvenir sont, du côté de la demande, une maîtrise accrue de la consommation d'énergie et une limitation de la part du pétrole et, du côté de l'offre, une dépendance raisonnable à l'égard de l'énergie et plus spécialement du pétrole importé ;

considérant que l'expérience acquise a démontré que le cadre défini par les objectifs communautaires offrait des orientations importantes pour la coordination et l'harmonisation des politiques énergétiques nationales ;

considérant que ces objectifs montrent clairement aux consommateurs, aux producteurs et aux investisseurs des Etats membres ainsi qu'aux pays tiers la détermination de la Communauté et de ses Etats membres à améliorer les conditions de leur approvisionnement énergétique ;

considérant le rôle des Etats membres dans le domaine de la politique énergétique pour faire jouer les forces du marché ;

considérant que l'engagement politique à l'égard des objectifs communautaires implique une surveillance effective des politiques nationales et l'adoption de mesures appropriées aux niveaux communautaire et national pour assurer leur réalisation ;

considérant que ces objectifs, ambitieux mais suffisamment flexibles pour répondre aux changements qui peuvent modifier le marché de l'énergie, constituent des lignes directrices indicatives pour l'action communautaire et les politiques nationales sans s'apparenter à des instruments d'une planification rigide ;

considérant que, pour concrétiser la notion de solidarité communautaire, les Etats membres, dans le respect de leurs caractéristiques énergétiques et en fonction de leurs possibilités et contraintes particulières, doivent accomplir des efforts d'intensité comparable ;

considérant que, grâce à une connaissance régulière et appropriée des politiques énergétiques des Etats membres d'ici à

1995, la Communauté doit, sur la base de rapports détaillés de la Commission, être en mesure de vérifier la convergence de ces politiques par rapport aux objectifs communautaires et le degré de réalisation de ces objectifs au niveau communautaire :

1. **SOULIGNE** que le but de toute politique énergétique est de permettre au consommateur de disposer, dans des conditions économiques satisfaisantes, d'une énergie suffisante et sûre, constituant ainsi une des conditions essentielles pour disposer de structures compétitives et permettre une croissance économique satisfaisante.

2. **SE FÉLICITE** des résultats obtenus depuis plus de dix ans dans la Communauté et les Etats membres pour améliorer la situation énergétique, résultats qui proviennent de l'efficacité des politiques poursuivies.

3. **INDIQUE** que, au-delà de fluctuations à court terme que peut connaître le marché énergétique, les efforts effectués doivent, d'ici à 1995 au-delà, être maintenus et, si nécessaire, renforcés pour minimiser les risques de tension ultérieure sur le marché énergétique, notamment pétrolier.

4. **DÉCLARE** que, pour réaliser les objectifs énergétiques horizontaux et sectoriels ci-dessous définis :

— chaque Etat membre et la Communauté en tant que telle devraient continuer à s'appuyer sur une combinaison appropriée de mesures politiques et du jeu des forces du marché ;

— les Etats membres devraient s'en inspirer pour préciser leurs politiques énergétiques et poursuivre, dans le respect de leurs caractéristiques énergétiques propres et en fonction de leurs possibilités et contraintes particulières, des efforts d'intensité comparable.

5. **CONSIDÈRE** que la politique énergétique de la Communauté et des Etats membres doit s'efforcer de réaliser les objectifs horizontaux suivants :

a) des conditions d'approvisionnement plus sûres et des risques réduits de fluctuations brusques des prix de l'énergie grâce :

- au développement, dans des conditions économiques satisfaisantes, des ressources énergétiques de la Communauté,
- à la diversification géographique des sources d'approvisionnement extérieures de la Communauté,
- à une flexibilité appropriée des systèmes énergétiques et, entre autres, au développement, en tant que de besoin, des réseaux d'interconnexion,
- à des mesures de crise efficaces, notamment dans le secteur pétrolier,
- à une politique vigoureuse d'économie de l'énergie et d'utilisation rationnelle de l'énergie,
- à la diversification entre les différentes formes d'énergie ;

b) un contrôle des coûts dans la mise en œuvre des mesures de politique énergétique ;

c) l'application, dans tous les secteurs de consommation et pour toutes les formes d'énergie, des principes communautaires de formation des prix de l'énergie approuvés par le Conseil ;

d) une meilleure intégration, dérogée des entraves aux échanges, du marché intérieur de l'énergie, en vue d'améliorer la sécurité d'approvisionnement, de réduire les coûts et de renforcer la compétitivité économique ;

e) la recherche de solutions équilibrées pour l'énergie et l'environnement, en recourant aux meilleures technologies existantes économiquement justifiées et en améliorant le rendement énergétique, tout en tenant compte du souhait de limiter des distorsions de concurrence sur les marchés énergétiques, au moyen d'une approche plus coordonnée en matière d'environnement dans la Communauté ;

f) la mise en œuvre, dans les cadres appropriés, au profit des régions moins favorisées, y compris du point de vue de l'infrastructure énergétique, de mesures propres à améliorer le bilan énergétique de la Communauté ;

(5) J.O. n° C 88 du 14.4.1986, p. 109.

(6) J.O. n° C 330 du 20.12.1985, p. 8.

(7) J.O. n° C 190 du 30.7.1985, p. 3.

(8) J.O. n° C 153 du 9.7.1975, p. 2.

(9) J.O. n° C 149 du 18.6.1980, p. 1.



g) la promotion continue et raisonnablement diversifiée des innovations technologiques par le biais de la recherche, du développement et de la démonstration et par une rapide diffusion appropriée des résultats dans toute la Communauté ;

h) le développement, dans le domaine de l'énergie, des relations extérieures de la Communauté grâce à une approche coordonnée, notamment sur la base de consultations régulières entre les Etats membres et la Commission.

6. **RETIENT**, pour la Communauté en tant que telle, les objectifs sectoriels suivants, qui devraient être considérés comme des lignes directrices indicatives quant à leurs aspects quantitatifs et qui pourraient être utilisés à titre d'orientations pour l'examen de la convergence et de la cohérence des politiques énergétiques des Etats membres d'ici à 1995 :

a) une utilisation encore plus efficace de l'énergie dans tous les secteurs et une action visant à mettre en lumière les possibilités spécifiques d'économies d'énergie.

Le rendement de la demande finale d'énergie (\*) devrait être amélioré au moins de 20 % d'ici à 1995 ;

b) le maintien dans des proportions raisonnables des importations nettes de pétrole de pays tiers par la continuation d'une politique de substitution au pétrole, ainsi que par la poursuite et, le cas échéant, l'intensification de l'exploration et de la production de pétrole dans la Communauté, notamment dans les régions prometteuses ou non encore exploitées.

En 1995, la consommation de pétrole devrait être limitée à environ 40 P de la consommation énergétique et ainsi les importations pétrolières nettes devraient être maintenues à moins d'un tiers de la consommation d'énergie totale de la Communauté ;

c) le maintien de la part du gaz naturel dans le bilan énergétique sur la base d'une politique visant à assurer des sources d'approvisionnement stables et diversifiées ainsi qu'à poursuivre et, le cas échéant, à intensifier la prospection et la production de gaz naturel dans la Communauté ;

d) la poursuite des efforts visant à promouvoir la consommation de combustibles solides et à améliorer la compétitivité des capacités de production de ceux-ci dans la Communauté, en tenant compte des nouvelles possibilités qui s'ouvrent sur le marché pour les utilisations des combustibles solides présentant une plus grande valeur ajoutée.

La part des combustibles solides dans la consommation énergétique devrait être accrue ;

e) la continuation et l'intensification des mesures prises pour réduire au maximum la part des hydrocarbures dans la production d'électricité.

En 1995, la part de l'électricité produite à partir des hydrocarbures devrait être réduite à moins de 15 %.

Compte tenu à cet égard de la part importante tenue par l'énergie nucléaire dans l'approvisionnement énergétique de la Communauté, il est entendu que des mesures appropriées, sur la base du meilleur niveau de sûreté, doivent assurer que tous les aspects de la conception, de la construction et de l'exploitation des installations nucléaires satisfont à des conditions optimales de sécurité ;

f) le maintien, notamment par la continuité de l'effort entrepris et l'accentuation des modalités de diffusion des résultats et de reproduction de projets réussis, du développement des énergies nouvelles et renouvelables, y compris l'hydro-électricité traditionnelle.

La contribution des énergies nouvelles et renouvelables au remplacement des combustibles traditionnels devrait augmenter substantiellement, afin que ces énergies puissent jouer un rôle significatif dans le bilan énergétique total.

7. **INVITE** la Commission à lui faire toutes recommandations et propositions utiles en vue de renforcer la convergence et la cohérence des politiques énergétiques des Etats membres et de favoriser la réalisation des objectifs communautaires ci-dessus définis.

8. **DEMANDE** aux Etats membres de présenter annuellement à la Commission toutes les informations appropriées relatives à leur situation et à leurs prévisions énergétiques et de lui communiquer dans les meilleurs délais toute modification substantielle survenant dans leur politique énergétique.

9. **INVITE** la Commission à lui soumettre tous les deux ans environ, sous sa propre responsabilité et à la lumière des informations ci-dessus visées, un examen détaillé des progrès constatés et des problèmes rencontrés dans chaque Etat membre et pour la Communauté dans son ensemble par rapport aux objectifs et orientations définis ci-dessus.

10. **NOTE** que les conditions existantes du marché requièrent une flexibilité de la politique énergétique à l'intérieur de lignes directrices claires.

11. **DEMANDE** à la Commission de réexaminer les objectifs énoncés ci-dessus :

— en cas de changements structurels durables des conditions du marché de l'énergie,

— en tout cas, avant l'expiration d'une période de cinq ans,

et de présenter, si nécessaire, de nouveaux objectifs énergétiques à long terme.

#### **LE PROGRAMME-CADRE DES ACTIVITÉS COMMUNAUTAIRES DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE (1987-1991) : UNE ÉTAPE DÉCISIVE VERS LA COMMUNAUTÉ DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE**

Huit actions relevant de la recherche et du développement technologique (RDT), essentiellement dans les domaines pré-compétitif et prénormatif, ont été choisies par la Commission pour figurer dans le nouveau programme-cadre RDT (1987-1991) de la Communauté.

La proposition de la Commission (juillet 1986), élaborée après de nombreuses consultations avec les institutions et les acteurs industriels et scientifiques concernés, est conforme aux dispositions de « l'Acte unique » européen.

Lors de la présentation de cette proposition, le Vice-Président Karl-Heinz Narjes, Commissaire responsable pour la science et la technologie, a souligné que le nouveau programme-cadre constitue une étape décisive sur le chemin de la réalisation de la « Communauté de la science et de la technologie », approuvée par le Conseil Européen de Milan.

Il a précisé que *l'effort collectif de développement des sciences et des technologies nouvelles conditionne à la fois le maintien de la compétitivité européenne et la place de l'Europe dans le concert mondial.*

Dans cette optique, le programme-cadre est l'instrument sélectif de l'intervention communautaire dans le domaine de la RDT. Cette intervention se justifie particulièrement quand :

— elle sert l'affirmation et la défense du modèle européen au sein duquel le dialogue social, les conditions de vie et de travail et l'attention portée à l'environnement tiennent une place particulière. C'est la raison pour laquelle la Commission propose que la RDT soit également mise au service du développement social par la poursuite d'objectifs ad hoc (santé, sécurité nucléaire, conditions de travail, formation... et, d'une manière plus générale, l'environnement) ;

— elle est en liaison directe avec la constitution d'un espace économique élargi et plus compétitif. La composante RDT conditionne la taille de nos marchés et la performance de nos entreprises. Il importe dès lors d'élargir la base technologique commune, l'humus technologique en quelque sorte, sur lequel

(\*) Rapport entre la demande d'énergie finale et le produit national brut.

pourront s'appuyer les entreprises européennes pour effectuer le saut qualitatif indispensable et développer de façon durable de nouveaux marchés ;

— elle contribue au développement harmonieux des Etats membres et des régions en s'appuyant, pour le bénéfice de tous, sur la qualité scientifique et technique propre à chacun ;

— elle permet de capitaliser le savoir-faire reconnu, déjà accumulé par la Communauté. Cette dernière a montré, qu'il s'agisse d'ESPRIT, de BRITE ou des programmes relatifs à la fusion thermo-nucléaire, qu'elle était en mesure :

- d'organiser la synergie des ressources humaines et matérielles, des efforts, des compétences et des disciplines ;
- de créer la masse critique nécessaire à la réalisation de certains travaux ;
- d'assurer, au-delà des frontières, la concertation entre les acteurs ainsi qu'entre acteurs et utilisateurs de la recherche.

Ces quatre préoccupations ont guidé le choix des huit actions que la Commission propose d'inclure dans le programme-cadre.

Huit actions :

1. En matière de *qualité de la vie*, la Commission propose de concentrer l'effort communautaire sur la santé (développement de la médecine préventive et du diagnostic précoce, conséquences du vieillissement, recherche sur le cancer et le SIDA) et l'environnement (afin de formuler des politiques préventives conciliant le développement économique, la protection du milieu matériel et la sécurité des installations et des populations).

2. En matière de *technologies de l'information* (dont dépendent la compétitivité des deux tiers de l'économie et 55 % de l'emploi) la Commission veut accélérer le développement des technologies micro-électroniques et des périphériques, des systèmes de traitement de l'information et des technologies des applications, ainsi que de la normalisation qui l'accompagne.

3. Le grand marché est conditionné par la mise en place du réseau sanguin que constituent les *télécommunications avancées et les services nouveaux* qui en découlent ainsi que les transports. Aussi la Commission propose-t-elle l'introduction accélérée des réseaux à large bande au cours des années 1990 ainsi que l'intégration des technologies des télécommunications avec celles de l'information et de l'audiovisuel dans des services nouveaux (éducation, santé, etc.).

4. *L'application des nouvelles technologies à la modernisation des secteurs industriels traditionnels* — dont dépend une grande partie du PIB — vise à réaliser une « transfusion technologique » aux industries qui ont tardé à se moderniser jusqu'ici (textiles, chaussures, bâtiment, automobile, construction mécanique). La Commission met en particulier l'accent sur les techniques de conception et de fabrication avancées (extension du programme BRITE), les matériaux avancés, les techniques d'exploitation des matières premières et les normes.

5. *La poursuite et l'actualisation de l'action en matière d'énergie* concernent la fission (sécurité des réacteurs, gestion des déchets radioactifs, contrôle des matières fissiles), la fusion thermo-nucléaire (JET, NET) ainsi que les énergies non nucléaires et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

6. *En matière de biotechnologie, nouveau carrefour technologique*, la Commission souhaite utiliser cet outil pour promouvoir le développement agro-industriel (utilisation des produits agricoles à des fins non alimentaires), les innovations de procédés et de produits dans les domaines chimique, pharmaceutique, et alimentaire. La Commission veillera aux implications sociales, éthiques et sociétales de ces développements.

7. *L'exploitation des fonds et la valorisation des ressources marines* revêtent une importance particulière pour de nombreuses régions de la Communauté. L'action communautaire dans ce domaine, totalement nouvelle, vise à la convergence des efforts portant sur le développement de la base S/T nécessaire à l'exploitation, la gestion et la protection des ressources marines, tant minérales qu'alimentaires.

8. L'accélération de la réalisation de *l'Europe des Chercheurs* doit plus particulièrement être obtenue par l'intermédiaire

d'activités spécifiques visant à encourager la mobilité des chercheurs, à accroître les coopérations interfrontalières et interdisciplinaires et à renforcer l'utilisation des grands équipements.

Le choix de ces huit actions tient compte du fait que la coopération technologique se développe également et parallèlement dans d'autres cadres : EUREKA tout d'abord, dont la Commission précise les complémentarités indispensables avec les programmes communautaires, mais aussi les structures intergouvernementales comme le CERN ou l'Agence Spatiale Européenne.

Dans cet environnement plural, caractérisé par la recherche d'une meilleure allocation des ressources financières, et aussi humaines ainsi que par la constitution de masses critiques suffisantes, *la politique de la Communauté doit trouver sa place, rien que sa place, mais toute sa place.*

De ce point de vue, les progrès possibles tiennent, d'abord, à la réalisation du grand marché sans frontières. Mais il est clair, comme en témoigne l'exemple de l'ouverture des marchés publics, que le grand marché ne peut se développer sans une base technologique commune, en particulier en matière de normes. Simultanément, le décloisonnement des marchés peut donner, à tous ceux qui investissent dans la recherche, des perspectives d'industrialisation plus prometteuses. La RDT communautaire doit donc contribuer, directement ou indirectement, à la réalisation de tous les objectifs assignés par l'Acte Unique.

Pourtant, *l'action de la Communauté doit rester sélective.* D'abord, en raison de la pluralité des champs et des cadres institutionnels déjà mentionnés, mais aussi parce que les Etats membres poursuivent des politiques nationales dont ils considèrent, à tort ou à raison, qu'elles doivent demeurer l'axe central de leur action. *C'est à la coopération communautaire de démontrer son caractère vital, en raison des synergies qu'elle réalise, du savoir-faire qu'elle accumule, de l'allocation optimale des ressources qu'elle permet et de la coordination des politiques nationales qu'elle implique.*

#### Les modalités de mise en œuvre

*L'action communautaire sera essentiellement mise en œuvre sous forme de programmes spécifiques.* En outre, la Commission annonce d'autres modalités d'exécution du programme-cadre telles que les programmes complémentaires impliquant seulement les Etats membres intéressés ou les participations associant la Communauté à des projets ou des programmes de caractère national ou menés par d'autres organismes européens ou internationaux. Certains programmes spécifiques pourraient se dérouler dans le cadre de structures comme celles de l'« entreprise commune » (c'est déjà le cas pour le projet JET du programme FUSION) ou d'agences.

Avec le programme-cadre, *la Communauté vise l'efficacité, la transparence et la compatibilité avec les politiques nationales et les autres actions menées dans un cadre international.* Dans cet esprit, elle s'appuie, pour exécuter sa politique, sur un schéma simple et flexible constitué par :

- les actions directes, financées à 100 % par le budget communautaire et exécutées au sein du Centre Commun de Recherche ;
- les actions à frais partagés, co-financés par la Communauté et les acteurs scientifiques et industriels eux-mêmes ;
- les actions concertées, consistant en une coordination par la Commission de certaines activités nationales de recherche.

Ce dispositif d'ensemble est *au service de ses utilisateurs avec lesquels la Commission veillera à entretenir des rapports exemplaires.* Il est articulé pour permettre aux industriels et aux chercheurs de mieux situer la place du cadre communautaire par rapport à celle des autres formes de coopération. Il leur donne une garantie de programmation à moyen terme. Les acteurs économiques et scientifiques ont en effet besoin de clarté et de simplicité.



Dans ce même esprit, la Commission, soucieuse d'améliorer l'efficacité de son action, a d'ores et déjà pris des dispositions permettant une révision de son système administratif, réglementaire et financier, dans le sens de la simplification, de la rapidité et de la transparence de la gestion des programmes. Cette révision inclut notamment la diminution des exigences contractuelles, relatives en particulier à la périodicité des rapports, ainsi que l'accélération des délais de paiement des contractants.

### La participation des PME

La proposition de la Commission met en évidence l'attention toute particulière dont devraient, dans les programmes RDT, bénéficier les PME. Celles-ci sont déjà significativement impliquées dans certains programmes comme le programme BRITE (dont 30 % des participants sont des PME) ou le programme ESPRIT (où la moitié des projets impliquent au moins un PME). La Commission projette d'encourager par différents moyens une participation encore plus affirmée de ces PME, dont le dynamisme et la capacité d'adaptation ne sont pas encore suffisamment exploités en Europe.

### Une Communauté de la Technologie ouverte sur l'extérieur

La Communauté entend approfondir ses relations avec les autres intervenants sur la scène technologique européenne : Euréka, tout d'abord, mais aussi les structures intergouvernementales comme l'ESA, le CERN, la Fondation Européenne de la Science et le Conseil de l'Europe. En plus, la Communauté doit renforcer sa coopération internationale tant avec ses partenaires industrialisés, notamment au sein de l'AELE, qu'avec les pays en voie de développement.

### Le financement

La Commission estime nécessaire, pour la mise en œuvre du nouveau programme-cadre, un montant de 7 735 milliards d'Ecus pour la période 1987-1991. Afin de s'adapter aux exigences de la recherche-développement et à l'évolution de la situation financière, la Commission propose une révision à mi-parcours. En complément à ce financement par le budget communautaire, la Commission s'attache à mettre en œuvre des formules nouvelles de financement, Eurotech Capital (fonds d'origine purement privée) et Eurotech Insur (mécanisme de garantie bénéficiant d'une contribution communautaire).

Enfin, la reconnaissance croissante par les industriels des avantages de la coopération ainsi que la limitation des disponibilités budgétaires de la Communauté pourraient conduire la Commission à envisager de réexaminer et de compléter les modalités existantes de financement des actions à frais partagés :

— en prévoyant, en complément aux participations financières, l'octroi d'avances remboursables ;

— en modulant le montant des participations financières et des avances, par exemple entre 20 et 80 % du coût total des projets, en fonction de critères portant sur la taille des acteurs, le degré de pré-compétitivité du projet, la nature des dépenses ou encore l'état d'avancement des recherches.

### L'AVENIR DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Nos Etats auront-ils à l'avenir suffisamment de ressources pour maintenir les systèmes actuels de sécurité sociale ? Qui va continuer à payer la facture sans cesse croissante de la sécurité sociale ? Les patrons et les travailleurs ? L'Etat, c'est-à-dire, les contribuables ? Que se passera-t-il quand les contribuables seront trop peu nombreux pour payer les charges financières de la sécurité sociale nécessaires à faire vivre les retraités, les chômeurs et d'autres bénéficiaires ?

Voici quelques questions d'actualité que se posent les citoyens de la Communauté et qui constituent le sujet d'une

Communication du Vice-Président de la Commission, M. Manuel Marin, que la Commission vient d'approuver et d'envoyer au Conseil (juillet 1986).

La Communication demande si le moment n'est pas venu d'engager sans attendre une réflexion au niveau communautaire sur les objectifs que devraient se fixer dans l'avenir les systèmes de protection sociale, ce qui, d'une part, éviterait que certains Etats membres ne prennent des mesures sociales qui leur donnent une marge supplémentaire de compétitivité aux dépens de leurs concurrents et, d'autre part, permettrait de dépasser les oppositions à l'idée d'harmonisation des systèmes de sécurité sociale à cause des coûts que cette harmonisation entraînerait pour certains pays membres.

Parmi les propositions faites par la Commission dans ce document on peut relever :

— en matière de financement, la possibilité de répartir différemment les charges aussi bien entre les entreprises qu'entre les entreprises et les ménages ;

— en matière de démographie, le lancement des campagnes d'information et de sensibilisation de l'opinion sur les divers aspects de l'évolution démographique actuelle et leurs impacts économiques et sociaux, et

— en matière de marginalisation, la possibilité de la création d'un revenu minimum social comme moyen de combattre ce que l'on appelle la « nouvelle pauvreté ».

### 1. Les problèmes de financement

Malgré les mesures prises pour freiner la croissance des dépenses sociales dans les dernières années, l'équilibre financier n'a pu pendant longtemps être rétabli obligeant les pouvoirs publics à faire appel à de nouveaux prélèvements sociaux ou fiscaux. En 1984 le pourcentage du produit intérieur brut que représentaient les recettes publiques courantes — dont jusqu'à deux tiers sont destinés au financement de la protection sociale — a été proche de 50 % dans la plupart des pays membres. Il est évident que cet ordre de grandeur ne peut manquer d'avoir des répercussions sérieuses sur l'ensemble de l'économie.

Cependant le centre des critiques est aussi, et surtout, le mode de prélèvement. Dans la plupart des Etats membres, les cotisations de sécurité sociale sont calculées et payées sur la base des salaires perçus, ce qui conduit à un renchérissement du facteur travail et, pour certains, au haut niveau actuel de chômage.

C'est pourquoi dans certains des pays membres on avance d'autres solutions telles que le calcul des cotisations sur la base de la valeur ajoutée ou le relèvement des impôts sur le revenu ou de la TVA, solutions qui ont aussi des inconvénients.

Dans la pratique, les systèmes de sécurité sociale sont financés actuellement par un mélange de cotisations et d'impôts. Ce qui frappe est la différence entre la répartition de ces deux sources de financement selon les pays membres. Ainsi, tandis que dans les Pays-Bas la part des subventions publiques dans le financement de la sécurité sociale était de 18,6 %, au Danemark ce même pourcentage était de 81,5, ce qui rendra plus difficile la recherche d'une solution commune.

### 2. Les problèmes démographiques

Si les tendances actuelles devaient se maintenir, la population de la Communauté devrait, d'ici à une dizaine d'années, cesser de croître, puis commencer à diminuer progressivement. Le vieillissement démographique, c'est-à-dire l'augmentation de la proportion des personnes âgées dans la population totale, continuera à croître lentement pendant encore une vingtaine d'années avant de connaître une brusque accélération à partir des années 2005-2010.

Cette évolution ne laissera pas d'avoir des conséquences importantes pour les systèmes de sécurité sociale. A court et moyen terme, les conséquences peuvent être considérées dans l'ensemble comme positives (diminution des dépenses en fa-

veur de la jeunesse et des soins de santé pour maternité et enfance, réduction du volume des prestations familiales, mais augmentation importante de dépenses de santé pour les personnes de plus de 75 ans).

A long terme, le vieillissement de la population active et non active provoquera un alourdissement des charges, notamment sociales, supportées par l'économie, ce qui aura comme conséquences une tension sur les coûts de main-d'œuvre, une diminution de la mobilité géographique et professionnelle et une chute du taux de renouvellement de la population active avec la nécessité d'un nouveau recours à la main-d'œuvre immigrée.

Mais les plus importantes seront les conséquences politiques de la brusque et gigantesque redistribution de la population mondiale. D'ici l'an 2000 tandis que la population de la Communauté des 12 n'augmentera que de 2,6 % celle du monde s'accroîtra de 28,6 %, celle de l'URSS de 14,5 %, celle des Etats-Unis de 13,3 % et celle du Japon de 6,4 %. Les citoyens communautaires qui, en 1984, représentaient le 6,2 % de la population mondiale ne seront que 5,4 % de celle-ci à la fin du siècle.

### 3. Les problèmes de marginalisation

Les contraintes budgétaires conduisent souvent les pouvoirs publics à ne pas étendre la protection sociale aux chômeurs jeunes, en particulier ceux qui cherchent leur premier emploi, ou à limiter la durée ou le niveau pour d'autres catégories de chômeurs (de longue durée, par exemple). Or, le nombre de ces demandeurs d'emploi va en s'accroissant dans tous les Etats membres, ce qui est en train de créer un plus grand nombre de personnes marginalisées que l'on appelle les « nouveaux pauvres ». A l'instabilité de leur situation professionnelle, il faut ajouter l'instabilité de leur situation familiale avec multiplication de divorces, séparations et cohabitations sans mariages et carence de protection sociale pour les personnes qui se trouvent dans ces situations.

#### Propositions de la Commission

En matière de financement, la Commission annonce que, dans un délai de moins de 2 ans, elle dressera un aperçu d'ensemble des solutions en cours de discussion ce qui implique une évaluation des effets à attendre. La Commission devra recueillir dans le plus grand nombre possible de pays les données économiques nécessaires pour constituer un modèle qui lui permette d'obtenir des connaissances quantitatives à l'échelle communautaire. Elle fera aussi le point des tendances à la capitalisation de la pension de vieillesse dans la Communauté et examinera les alternatives possibles.

En matière de démographie, la Commission propose de lancer des campagnes d'information de l'opinion publique sur les conséquences de l'évolution démographique prévisible sur l'économie et la protection sociale et d'organiser la concertation au niveau communautaire entre les responsables des politiques familiales des Etats membres.

En matière de marginalisation, la Commission propose de dresser un inventaire des mesures déjà prises ou envisagées et d'examiner avec les Etats membres les adaptations à apporter aux législations pour répondre à l'apparition de nouveaux besoins sociaux et notamment l'instauration d'un revenu minimum social comme moyen de combattre la pauvreté.

#### LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT : RÈGLES UNIFORMES ET SIMPLIFIÉES CONCERNANT LA PUBLICITÉ DES SUCCURSALES

Comme annoncé dans le « Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur », la Commission vient d'adopter (juillet 1986) deux propositions de directives, l'une visant tout particulièrement la publication des documents comptables des succursales des instituts de crédit et l'autre la publicité des succursales en général.

Cette dernière proposition s'insère dans le programme de la coordination du droit des sociétés et a pour but de faciliter l'exercice du droit d'établissement des sociétés de capitaux par création de succursales dans d'autres Etats membres.

A cet effet, la proposition établit un système de publicité uniforme pour les succursales créées dans un Etat membre par des sociétés d'une autre Etat membre. Cette publicité est alignée sur le régime communautaire déjà instauré pour les sociétés en tant que telles, prévoyant une liste exhaustive et très limitée des actes et indications à publier au registre de la succursale.

En outre, la proposition contient des règles spécifiques en matière comptable. D'une part, elle impose la publicité, auprès du registre de la succursale, des comptes annuels de la société déjà établis conformément aux règles communautaires. D'autre part, elle empêche les Etats membres d'exiger en plus la publicité des comptes visant l'activité de la succursale, qui fait partie intégrante de l'entreprise.

Afin que toute discrimination soit exclue, la création de succursales par des sociétés d'Etats tiers fait également l'objet de la réglementation envisagée. Les divergences de ces règles par rapport à celles visant les succursales de sociétés communautaires s'expliquent par le fait que, en ce qui concerne les succursales des sociétés d'Etats tiers, on ne peut faire référence aux documents établis selon un régime commun.

En somme, la directive envisagée conduira à un allègement considérable des réglementations actuelles des Etats membres en profitant des résultats obtenus en vertu de la coordination réalisée en matière de droit des sociétés y inclus des règles comptables.

## III. — Relations extérieures

### RELATIONS CEE-AELE

Lors de sa session des 15/16 septembre 1986, le Conseil a approuvé des conclusions relatives aux suites à réserver à la déclaration de Luxembourg du 9 avril 1984 sur les relations CEE-AELE ainsi que le neuvième rapport annuel du Comité des Représentants permanents sur la coopération avec les pays de l'AELE.

Le texte des conclusions se lit comme suit :

1. En adoptant le rapport annuel pour 1985/1986 sur la coopération CEE/AELE, le Conseil réaffirme sa détermination à poursuivre ses efforts pour consolider et renforcer la coopération mutuelle à mesure que la Communauté progresse vers l'achèvement de son marché intérieur. Il demande aux Etats de l'AELE de prendre des mesures allant dans le même sens afin de créer une zone économique européenne dynamique, ce qui permettra de mettre en œuvre la déclaration de Luxembourg du 9 avril 1984 et servira à susciter la croissance économique et à créer des emplois dans les Etats de la Communauté et dans ceux de l'AELE. Il prend acte des discussions qui ont eu lieu à ce propos à Reykjavik le 5 juin 1986 entre les Ministres des Etats de l'AELE et le membre de la Commission de la Communauté chargé des relations extérieures et de la politique commerciale.

2. Le Conseil se félicite du succès des négociations menées en vue d'adapter les accords et les arrangements de libre-échange à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, qui représente une extension importante du système de libre-échange européen.

3. Le Conseil se félicite des mesures spécifiques prises jusqu'à présent pour promouvoir des projets communs de recherche et de développement qui augmentent les possibilités de l'industrie européenne d'être effectivement compétitive en matière



de technologie avancée sur les marchés mondiaux. Le Conseil reconnaît que la signature d'accords-cadres sur la coopération scientifique et technique avec cinq Etats de l'AELE offre une possibilité supplémentaire de mener des activités conjointes, comme c'est déjà le cas pour la coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST). Le Conseil est en principe favorable à la participation future d'entreprises et d'organisations des pays de l'AELE aux programmes actuels de la Communauté en matière de recherche et de développement, lorsque cette participation présente des avantages mutuels.

Le Conseil prend acte de ce que le programme Eurêka et les arrangements en vue de la poursuite des travaux envisagés par les ministres lors de la troisième conférence ministérielle sur Eurêka, qui s'est tenue à Londres, ouvrent de nouvelles perspectives de coopération entre les entreprises des Etats Membres et celles des Etats de l'AELE.

4. Afin de profiter pleinement des possibilités offertes par une zone de libre-échange qui, considérée dans son ensemble, compte 350 millions d'habitants, le Conseil réaffirme qu'il importe de réaliser des progrès pour éliminer les entraves techniques et administratives aux échanges ainsi que les obstacles dans le secteur des transports. Il prend acte avec satisfaction de l'ouverture de négociations officielles en vue de la conclusion d'un accord lié à l'introduction d'un document administratif unique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1988. Il estime également qu'une simplification accrue des règles concernant la certification d'origine constitue un objectif important. Le Conseil prend acte du fait qu'une étude de la Commission est actuellement en cours en vue d'examiner s'il y a lieu de proposer des modifications en ce qui concerne les règles de cumul actuelles. Le Conseil se félicite des programmes d'échanges d'informations déjà établis dans le cadre du GEN et du CENELEC et estime que les consultations devraient se poursuivre sur l'échange d'informations dans le domaine des spécifications techniques, ce qui permettrait de supprimer à bref délai ces entraves aux échanges. D'autres progrès devraient également être possibles dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des normes, des certificats et des résultats d'essais.

5. Le Conseil convient de la nécessité d'examiner plus en détail les possibilités d'améliorer l'accès aux marchés publics sur une base de réciprocité. Il constate également qu'il faudrait, eu égard à l'évolution attendue à l'intérieur de la Communauté, procéder à un échange de vues avec les Etats de l'AELE sur des mesures relatives à la libéralisation des mouvements de capitaux conformément aux règles de l'OCDE, ainsi que sur des mesures relatives à la prestation de services. Le Conseil convient qu'il faudrait examiner les possibilités d'appliquer plus strictement les dispositions des accords de libre-échange relatives aux aides publiques. A ce titre, on pourrait prévoir de développer l'échange réciproque d'informations sur la politique et les pratiques en matière d'aides publiques. Le Conseil constate également qu'il faudrait examiner les possibilités d'améliorer le fonctionnement des mécanismes du protocole n° 2 des accords de libre-échange.

6. Le Conseil se félicite des progrès accomplis à ce jour pour atteindre les objectifs de la déclaration de Luxembourg, réaffirme sa volonté politique d'élargir et d'approfondir davantage la coopération entre la Communauté et ses Etats membres, d'une part, et les Etats de l'AELE, de l'autre, et il invite la Commission à le tenir informé de tous les détails des travaux ultérieurs.

#### **UNE RÉFORME DE LA GESTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE** (Vers une politique d'approvisionnement des PVD en produits alimentaires de la Communauté).

L'élaboration d'une politique d'approvisionnement des pays en voie de développement en produits alimentaires de la Communauté est un des objectifs prioritaires de la Commission. Une telle politique se base sur deux piliers : l'aide alimentaire, d'une part, l'exportation de produits alimentaires d'autre part.

La Commission vient de procéder (juillet 1986) à un réexamen d'ensemble de la gestion de l'aide alimentaire de la

Communauté afin de la rendre plus rationnelle et efficace. L'autre objectif portant sur l'exportation des produits agricoles, sera visé, comme prévu dans le Livre Vert, par le volet commercial de cette politique d'approvisionnement des PVD et les propositions y afférentes seront présentées en automne.

La gestion de l'aide alimentaire a fait, dans un passé récent, l'objet de critiques qui ne peuvent être négligées. En effet, l'aide alimentaire est devenue un instrument de plus en plus important de la politique communautaire d'aide au développement.

Dans ce contexte, la bonne gestion de l'aide conditionne souvent la réussite de ces politiques. D'autre part, la qualité de la gestion de l'aide alimentaire affecte l'image de la Communauté dans les pays en voie de développement, et vis-à-vis de l'opinion publique européenne. Une gestion efficace exige des procédures d'exécution rationnelles et transparentes, une répartition de responsabilités claire et une certaine concentration de celles-ci.

#### **Objectifs et contenu de l'aide alimentaire**

L'aide alimentaire s'intègre dans la politique de développement. S'il est vrai qu'au début l'idée était de faire bénéficier les PVD de produits agricoles excédentaires des pays exportateurs, un appel plus fréquent est fait progressivement à des produits locaux ou disponibles dans la région et mieux adaptés aux habitudes de consommation. Ceci est préférable plutôt que de fournir uniquement des produits de la Communauté dont certains risquent à la longue de créer une dépendance vis-à-vis des produits importés.

Enfin par la possibilité, décidée en 1984, de substituer l'aide alimentaire par des crédits en cas de risque de perturbation des marchés des bénéficiaires, l'aide alimentaire est désormais un réel instrument de développement.

En 1986, la contribution de la Communauté à la Convention d'Aide Alimentaire s'élève à 927 000 tonnes de céréales, auxquelles s'ajoutent 742 300 tonnes de la part des Etats membres. Cependant, au-delà de ces engagements conventionnels, la Communauté fournit des quantités additionnelles en céréales (232 300 tonnes), ainsi que des produits non céréaliers (lait en poudre : 94 100 t., butteroil : 27 300 t., sucre : 3 900 t., huiles végétales : 8 600 t. et d'autres produits tels que haricots et poissons : 18 MECU).

En outre une réserve spéciale correspondant à 386 700 t d'équivalent céréales a été créée en 1986 qui permet de faire face, le cas échéant, à des pénuries alimentaires exceptionnelles. Le volume global de l'aide alimentaire atteint en 1986 un montant de 550 MECU ce qui représente environ 1/3 de l'effort global que la Communauté consacre annuellement au développement des PVD.

Environ 60 pays et organisations bénéficient actuellement de l'aide alimentaire de la Communauté.

Au niveau de l'exécution, le nombre de lots annuellement embarqués s'élève à plus de 400, auxquels il faut ajouter près de 500 lots livrés par l'intermédiaire de organisations non-gouvernementales.

L'accroissement important en volume et la diversification des produits et des objectifs n'a toutefois pas toujours été suivi directement par une adaptation ou une révision des bases juridiques et des procédures.

#### **Les faiblesses de la réglementation actuelle**

Au niveau de la mise en œuvre le nombre important d'intervenants et la dispersion de la responsabilité entre ces différents acteurs rendent la mise en œuvre de l'aide alimentaire inutilement compliquée et allongent les délais qui s'écoulent entre la demande d'aide et son arrivée sur place.

Au niveau de la politique d'aide alimentaire, malgré les efforts qui ont déjà été faits ces dernières années, il faut constater que l'instrument n'est pas encore suffisamment flexible pour répondre adéquatement aux besoins des pays bénéficiaires, notam-

ment en ce qui concerne les possibilités d'approvisionner les PVE déficitaires en certains produits vitaux à partir des disponibilités qui existent dans d'autres pays (se situant dans la même région) disposant de quantités exportables.

*Au niveau des relations entre les institutions communautaires*, la répartition des responsabilités découlant de la base réglementaire et des procédures actuelles est imprécise et non cohérente avec le strict respect des pouvoirs budgétaires du Parlement et les pouvoirs de gestion de la Commission.

Dans ce contexte, il faut également noter que dans le système en vigueur la Commission assume toute la responsabilité politique (vis-à-vis des bénéficiaires et de l'opinion publique) et la responsabilité financière des opérations d'aide alimentaire tout en n'assumant aucune responsabilité juridique en raison de l'absence de lien contractuel direct avec les opérateurs désignés par les organes d'intervention de la PAC.

### La réforme proposée

Après examen approfondi de la situation actuelle, la Commission considère qu'il est indispensable de procéder à la révision des dispositions du règlement-cadre de l'aide alimentaire sur la base de l'expérience acquise et cela dans un triple souci :

- mieux intégrer l'aide alimentaire dans la politique d'aide au développement ;

- éliminer certaines ambiguïtés du texte en vigueur qui donnent régulièrement lieu à des problèmes et des conflits entre les institutions communautaires ;

- éviter la dispersion et par conséquent la dilution des responsabilités en matière de gestion de l'aide en renforçant les pouvoirs d'exécution de la Commission, conformément à l'esprit à l'Acte Unique adopté en décembre 1985 par le Conseil Européen.

1. Pour promouvoir une meilleure intégration de l'aide alimentaire dans la politique d'aide au développement, le Conseil, dans sa résolution de novembre 1983, a déjà souligné l'importance des opérations triangulaires d'achat de produits alimentai-

res dans les pays en voie de développement ; il a estimé qu'elles devaient être encouragées.

Or, le règlement-cadre en vigueur ne prévoit la possibilité d'opérations triangulaires qu'en cas d'indisponibilité sur le marché communautaire des produits à fournir ou en cas d'urgence.

La Commission propose donc de nouvelles modalités permettant un *recours accru à des achats de produits alimentaires dans les PVD* sans toutefois mettre en cause le principe de base de la préférence communautaire.

2. En ce qui concerne la répartition des compétences décisionnelles entre les différentes institutions, la situation actuelle donne régulièrement lieu à des conflits interinstitutionnels dans la mesure où le Parlement décide les crédits pour tous les produits de l'aide alimentaire (lait en poudre, butteroil, huiles végétales, sucre et autres produits) à l'exception des quantités de céréales fournies au titre de la Convention de l'Aide Alimentaire. Le Conseil arrête parallèlement les quantités globales par produit sans être tenu à respecter les disponibilités budgétaires. Les modifications proposées dans le nouveau projet établissent une distinction plus nette entre :

- d'une part, l'aide conventionnelle, dont les quantités seront arrêtées par le Conseil, conformément aux engagements internationaux pris par la Communauté et ses Etats membres ;

- d'autre part, pour l'aide non conventionnelle, l'autorité budgétaire décidera des montants (valeurs) disponibles par produit. La Commission traduira les montants inscrits au budget en estimation indicative des quantités mobilisables des différents types de produits.

3. Enfin, la Commission est d'avis qu'il faut modifier les dispositions concernant la *mobilisation des produits*. En effet, les procédures actuellement en vigueur ne permettent pas aux services de la Commission de suivre d'une manière suffisamment efficace la livraison de l'aide alimentaire, ce qui entraîne souvent des délais considérables. Les nouvelles mesures que la Commission envisage de prendre devraient à la fois réduire les délais, ce qui entraînerait aussi une réduction des dépenses liées à l'acheminement de l'aide, et rendre plus flexibles les modalités de livraison.



## BIBLIOGRAPHIE

□ **La Communauté européenne et la lutte contre le dumping**, tomes I et II, par Joël BOUDANT, Rennes, Faculté des Sciences juridiques, 1983, 600 pages.

Il faut se féliciter sans réserve de la parution, même sous la forme artisanale d'un texte off-set, de l'excellent travail qu'a présenté Joël Boudant pour sa thèse de doctorat d'Etat en droit. Le fait que le texte date de 1983 et ne nous soit arrivé sur la table de travail qu'en 1986, n'a guère d'importance, étant donné le caractère structurel du sujet.

On se rappellera qu'alors que la matière est passionnante et le matériel bibliographique en provenance des Cours, relativement abondant, il n'existe pas beaucoup d'ouvrages traitant du dumping. Il y a bien le livre de Clive Stanbrook *Dumping, a manual on the EEC anti-dumping Law and Procedure* (1980), ouvrage non cité par M. Boudant et très britannique de conception (ce qui n'est pas un défaut, loin de là, mais qui peut justifier un texte rédigé et présenté différemment) ; ce livre est pourvu de citations aussi amusantes que diverses, qui relativisent la matière de façon hautement réjouissante. Mais alors que C. Stanbrook aborde son sujet pas à pas, J. Boudant a préféré une approche plus classique, mieux subdivisée, plus cartésienne et donc, ce me semble, à la fois plus rassurante et plus conforme à la meilleure des traditions universitaires françaises. Elle commence, et c'est fort bien ainsi, par un heureux essai de voir comment le concept de dumping, tel qu'il est utilisé aujourd'hui, s'est dégagé progressivement des brumes de la subjectivité, pour devenir ce qu'il est actuellement : un instrument juridique, d'une honnête précision. J. Boudant a même pensé à citer P. Raskin, auteur de la première thèse de doctorat défendue en néerlandais à l'Université de Louvain (je pardonne la très légère faute de frappe dans le titre du travail), et qui quoique forcément datée (1941), vaut encore d'être lue.

L'introduction de la thèse de J. Boudant comprend donc deux chapitres, l'un sur l'acception internationale de la notion de dumping, l'autre sur l'introduction des principes internationaux dans le droit communautaire. Dans le premier, il décrit les deux étapes principales, celle de la SDN (avec le travail tout à fait fondamental de Jacob Viner, l'économiste dont les apports majeurs à tant de facettes de la théorie du commerce international sont bien connus) et celle du GATT. Les graphiques que contient ce chapitre sont limités au strict nécessaire, mais ceci est parfaitement défendable, puisqu'il s'agit ici d'une thèse de droit. Le deuxième chapitre est subdivisé en deux sections, lui aussi. Ainsi, il traite d'abord des nécessités d'une action communautaire en matière de dumping : remédier à l'inadaptation de législations nationales et établir une « protection » (un mot un peu malheureux ?) uniforme et donc plus efficace du commerce extérieur de la CEE. Sont décrites ensuite, les modalités de l'action anti-dumping communautaire et donc l'institution de mesures de sauvegarde spécifiques.

Après cette copieuse mais très claire introduction de 69 pages, l'auteur aborde en une première partie proprement dite, le régime communautaire de la lutte anti-dumping, les difficultés d'application de ce régime étant renvoyées à la deuxième partie.

La description de la procédure administrative commence logiquement par l'examen des conditions d'application des mesures. Il y a tout d'abord l'exigence d'un prix d'exportation inférieur à la valeur normale. Elle implique l'élaboration de « schémas de comparabilité » et

il faut donc examiner des concepts tels que celle de valeur normale (et les sous-notions de « marché intérieur », « produit similaire » notamment), de prix à l'exportation. Ce schéma doit être mis en œuvre et les ajustements à opérer sur les prix sont à étudier. Il y a une deuxième exigence : celle de l'existence d'un préjudice. Celui-ci est examiné sur le plan de sa détermination et de la lésion de la Communauté par le préjudice.

L'auteur passe ensuite systématiquement à l'examen de la mise en œuvre des mesures de défense. La procédure d'adoption de ces mesures doit être déclenchée par une personne en droit de le faire, et au moyen d'une plainte. Comparée, à titre d'illustration, avec la procédure française, la procédure communautaire est ensuite étudiée dans ses diverses phases. Cette subdivision du travail est complétée par un examen de l'application des mesures de défense — extracommunautaire et intracommunautaire.

La 2<sup>e</sup> partie, qui est *de lege ferenda*, est encore plus intéressante. Quelles difficultés rencontrons-nous dans l'application, se demande l'auteur, qui répond en deux points. Tout d'abord : le dumping est « une pratique souvent suspecte, difficilement prouvée » ; la notion est difficile à identifier, et son existence difficile à démontrer. En deuxième lieu : le dumping est « un dispositif de lutte à l'efficacité limitée, mais perfectible ». Ici sont formulées quelques propositions intéressantes d'amélioration : meilleure dotation en personnel des services anti-dumping ; une « gestion offensive » de la procédure, dans le respect des droits de la défense.

Un livre bien écrit et à retenir. Des annexes particulièrement copieuses font de cet ouvrage — qui est déjà un instrument de réflexion constructive et réformiste — en outre, un fort bon outil de référence documentaire.

R.P.

□ **The European Monetary Systems - Past, Present and Future**, par Peter COFFEY, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, 143 pages.

Ce livre regroupe en un espace relativement restreint, 142 « petites » pages, un domaine particulièrement vaste, allant de l'histoire du système monétaire européen à l'analyse des mécanismes financiers modernes et aux conférences économiques européennes, en passant par l'intégration des marchés bancaires et de capitaux, du

rôle futur du Fonds Monétaire Européen, l'ECU, ainsi que des politiques et attitudes du Royaume-Uni, de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne en la matière.

Cet ouvrage a été essentiellement écrit à partir de questionnaires sur ce sujet que l'auteur avait fait parvenir aux principaux pays européens. La seconde, mais non moins importante source d'information a été les nombreux rapports et documents de la Commission européenne. Cette approche est originale.

Le mérite essentiel de Peter Coffey consiste à ce qu'il rend accessible, même au non spécialiste, bon nombre d'informations qui ne le sont guère habituellement. L'auteur lance également quelques pistes de réflexion.

La multitude des sujets abordés conduit parfois à des approches un peu superficielles. Ce reproche est inévitable dès lors qu'il s'agit d'un travail de synthèse et d'introduction au système monétaire européen. On regrettera également la mauvaise qualité de l'impression de cette étude.

Cet ouvrage n'en constitue pas moins une source d'information utile quant au développement du système monétaire européen, d'autant plus qu'il renferme, soit en notes, soit dans la bibliographie, les plus importantes publications dans ce domaine, permettant ainsi au spécialiste des recherches particulières plus approfondies.

□ **L'Acte unique européen**, Institut d'Etudes européennes de l'Université de Bruxelles, 1986, 91 pages.

Compte rendu d'une journée d'études tenue à l'Institut au lendemain de la signature de l'Acte. Les débats, introduits par des observations (très) critiques (mais très précises) sur l'Acte dues au Juge Pescatore, sont eux-mêmes plutôt négatifs à l'égard de l'Acte. Spécialement, le Juge ayant dans sa note exprimé ses craintes d'un recul de l'acquis communautaire en matière de libre circulation des marchandises, rendu possible par les nouvelles dispositions et ayant déploré le peu de progrès institutionnel, deux rédacteurs de l'Acte — et non des moindres — l'Ambassadeur J. Dondelinger et J. Glaesner, défendent l'Acte en expliquant que les résultats obtenus, peut-être maigres, constituent néanmoins indéniablement des progrès dans divers domaines ; ils ont été par ailleurs tout ce que les Etats membres ont estimé possible et nécessaire, la Communauté doit être réaliste et travailler à petits pas. La discussion est menée au nom d'une doctrine supranationale sans faille.

# DROIT SOCIAL

Direction :  
Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

## LES SALAIRES

N° 12 — DÉCEMBRE 1984

Raymond SOUBIE : *Observations sur l'évolution des politiques de rémunération.*

### PREMIÈRE PARTIE

Jean PELISSIER : *La négociation sur les salaires : problèmes juridiques.*

Jean SAVATIER : *Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires.*

Bernard TEYSSIE : *La réduction du salaire.*

Jean SAVATIER : *Les salaires d'inactivité.*

Pierre VELLIEUX : *Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales.*

Intervention de Jean SAVATIER : Observations sur l'assujettissement à cotisations de Sécurité sociale des avantages résultant pour les travailleurs des activités sociales et culturelles gérées par les comités d'entreprise.

Intervention de Maurice COHEN : *Les activités sociales et culturelles doivent échapper aux cotisations*

### Annexes

Jacqueline LAUFER : *Égalité professionnelle, principes, pratiques et représentations*

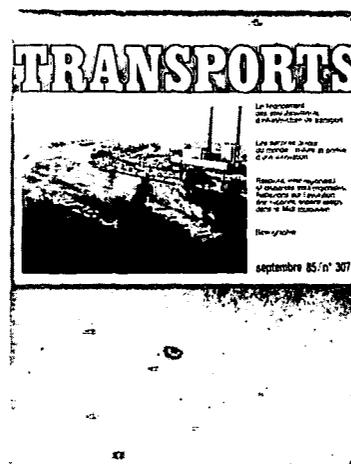
### DEUXIÈME PARTIE

Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN : *L'évolution du salaire horaire minimum et les salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950.*

Laurent VASSILLE : *L'indexation des salaires remise en cause ?*

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot  
75005 Paris  
(1) 634 10 30

# TRANSPORTS



Seule revue économique  
de tous les modes de  
transports  
et de leurs industries  
d'amont

### NUMÉRO SPÉCIMEN SUR DEMANDE

pour recevoir un numéro spécimen de  
Transports  
retourner ce bon à :  
Transports 3, rue Soufflot  
75005 PARIS F  
ou par téléphone au (1) 46 34 10 30

Nom : \_\_\_\_\_

Entreprise : \_\_\_\_\_

Adresse : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_

Ville et Pays : \_\_\_\_\_

REVUE DE

# L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

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

### sommaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Interventions.

**Intervention de Gérard RENON**, administrateur général (CEA).

**Allocutions de Marcel BOITEUX**, président d'EdF.

### Interventions

**Faits et travaux du mois.**

N° 374 — Prix : 70 F TTC

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

# REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

*numéro spécial*

*n° 31 - 1<sup>er</sup> trimestre 1985*

## **les restructurations de l'industrie française**

**Revue d'économie industrielle**  
Éditions Techniques et Économiques  
3, rue Soufflot - 75005 PARIS  
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées