

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	<b>I    <i>Communications</i></b>	
	.....	
<hr/>		
	<b>II   <i>Actes préparatoires</i></b>	
	<b>Comité économique et social</b>	
	<b>Session de mars 1996</b>	
96/C 174/01	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, modifiant la directive 94/35/CE du Parlement européen et du Conseil, concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires» . . . . .	1
96/C 174/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement et du Conseil sur l'adoption d'un programme d'action communautaire en matière de surveillance de la santé dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique» . . . . .	3
96/C 174/03	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert — La protection par le modèle d'utilité dans le marché intérieur» . . . . .	6
96/C 174/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, établissant le code des douanes communautaire» . . . . .	14
96/C 174/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance» . . . . .	16



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
96/C 174/06	Avis du Comité économique et social sur le «Projet de recommandation du Conseil sur une carte de stationnement pour personnes handicapées» . . .	27
96/C 174/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1785/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre» . . . . .	29
96/C 174/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1601/91 établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des vins aromatisés, des boissons aromatisées à base de vin et des cocktails aromatisés de produits vitivinicoles» . . . . .	30
96/C 174/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3699/93 définissant les critères et conditions des interventions communautaires à finalité structurelle dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ainsi que de la transformation et de la commercialisation de leurs produits» . . . . .	31
96/C 174/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché de produits biocides» . . . . .	32
96/C 174/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1626/94 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée» . . .	34
96/C 174/12	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures» . . . . .	36
96/C 174/13	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 68/360/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté et la directive 73/148/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services» . . . . .	40
96/C 174/14	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service», et — le «Projet de communication de la Commission sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal et, notamment, sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux» . . . . .	41
96/C 174/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie» . . . . .	47

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, modifiant la directive 94/35/CE du Parlement européen et du Conseil, concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires»**

(96/C 174/01)

Le 4 décembre 1995, le Conseil, conformément à l'article 100 A du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 mars 1996 (corapporteurs: MM. Green et de Knecht).

Au cours de sa 334<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté à la majorité des voix, une voix contre et deux abstentions, l'avis suivant.

### 1. Introduction

La directive-cadre 89/107/CEE<sup>(1)</sup> prévoit l'adoption de directives spécifiques destinées à harmoniser l'utilisation des différentes catégories d'additifs. C'est ainsi que la directive concernant les édulcorants<sup>(2)</sup>, qui fait aujourd'hui l'objet d'une proposition de modification, a été adoptée le 21 juin 1994. Cette directive, comme le prévoit la directive-cadre, est basée sur le principe de la liste positive. Cela signifie que seuls les édulcorants énumérés dans la directive (voir annexe) sont autorisés. Cette annexe comporte également une liste des denrées alimentaires dans lesquelles ces édulcorants peuvent être utilisés ainsi que leur dosage maximum autorisé. Le recours à cet instrument souligne l'intérêt qu'accorde l'UE à une restriction (sévère) de l'utilisation des édulcorants dans les denrées alimentaires.

### 2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve dans les grandes lignes la proposition de la Commission. La politique actuelle à

l'égard des édulcorants n'est pas en cause. La seule proposition portant sur le fond concerne un ajout à la liste des denrées dans lesquelles l'utilisation d'édulcorants est autorisée. La commercialisation de nouvelles denrées alimentaires étant un phénomène propre à notre époque, il est en effet tout à fait légitime de réviser de manière périodique la liste des denrées dans lesquelles l'adjonction d'édulcorants est autorisée.

2.2. Le Comité partage entièrement les réticences de la Communauté en matière d'édulcorants; il se pose toutefois la question de savoir si la méthode consistant à recourir à une directive, qui de plus est basée sur l'article 100 A, n'est pas quelque peu disproportionnée eu égard au but visé — procéder à une adaptation — surtout compte tenu du fait que l'ajout en question — de taille il est vrai — s'avère nécessaire quelques années seulement après l'adoption de la liste originale. En outre, il est probable qu'il faille procéder à une nouvelle révision de cette liste dans un avenir relativement proche.

2.3. Le Comité souscrit sans réserve aux autres propositions de modification qui se rapportent exclusivement à des questions techniques, telles que les définitions et les clarifications.

(1) JO n° L 40 du 11. 2. 1989, p. 27.

(2) JO n° L 237 du 10. 9. 1994, p. 3.

### 3. Observations particulières

3.1. Le Comité souhaite contribuer à la recherche d'une solution au problème évoqué au paragraphe 2.2. Il estime que la procédure prévue par l'article 7 § 3 (a) de la directive 94/35/CEE offre suffisamment de garanties pour permettre à la Commission d'adapter, en cas de besoin, la liste des denrées alimentaires dans lesquelles l'adjonction d'édulcorants est autorisée. Ladite procédure permet à la Commission de prendre les mesures envisagées pour autant que ces dernières soient en accord avec l'avis du comité permanent pour l'alimentation. La participation des États membres à cette procédure est garantie par le fait qu'ils sont représentés au sein de ce comité. Un avis de ce comité permanent ne peut être adopté qu'à la majorité qualifiée.

3.2. La procédure consistant à recourir à une directive pour apporter des modifications à cette catégorie ne devrait dès lors être utilisée que s'il est impossible au comité permanent pour l'alimentation de parvenir à la majorité qualifiée ou encore si ledit comité, pour une raison quelconque, ne se prononce pas sur la question.

3.3. En outre, le Comité souhaite réitérer une observation qu'il avait formulée à l'époque dans son avis sur la

proposition de directive du Conseil concernant les édulcorants pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires<sup>(1)</sup>, observation à laquelle la Commission n'a, à ce jour, toujours pas donné suite. Au paragraphe 2.4.3, le Comité attirait l'attention sur le nouveau système, qui prescrivait d'orthographier avec une majuscule les noms des produits conservant leur appellation dans leur langue d'origine. En dépit de cette observation, le mot «Eßoblaten» figure dans la catégorie «saccharine» avec une minuscule.

3.4. Par ailleurs, la Commission, dans sa proposition de décision relative au maintien de législations nationales concernant l'interdiction frappant l'utilisation de certains additifs dans la production de certaines denrées alimentaires<sup>(2)</sup>, a suivi un système encore différent. Selon ce système, le nom devrait soit figurer en caractères gras, afin d'indiquer que seules l'Allemagne et l'Autriche peuvent bénéficier de cette disposition, soit être traduit dans toutes les langues de l'Union européenne. Il serait bon que la Commission choisisse une fois pour toutes un système donné et qu'elle l'applique de manière cohérente.

(1) JO n° C 332 du 16. 12. 1992, p. 11.

(2) JO n° C 134 du 1. 6. 1995, p. 20.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Carlos FERRER

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement et du Conseil sur l'adoption d'un programme d'action communautaire en matière de surveillance de la santé dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique»<sup>(1)</sup>**

(96/C 174/02)

Le Conseil a décidé le 12 mars 1996 de consulter, conformément aux dispositions de l'article 129 du Traité instituant la Communauté européenne, le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 5 mars 1996 (rapporteur: Markku Lemmetty).

Le Comité économique et social, au cours de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), a adopté l'avis suivant à une très grande majorité et une voix contre.

## 1. Avis du CES concernant la santé publique — Aperçu

1.1. Au cours des dernières années le Comité a donné de nombreux avis dans le domaine de la santé publique. Conformément à l'article 129 du Traité de Maastricht, le Comité a, à plusieurs reprises, demandé une meilleure coordination et une coopération plus intense entre les États membres et entre la Communauté et les organisations internationales. Une meilleure coordination permettra de comparer les résultats dans le domaine de la santé publique afin de trouver les meilleures pratiques possibles et d'obtenir une «valeur ajoutée» européenne, pour le profit des citoyens des États membres.

1.2. Le CES, dans son avis concernant le programme cadre, a déclaré que la politique de la santé publique ne devait pas être considérée uniquement du point de vue de la prévention des maladies, mais qu'il convenait de l'envisager comme une partie de la promotion de la santé, basée sur une approche horizontale interdisciplinaire qui présuppose une coopération entre les différents domaines. Le Comité a, en outre, demandé au Conseil de mandater la Commission pour effectuer une analyse globale horizontale de la santé publique<sup>(2)</sup>.

1.3. L'importance d'une information efficace et disponible a été soulignée dans de nombreux avis. Le Comité a par exemple mis l'accent sur l'importance de l'échange d'informations entre les États membres afin de réduire les différences de points de vue. En outre, des informations appropriées et exactes sur l'état de la santé publique et sur des indicateurs plus détaillés pourraient servir de base à une future prise de décision dans le domaine de la santé aussi bien au niveau de la Communauté que dans les États membres, à qui revient la responsabilité et la prise de décision dans la plupart des cas.

1.4. Dans son avis sur la santé, l'information, l'éducation et la formation (doc. CES 50/95), le Comité a invité la Commission à créer une «structure appropriée pour traiter les informations sur la santé et les indicateurs et obtenir une image plus claire des différents facteurs, des styles de vie, du comportement individuel et des circonstances environnementales et socioéconomiques, et pour fournir une base de données à laquelle puissent accéder les États membres et les autres organes de promotion de la santé travaillant en étroite coopération avec EUROSTAT»<sup>(3)</sup>.

1.5. Le Comité a également recommandé la création d'un lien approprié entre la politique de la santé et la dimension socioéconomique sur la base de la solidarité, de la compétitivité et de l'emploi, dans le cadre de «l'Europe sociale» et de «l'Europe des citoyens», en particulier en encourageant une approche horizontale (travail, emploi, milieu urbain, politique du logement, politique agricole, consommation, environnement, etc.)<sup>(2)</sup>.

1.6. Le Comité a constamment attaché une grande importance à la coopération entre les États membres et souligné le principe de la subsidiarité.

1.7. Le Comité, se référant aux arguments exposés ci-dessus — et la session plénière ayant donné son approbation —, accueille favorablement la nouvelle proposition de la Commission visant à adopter un programme d'action communautaire en matière de surveillance de la santé, dont le but final est de garantir un haut niveau de protection sanitaire à tous les citoyens européens.

## 2. Contenu essentiel de la proposition

2.1. La Commission présente un plan quinquennal ayant pour but la création d'un système de haute qualité pour la surveillance de la santé. Ce système fournirait à la Communauté et aux États membres des indicateurs et des données dans le domaine de la santé publique et faciliterait également la planification, la surveillance et l'évaluation des programmes et actions communautaires, conformément au principe de subsidiarité.

<sup>(1)</sup> JO n° C 338 du 16. 12. 1995, p. 4.

<sup>(2)</sup> JO n° C 388 du 31. 12. 1994.

<sup>(3)</sup> JO n° C 102 du 24. 4. 1995.

2.2. Ce système comprendrait le développement d'un réseau — reposant sur l'utilisation de la télématique — pour la collecte et la diffusion des informations, et le développement d'une capacité nécessaire pour l'analyse des données et la production de rapports, de bulletins et autre matériel d'information concernant la santé.

2.3. Le programme entend réaliser les points suivants:

- a) établissement d'indicateurs communautaires de santé;
- b) mise en place d'un réseau de collecte et de diffusion des données à l'échelle communautaire;
- c) analyses et rapports.

2.4. La proposition de la Commission prévoit que le choix des indicateurs de santé communautaires fournira les outils nécessaires pour la surveillance de l'état de santé de la population et des déterminants de la santé dans la Communauté, et pour la planification, la surveillance et l'évaluation des programmes et des actions communautaires. Il fournira également aux États membres des informations sur la santé qui contribueront au développement de la politique de santé.

### 3. Commentaires généraux

3.1. Le CES considère que la proposition de décision de la Commission et la communication qui la soutient se fondent sur une base réaliste et saine. Les buts et les principes de la proposition doivent être approuvés.

3.2. La question est importante. Le programme de surveillance de la santé proposé est nécessaire pour que l'Union européenne puisse effectuer sa tâche concernant la santé publique. Le travail de préparation a été effectué avec soin et compétence. Les actions proposées sont bien justifiées.

3.3. Le problème principal, aussi bien au niveau national qu'international, s'est révélé être l'absence d'indicateurs de santé suffisamment vastes, faits pour évaluer l'impact des mesures de la politique de santé, ainsi que la mauvaise comparabilité.

3.4. Le développement et la mise en place de nouveaux indicateurs sera probablement le résultat le plus important du programme. Le CES est d'avis que le programme devrait mettre davantage l'accent sur le travail de développement.

3.5. Le CES est d'avis que les opinions de la Commission sur les principes du système de surveillance de la santé sont correctes:

- mettre à profit les systèmes déjà prêts et l'information existante;
- éviter tout travail supplémentaire et tout double emploi;

- ne pas poser d'exigences inutiles ou injustifiées aux États membres;

- évaluer les coûts et les bénéfices;

- le système doit faire preuve d'une souplesse maximale.

3.5.1. Le CES voudrait en particulier souligner l'importance de la coopération de la Commission avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT). La Commission devrait également prêter attention aux possibilités de coopération avec les autres agences européennes, telles que l'Agence européenne pour l'environnement, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Des données comparables provenant des pays de l'UE, mais aussi d'autres pays, sont nécessaires.

3.5.2. En ce qui concerne la participation des pays tiers et des pays associés, le Comité souhaite que l'on ajoute à la proposition la mention d'une coopération avec tous les pays méditerranéens, coopération se basant sur des accords.

3.6. De même, la coopération avec les États membres est importante afin de donner au travail entrepris une valeur ajoutée. L'analyse et l'interprétation des données recueillies sont une tâche exigeante incluant une grande part de recherche et de compétence. Il faudrait utiliser les institutions spécialisées et les experts des États membres, et une partie des faibles ressources budgétaires proposées pourrait par exemple être utilisée pour soutenir leur participation et leur contribution.

3.7. Le Comité note avec satisfaction que les rapports, visés à l'article 7 de la proposition de la Commission, seront également adressés au Comité économique et social. Cela renforce la pratique établie en matière de programmes de santé publique.

### 4. Indicateurs de santé de la Communauté

4.1. Selon la proposition de la Commission, l'établissement des indicateurs de santé comprend à la fois l'identification et l'analyse des indicateurs existants et la sélection et/ou la création d'indicateurs communautaires et leur définition. Le travail de développement devrait également prendre en considération, d'une part, les travaux — passés et actuels — de recherche et de développement effectués dans les États membres à leurs propres frais et, d'autre part, les travaux — passés et actuels — effectués dans les différents pays de la Communauté européenne avec un financement de l'Union européenne.

4.2. Selon la proposition, la Commission serait assistée par un comité qui serait formé de deux représentants

de chaque État membre. Le CES considère qu'il est très important que la compétence existant dans les États membres et dans les autres comités chargés de la gestion des statistiques de santé et de sécurité soit utilisée dans le travail préparatoire de la sélection des domaines et des contenus des indicateurs de santé. Le CES souligne en particulier l'importance de la consultation du comité consultatif sur la sécurité, l'hygiène et la santé au travail.

4.3. Le Comité note qu'une partie importante du programme, celle concernant les domaines et les contenus des indicateurs, se trouve en annexe de la communication (Annexe A). Bien que cette liste soit d'ordre général et préparatoire, le Comité propose qu'elle figure en annexe de la proposition elle-même, afin que la proposition contienne des informations sur les domaines des indicateurs.

4.4. À propos de la liste (Annexe A) à joindre à la proposition, il y a lieu de faire des commentaires préliminaires et de principe. Dans le développement de cette liste, il y a lieu de souligner ce qui suit:

- la santé et ses déterminants doivent être compris de façon suffisamment large pour que les données reflètent aussi bien les valeurs professionnelles que les propres conceptions des individus;
- la notion de santé doit également être comprise de sorte que l'on inclue les niveaux de santé de la communauté et de l'individu, outre les maladies proprement dites et les incapacités; ces données aideront à la promotion de la santé. Il y a lieu ainsi de tenir compte également des facteurs socioéconomiques, et des facteurs se rapportant à l'environnement, en tant que facteurs agissant sur la santé. Dans ces conditions, il faut prendre en compte les habitudes de santé et notamment les habitudes alimentaires;
- l'un des domaines prioritaires de la Communauté est la protection du consommateur. De ce point de vue, les domaines essentiels sont entre autres la qualité, l'offre et le financement des services de santé, ainsi que l'obtention équitable de ces services. La Commission les évoque indirectement dans sa communication en traitant de la faisabilité et de la rentabilité du développement de statistiques concernant la protection des informations dans le domaine de la santé publique. Les droits des patients et leur mise en pratique sont également un facteur important.

## 5. Collecte des données et diffusion de l'information

5.1. Le CES souligne que la protection des informations concernant les individus doit être observée lors de l'établissement des indicateurs et la collecte des données.

5.2. Outre les sources d'information existantes, des enquêtes séparées sont nécessaires, certaines étant effectuées chaque année — selon la nature des données désirées —, d'autres étant effectuées moins souvent. Ces

enquêtes devraient être développées dans les différents États membres pour devenir une partie du système d'informations sur la santé; c'est pourquoi les procédés essentiels utilisés devraient être développés dans un travail de collaboration, afin qu'ils soient les plus appropriés et comparables possible.

## 6. Analyse et diffusion

6.1. Il est souhaitable que l'on poursuive le développement de la diffusion des informations, notamment par les réseaux électroniques, mais d'autres moyens devraient également être utilisés, et d'autres projets correspondants devraient être exploités.

6.2. Le travail de développement, la collecte, ainsi que l'analyse et l'interprétation des indicateurs de santé présupposent la mise en réseau des États membres et des institutions spécialisées.

## 7. Rapport avec les autres principes d'action et les domaines d'activité de la Communauté

7.1. La communication de la Commission présente une liste de domaines se rapportant à la proposition présentée.

7.1.1. En particulier, le Comité attache une grande importance à la coopération dans le domaine de la santé et de la sécurité des travailleurs, pour obtenir une image de l'étendue des maladies professionnelles et des accidents du travail.

7.1.2. Pour le programme cadre 1993-1997 d'information statistique, Eurostat fournit des données statistiques dans des domaines comme la santé et la sécurité, les conditions de vie, la protection sociale, considérés comme prioritaires pour les programmes sectoriels de la politique sociale, de la cohésion économique et sociale et de la protection des consommateurs. En 1994, une enquête sur un panel communautaire des ménages (PCM) a été lancée; elle portait entre autres sur la démographie, les revenus, l'activité professionnelle, l'éducation, le logement et certains aspects liés à la santé.

7.1.3. La proposition de la Commission soutenant l'échange par voie télématique de données entre administrations au sein de la Communauté (IDA) prévoit trois projets dans le domaine de la santé.

7.1.4. Le Comité fait également référence aux actions, dans le domaine de la santé publique, des troisième et quatrième programmes cadres concernant le développement de la recherche et de la technologie. La fondation d'un centre européen d'information sur l'issue des maladies («European Clearing House on Health Outcomes») devrait également être envisagée.

## 8. Conclusions et évaluations

8.1. Le CES considère la proposition de la Commission comme importante et lui apporte son appui.

8.2. Le CES souligne l'importance de l'établissement et du maintien des indicateurs de santé et considère comme important que les utilisateurs des données soient présents dans le travail de développement.

8.3. Il peut être difficile d'adapter au même cadre tous les indicateurs nécessaires à la surveillance générale de la santé publique et de la politique de santé, ainsi que

les indicateurs actuellement demandés par certains programmes d'action de l'Union européenne concernant la santé publique. Il vaut peut être mieux les développer mutatis mutandis et effectuer, le cas échéant, un travail parallèle de développement.

8.4. Le CES attache de l'intérêt au budget prévu pour le programme. Les fonds réservés pour la collecte et la diffusion des données sont cependant trop faibles eu égard à l'importance de la question de la politique de santé de l'Union européenne et des États membres. Compte tenu de l'importance fondamentale du programme, ce budget doit être augmenté.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

### Avis du Comité économique et social sur le «Livres vert — La protection par le modèle d'utilité dans le marché intérieur»

(96/C 174/03)

Le 27 juillet 1995, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le «Livres vert — La protection par le modèle d'utilité dans le marché intérieur».

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 mars 1996 (rapporteur: M. Bernabei).

Au cours de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté par 84 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

#### Synthèse des recommandations du Comité économique et social sur le «Livres vert — La protection par le modèle d'utilité dans le marché intérieur»

Le Comité,

- a) Considérant que le Traité engage la Communauté et les États membres à veiller à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de la Communauté soient assurées et notamment à favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique (article 130 du Traité);
- b) Considérant l'importance, dans ce contexte, de mettre en œuvre tous les moyens susceptibles d'accroître la compétitivité de l'Europe dans le domaine de la RDT et de contribuer à inverser la tendance des dernières années, au cours desquelles la position concurrentielle de l'Europe s'est détériorée en comparaison de celle de ses grands partenaires-concurrents (États-Unis et Japon);
- c) Vu que les instituts de propriété industrielle et intellectuelle sont un des moyens de stimuler l'innovation et que, parmi ces systèmes, celui de la protection par les brevets occupe une place centrale, comme l'a souligné à plusieurs reprises le Comité;
- d) Considérant que l'importance du rôle de la propriété industrielle et intellectuelle dans le développement



- du commerce mondial a été soulignée par l'inclusion de dispositions correspondantes dans les accords qui ont permis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Agreement on Trade — Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods — TRIPS);
- e) Considérant également que, s'agissant d'innovation et de réponse rapide aux exigences du marché, les PME jouent un rôle stratégique;
- f) Vu, par conséquent, l'opportunité incontestable de l'étude entreprise par la Commission sur la possibilité d'harmoniser les systèmes, complémentaires du brevet d'invention, de protection des innovations techniques, dans le fil d'une tradition largement présente dans la majorité des États membres de l'UE;
- g) Considérant que la base juridique du rapprochement des législations nationales relatives aux modèles d'utilité est à rechercher dans l'article 100 A du Traité mentionné ci-dessus;
- h) Considérant par ailleurs que le Livre vert préparé par la Commission, s'il recueille un ensemble de données et de considérations d'un grand intérêt, présente toutefois divers points lacunaires ou pour le moins problématiques;
- recommande:
- 1) un nouvel approfondissement préventif des systèmes de protection complémentaires du brevet que l'on veut qualifier de «modèles d'utilité» (MU), grâce à la collecte de nouveaux éléments d'évaluation, complémentaires de ceux déjà réunis, considérés dans un rapport plus étroit avec les insuffisances du système des brevets de l'UE, encore largement inachevé et non homogène par rapport à celui des grands concurrents que sont les États-Unis et le Japon;
  - 2) la garantie, dans le cas où seraient par la suite présentées des propositions d'harmonisation des différents systèmes nationaux de protection complémentaires (MU), que soient introduits non seulement des mesures d'harmonisation du droit fondamental, mais aussi des procédures et des délais relatifs à ce système, tant en ce qui concerne l'obtention que l'application du MU enregistré;
  - 3) la prise en compte dans toute la mesure du possible de la nécessité de fournir aux entreprises, aux PME notamment, et aux chercheurs un instrument peu coûteux, rapide et facile à évaluer et à appliquer, en excluant par conséquent de la protection les substances et les procédés;
  - 4) une approche globale et cohérente de l'ensemble des instruments de protection de la propriété industrielle et intellectuelle, qui tienne également compte, dans les éventuelles mesures d'harmonisation du MU, des harmonisations déjà réalisées ou à venir des droits de protection «apparentés»;
  - 5) une garantie de protection par le MU des inventions répondant aux conditions de: a) «nouveau absolu»; b) «applicabilité industrielle»; c) «activité inventive» au sens de l'article 56 de la CBE (Convention sur le brevet européen) ou, à titre alternatif, avantage pratique/industriel par rapport à l'état antérieur de la technique;
  - 6) une disposition selon laquelle l'étendue de la protection découle clairement d'un nombre limité de «revendications» et prévoyant une recherche d'antériorité qui est généralement facultative et obligatoire pour toute personne voulant faire valoir le droit découlant du MU vis-à-vis d'un tiers;
  - 7) l'examen de la possibilité de faire jouer à un organisme centralisé communautaire ou européen un rôle actif d'assistance, de conseil et de soutien aux entreprises, les PME notamment, dans les procédures nationales de dépôt et d'enregistrement du MU ainsi que de la possibilité d'appliquer le langage numérique informatisé au système des brevets;
  - 8) le renvoi d'éventuelles mesures de reconnaissance mutuelle à une phase ultérieure à une harmonisation effective, substantielle et interprétative;
  - 9) l'étude des possibilités éventuelles de création d'un MU communautaire couvrant tout le territoire européen, mais seulement après avoir procédé à l'harmonisation et à la reconnaissance mutuelle mentionnées ci-dessus et vérifié de manière approfondie l'uniformité de leur mise en œuvre pratique ainsi que les possibilités d'application du langage numérique au système européen des brevets.
- ### 1. Introduction — Synthèse du document de la Commission
- 1.1. Le Livre vert sur le modèle d'utilité s'inscrit dans le cadre des initiatives de la Communauté visant à harmoniser les droits de propriété industrielle et/ou à créer des instruments de protection de portée communautaire (voir dernièrement les propositions de directive et de règlement pour les dessins et les modèles (doc. COM(93) 344 final et doc. COM(93) 342 final).
- 1.2. Le document à l'examen se compose de trois parties: une première qui sert d'introduction, une deuxième sur la nécessité d'une action au niveau communautaire dans le domaine de la protection des modèles d'utilité et une troisième dans laquelle sont étudiées les mesures appropriées pour assurer l'harmonisation des législations nationales et éventuellement créer un titre de protection de portée communautaire.
- 1.3. Dans le document à l'examen, on entend par «modèle d'utilité» un droit enregistré qui accorde une protection exclusive pour les inventions techniques (lesquelles, pour pouvoir être protégées, doivent présenter — dans le cas du modèle d'utilité comme dans celui du brevet — un caractère de nouveauté et un certain degré d'inventivité), mais qui, contrairement au brevet, est accordé sans examen en termes de nouveauté et de degré d'inventivité.

1.4. Il est fait observer que des systèmes de protection par le modèle d'utilité, ou des systèmes en quelque sorte assimilables, existent dans douze des quinze États membres de la Communauté. Selon leurs caractéristiques, ces systèmes peuvent être classés en trois groupes:

1.4.1. un premier groupe dans lequel les conditions, pour être protégé et obtenir le modèle, sont identiques aux conditions d'obtention du brevet d'invention, dont le modèle d'utilité se différencie par sa moindre durée ou par d'autres caractéristiques (c'est le cas du «certificat d'utilité» français, du «brevet de courte durée» belge et du «zesjarige octrooi» néerlandais);

1.4.2. un second groupe qui (en simplifiant) peut être décrit comme un système de protection des petites inventions se présentant sous une forme tridimensionnelle (cas du modèle d'utilité finlandais, grec, italien, portugais et espagnol);

1.4.3. un troisième groupe, pour lequel peut être pris en exemple le «Gebrauchsmuster» allemand qui (toujours en simplifiant) peut être décrit comme un système de protection des petites inventions, incluant aussi celles qui n'ont pas la forme tridimensionnelle, mais excluant les inventions de procédé.

1.5. Sur la base des données statistiques disponibles (il n'en existe pas pour la France ni pour la Belgique), le Livre vert souligne que le nombre de demandes de modèles d'utilité est surtout élevé en Allemagne, en Italie et en Espagne.

1.6. En se basant sur des études commandées à l'Institut IFO et qui ont fait appel à l'avis de conseils en brevets de France, d'Allemagne, du Royaume-Uni et d'Espagne, et d'entreprises industrielles et d'inventeurs indépendants établis en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Italie et en Espagne, le Livre vert analyse la propension des experts en propriété industrielle et des agents économiques à recourir à la forme de protection qu'est le modèle d'utilité.

1.7. Parmi les raisons qui plaideraient en faveur du modèle d'utilité figurent la possibilité de protection des innovations techniques «mineures», un enregistrement rapide et simple (important surtout pour les petites et moyennes entreprises) et le faible coût par rapport aux brevets d'invention.

1.8. Selon le Livre vert, les entreprises auraient un besoin «relativement grand» de ce type de protection.

1.9. Le type de protection offert par le modèle d'utilité correspondrait également à la nature qu'aura le développement technologique au cours des prochaines années. Celui-ci serait de plus en plus caractérisé par un nombre croissant de «petites inventions», dont la vie serait relativement brève, et par des cycles de production de plus en plus courts.

1.10. L'intérêt des entreprises et des inventeurs pour le système du modèle d'utilité, les différences importantes

qui existent entre les différents systèmes nationaux et les obstacles à la libre circulation des marchandises et au développement d'une concurrence «non faussée» rendraient indispensable, selon le Livre vert, une intervention au niveau communautaire.

1.11. Le document examine les différentes possibilités d'intervention communautaire, en particulier:

1.11.1. l'harmonisation des régimes de protection nationaux existants et l'instauration d'un système de protection dans les pays qui n'en disposent pas (dans la pratique, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Suède);

1.11.2. une fois l'harmonisation réalisée, la reconnaissance réciproque, par les États membres, des protections nationales;

1.11.3. la création, par un règlement, d'un système de protection communautaire qui ne remplacerait pas le système de protection nationale, mais qui constituerait un système supranational/communautaire de niveau plus élevé;

1.11.4. la combinaison de plusieurs possibilités, et notamment (comme c'est le cas pour les marques, les dessins et les modèles) l'harmonisation des systèmes de protection nationale par une directive et la création d'un système de protection uniforme par un règlement.

1.12. Enfin, le document examine les caractéristiques spécifiques que pourrait revêtir un modèle d'utilité au niveau communautaire, lesquelles devraient comprendre entre autres:

1.12.1. un degré d'inventivité moindre que dans le cas des brevets;

1.12.2. la non-exigence d'une forme tridimensionnelle de l'invention;

1.12.3. l'exigence de la nouveauté et d'une application industrielle;

1.12.4. une procédure de «recherche facultative» sur l'état de la technique antérieur, pour accroître la sécurité juridique.

Le modèle d'utilité communautaire fonctionnerait comme un droit qui compléterait celui des brevets; il aurait pour objet les inventions techniques et serait enregistré sans que la nouveauté et l'activité inventive fassent l'objet d'un examen.

## 2. La situation chez les grands partenaires concurrents: les États-Unis

2.1. La question de la plus ou moins grande nécessité d'un système de protection des innovations techniques, complémentaire des brevets d'invention, s'inscrit dans la stratégie des politiques de recherche et de développement technologique de l'Union européenne.

2.2. On sait que le Livre blanc de Delors identifie, parmi les points faibles de l'UE vis-à-vis des grands concurrents que sont les États-Unis et le Japon, sa capacité, comparativement beaucoup plus limitée, de transformer rapidement les progrès scientifiques et les réalisations technologiques en des succès industriels et commerciaux.

2.2.1. Le Livre blanc souligne par ailleurs le rôle particulièrement important des PME, qu'il s'agisse des PME de haute technologie ou des PME manufacturières, comme source potentielle de croissance de l'économie, et relève qu'aux États-Unis une grande partie des technologies émergentes ont d'abord été développées par des petites entreprises, qui sont mieux à même d'anticiper les besoins du marché et de réagir rapidement (Livre blanc «Croissance, compétitivité, emploi», chapitre 4, point 4.3, a(i), 2<sup>e</sup> paragraphe).

2.3. Il faut également souligner que l'analyse des indicateurs technologiques et industriels mondiaux fait ressortir que la position concurrentielle de l'Europe en regard de celle des États-Unis et du Japon s'est détériorée au fil des ans.

2.3.1. Même si elle a développé un marché unique des biens, des personnes, des capitaux et des services, l'Europe est encore loin de constituer un véritable marché unifié dans le domaine de la recherche et de l'innovation technologique (cf. CES, avis sur la «Coordination des politiques de recherche et de développement technologique», doc. CES 570/95 final annexe, paragraphe 5.1 et suivants).

2.4. C'est pourquoi il semble nécessaire d'examiner si, parmi les principaux facteurs pouvant expliquer la position concurrentielle avantageuse des États-Unis et du Japon par rapport à l'Europe, figurent également les modalités de protection des innovations techniques, et de porter une attention particulière aux systèmes de protection complémentaires des brevets d'invention (modèles d'utilité).

2.5. En ce qui concerne avant tout les États-Unis, il ne fait aucun doute que le fait de constituer depuis longtemps un marché intégré — linguistique et culturel avant tout — permet aux entreprises innovatrices de vérifier, bien plus rapidement qu'il n'est possible en Europe, la réaction globale du marché à un produit novateur.

2.5.1. De même, il est indubitable que le renforcement des mécanismes institutionnels réalisés ces dernières années et, notamment, la création du «National Science and Technology Council» (NSTC) et de l'«Office of Science and Technology Policy», sous la direction de la Maison Blanche elle-même, ont représenté un facteur important dans la stimulation de l'innovation.

2.6. Le système américain des brevets est l'un des plus importants au monde, avec, pour l'année 1993, plus de 191 000 demandes de brevet enregistrées et plus de 98 000 brevets délivrés<sup>(1)</sup>.

2.6.1. En nombre, seul le Japon les dépasse, avec, pour la même année 1993, près de 380 000 demandes enregistrées et 88 000 brevets délivrés.

2.6.2. On sait également que la culture des brevets est remarquablement répandue dans les entreprises et les milieux professionnels américains.

2.7. Il ne semble d'ailleurs pas que les États-Unis aient envisagé, ou envisagent, d'adjoindre au système de

protection des innovations par brevets d'invention un système complémentaire du type «modèle d'utilité»; au contraire, les milieux professionnels se sont exprimés plusieurs fois contre la création d'un tel système, le jugeant non seulement inutile mais dangereux, si l'on souhaite conserver à la protection par brevet un niveau qualitatif élevé, soulignant la difficulté de baser un tel système sur un «degré inventif» qui serait moins élevé que celui des brevets et difficile à définir ainsi qu'à appliquer.

2.8. L'expérience des États-Unis ne plaiderait donc pas en faveur de la création d'une protection via un «modèle d'utilité» adjointe à celle qu'assurent les brevets d'invention, mais soulignerait plutôt la nécessité de chercher à rendre plus efficace le système des brevets en atténuant les inconvénients connus de ces derniers, à savoir, notamment, leur trop long délai d'examen et d'attribution ainsi que leur coût.

### 3. Un aperçu des grands partenaires-concurrents: le Japon

3.1. Le Japon est, on le sait, un pays caractérisé par son modèle de société hautement coopératif, où la cohésion et l'osmose entre les différents acteurs de l'activité économique sont fortes, et où la planification de la recherche au niveau gouvernemental est importante (Conseil des sciences et de la technologie — CST, qui a lancé un programme fondamental de recherche scientifique et technologique à moyen et long terme, articulé autour de 187 objectifs de RDT pour les dix prochaines années).

3.2. L'importance du système des brevets au Japon ressort des chiffres cités plus haut.

3.2.1. Quant au «modèle d'utilité», les milieux professionnels japonais estiment que cet instrument — dont l'existence remonte à de nombreuses années et qui a fait l'objet d'une réforme en 1994 — a largement contribué au développement de l'industrie japonaise.

3.2.2. En 1993, plus de 77 000 demandes de modèles d'utilité ont été déposées et plus de 53 000 modèles ont été enregistrés (statistiques OMPI déjà citées)<sup>(2)</sup>.

3.3. Pour les Japonais, le concept de ce système de protection des innovations techniques, complémentaire de celui des brevets, tient en ce que:

3.3.1. le recours à un système de protection complémentaire et d'une durée inférieure (six ans au lieu de vingt) est justifié dès lors que la protection, par un brevet d'invention, d'une invention «mineure» risque de constituer une «surprotection» dommageable au public;

3.3.2. la protection par le modèle d'utilité doit concerner les inventions pour lesquelles il est possible de délimiter et de faire valoir la protection avec une relative facilité, et doit donc s'appliquer à des solutions novatrices incorporées dans des objets tridimensionnels,

(1) Cf. OMPI «Statistiques de propriété industrielle», Genève, avril 1995.

(2) La même année, environ 20 000 demandes de modèles d'utilité ont été déposées en Allemagne, dont 16 000 environ ont été acceptées.

dont la contrefaçon est généralement facilement repérable (par le contrôle des produits présents sur le marché), alors que la contrefaçon d'innovations concernant des substances et des procédés est nettement plus difficile à constater (puisqu'elle implique, par exemple, l'accès aux laboratoires et aux locaux des contrefacteurs supposés).

3.4. Tout bien considéré, le grand succès du «modèle d'utilité» auprès des Japonais et son net rejet par les Américains sont moins antagoniques qu'il n'y paraît au premier regard, si l'on tient compte du fait que le système japonais prévoit un modèle d'utilité destiné à un domaine d'inventions plus restreint que celui des brevets d'invention, qu'il est caractérisé par le «caractère tridimensionnel» et, que, de ce fait, il ne fait pas double emploi (à un niveau inférieur) avec le système des brevets.

#### 4. Problèmes et objectifs d'un système européen d'encouragement et de protection des innovations techniques

4.1. De l'avis du Comité, il est prioritaire de mener des actions afin d'augmenter la compétitivité du système européen, et notamment d'accroître sa capacité de transformer rapidement les procédés scientifiques et les réalisations technologiques en des réussites industrielles et commerciales.

4.2. Ainsi qu'il s'est exprimé récemment, «le Comité approuve le projet de la Commission de développer une approche globale afin d'offrir un cadre réglementaire favorable pour la propriété intellectuelle et industrielle, tout particulièrement dans le domaine des brevets, des marques, des dessins et modèles ainsi que des appellations d'origine. Les instruments de la protection de la propriété intellectuelle et industrielle sont déjà presque tous disponibles: conférence diplomatique de Munich pour l'institution d'un système européen de délivrance de brevets, accord de coopération sur les brevets, règlement CE sur le droit des marques, règlement CE sur la protection des dessins et modèles (en préparation), diverses directives sur les droits de la propriété intellectuelle (programmes informatiques, droit de location et de prêt, durée de la protection) ...»<sup>(1)</sup>.

4.3. Les systèmes de propriété industrielle et intellectuelle sont considérés comme un instrument classique de stimulation de l'innovation et du développement technico-industriel, garantissant à l'inventeur-innovateur une exclusivité limitée dans le temps, sur base de la communication et de la divulgation de son invention/innovation, laquelle s'intègre de la sorte au patrimoine commun de la connaissance, en représentant — jusqu'à expiration de l'exclusivité susmentionnée — un encouragement à trouver des solutions nouvelles et meilleures, puis (dès l'échéance de l'exclusivité) une solution utilisable par tous.

4.4. L'importance, au niveau mondial, des systèmes de propriété industrielle et intellectuelle dans l'encouragement au développement des innovations est confirmée par le prestige dont les brevets, en tant qu'institution, jouissent dans la culture industrielle des États-Unis et par la frénésie des brevets qui caractérise les entreprises japonaises.

<sup>(1)</sup> Avis du CES 1296/95 (rapporteur: M. Petersen) adopté à l'unanimité le 22. 11. 1995.

4.4.1. Une autre confirmation de l'importance de ces systèmes a été donnée récemment à travers leur intégration aux accords qui ont abouti à la création de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) («Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods» — TRIPS).

4.5. Les réalités nord-américaine et japonaise, décrites ci-dessus, indiquent bien comment le développement des innovations et le passage rapide à la phase d'application industrielle des résultats de la recherche s'expliquent avant tout par l'existence d'instruments efficaces mis au service de ce système, et probablement aussi par l'homogénéité et l'efficacité de leur système de protection de la propriété industrielle.

4.5.1. C'est précisément là que réside la différence principale entre l'Europe d'une part et les États-Unis et le Japon de l'autre: ces deux pays disposent d'un système de brevets «complet» fonctionnant de façon essentiellement uniforme sur leurs territoires respectifs, alors que, dans l'Union européenne, le système des brevets est, d'une part, «inachevé» et, d'autre part, non homogène.

4.6. Le système européen de brevets est inachevé car, comme on le sait, l'OEB (Office européen des brevets) procède à un examen centralisé des demandes de brevet, mais délivre des brevets qui ont valeur de brevets «nationaux» (par ailleurs, le système supranational que constitue le «brevet communautaire» n'est pas encore en vigueur et n'est sans doute pas près de démarrer en raison de coûts excessifs); mais de plus, ce système européen est non homogène, car alors que les législations nationales ont été considérablement harmonisées, sous l'angle du droit fondamental, d'énormes différences subsistent dans les procédures de délivrance des brevets et dans leur application au niveau juridique.

4.6.1. À titre d'exemple,

- en République fédérale d'Allemagne, le brevet d'invention est délivré après examen de la nouveauté et de l'activité inventive;
- en France, sa délivrance s'effectue sans qu'il soit procédé à un tel examen mais requiert une recherche obligatoire d'antériorité (avis documentaire);
- en Italie, le brevet d'invention est délivré sans véritable examen ni de la nouveauté, ni de l'activité inventive, et sans aucune recherche d'antériorité.

4.6.2. L'observation des modalités, de la durée et des coûts des procédures judiciaires destinés à faire valoir les brevets, qui présentent des différences parfois énormes d'un pays à l'autre, fait apparaître des écarts encore plus nets dans l'application des divers systèmes nationaux.

4.6.3. À la lumière de ces constatations, on est en droit de se demander s'il est prioritaire de vouloir harmoniser un secteur (les modèles d'utilité) complémentaire d'un autre secteur (les brevets d'invention) qui dans les faits est encore loin d'être homogène.

4.7. Dans ce contexte, l'harmonisation des «modèles d'utilité» dans l'UE — c'est-à-dire des systèmes de protection complémentaires du brevet — apparaît certainement souhaitable, surtout dans une perspective visant à fournir aux PME un instrument «convivial» qui tienne compte de l'expérience et des traditions des entreprises européennes, et avant tout de leurs exigences prioritaires, à propos desquelles il faut souligner que le secteur industriel pour lequel les modèles d'utilité sont de loin le plus importants est celui des machines et du matériel mécanique<sup>(1)</sup>.

4.7.1. Mais dans le même temps, il serait tout à fait illusoire de croire que cette harmonisation puisse en soi pallier les insuffisances et le manque d'homogénéité du principal système de protection des innovations, à savoir le système des brevets.

4.8. Pour être efficace, cette harmonisation doit présenter les caractéristiques générales suivantes:

4.8.1. assurer la protection des innovations relativement «simples» (en soulignant qu'une invention simple n'est pas toujours ni obligatoirement une innovation «mineure»);

4.8.2. permettre une protection dans un délai bref et via des procédures simplifiées (la période de deux mois environ, actuellement nécessaire en Allemagne pour obtenir un modèle d'utilité, devrait devenir la norme européenne);

4.8.3. entraîner des coûts limités;

4.8.4. faciliter l'application du droit vis-à-vis des contrefacteurs;

4.8.5. corollairement, faciliter l'évaluation de la portée effective d'un modèle d'utilité déposé par un tiers pour un concurrent honnête désireux de ne pas se rendre coupable de contrefaçon.

## 5. Quelques points critiques du Livre vert

5.1. Dans son approche — pourtant large et stimulante — de ce sujet complexe et difficile, le Livre vert présente certaines lacunes, relevées dans les paragraphes qui suivent.

5.2. En premier lieu, la question du «système inachevé des brevets» de l'UE, évoqué ci-dessus, ne semble pas traitée de manière appropriée. L'on risque donc de proposer un système de protection qui, étant complémentaire d'un système de brevets qui n'est pas encore suffisamment complet et harmonisé, en refléterait immanquablement les carences.

5.2.1. De même, le Livre vert ne traite pas suffisamment de l'harmonisation des modèles d'utilité nationaux en relation avec d'autres droits de protection «voisins» (par exemple la protection des dessins fonctionnels en tant que «unregistered design rights» prévue par la législation du Royaume-Uni).

5.3. Deuxièmement, lorsque le Livre vert compare les divers systèmes nationaux de protection des innovations techniques, il aurait été souhaitable qu'il approfondisse davantage les aspects suivants.

5.3.1. Un point n'est pas abordé et pris en considération dans toutes ces implications et ne se voit pas accorder la place qu'il mérite; c'est le fait que certains systèmes nationaux, que le Livre vert regroupe sous l'étiquette de «modèle d'utilité», ne sont rien d'autre en réalité que des systèmes de brevets «sans examen» (de la nouveauté et de l'activité inventive), et donc en substance des brevets «à enregistrement» (et non à examen préalable sur le fond), éventuellement d'une durée plus courte que les brevets normaux (c'est le cas de la Belgique, des Pays-Bas et de la France).

5.3.2. Le fait que certains pays de l'UE aient prévu, parallèlement aux «brevets d'invention» normaux, d'autres titres de protection (appelés dans la pratique «brevets de courte durée» ou, comme en France, «certificats d'utilité»), soumis pour l'obtention de la protection aux mêmes conditions que celles requises pour les brevets, mais délivrés sans examen de la nouveauté et de l'activité inventive (et sans recherche d'antériorité), semble mettre en lumière — plutôt que la nécessité d'une protection différente complémentaire du brevet — l'importance centrale du système des brevets, mais aussi les difficultés inhérentes à celui-ci (coûts élevés et longueur des procédures).

5.3.3. En d'autres termes, l'enseignement qu'il faut peut-être tirer de l'existence de ces brevets nationaux «de courte durée» est que l'exigence prioritaire en Europe est de rendre la protection par les brevets plus efficace (plus rapide et moins coûteuse), plutôt que de créer une protection complémentaire (modèle d'utilité) au niveau communautaire.

5.4. Troisièmement, en proposant un modèle d'utilité qui serait caractérisé par un niveau d'inventivité moindre que le niveau requis pour l'obtention d'un brevet d'invention, le Livre vert sous-estime la difficulté et la complexité qui président à la fixation de divers niveaux et degrés d'inventivité, surtout à la lumière d'une réglementation européenne (Article 56 de la Convention sur le brevet européen), aux termes de laquelle:

- soit, pour un technicien d'un domaine donné, l'invention découle de façon évidente de l'état de la technique, auquel cas il ne s'agit pas d'une invention;
- soit la découverte ne découle pas de façon évidente de l'état de la technique, auquel cas il s'agit d'une invention;

sans qu'il soit possible de distinguer divers «degrés» d'inventivité.

5.4.1. En réalité, si l'on veut que l'une des conditions requises pour la protection par le modèle d'utilité soit l'existence d'une «activité inventive», la seule solution praticable semble être de prévoir une activité inventive répondant à des critères identiques à ceux fixés pour le brevet d'invention.

5.4.2. De l'avis du Comité toutefois, le modèle d'utilité doit également présenter des caractéristiques propres, particulières par rapport à celles du brevet, ce qui peut être obtenu en prévoyant, comme alternative au critère

<sup>(1)</sup> Livre vert sur le modèle d'utilité dans le marché intérieur, p. 18.

de l'activité inventive, la «preuve d'un avantage pratique/industriel» récompensant les découvertes se prêtant à une mise en application rapide. L'introduction de ce critère aurait pour objet de stimuler la capacité de convertir les progrès scientifiques et les réalisations technologiques en succès industriels et commerciaux, domaine dans lequel, comme on l'a vu précédemment au paragraphe 2.2, l'Union européenne n'est pas à la hauteur de ses grands partenaires/concurrents, les États-Unis et le Japon. La Commission devra veiller à définir ce critère de manière à garantir au mieux la sécurité juridique tant pour le demandeur que pour les tiers intéressés.

5.5. On note par ailleurs que le Livre vert se base sur des études et des enquêtes sans aucun doute étendues et intéressantes, ce dont il faut donner acte à la Commission, mais qui n'apparaissent pas aussi parfaitement fiables que ses auteurs ne le laissent entendre.

5.5.1. Il suffit par exemple de considérer que les questionnaires rédigés par l'IFO (Institut allemand de recherche économique) de Munich ont été envoyés exclusivement à des entreprises et des particuliers qui avaient déjà introduit des demandes de modèle d'utilité et n'ont donc pas pu rendre compte de la position des secteurs industriels (l'industrie chimique et pharmaceutique en particulier) dont on sait qu'ils n'ont pas recours, ou seulement dans une mesure très limitée, à la protection par le modèle d'utilité.

5.5.2. Il importe également de souligner qu'aucune des questions posées n'avait pour objet de vérifier pour ainsi dire le «revers de la médaille», c'est-à-dire si et dans quelle mesure l'existence de protections par le modèle d'utilité peut représenter pour les concurrents un obstacle ou une difficulté dans leurs activités normales d'amélioration de leurs produits.

5.6. Les questions contenues dans le Livre vert, bien que beaucoup plus larges et articulées que celles envoyées par l'Institut IFO comme indiqué ci-dessus, omettent toutefois elles aussi de demander explicitement l'avis des destinataires sur:

5.6.1. leurs expériences et évaluations quant à la possibilité de faire valoir efficacement en justice des titres de protection «non examinés» comme les modèles d'utilité;

5.6.2. les expériences et les évaluations relatives à ces titres de protection du point de vue non pas des titulaires, mais du point de vue inverse, celui des concurrents, dans l'exercice de leur activité normale d'amélioration et de modernisation des produits.

5.7. L'une des principales justifications avancées dans le Livre vert pour convaincre de l'urgence de l'harmonisation des modèles d'utilité concerne les distorsions supposées affecter la libre circulation des marchandises et la concurrence au sein de l'UE.

Aucune donnée empirique ne vient toutefois étayer dans le Livre vert les affirmations maintes fois répétées dans ce même document concernant cet effet de distorsion.

## 6. Conclusions

6.1. Le Comité considère que la Commission doit recueillir des éléments d'évaluation complémentaires de ceux déjà réunis, notamment dans les domaines insuffisamment traités indiqués aux paragraphes 5.5 et 5.6.

6.2. De l'avis du Comité, le problème de l'harmonisation éventuelle des systèmes de protection que l'on veut qualifier de «modèles d'utilité» doit être envisagé dans un rapport plus étroit avec le problème des lacunes du système des brevets et notamment avec le fait que, au niveau européen, ce système demeure largement inachevé et non homogène et constitue certainement un talon d'Achille pour l'Europe, face à ses grands concurrents, les États-Unis et le Japon.

6.3. Le Comité juge en particulier essentiel que, en proposant des mesures d'harmonisation des systèmes de protection complémentaires du brevet (modèles d'utilité):

- on assure en premier lieu l'harmonisation du droit fondamental;
- on assure également l'harmonisation des procédures et des délais;
- on ne retombe pas dans le cas des brevets d'invention, lesquels, tout harmonisés qu'ils soient en droit fondamental, diffèrent profondément d'un État membre à l'autre quant aux procédures, aux délais et aux coûts nécessaires pour les obtenir et pour les faire valoir;
- on garantisse l'établissement d'un système opérationnel, simple et plus économique que le système actuel de demande de brevet.

6.4. Le Comité recommande que l'on tienne compte, en proposant ces mesures d'harmonisation, des exigences prioritaires des PME en leur fournissant un instrument facile à évaluer et à faire valoir: il convient à cet égard de décider que la protection par le modèle d'utilité ne s'applique pas aux substances et aux procédés chimiques, dont l'exclusion pourrait être obtenue soit par une limitation de la protection aux objets tridimensionnels — conformément à une tradition commune à plusieurs pays de l'UE —, soit éventuellement d'une autre façon.

6.5. Le Comité considère en outre qu'il faut également tenir compte, dans les propositions d'harmonisation, des harmonisations déjà réalisées ou à venir des droits de protection «apparentés», en particulier les dessins industriels.

6.6. Le Comité souligne l'importance de prévoir, dans le cadre de l'harmonisation des législations nationales, la protection par le modèle d'utilité des inventions satisfaisant aux trois conditions suivantes: qu'elles présentent un caractère de nouveauté, qu'elles se prêtent à une application commerciale/industrielle, qu'elles soient le fruit d'une activité inventive au sens de l'article 56 de la Convention sur le brevet européen ou, à titre alternatif, qu'elles présentent un avantage pratique ou commercial/industriel par rapport à l'état antérieur de la technique.

6.7. En particulier:

6.7.1. Concernant la première de ces conditions, il doit s'agir de «nouveau» dans le sens de «nouveau absolu», c'est-à-dire sans limite de temps ni d'espace, étant donné la mondialisation croissante des marchés;

6.7.2. Concernant la deuxième de ces conditions, il doit s'agir de la possibilité de trouver une application dans le domaine industriel pris au sens le plus large, agriculture comprise;

6.7.3. Concernant la troisième de ces conditions, il doit s'agir:

- ou du critère de l'«activité inventive» prévu comme condition de protection par les brevets d'invention (cf. art. 56 de la Convention sur le brevet européen), ou bien
- d'un critère spécifique à la protection par les modèles d'utilité — différent, dans son concept, de celui de «l'activité inventive» mentionné ci-dessus — destiné à récompenser les inventions dont les auteurs, en démontrant l'existence d'un avantage pratique ou commercial/industriel, se montrent capables de passer rapidement à l'application pratique et industrielle.

6.8. En revanche, selon le Comité, il faudrait abandonner l'idée de prévoir, comme condition d'accès à la protection, la seule «activité inventive» entendue comme un degré d'inventivité inférieur à celui du brevet. En effet, il en résulterait, d'une part, de grandes incertitudes en termes d'interprétation et d'application (en particulier dans les phases d'application législative, avec des conséquences dommageables, surtout pour les PME) et, d'autre part, l'on omettrait ainsi d'encourager les inventions qui, bien que ne résultant peut-être pas d'une activité inventive à proprement parler, se présentent comme des innovations susceptibles de déboucher rapidement sur une application pratique, industrielle et commerciale.

6.9. Pour assurer la sécurité juridique et la facilité d'examen des modèles d'utilité déposés par des tiers, il importe de prévoir que l'étendue de la protection par le modèle d'utilité découle clairement des «revendications», dont le nombre devrait être limité (à trois ou cinq, par exemple).

6.10. Il est opportun de prévoir, toujours dans un souci de sécurité juridique, une recherche d'antériorité généralement facultative et obligatoire pour toute personne voulant faire valoir le droit découlant du MU vis-à-vis d'un tiers.

6.11. Le projet d'harmonisation des législations nationales pourrait prévoir, lors d'une éventuelle phase ultérieure à une harmonisation effective, une phase de reconnaissance mutuelle des législations nationales, pour laquelle il conviendrait notamment d'examiner si et dans quelle mesure il est possible d'empêcher les interprétations divergentes que les différentes juridictions nationales pourraient donner des droits nationaux harmonisés.

6.12. À la lumière également du débat sur le Livre vert relatif à l'innovation, récemment présenté, la Commission devrait étudier la possibilité de faire jouer à un organisme centralisé, tel que l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur — marques, dessins et modèles (Alicante) — un rôle actif de conseil et de soutien aux entreprises, notamment les PME, dans les procédures nationales (harmonisées) de dépôt et d'enregistrement des modèles d'utilité (y compris les traductions nécessaires), à un coût nul pour l'assistance à caractère général et à des prix de barème pour les prestations plus spécifiques.

6.12.1. La Commission elle-même devrait également étudier la possibilité d'appliquer le langage numérique au système des brevets, en s'appuyant sur les résultats d'applications analogues dans le secteur des marchés publics (cf. système CALS, TED-SIMAP, ...).

6.13. Le Comité considère que ce n'est qu'à un stade ultérieur que pourrait être envisagée la possibilité de créer, lorsque l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle décrites ci-dessus seront effectives et que l'uniformité de leur mise en œuvre pratique et l'applicabilité du langage informatique numérique auront été vérifiés, un modèle d'utilité communautaire qui s'étende à tout le territoire de l'UE, sans occasionner pour ses utilisateurs de coûts prohibitifs, non alignés sur les principaux concurrents au niveau mondial.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, établissant le code des douanes communautaire»<sup>(1)</sup>**

(96/C 174/04)

Le 15 septembre 1995, le Conseil, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 mars 1996 (rapporteur: M<sup>me</sup> Sigmund).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 56 voix pour et 3 abstentions.

### 1. Remarques préliminaires

1.1. La proposition de la Commission vise à apporter au texte du code des douanes certaines modifications découlant des engagements pris à la suite du cycle de l'Uruguay. La proposition procède par ailleurs à certaines adaptations sur la base de l'expérience acquise ces dernières années (allègement des formalités, amélioration de l'efficacité des instruments douaniers, etc.).

L'ensemble de la proposition prend en compte tant les exigences politiques que les nécessités économiques.

La proposition de la Commission concerne le code des douanes, qui constitue un instrument réglementaire consolidé codifiant des dispositions douanières éparpillées dans un grand nombre de directives et de règlements. Le code des douanes a permis de réaliser le marché intérieur dans le domaine douanier. Cette uniformisation du droit douanier européen représente une étape cruciale dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur.

1.2. Le Comité se félicite de la proposition de la Commission, sous réserve des observations formulées ci-dessous.

### 2. Observations particulières

2.1. *Article premier, point 3* (concerne l'article 12 du code des douanes)

2.1.1. L'article 12 du code des douanes traite des renseignements tarifaires contraignants pour les autorités douanières elles-mêmes et pour les acteurs économiques concernés relativement au classement tarifaire d'une marchandise. La proposition à l'examen vise à introduire parallèlement des renseignements contra-

gnants en matière d'origine des marchandises. Le code sera ainsi en conformité avec l'accord OMC/OMD<sup>(2)</sup> qui, outre l'harmonisation mondiale des règles en matière d'origine, prévoit également l'introduction de renseignements contraignants en matière d'origine d'une marchandise (RCO). Le contenu et, dans une certaine mesure, le libellé du nouveau règlement sont en grande partie déterminés par l'accord OMC/OMD.

2.1.2. Les RCO délivrés à un acteur économique par les autorités douanières d'un État membre de l'UE doivent être transmis aux autres États membres et lient les autorités douanières de ces derniers dans les cas similaires. En cas de divergence, le litige est réglé au niveau communautaire.

2.1.3. Cette règle représente d'une part un facteur de sécurité pour les acteurs économiques, tout particulièrement pour la planification de leur activité. D'autre part, elle concentre toute la responsabilité sur le demandeur. C'est à lui qu'incombe la charge de la preuve, ce qui signifie qu'il est tenu de fournir aux autorités douanières l'ensemble des éléments exacts et complets permettant de fournir une appréciation sur l'origine de la marchandise.

2.1.4. Le Comité considère que l'introduction de renseignements contraignants en matière d'origine (RCO), conformément à l'accord de l'OMC, représente une première étape vers le renforcement de la sécurité juridique pour les acteurs économiques concernés.

Le Comité considère que le fait que les règles de base relatives aux renseignements à délivrer par les autorités douanières s'appliqueront à l'avenir non seulement aux renseignements tarifaires, mais également aux renseignements en matière d'origine, constitue une disposition importante dans l'intérêt de tous les citoyens.

2.1.5. Le Comité exprime le souhait qu'une plus grande sécurité soit atteinte au terme de l'achèvement des travaux sur l'harmonisation au niveau mondial des règles d'origine, permettant ainsi d'améliorer en outre les possibilités d'arbitrage au niveau de l'OMC/OMD.

<sup>(1)</sup> JO n° C 260 du 5. 10. 1995, p. 8.

<sup>(2)</sup> OMC — Organisation mondiale du commerce;  
OMD — Organisation mondiale des douanes.



2.2. *Article premier, point 4* (concerne l'article 18 du code des douanes)

2.2.1. Aux fins de l'ensemble de la réglementation douanière, (tarifs douaniers, franchises, autres plafonds, etc.), le règlement actuel stipule que la contre-valeur en monnaies nationales de l'ECU, dans le cadre des dispositions communautaires, est ajustée une fois par an. Cette règle unique serait rompue par la proposition de modification de l'article 18 présentée par la Commission, qui prévoit que la contre-valeur en monnaies nationales de l'écu à appliquer est établie une fois par mois pour la détermination du classement tarifaire des marchandises et des droits à l'importation, et une fois par an dans tous les autres cas de la réglementation douanière. Cela signifie que le taux tarifaire des marchandises pour lesquelles le tarif douanier commun prévoit un montant unitaire en écus peut varier chaque mois.

2.2.2. Cette disposition est apparemment destinée à lutter, tout particulièrement dans le domaine des produits agricoles, contre les détournements de flux commerciaux que pourraient provoquer les fluctuations des cours pendant l'année.

2.2.3. Cette disposition pourrait entraîner des charges administratives supplémentaires pour certains acteurs économiques qui devraient procéder à des ajustements mensuels.

2.2.4. Le Comité propose, en vue d'alléger les charges des acteurs économiques concernés, d'utiliser la même procédure pour l'adaptation mensuelle des taux de conversion (avec les mêmes aides techniques) que pour la conversion, déjà nécessaire actuellement, des tarifs fixés en ECU.

2.3. *Article premier, point 11* (concerne l'article 112, paragraphe 3, du code des douanes)

2.3.1. Dans les cas où des marchandises placées sous régime de l'entrepôt douanier sont mises en libre pratique sans présentation en douane, les éléments de taxation de la dette douanière sont calculés à compter du moment du placement sous le régime de l'entrepôt douanier.

En ce qui concerne les éléments de taxation, le nouveau règlement à l'examen offre désormais la possibilité aux acteurs économiques concernés de choisir entre le moment où les marchandises sont placées sous le régime de l'entrepôt douanier et celui où elles sont mises en libre pratique.

2.3.2. Les taux des droits applicables sont exclus de ce libre choix. Ils sont toujours déterminés à compter du moment où les marchandises quittent le régime de l'entrepôt douanier.

Du point de vue macroéconomique, le Comité se félicite de cette règle. Il est certainement préférable que les droits de douane soient calculés au moment où les marchandises entrent dans le circuit économique et peuvent influencer les mécanismes économiques (cela s'applique tout particulièrement au domaine des droits antidumping).

2.4. *Article premier, point 16* (concerne l'article 212 A du code des douanes)

2.4.1. Si une marchandise est mise en libre pratique sans suivre la procédure réglementaire, le code des douanes n'offre plus aucune possibilité de garantir une admission des marchandises en franchise douanière. Cette règle stricte implique par exemple que, dans ces circonstances, les citoyens qui connaissent insuffisamment — ou pas du tout — les dispositions douanières perdent alors leur droit de franchise (notamment en cas de déclaration non réglementaire de biens lors de l'immigration).

2.4.2. La Commission a pris cet aspect en considération. La nouvelle règle qu'elle propose vise à créer un droit objectif à une franchise.

Le Comité souscrit à cette mesure visant à protéger la bonne foi du citoyen et souligne que, dans tous les cas, les infractions commises par les acteurs concernés tombent sous le coup de sanctions nationales.

2.5. *Article premier, point 18* (concerne l'article 220, paragraphe 1, du code des douanes)

2.5.1. Pour la première fois, les autorités douanières se voient offrir la possibilité de calculer le montant évalué des droits et de les communiquer aux acteurs assujettis. Cela permet aux autorités douanières d'empêcher que le montant dû ne soit pas perçu faute d'avoir déterminé avec certitude et en temps voulu le montant légalement dû.

2.5.2. Sur le fond, cette règle doit être accueillie favorablement comme un moyen de lutter contre la fraude.

2.5.3. Du point de vue des acteurs économiques intéressés, il n'apparaît pas envisageable de ne prévoir aucun délai de péremption. Le Comité économique et social considère que le risque de devoir acquitter des arrières doit être limité dans le temps.

Le Comité considère que le fait d'exposer les acteurs économiques à des droits supplémentaires qui, dans ces circonstances, concerneraient des importations effectuées à une date très antérieure, limiterait considérablement leurs activités en tant qu'entreprises.

2.5.4. En conséquence, le Comité propose de limiter la validité de la communication de l'estimation des droits légalement dus, de manière à ce qu'elle apparaisse raisonnable aux acteurs économiques concernés.

### 3. Conclusions

3.1. En relation avec le présent avis, le Comité renvoie à l'avis qu'il a adopté le 14 septembre 1995<sup>(1)</sup> sur le sujet «Douane 2000» et souligne l'importance capitale d'une application uniforme du code des douanes par les États membres.

(<sup>1</sup>) JO n° C 301 du 13. 11. 1995.

Seules une interprétation uniforme et des procédures administratives harmonisées peuvent garantir l'efficacité de dispositions créées dans l'intérêt d'une plus grande

sécurité des acteurs économiques et d'une simplification des échanges.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

Carlos FERRER

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance»<sup>(1)</sup>**

(96/C 174/05)

Le 15 novembre 1995, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant l'Union européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de la préparation des travaux en la matière, a émis son avis le 8 mars 1996 (rapporteur: M. Pelletier).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté par 96 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions l'avis suivant.

**RÉSUMÉ**

La proposition de directive, soumise à l'avis du Comité économique et social, a pour objet de permettre aux Autorités de contrôle compétentes des États membres d'exercer, sur une base harmonisée, une surveillance prudentielle sur les groupes purs d'assurance, en complément au contrôle individuel auquel demeure soumise chaque entreprise d'assurance.

Le dispositif de contrôle qu'elle propose comprend les éléments suivants: une amélioration des échanges d'information (art. 5 et 6), un encadrement des transactions intragroupe (art. 8), une prévention du double emploi des fonds propres par le moyen d'un calcul de solvabilité ajustée qui doit être effectué selon l'une des trois méthodes reconnues comme prudemment équivalentes et qui, en cas de solvabilité ajustée négative, entraîne l'application automatique de sanctions (art. 9). Les participations de réassurance sont incluses dans le champ du contrôle de solvabilité ajustée. Les sociétés holdings d'assurance donnent lieu à un contrôle de détection d'effet de levier sur le capital réglementaire qui peut conduire, au niveau de l'entreprise d'assurance

qui lui est rattachée, à des sanctions qui sont laissées à l'appréciation des Autorités de contrôle (art. 10). Le périmètre du groupe d'assurance soumis à ces différentes dispositions comprendrait toutes les participations égales ou supérieures à 20 % des droits de vote ou du capital d'une entreprise (art. 1<sup>er</sup>), sous réserve d'une dérogation temporaire (art. 11).

Le Comité, après avoir examiné avec beaucoup d'attention cette proposition de directive formule un avis favorable sous les réserves suivantes:

- que la détermination des participations soit conforme à la réalité économique;
- que les sociétés holdings d'assurance fassent l'objet de procédures allégées en matière de contrôle de détection de la création de capital fictif;
- que le traitement des participations de réassurance soit laissé à l'appréciation des États membres;
- que soient reconnus, pour le contrôle de solvabilité ajustée, tous les éléments de fonds propres et les éléments de valorisation des actifs de filiales admis au niveau du contrôle solo;

(1) JO n° C 341 du 19. 12. 1994, p. 16.

— que le coût de la surveillance complémentaire soit proportionnel aux risques prudentiels éventuels encourus et ne porte pas atteinte à la compétitivité des sociétés d'assurance européennes.

Les amendements proposés dans la quatrième partie du présent projet d'avis sont inspirés par le souci de réduire les difficultés auxquelles ne manquerait pas d'être confrontée l'industrie européenne de l'assurance si les points évoqués n'étaient pas clarifiés.

## 1. Introduction

1.1. Le contrôle de la solvabilité des entreprises d'assurance a pour but essentiel de garantir la protection des assurés et des tiers.

1.2. Avec les directives de troisième génération 92/49/CEE du 18 juin 1992 et 92/96/CEE du 10 novembre 1992, les règles prudentielles exigées des entreprises d'assurance en ce qui concerne le calcul des provisions techniques, leur représentation à l'actif par des placements et les ratios de solvabilité ont été harmonisées au niveau communautaire. Une surveillance exclusive est désormais exercée par les autorités compétentes du pays d'origine de l'entreprise tant pour la délivrance de l'agrément qu'à tous les autres moments de l'activité de l'entreprise, y compris lorsque celle-ci est en difficulté. L'ensemble des règles qui s'appuient sur une reconnaissance mutuelle des agréments et des systèmes de contrôle prudentiel ne concernent que la surveillance individuelle des sociétés d'assurance, dite contrôle «solo».

1.3. L'analyse de la solvabilité d'une entreprise d'assurance ne tient pas compte de son appartenance à un groupe d'assurance et ne permet donc pas d'apprécier l'influence éventuelle, positive ou négative, d'autres entités du groupe sur sa situation financière.

1.4. À partir de l'analyse d'un certain nombre de cas concrets soumis par les autorités de contrôle, la Commission considère qu'une action prudentielle adéquate est nécessaire, au niveau communautaire, pour appréhender les risques d'une entreprise d'assurance faisant partie d'un groupe où les entreprises d'assurance sont prédominantes sans remettre en cause l'acquis des troisièmes directives. Elle propose, pour fonder sa proposition, la base juridique de l'article 57.2 du Traité CEE que l'on retrouvera dans des textes similaires (établissements de crédit).

1.5. La Commission souhaite ainsi, dans le respect du principe de subsidiarité, que les autorités de contrôle disposent, sur une base harmonisée minimale, des moyens d'apprécier les risques prudentiels supplémentai-

res qui pourraient apparaître au sein d'un groupe pur d'assurance.

1.6. Toute nouvelle exigence visant à refléter l'influence qu'un groupe d'entreprises peut avoir sur une entreprise d'assurance interviendra en complément, et non en remplacement du contrôle de solvabilité individuel.

## 2. Antécédents

2.1. Les premières directives 73/239/CEE assurance non-vie et 79/267/CEE assurance vie imposaient aux entreprises d'assurance de disposer d'une marge de solvabilité. Elles subordonnent également la délivrance de l'agrément à l'identité des actionnaires ou associés.

Les troisièmes directives 92/49/CEE assurance non-vie et 92/96/CEE assurance vie reconnaissent pour la première fois la nécessité d'élargir le champ de la surveillance des entreprises d'assurance: elles tiennent compte de l'existence des filiales pour l'application des règles relatives à la diversification des actifs représentatifs des provisions techniques.

2.2. En matière bancaire, la directive 92/30/CEE organise la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée.

2.3. Dès les premières discussions au Comité des assurances sur le contrôle prudentiel des conglomerats financiers, c'est-à-dire des ensembles banques-sociétés d'assurance, il est apparu nécessaire d'appréhender les problèmes inhérents aux groupes purs d'assurance, en particulier les risques de double emploi des fonds propres au demeurant très différents de ceux qui se posent pour un groupe bancaire. La nécessité pour la Commission de préparer un cadre juridique harmonisé permettant la surveillance des entreprises faisant partie d'un groupe d'assurance s'est alors imposée.

2.4. Le comité des assurances qui regroupe les autorités de contrôle des États membres a été associé aux travaux de la Commission sur les règles de contrôle qui devaient s'appliquer. Il s'est longuement penché sur les effets prudentiels des méthodes préconisées par les différentes autorités de surveillance européennes pour prévenir le double emploi des fonds propres (1. Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne et Irlande: déduction et agrégation; 2. Danemark: déduction d'une exigence; 3. France et Espagne: méthode basée sur les comptes consolidés). Les calculs auxquels il s'est livré ont fait ressortir que ces méthodes donnaient des résultats suffisamment comparables pour qu'elles soient considérées comme équivalentes, chacune d'entre elles apparaissant, selon les cas de figure, tantôt plus rigoureuse, tantôt plus favorable à l'entreprise que les deux autres.

2.4.1. Dans l'élaboration de la proposition de directive, la Commission a consulté, à plusieurs reprises, les instances représentatives de la profession au niveau européen (Comité européen des assurances, Association internationale des sociétés d'assurance mutuelles et Association des assureurs coopératifs et mutualistes européens).

2.4.2. Le Comité européen des assurances s'est inquiété des contraintes supplémentaires en termes de renchérissement du coût des fonds propres qui ne manqueraient pas de se répercuter sur les tarifs proposés aux clients. Il s'est aussi montré préoccupé de la complexité des rédactions qui lui ont été soumises et qui pouvaient être sources de confusion ou de distorsions de concurrence. Il s'est constamment prononcé en faveur des mêmes principes de réglementation pour le contrôle de solvabilité complémentaire que pour le contrôle «solo».

2.4.3. L'Association internationale des sociétés d'assurances mutuelles (AISAM) et l'Association des assureurs coopératifs et mutualistes européens (ACME) ont fait valoir des préoccupations spécifiques sur l'interprétation et l'application de ce texte aux groupes mutualistes. L'ACME redoute qu'il puisse être introduit un risque de distorsion de concurrence entre les groupes d'entreprises d'assurance dont la cohésion ne résulte pas de liens en capital et les autres groupes d'assurance.

2.5. Il convient de noter que plusieurs États membres (Danemark, Espagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont déjà inclus, dans leur législation nationale, un contrôle des groupes d'assurance.

### 3. Observations générales

Le Comité formule un avis favorable à la proposition de directive sous les réserves suivantes:

- que la détermination des participations, quelle qu'en soit la forme juridique, à inclure dans le champ des exigences de solvabilité ajustée soit conforme à la réalité économique;
- que les sociétés holdings d'assurance qui ne font l'objet d'aucun contrôle individuel de solvabilité soient exclues du contrôle de détection de la création de capital fictif ou, à tout le moins, prises en compte dans des conditions sensiblement allégées; certains représentants faisant toutefois valoir que l'exclusion même partielle des holdings et participations de réassurance reviendrait à créer une distorsion de concurrence par rapport aux groupes d'entreprises d'assurance dont la cohésion ne résulte pas de liens en capital;
- que le traitement des participations des entreprises de réassurance au regard des exigences de solvabilité ajustée soit laissé à l'appréciation des États membres;
- que soient reconnus, au niveau du contrôle de solvabilité ajustée, les éléments de fonds propres et les éléments de valorisation des actifs de filiales admis au niveau du contrôle «solo»;
- et que le coût de la surveillance complémentaire soit proportionnel aux risques prudentiels éventuels encourus par l'appartenance à un groupe d'assurance, afin de préserver la compétitivité de l'industrie européenne d'assurance, quelle que soit sa forme juridique, à l'échelle mondiale, et d'éviter que ne se créent des distorsions de concurrence au sein de la Communauté.

Le Comité observe que le caractère souvent obscur de la rédaction de la proposition de directive rend d'autant plus nécessaire de laisser aux États membres la liberté de retenir les modalités d'application les mieux adaptées à leur marché dans le respect des règles du Traité.

3.1. Le contrôle complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance que la Commission propose d'introduire ne concerne que les groupes purs d'assurance et non les autres groupes financiers.

3.1.1. Il n'y a donc apparemment aucun problème de chevauchement avec la directive 92/30/CEE du 6 avril 1992 sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée, qui traite notamment tous les cas où une compagnie financière ou une compagnie mixte détient des filiales qui sont principalement ou exclusivement des établissements de crédit ou des établissements financiers.

3.1.2. Toutefois, le Comité considère que la surveillance prudentielle des groupes d'assurance ne saurait obéir aux mêmes principes que ceux qui régissent les groupes bancaires, ni avoir valeur de précédent dans l'établissement de règles prudentielles *ad hoc* pour le contrôle éventuel des conglomerats financiers.

3.2. La présente proposition de directive est fondée sur trois grands principes.

3.2.1. Les échanges d'information sont améliorés (art. 5 et 6)

3.2.1.1. Toutes les entités appartenant à un groupe d'assurance sont tenues de mettre en place des procédures internes adéquates afin de garantir la disponibilité et la qualité des informations nécessaires aux autorités de surveillance. Une telle obligation avait déjà été posée par les troisièmes directives vie et non-vie, aux articles 8 et 9 pour les entreprises d'assurance.

3.2.1.2. L'accès aux informations est facilité: les autorités de contrôle disposent d'un droit de suite et de

vérification sur place, en collaboration, le cas échéant, avec les autorités compétentes de l'État membre où l'entité se situe.

### 3.2.2. Les transactions intragroupe sont encadrées (art. 8)

Les opérations «importantes» entre les différentes entités d'un groupe d'assurance doivent en principe être conclues à des conditions de marché et faire l'objet d'une déclaration annuelle *a posteriori* aux autorités compétentes. Les catégories d'opérations suivantes sont notamment évoquées: prêts, garanties et opérations hors bilan, investissements, éléments constitutifs de la marge de solvabilité, et aussi les opérations de réassurance.

### 3.2.3. La prévention du double emploi des fonds propres est introduite (art. 9 et 10 et annexes I et II)

3.2.3.1. Tout d'abord, afin d'éviter que le même capital soit utilisé plusieurs fois pour couvrir le capital réglementaire requis pour les entreprises d'assurance au sein d'un même groupe, une exigence de solvabilité ajustée est imposée au niveau du groupe d'assurance (art. 9).

3.2.3.1.1. Elle s'ajoute aux exigences existantes au niveau de chaque entité d'assurance, sans pouvoir s'y substituer. Elle est communément désignée par l'expression «contrôle solo plus».

3.2.3.1.2. Le calcul de la marge de solvabilité ajustée exclut toute création intragroupe de capital (par exemple une filiale qui détient une participation dans la société mère ou qui lui consent un prêt subordonné). Le calcul de solvabilité ajustée est effectué ensuite selon l'une des trois méthodes décrites en annexe I et considérées par les autorités de contrôle comme équivalentes au plan prudentiel.

3.2.3.1.3. Les deux premières méthodes (1. déduction et agrégation; 2. déduction d'une exigence) calculent la solvabilité des sociétés d'assurance à chaque niveau du groupe sans consolider la situation financière du groupe d'assurance (principe du «bottom up»). La troisième méthode (sur base des comptes consolidés) encadre la possibilité d'exercer le contrôle à la tête du groupe.

3.2.3.2. La méthode de déduction et d'agrégation consiste à mesurer l'écart entre:

— la somme des éléments de marge de solvabilité de l'entreprise surveillée et de la part proportionnelle

de l'entreprise surveillée dans la marge de solvabilité de l'entreprise qui lui est liée,

— et la somme de la valeur comptable des éléments de marge de l'entreprise liée et de l'exigence de solvabilité de l'entreprise surveillée et la part proportionnelle de l'exigence de solvabilité de l'entreprise liée.

3.2.3.2.1. En d'autres termes, il s'agit de déduire du capital réglementaire de l'entreprise surveillée l'exigence réglementaire de capital compte tenu des entreprises qui lui sont liées.

3.2.3.3. La méthode de déduction d'une exigence est très peu préconisée. Elle se différencie de la méthode de déduction et d'agrégation par le fait que seule est prise en compte dans le calcul, au titre de l'entreprise liée, la part proportionnelle de son exigence de solvabilité.

3.2.3.3.1. Ceci revient à dire que le capital réglementaire de l'entreprise sous surveillance doit être égal ou supérieur à la somme des exigences de solvabilité de l'ensemble (entreprises surveillées et entreprises liées).

3.2.3.4. Retenue en Espagne et en France, selon des modalités différentes, la méthode basée sur la consolidation comptable consiste à faire la somme des exigences individuelles de marge des entités du groupe et à en déduire le résultat des capitaux propres du groupe. Les principes qui l'inspirent permettent d'éliminer le double emploi des fonds propres grâce au processus de consolidation comptable qui supprime automatiquement les participations intragroupe.

3.2.3.4.1. Le Comité estime qu'il n'a pas les moyens d'apprécier si les méthodes sont bien équivalentes et seront appliquées par les autorités de contrôle dans des conditions équivalentes. Il souligne que ce problème est tout à fait essentiel et qu'il convient d'y apporter une attention toute particulière.

3.2.3.5. Les sociétés holdings d'assurance relèvent d'un traitement différent de celui des entreprises d'assurance. L'article 10 prévoit un contrôle de détection de «l'effet de levier» (*capital leveraging*). Il ne s'agit pas à proprement parler, d'un test de solvabilité ajustée, mais d'un moyen d'apprécier si l'endettement de la holding est affecté au financement de ses filiales et est de nature à créer des tensions excessives au sein du groupe d'assurance. Les méthodes de calcul décrites à l'Annexe II (contrôle de détection au niveau de la solvabilité et contrôle de consolidation comptable) sont allégées par rapport à celles applicables pour la prévention du double emploi des fonds propres des entreprises d'assurance, et les sanctions ne semblent pas avoir la même portée: aux termes de l'article 9, des mesures doivent être prises dès

lors que le critère quantitatif de solvabilité ajustée est devenu négatif; aux termes de l'article 10, les mesures éventuelles à prendre sont laissées à l'appréciation des Autorités de contrôle, aucun critère quantitatif prédéfini, ni aucune automaticité des sanctions n'ayant à s'appliquer.

### 3.3. Périmètre du groupe

3.3.1. Dans sa version actuelle, la proposition de directive définit le périmètre d'un groupe d'assurance par les rapports, directs ou indirects, de filiation ou de participation entre les différentes entités qui le composent.

3.3.1.1. Les définitions proposées pour les entreprises mères, les filiales et les participations sont empruntées à la directive 92/30/CEE sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée et à la 7<sup>e</sup> directive 83/349/CEE sur les comptes consolidés.

La participation est donc définie exclusivement par un critère quantitatif: le fait de détenir au moins 20 % du capital ou des droits de vote.

3.3.1.2. Il est toutefois prévu, à l'article 11 de la présente proposition de directive qu'à titre dérogatoire et pour une période de quatre ans expirant le 1<sup>er</sup> juillet 2001 le seuil de participation peut être relevé de 20 à 25 %. Cette dérogation est appelée à s'appliquer à l'ensemble des obligations de la directive, qu'il s'agisse de la production d'informations, des transactions intragroupe ou de l'exigence de solvabilité ajustée.

3.3.1.3. Le problème du périmètre du groupe, ou plutôt du seuil à partir duquel s'appliquerait la surveillance complémentaire, ne se pose pas dans les mêmes termes que pour les établissements de crédits.

3.3.1.3.1. On peut observer, en effet, sur la base du faible nombre de défaillances de sociétés, que les risques de contagion au sein d'un groupe d'assurance n'ont pas la même acuité ni la même portée que dans d'autres secteurs financiers, notamment en raison du principe de spécialisation des activités d'assurance, de la capacité à transférer rapidement les portefeuilles et de l'existence de règles prudentielles applicables à chaque entreprise d'assurance.

3.3.1.3.2. Dès lors, trois questions principales doivent être évoquées:

- les rôles respectifs de l'entreprise et de l'autorité de contrôle dans la délimitation du périmètre du groupe;
- le cas particulier des sociétés de personnes;
- la fixation du seuil de participation.

3.3.1.4. S'agissant des rôles respectifs de l'entreprise et de l'autorité de contrôle dans la délimitation du périmètre du groupe, le Comité souligne que, dans la pratique, c'est à l'entreprise d'assurance qu'il appartient de déterminer, au vu des prescriptions de la présente directive, et en se fondant le plus souvent sur le périmètre de consolidation des comptes, tels que certifiés par les commissaires aux comptes, les entités soumises à la surveillance complémentaire, l'autorité de contrôle conservant la faculté de contester le choix de l'entreprise et de montrer que certaines participations doivent être requalifiées. Le Comité juge en outre nécessaire de garantir l'uniformité du droit européen.

3.3.1.5. S'agissant des groupes d'entreprises d'assurance dont la cohésion ne résulte pas exclusivement de liens en capital (mutuelles, institutions de prévoyance, ...) et qui sont incluses dans le champ d'application de la proposition de directive, le Comité s'interroge sur la pertinence des définitions de l'article premier par rapport à l'organisation non capitalistique de ces groupes, d'autant plus que leur statut varie considérablement d'un État membre à l'autre.

Il souhaite que ce point soit clarifié, sur la base de l'acquis communautaire.

3.3.1.6. Quant à la fixation du seuil de participation, le Comité observe que les distinctions opérées par la proposition de directive à l'article 1<sup>er</sup> alinéas c), d), e) entre une entreprise mère et une entreprise participante, et entre une filiale et une entreprise liée risquent d'être sources de confusion.

3.3.1.6.1. Le problème s'était déjà posé à propos de la 7<sup>e</sup> directive du Conseil 83/349/CEE du 13 juin 1983 qui avait bien distingué les cas où le pouvoir de contrôle est fondé sur une majorité de droits de vote, ceux où il est fondé sur des accords, ceux où l'exercice effectif du contrôle est constaté sur la base d'une participation minoritaire, enfin les cas où une influence conjointe est exercée. En conséquence, le Comité marque son souci de clarification. L'entreprise mère et la filiale devraient être définies au sens de l'ensemble de l'article premier de la directive 83/349/CEE sur les comptes consolidés, sans qu'il soit besoin de mentionner la notion d'influence dominante qui est déjà incluse dans ledit article. C'est d'ailleurs la solution qui a été retenue dans les troisièmes directives vie et non-vie et qui permet aussi de prendre en compte «l'exercice effectif du contrôle», et la notion d'influence conjointe.

3.3.1.6.2. La définition de la participation pose également problème. Un critère purement quantitatif — «le fait de détenir, directement ou indirectement 20 % ou

plus des droits de vote ou du capital d'une entreprise» — n'est pas conforme à la réalité économique dans le secteur de l'assurance. Le Comité estime que la définition de la participation doit correspondre à la réalité économique de l'influence que l'entreprise qui la détient exerce, sans qu'il y ait chevauchement ou confusion avec les définitions d'entreprise mère et filiale. Cela implique *ipso facto* de supprimer la dérogation de l'article 11.

3.3.1.6.3. Il propose donc de pondérer le critère quantitatif de 20% des droits de vote ou plus du capital de l'entreprise qui a un caractère de présomption par des éléments qualitatifs tels qu'un «lien durable» et une «contribution à l'activité de l'entreprise participante», expressions employées à l'article 17 de la 4<sup>e</sup> directive 78/660/CEE du 25 juillet 1978.

3.3.1.6.4. Le Comité souligne enfin que ces assouplissements — relatifs à la définition de la participation — doivent être soigneusement encadrés pour éviter les distorsions de concurrence.

3.4. La proposition de directive prévoit que la surveillance complémentaire s'applique aux entreprises de réassurance, et aux sociétés holdings, qui se situent à la tête d'un groupe ou dans une position intermédiaire.

3.4.1. La soumission aux dispositions de la proposition de directive des holdings d'assurance et des entreprises de réassurance, qui ne relèvent pas en général d'une surveillance à titre individuel, mérite un examen attentif, en particulier, en ce qui concerne le contrôle de détection de la création de capital fictif.

3.4.2. Il convient d'examiner la réalité des risques prudentiels inhérents aux relations financières de ces entités par rapport aux entreprises d'assurance du même groupe, et en particulier les possibilités de création de capital fictif constitutif de double emploi des fonds propres.

### 3.4.3. Sociétés holdings

3.4.3.1. Une société holding à la tête d'un groupe peut bénéficier de prêts extérieurs entrant dans ses capitaux permanents sans qu'il en résulte d'autres risques pour le reste du groupe d'assurance que de faire peser sur lui la contrainte de leur financement. Une insuffisance de marge mesurée à ce niveau ne prête pas, pour cette seule raison, à des conséquences d'une gravité identique à celles nées d'un double emploi des fonds propres au sens strict.

3.4.3.1.1. Une société holding peut aussi bénéficier de financements internes au groupe. La Commission considère que cela justifie comme pour les financements externes un contrôle de détection d'effet de levier sur le capital afin d'assurer une meilleure prévention des

risques au sein du groupe. Mais, il semble que la surveillance *a posteriori* des transactions intragroupes et les dispositions spécifiques relatives à l'exclusion de la création de capital fictif à l'intérieur du groupe, telles que mentionnées au paragraphe 3.2.3.1.2 du présent avis, sont suffisantes par elles-mêmes pour permettre à l'Autorité de contrôle de déceler les sources de création de capital fictif de manière efficace, sans qu'il soit besoin d'avoir en plus un test d'effet de levier.

3.4.3.1.2. Le cas des holdings intermédiaires est un peu différent pour des raisons liées à l'existence de trois méthodes. En effet, la méthode 3 basée sur la consolidation comptable fait disparaître l'holding intermédiaire. Ce n'est pas le cas des méthodes 1 et 2. Si leur exclusion du champ de contrôle empêche d'accéder aux filiales d'assurance des holdings, il peut y avoir potentiellement une menace de création de capital fictif.

3.4.3.1.3. Le problème doit être également analysé du point de vue des groupes mutualistes qui ont à leur tête une entreprise d'assurance à statut de société de personnes et qui relèveraient exclusivement des dispositions de l'article 9 sur l'exigence de solvabilité ajustée, avec la sanction éventuelle maximum de retrait de l'agrément en cas d'insuffisance de marge.

3.4.3.1.4. En ayant à l'esprit ces différents éléments, le Comité estime dans ces conditions que la nécessité d'appliquer aux holdings un test sur l'effet de levier sur le capital (*capital leveraging*) n'est pas démontrée mais que le problème doit être apprécié aussi du point de vue des distorsions de concurrence, qui pourraient se produire sur tel ou tel marché ou entre tel ou tel type d'entreprise d'assurance (sociétés de personnes, sociétés de capitaux).

3.4.3.1.5. S'il n'apparaissait pas finalement possible de remettre en cause le contrôle de détection de l'effet de levier sur le capital des sociétés holdings d'assurance, le Comité estimerait que le contrôle devrait être allégé et ne devrait pas limiter la capacité de ces holdings de financer, dans le meilleur intérêt des entités d'assurance membres du groupe et des assurés, leur développement sur le marché des capitaux en ayant recours à un éventail varié de moyens. L'Annexe II devrait être clarifiée et la portée des sanctions éventuelles, que pourrait décider l'Autorité de contrôle, devrait être précisée.

3.4.3.1.6. Il conviendrait aussi s'agissant de la méthode 3, c'est-à-dire la méthode basée sur la consolidation comptable, que le contrôle de solvabilité ajustée s'arrête à la société holding d'assurance la plus haute, sans possibilité de remonter les obligations au niveau d'une autre entreprise non agréée.

3.4.3.1.7. Le Comité se félicite enfin de ce que la proposition de directive réserve un sort différent aux sociétés holdings d'assurance et aux sociétés holdings mixtes. Les premières relèvent de l'article 10 et du contrôle de détection de l'effet de levier sur le capital décrit en Annexe II, alors que les holdings mixtes ne sont soumises qu'à une surveillance complémentaire partielle sur la base des articles 5.2, 6 et 8 (accès à l'information et déclaration des transactions intragroupe). Il doit être clair toutefois que la dénomination «d'ultime entreprise mère d'une entreprise d'assurance faisant partie d'un groupe», au sens de l'Annexe II, ne s'applique en aucun cas aux holdings mixtes.

#### 3.4.4. Entreprises de réassurance

3.4.4.1. Il convient d'observer que le risque créé par le non-respect des obligations commerciales afférentes à un contrat de réassurance n'est pas de nature différente, selon que le risque se réalise à l'intérieur d'un même groupe ou entre une entreprise cédante et une entreprise de réassurance qui n'ont pas de lien d'actionariat entre elles.

3.4.4.2. Le Comité est sensible à la force de l'argument d'exclusion, car les entreprises de réassurance qui ne sont soumises à un contrôle de solvabilité individuelle que dans cinq États membres devraient être placées en dehors du champ de l'exigence de solvabilité ajustée.

3.4.4.3. Le Comité a bien vu aussi qu'en proposant l'inclusion des participations de réassurance dans le contrôle de solvabilité ajustée, la Commission a souhaité que les autorités de contrôle aient les moyens d'appréhender les risques qu'une filiale de réassurance faisait courir au groupe auquel elle appartient, encore qu'il soit possible de les recenser le plus généralement dans le cadre des transactions intragroupe sauf dans le cas d'une filiale de réassurance créée exclusivement pour prendre en charge les acceptations du groupe.

3.4.4.4. Aussi le Comité en déduit-il que la solution la plus adaptée à la diversité des situations en la matière serait de laisser le traitement des participations des entreprises de réassurance au regard des exigences de solvabilité ajustée à l'appréciation des États membres. Mais la Commission devrait être chargée de surveiller les distorsions éventuelles de concurrence qui résulteraient de l'adoption d'une règle non uniforme (cf. point 4.3.2 ci-dessous). Le Comité constate également qu'est de plus en plus souvent évoquée la question de la surveillance individuelle des entreprises de réassurance et qu'il conviendra, le moment venu, d'y prêter attention, le texte de cette directive n'étant pas le cadre approprié.

#### 3.5. Reconnaissance des fonds propres

3.5.1. Dans le but d'éliminer les effets d'un double emploi des fonds propres, la proposition de directive prévoit, notamment, d'imposer aux entreprises d'assurance des exigences supplémentaires en matière de fonds propres, en excluant du calcul des fonds propres disponibles les réserves de bénéfices et les bénéfices futurs des entreprises d'assurance vie (cf. annexe 1 — 1.B dernier alinéa).

3.5.2. La nature du problème posé est la suivante: en raison de la longue durée de leurs engagements, les entreprises d'assurance vie de l'Union européenne veillent à calculer avec beaucoup de prudence les provisions mathématiques destinées à faire face à leurs engagements au titre des contrats d'assurance. La législation les y oblige d'ailleurs. De ce fait, leurs fonds propres sont relativement peu importants par rapport à ceux des entreprises d'assurance non-vie. Cela est justifié dans la mesure où les réserves de bénéfices et les bénéfices futurs comprennent des éléments qui ne sont pas attribués aux preneurs et qui peuvent être utilisés pour couvrir des pertes.

3.5.3. Le Comité constate que la réglementation du contrôle solo tient compte de ce contexte particulier des sociétés d'assurance-vie en reconnaissant les réserves de bénéfices non distribués, et avec l'accord des autorités de contrôle, les bénéfices futurs à concurrence d'un certain montant en tant que fonds propre pour le calcul de la solvabilité.

3.5.4. Le but étant de supprimer les incidences du double emploi des fonds propres, un refus de reconnaissance des éléments de solvabilité qui ne sont pas issus d'opérations intragroupe irait au-delà de l'objectif visé par la proposition de directive.

3.5.5. Cette observation vaut également pour les éléments de valorisation des filiales. Dès lors que ceux-ci sont reconnus au niveau individuel par les autorités compétentes de l'Union européenne, il est normal qu'ils le soient au niveau du groupe, quelle que soit l'affectation faite au bilan entre actifs corporels et actifs incorporels. Les écarts d'acquisition et les frais d'acquisition reportables dans la limite des bénéfices futurs devraient être inclus dans le calcul des éléments constitutifs des fonds propres.

#### 4. Observations particulières

Le Comité note tout d'abord en nombre d'endroits des rédactions imprécises qui peuvent rendre délicate la transposition de la directive dans les droits nationaux et créer des incertitudes juridiques dans l'application.

##### 4.1. Article 1<sup>er</sup>

4.1.1. Cet article portant sur les définitions aurait pu être utilement complété en précisant ce qu'il convient



d'entendre par «éléments à retenir pour la marge de solvabilité», «entreprise directement ou indirectement liée» qui figurent déjà dans d'autres directives communautaires. Le Comité s'interroge également sur le sens de l'adverbe «principalement» utilisé dans la définition d'une «société holding d'assurance» (h) et craint qu'il ne fasse l'objet d'interprétations divergentes de la part des Autorités de contrôle.

4.1.2. Pour tirer les conséquences des considérations développées aux paragraphes 3.3.1.6 *et sq.* sur la fixation du seuil de participation, le Comité suggère d'adopter les définitions de l'entreprise mère, de la filiale et de la participation comme suit:

- «c) «entreprise mère»: une entreprise mère au sens de l'article premier de la directive 83/349/CEE;
- d) «filiale»: une entreprise filiale au sens de l'article premier de la directive 83/349/CEE. Toute entreprise filiale d'une entreprise filiale est considérée comme filiale de l'entreprise mère qui est à la tête de ces entreprises;
- «e) «participation»: une participation au sens de l'article 17 de la directive 78/660/CEE.»

#### 4.2. Article 2

4.2.1. La directive est appelée à s'appliquer aux entreprises d'assurance, au sens des troisièmes directives vie et non-vie qui ont leur siège statutaire dans l'Union européenne. Cela n'interdit pas à l'autorité de contrôle compétente de chercher à disposer d'informations sur une entreprise liée ou une entreprise participante située dans un pays tiers.

4.2.2. Le Comité observe que la localisation des holdings dans certains pays tiers risque de rendre très difficile la recherche d'informations tant pour les autorités de contrôle que pour l'entreprise qui est, vis-à-vis du holding, en situation d'entreprise participante ou d'entreprise liée.

#### 4.3. Article 3

4.3.1. L'aménagement des définitions de l'entreprise mère, de la filiale et de la participation, proposé par le Comité, emporte la conséquence que le champ du contrôle de solvabilité ajustée au sens de l'article 9 se trouve *ipso facto* limité aux relations mères-filiales qui englobent tous les cas d'influence conjointe ou

dominante et qui excluent tous les cas d'influence notable, eux-mêmes relevant alors de la notion de participation.

4.3.2. Outre les observations générales déjà faites, il convient de souligner que la clause d'exclusion, prévue pour les entreprises des pays tiers où l'accès à l'information est difficile, obéit à une nécessité. Mais elle crée une distorsion de concurrence voire une incitation à la délocalisation.

4.3.3. Le Comité propose, à l'instar des dispositions prévues à l'article 8 de la directive 92/30/CEE sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée, de prévoir dans la présente directive un article similaire relatif à la possibilité pour la Commission de négocier, sur mandat du Conseil, des accords avec des pays tiers.

Un nouvel article pourrait être rédigé comme suit:

#### «Article additionnel

1. La Commission peut soumettre au Conseil, soit à la demande d'un État membre soit de sa propre initiative, des propositions en vue de négocier des accords avec un ou plusieurs pays tiers dans le but de convenir des modalités d'application de la surveillance complémentaire des entreprises faisant partie d'un groupe d'assurance:

— aux entreprises d'assurance dont le siège de l'entreprise mère est situé dans un pays tiers;

— et aux entreprises d'assurance situées dans un pays tiers et dont l'entreprise d'assurance, la société holding d'assurance ou la société holding mixte qui en est l'entreprise mère a son siège dans la Communauté.

2. Ces accords visent pour les autorités compétentes des États membres et pour celles des pays tiers à obtenir les informations nécessaires à la surveillance des entreprises d'assurance situées dans leur ressort de compétence.

3. La Commission examine avec le Comité des assurances le résultat des négociations visées au paragraphe 1 et la situation en découlant.»

Les premières négociations pourraient porter sur les pays de l'OCDE hors EEE où ont leur siège statutaire des entreprises rentrant dans le champ du calcul de l'exigence de solvabilité ajustée de l'article 9.

#### 4.4. Article 5

4.4.1. Le caractère très contraignant du paragraphe 2 de cet article, qui demande aux États membres de

prendre les mesures nécessaires pour qu'aucun obstacle de nature juridique n'empêche les entreprises, incluses à un titre ou à un autre dans le champ de la directive, d'échanger entre elles les informations utiles à l'autorité de contrôle, n'a pas échappé au Comité.

4.4.2. Il apparaît en effet que, dans certains États membres, la transposition de cette disposition en droit national obligera à modifier le droit des sociétés, ce qui ne manquera pas de soulever des problèmes considérables.

4.4.3. Il est clair aussi que cette obligation ne pourra en aucune manière être imposée aux pays tiers, ce qui crée une distorsion de concurrence virtuelle.

#### 4.5. Article 6

Il serait souhaitable de modifier la dernière phrase du paragraphe 1 comme suit:

«les autorités compétentes peuvent s'adresser directement aux entreprises concernées pour obtenir communication des informations nécessaires lorsque ces informations ne sont pas fournies par l'entreprise d'assurance.»

Il est normal que l'autorité de contrôle s'adresse d'abord à l'entreprise d'assurance qu'elle surveille. Ce n'est que dans le cas où celle-ci ne lui fournit pas les informations souhaitées qu'elle devrait pouvoir s'adresser aux entreprises qui ne sont pas placées sous sa surveillance.

#### 4.6. Article 8

4.6.1. Cet article clé concerne les opérations intragroupe. La référence aux «conditions normales de marché» au paragraphe 1, traduction approximative de l'expression anglaise «arm's length», pose problème, même si le terme «en principe» en atténue la portée. En effet, il n'est pas prouvé au plan prudentiel que les transactions intragroupe doivent se faire aux conditions de marché dans le secteur de l'assurance comme dans les autres secteurs économiques. Ceci est particulièrement vrai s'agissant des opérations de réassurance au sein d'un même groupe.

4.6.1.1. Il serait souhaitable de trouver une autre rédaction dans la version française et pour les autres versions où se pose un problème de traduction, par exemple «conclues selon les pratiques courantes».

4.6.2. Le Comité s'interroge pour des raisons d'égalité de concurrence, sur le caractère exhaustif des cas de figure recensés aux paragraphes 1 a) et b) et en particulier sur la mention du terme «personne physique qui détient une participation», et sur l'utilité de maintenir au paragraphe 2 le terme «en particulier», alors que

l'énumération des catégories d'opérations qui suit paraît tout à fait exhaustive. Il conviendrait aussi de préciser clairement si les opérations de réassurance sont incluses ou non dans la liste.

4.6.2.1. Il conviendrait enfin de mieux cerner la notion d'opération importante, en la liant par exemple aux opérations qui font l'objet d'une procédure spécifique de décision ou de contrôle au sein des organes de direction ou de surveillance de l'entreprise prévus par la loi.

L'alinéa 2 pourrait se lire comme suit:

«2. Les États membres prescrivent que l'entreprise d'assurance déclare au moins une fois par an aux autorités compétentes les opérations importantes visées au paragraphe 1 qui font l'objet d'une procédure spécifique de décision ou de contrôle au sein des organes de direction ou de surveillance de l'entreprise prévus par la loi, et qui ont trait à des prêts, des garanties et opérations hors bilan, des éléments pris en compte dans le calcul de la marge de solvabilité ou des investissements.»

4.6.3. Enfin, il convient de s'interroger, à propos des transactions intragroupe mais plus généralement pour l'ensemble de la proposition de directive, sur le problème particulier de la coexistence d'établissements de crédit et d'entreprises d'assurance au sein d'un même groupe. La présente proposition de directive ne concerne que les groupes qui sont à dominante principale des groupes d'assurance et qui peuvent détenir des participations dans des banques. Celles-ci seront soumises à l'exigence de fonds propres de la législation bancaire et la valeur de la participation de l'assureur dans la banque sera prise en compte dans le calcul de solvabilité.

#### 4.7. Article 9

4.7.1. Le Comité serait d'avis de supprimer à l'article 9.2, 1<sup>e</sup> ligne, l'expression «ou une entreprise participante», car il existe une impossibilité prévisible pour les entreprises liées à des entreprises participantes ayant leur siège dans des pays tiers à l'EEE, de donner suite aux obligations visées dans cet article.

À défaut de la bonne fin des négociations suggérées au paragraphe 4.3.3 du présent avis, il conviendrait de permettre l'exclusion de la valeur des titres de participation du total des capitaux propres, consolidés ou combinés, au lieu de déduire une exigence de marge pour ces filiales.

Le sens de cette proposition est, comme le souhaitent les autorités de contrôle de manière quasi unanime, de limiter le champ d'action géographique du contrôle des groupes d'assurance aux pays de l'EEE. La conséquence

au plan prudentiel est alors d'exclure la valeur des titres de participation détenus dans des entreprises d'assurance situées dans des pays tiers à l'EEE du total des fonds propres, plutôt que de faire un calcul d'exigence de marge.

4.7.2. Cet article rend obligatoire le calcul de solvabilité ajustée sur la base de l'une des trois méthodes décrites en annexe I. Conformément à l'alinéa 3 de cet article, en cas de résultat négatif, les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires au niveau de l'entreprise d'assurance concernée. Cette rédaction est ambiguë: s'agit-il des sanctions prévues sur une base «solo»? Il faudrait trouver une formulation plus claire, telle que: «les mesures nécessaires au niveau de l'entreprise d'assurance à laquelle s'applique le calcul de solvabilité ajustée effectuée conformément à l'annexe I de la présente directive».

4.7.3. Trois problèmes se posent aussi à ce stade:

— Le choix de la méthode est laissé à l'État membre mais rien n'interdit dans la directive d'en retenir plusieurs sur le territoire d'un même État membre. Il serait souhaitable de le préciser pour éviter des divergences d'interprétation entre les États membres. La finalité en est que les entreprises d'assurance donnent satisfaction à l'exigence de solvabilité ajustée selon l'une des trois méthodes.

On peut d'ailleurs ajouter que des groupes implantés dans plusieurs États membres pourraient se trouver contraints d'appliquer plusieurs méthodes, selon les exigences des différentes autorités de contrôle dont ils relèveraient.

— Les groupes, qui ont des filiales ou des participations localisées dans plusieurs États membres, pourraient se trouver contraints d'arbitrer entre les différentes règles de calcul pour le montant minimum de marge et la couverture de l'exigence de marge.

Il conviendrait donc d'introduire à l'article 9 un alinéa supplémentaire:

«pour le calcul de la solvabilité ajustée, les règles locales de solvabilité individuelle sont applicables.»

— Toute la proposition de directive repose sur le principe d'une équivalence prudentielle des trois méthodes de calcul de la solvabilité ajustée qu'il serait donc inopportun de remettre en question. En effet, la reconnaissance mutuelle était la seule solution permettant de prendre en compte la diversité des pratiques en vigueur dans l'Union.

4.7.3.1. Le Comité pourrait néanmoins proposer l'instauration d'un rapport d'application rédigé par la Commission deux ou trois ans après l'entrée en vigueur de la directive afin de présenter, sur une base objective,

les premiers résultats des calculs. Cette solution couramment utilisée dans d'autres secteurs permettrait de rassurer certains opérateurs qui craignent de voir apparaître des distorsions de concurrence liées à la fois à des exigences plus ou moins élevées de marge selon la méthode retenue et à une efficacité variable des autorités de contrôle nationales.

#### 4.8. Article 10

4.8.1. L'article dispose que les États membres devraient appliquer aux entreprises d'assurance ayant à leur tête des sociétés holdings d'assurance l'une des méthodes de surveillance complémentaire conformément à l'annexe II.

Les observations du Comité au paragraphe 3.4.3 sur le sujet conduiraient à recommander la suppression de l'article 10 ou au moins sa réécriture pour limiter le contrôle des financements externes des holdings d'assurance à ceux qui pourraient peser sur l'endettement des entités d'assurance du groupe.

4.8.2. Le statut de cette annexe n'apparaît pas au Comité parfaitement clair.

En effet, en cas de surveillance des entreprises d'assurance de l'Union européenne soumises à la directive, le danger que peut constituer une société holding d'assurance pour ces entreprises peut être dans certains cas négligeable, alors que dans d'autres cas il ne l'est pas et même si c'est à ce niveau que peut apparaître l'insuffisance de fonds propres, d'autant que le capital apporté par la société holding reste, y compris en cas de faillite, acquis à la société holding.

4.8.2.1. Le Comité a déjà noté que les sanctions évoquées à l'article 9 et à l'article 10 de la proposition de directive n'étaient pas qualifiées de la même manière. Il s'interroge sur les raisons de nature juridique qui permettraient de justifier l'emploi de deux adjectifs distincts, et suggère, s'il n'y en a pas, qu'on utilise aux articles 9 et 10 la même expression, «mesures appropriées, comme c'est déjà le cas dans la version anglaise».

#### 4.9. Article 11

La disposition de l'alinéa 2, qui a été introduite au stade ultime de la procédure d'adoption de la proposition de directive par la Commission, et qui autorise les États membres, pendant une période de quatre ans, à déroger à la définition de la participation au sens de l'article 1<sup>er</sup> alinéa e) en portant le seuil de 20 à 25 % n'aurait plus sa raison d'être avec la modification de la définition de la participation? Le Comité en recommande donc la suppression.

#### 4.10. Annexe I, paragraphe 1

Le paragraphe 1 de l'annexe I expose les principes généraux applicables à toutes les méthodes.

Plusieurs clarifications techniques paraissent nécessaires.

##### 4.10.1. Annexe I.1, paragraphe B (ii), 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> tirets

Le Comité estime que la rédaction du paragraphe B pourrait être clarifiée utilement comme suit:

«B. Quelle que soit la méthode appliquée, la création intragroupe d'éléments fictifs doit être éliminée dans le calcul de la situation de solvabilité ajustée.

À cette fin, et pour les méthodes qui ne l'ont pas encore prévu, il n'est pas tenu compte de tous les éléments à retenir pour la marge de solvabilité de l'entreprise d'assurance mère, participante, fille ou liée, qui, provenant en fin de compte de toute entreprise avec laquelle elle est, directement ou indirectement, dans un rapport de filiation ou de participation, ne présentent aucune valeur réelle.»

Le sens de cet amendement est de clarifier les conditions dans lesquelles doivent être éliminées les opérations fictives intragroupe.

##### 4.10.2. Annexe I.1, paragraphe C

Dans un souci de clarté, l'expression «pourcentages pertinents...» qui figure dans la version française pourrait être remplacée par «pourcentages respectifs...» ou «pourcentages pertinents...».

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

##### 4.10.3. Annexe I.1, paragraphe C: note de bas de page (1)

Le Comité est favorable à la précision apportée par la note de bas de page qui permet, dans certains États membres, de procéder, selon les cas, à une intégration globale ou à une intégration proportionnelle.

Il faudrait là aussi traduire «relevant» par «respectif» ou «pertinent».

4.10.4. L'alinéa D renvoie à quatre directives communautaires pour les modalités d'évaluation des actifs et des engagements. Il conviendrait d'y ajouter la référence à la directive 91/674/CEE du 19 décembre 1991 concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance. Cette mention est importante pour les groupes internationaux qui sont tenus pour leurs filiales et participations dans les pays tiers, de respecter les méthodes locales d'évaluation.

##### 4.10.5. Annexe I, 2.4. Cas non spécifiés

Afin de restituer une tonalité moins obligatoire à ce qui est une faculté laissée aux autorités compétentes, le Comité suggère la rédaction suivante:

«Dans les cas qui ne sont pas couverts par les points 2.1 à 2.3 les autorités compétentes veilleront à une combinaison appropriée des méthodes décrites.»

Il considère par ailleurs comme souhaitable la conclusion d'un Protocole entre Autorités de contrôle afin de prendre les garanties nécessaires à une bonne coopération pour l'échange d'informations et à une application cohérente du calcul de la solvabilité ajustée, en particulier dans les cas non spécifiés et pour le traitement à réserver aux entreprises situées dans les pays tiers (par. 4.7.2).

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Carlos FERRER

**Avis du Comité économique et social sur le «Projet de recommandation du Conseil sur une carte de stationnement pour personnes handicapées»**

(96/C 174/06)

Le 30 janvier 1996, le Conseil, conformément aux articles 75 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le projet susmentionné.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 14 mars 1996. (Le rapporteur était M<sup>me</sup> Wahrolin.)

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. La Commission des Communautés européennes a présenté une proposition de recommandation sur une carte de stationnement pour personnes handicapées (doc. COM(95) 696 final).

1.2. Pour la grande majorité des handicapés, l'automobile est un moyen de transport d'une utilité sans égale. Il est important et nécessaire d'arrêter des mesures pour adapter à leur profit les moyens de transport en commun et les environnements de circulation automobile. De même, il est indispensable qu'existent des moyens de transport spéciaux pour ceux d'entre eux qui ne peuvent faire usage ni d'une automobile, ni des transports en commun. Mais aucune de ces solutions ne peut donner la liberté d'action et l'indépendance que donne l'automobile. Il convient aussi de prendre en considération, à cet égard, le fait que l'individu est de plus en plus appelé à se déplacer pour pouvoir participer aux diverses activités liées à une vie sociale et culturelle normale.

1.3. L'accroissement des voyages concerne également le volume croissant de voyageurs qui se déplacent entre les pays membres de l'Union européenne. Le nombre de personnes qui vont séjourner dans un autre pays membre pour une période plus ou moins longue augmente à mesure que se développe la coopération. Il ne s'agit pas seulement, en l'occurrence, de tourisme, mais aussi de travaux, de missions, de conférences, etc., de nature occasionnelle, toutes activités auxquelles il faut faire en sorte que les handicapés puissent participer dans des conditions égales à celles dans lesquelles participent les autres personnes. Cela suppose notamment la possibilité de se déplacer dans sa propre automobile ou d'en louer une sur le lieu de séjour. Mais cela suppose aussi la nécessité de pouvoir garer l'automobile de la même manière que les handicapés du pays d'accueil.

## 2. Contexte

2.1. La recommandation adoptée en 1977 par la conférence des ministres des Transports et qui s'applique dans les pays européens membres de l'OCDE laisse de nombreux problèmes sans solution. Les démarches adoptées vis-à-vis des cartes de stationnement dans les pays de l'Union européenne diffèrent fortement les unes des autres, même s'il s'en trouve un certain nombre qui s'approchent du modèle proposé par la Commission. Les différences sont si grandes que le rapport entre les cartes délivrées par les autorités d'autres pays et l'autorisation de stationner ne va pas de soi. À cela

viennent s'ajouter les difficultés linguistiques, car il est courant que le texte figurant sur les cartes soit rédigé uniquement dans les langues qui sont d'usage dans le pays ayant délivré ces cartes.

2.2. L'expérience a aussi montré qu'il règne une incertitude non négligeable parmi les détenteurs de cartes de stationnement quant à la question de savoir dans quelle mesure leur carte est valable dans les pays où ils envisagent de se rendre. L'on constate aussi un grave défaut d'information quant à la question de savoir quelles sont les règles que doivent respecter les détenteurs d'une carte lors de l'utilisation de celle-ci.

2.3. Un autre problème qui se pose résulte du fait que tant d'un pays membre à l'autre qu'à l'intérieur même des pays membres, des différences existent dans la conception des conditions qui donnent droit à la détention d'une carte de stationnement pour personnes handicapées. L'élaboration de règles uniformes sur ce point constituerait vraisemblablement un processus très compliqué. Toutefois, il importe à cet égard de faire observer que ce ne sont pas seulement les personnes à mobilité réduite qui ont besoin d'une carte de stationnement. Mais il s'agit là d'une question relevant de la compétence nationale.

2.4. La solution proposée par la Commission permet justement d'éviter que l'Union européenne n'ait à s'engager dans ce processus compliqué, puisque la proposition a pour conséquence que chaque pays reconnaîtrait l'appréciation portée par les autorités du pays où la carte a été délivrée. La question de savoir qui a qualité pour obtenir une carte continue, de ce fait, à relever de la compétence nationale.

## 3. Contenu de la proposition

3.1. Il est proposé que la carte soit une carte plastifiée, ce qui assure une certaine protection contre les contrefaçons. Il est possible de prendre d'autres mesures pour renforcer encore la protection contre les contrefaçons, et ce, sans que l'aspect et la nature de la carte en soient altérés.

3.2. Le fond de la carte est bleu clair et sur la moitié gauche du côté recto figure le symbole du handicap en blanc sur fond bleu foncé, c'est-à-dire que la présentation est celle qui sera bientôt utilisée dans le monde entier et est aussi celle qui coïncide avec les panneaux de

stationnement sur certaines aires de stationnement spécialement aménagées pour les handicapés (il existe un problème général qui est que ces aires de stationnement pour personnes handicapées sont souvent trop petites). Par ailleurs, figurent sur la carte les données nécessaires, à savoir la durée de validité, le numéro de la carte et l'indication de l'administration qui a délivré la carte. Cela permet de vérifier l'authenticité de la carte.

3.3. La faculté est laissée de faire aussi figurer sur le côté gauche de la carte le numéro d'immatriculation du véhicule. L'indication de cette information a pour objet d'empêcher que la carte ne soit utilisée par une personne non autorisée avec une automobile non autorisée. Mais cette indication a aussi pour conséquence l'impossibilité pour le détenteur d'utiliser la carte dans les cas où, par exemple, se rendant en visite dans une autre localité ou un autre pays, il loue ou emprunte un véhicule. Le Comité estime que cela fait échec, dans une mesure très importante, à l'objectif de présentation uniforme pour l'Union européenne en matière de cartes de stationnement. Le Comité a bien conscience de ce que l'autorisation est une affaire de compétence nationale et doit le demeurer. Toutefois, il souhaite recommander instamment que l'autorisation soit attribuée à titre personnel à la personne handicapée, de telle sorte que la carte de stationnement soit valable indépendamment du fait que la personne conduise le véhicule qui lui appartient, loue ou emprunte un véhicule, ou se trouve dans le véhicule en tant que passager. C'est pourquoi, de l'avis du Comité, le numéro d'immatriculation du véhicule ne devrait pas figurer sur la carte de stationnement.

3.4. Le côté droit de la carte porte, en en-tête, la mention «Carte de stationnement pour personnes handicapées» dans la langue qui est d'usage dans le pays ayant délivré la carte. En dessous, figure la mention «Carte de stationnement» dans toutes les langues de l'Union européenne. Cette mention, avec la présence du symbole du handicap, devrait avoir pour effet d'éliminer

toute possibilité de doute quant à l'objet de la carte. De plus, figure sur le côté droit l'indicatif du pays, en lettres blanches, entouré des étoiles de l'Union européenne, et tout en bas, un identificateur indiquant que la carte est conforme au modèle de l'Union européenne.

3.5. Puis figurent au verso de la carte les indications qui peuvent être nécessaires à l'identification du détenteur, ainsi que des explications sur les droits que confère la carte et sur la manière dont elle doit être mise en évidence dans la voiture.

3.6. Le Comité estime que la dimension proposée pour la carte semble résulter d'une appréciation correcte.

#### 4. Autres observations

4.1. Étant donné qu'il existe certaines différences entre les pays, et même entre les localités desdits pays, quant à l'utilisation des cartes de stationnement, le Comité propose que l'on fasse en sorte de mettre également à la disposition des détenteurs d'une «Carte de stationnement pour personnes handicapées» une notice explicative rédigée dans leur langue et indiquant quelles sont les règles applicables dans les pays de l'Union européenne en matière d'utilisation des cartes de stationnement. Il convient que cette notice précise aussi dans quelle mesure il existe, dans lesdits pays, des exceptions locales aux règles en question. Il appartient au détenteur lui-même de s'informer ensuite de la nature de telles exceptions, car la notice deviendrait un document trop volumineux s'il fallait y détailler ces exceptions.

4.2. En conclusion, le Comité estime que la proposition de recommandation présentée par la Commission est bien conçue et répond bien à l'objectif poursuivi. C'est pourquoi le CES recommande l'adoption de cette proposition.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1785/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre»**

(96/C 174/07)

Le 16 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 mars 1996 (rapporteur: M<sup>me</sup> Santiago).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté par 83 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. L'attribution au Portugal, lors de son adhésion à la Communauté, d'un quota de 60 000 tonnes pour la production de sucre de betterave, n'a pas été faite sur la base de la production nationale, puisqu'elle n'existait pas alors, et ne visait pas la garantie de l'approvisionnement du marché national (rôle réservé aux raffineries existantes), mais était essentiellement motivée par une intention politique de donner la possibilité aux producteurs portugais de développer cette culture.

1.2. La concrétisation en cours du projet de création d'une unité de transformation a suscité certaines attentes parmi les producteurs, dès lors que les quantités actuelles de base fixées pour le sucre se sont avérées insuffisantes et de nature à limiter l'expansion de la production de betteraves, qui est actuellement une culture alternative pour les producteurs portugais.

1.3. La proposition de la Commission à l'examen prévoit une augmentation de 10 000 tonnes réparties entre les quantités A et B initialement fixées aux termes de l'accord d'adhésion du Portugal.

## 2. Observations générales

2.1. Le Comité est favorable à la proposition de la Commission étant donné que:

2.1.1. L'augmentation des quotas ne remet pas en cause les niveaux fixés pour les autres régions de la Communauté.

2.1.2. Cette augmentation, bien qu'inférieure à ce qui avait été demandé, pourra donner une impulsion à la production sucrière au Portugal, viabiliser l'installation d'une unité de transformation et contribuer au développement local.

2.1.3. Les raisons invoquées par la Commission européenne pour augmenter le quota de production au Portugal (développement économique des zones où il n'existe pas d'alternative à la culture de la betterave) devraient guider plus souvent les choix communautaires.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

---

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1601/91 établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des vins aromatisés, des boissons aromatisées à base de vin et des cocktails aromatisés de produits vitivinicoles»**

(96/C 174/08)

Le 18 mars 1996, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture de la pêche, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 7 mars 1996 (rapporteur: M. Kienle).

Le Comité économique et social, lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), a adopté l'avis suivant par 82 voix pour, 3 voix contre et 8 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Les propositions de modifications de la Commission prévoient:

- l'utilisation des moûts de raisin comme complément aux vins et la présence minimale des vins dans l'élaboration des vins aromatisés et des boissons aromatisées;
- la clarification des règles en matière de traitements pour les vins aromatisés;
- la définition du «Glühwein».

## 2. Observations

2.1. Le Comité économique et social approuve la proposition de la Commission de modifier la définition à l'article 2, paragraphe 1, afin de tenir compte de certains usages traditionnels dans certains États membres. La

disposition imposant une proportion de vin non inférieure à 75% est également approuvée.

2.2. Se référant aux méthodes traditionnelles de fabrication et à l'attente des consommateurs, le Comité soutient la proposition de définition avancée par la Commission à l'article 2, paragraphe 3, pour le «Glühwein».

2.3. Le Comité approuve la proposition de la Commission visant à formuler de façon plus précise les dispositions de l'article 5 concernant les traitements applicables aux boissons à base de vin. Toutefois, le Comité préconise de remplacer, au paragraphe 2, les termes «produits intermédiaires» par «produits en cours de fabrication». Par ailleurs, pour des raisons de sécurité juridique, il faudrait spécifier que les dispositions de la procédure mentionnée à l'article 14 doivent être mises en œuvre dans tous les cas où cela est nécessaire. L'habilitation prévue, sous certaines conditions, pour les États membres devrait être supprimée, car elle est plutôt de nature à générer une incertitude juridique.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
*Carlos FERRER*



**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3699/93 définissant les critères et conditions des interventions communautaires à finalité structurelle dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ainsi que de la transformation et de la commercialisation de leurs produits»<sup>(1)</sup>**

(96/C 174/09)

Le 30 janvier 1996, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 mars 1996 (rapporteur: M. Little).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté par 93 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions, l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. Le règlement (CE) n° 3699/93 du Conseil fournit le cadre général pour les interventions communautaires à finalité structurelle dans le secteur de la pêche, prévues par l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). La proposition de la Commission à l'examen vise à modifier deux volets distincts de ce règlement.

1.2. Pour parvenir à un ajustement des efforts de pêche afin d'atteindre les objectifs de réduction de la capacité des flottes fixés par les programmes d'orientation pluriannuels, les États membres peuvent notamment mettre en œuvre des mesures d'arrêt définitif. L'annexe IV du règlement 3699/93 fixe des plafonds — variables en fonction de la classe de tonnage de jauge brute et de l'âge du navire — pour les aides publiques pouvant être accordées en cas d'arrêt définitif des activités de pêche. Ces niveaux d'aide plafonnés s'appliquent aux navires de 15 ans. Les primes sont augmentées de 1,5 % par an pour les navires de moins de 15 ans et diminuées de 1,5 % par an pour les navires de plus de 15 ans. Selon la proposition de la Commission, le plafond de prime d'arrêt définitif pour tous les navires de plus de trente ans resterait constant. Son niveau serait celui fixé pour les navires de trente ans.

1.3. Les États membres peuvent prendre des mesures d'arrêt temporaire des activités, selon un montant maximal par navire éligible et par jour. La Commission propose aujourd'hui de fixer une limite globale pour l'aide communautaire accordée en la matière à chaque État membre, qui serait plafonnée à 200 000 ECU ou 0,5 % des crédits totaux prévus par le plan de financement pour l'année concernée.

## 2. Observations

2.1. Le régime actuel, qui prévoit des primes maximales dégressives d'année en année pour les navires les plus

âgés, n'encourage pas leur démolition, leur transfert vers un pays tiers ou leur affectation à d'autres activités. Le Comité souscrit à l'objectif d'assurer le retrait des navires les plus âgés au sein de l'UE et se félicite de la proposition de fixer un plafond de prime d'arrêt définitif constant pour les navires âgés de 30 ans ou plus dont le niveau soit égal à celui fixé pour les navires de 30 ans.

2.2. Dans son avis sur l'introduction du règlement 3699/93<sup>(2)</sup>, le Comité a souligné que l'arrêt temporaire des activités de pêche, assorti d'une réglementation adéquate, pourrait constituer un instrument utile pour la conservation des ressources; il a en outre souscrit aux dispositions prévoyant une intervention pour les mesures d'arrêt temporaire.

2.2.1. Afin de réaliser les objectifs à long terme en matière de gestion des efforts de pêche, il est possible de fournir une intervention structurelle au moyen des diverses mesures spécifiées dans la proposition de règlement à l'examen. Il est logique que l'accent soit placé sur les mesures ayant un effet à long terme et, de ce fait, le Comité souscrit à la fixation de limites aux interventions communautaires au titre de l'IFOP pour l'arrêt temporaire des activités.

2.2.2. Toutefois, la limite proposée de 0,5 % s'avère être basée sur une expérience menée sur une très courte période et ne permettrait aucune flexibilité pour les variations d'année en année. En conséquence, le Comité préconise de porter à 400 000 ECU (ou 1 % des crédits prévus par le plan de financement pour chaque État membre et pour l'année concernée) le plafond global de l'intervention accordée à chaque État membre au titre de l'IFOP.

2.3. Si elle devait être mise en œuvre, la proposition de la Commission n'aurait aucune incidence sur le volume total du financement adopté pour chaque État membre au titre du plan de financement, ni sur les crédits disponibles au titre de l'IFOP; toutefois quelques

<sup>(1)</sup> JO n° C 49 du 20. 2. 1996, p. 9.

<sup>(2)</sup> JO n° C 52 du 19. 2. 1994.

modifications mineures pourraient intervenir concernant la répartition des fonds entre les différentes mesures prévues dans chaque volet du règlement.

2.4. Sous réserve des observations formulées ci-dessus au paragraphe 2.2.2, le Comité souscrit à la proposition de la Commission.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

Carlos FERRER

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché de produits biocides»**

(96/C 174/10)

Le 15 mars 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mars 1996 (rapporteur: M. Gardner, corapporteurs: MM. Aspinall et Wilms).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à la majorité, 1 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Introduction

### 1.1. Contexte

Cette proposition est le résultat du désaccord entre les institutions. Dans sa proposition sur les biocides<sup>(1)</sup>, la Commission propose certains principes communs d'évaluation des dossiers (article 4) ainsi qu'une procédure normalisée par le biais d'un comité permanent (article 27). Normalement, le Conseil transforme ce dernier en comité de réglementation afin de conserver ses prérogatives. À la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, le Parlement européen a su faire valoir son rôle dans la procédure et a demandé l'établissement des principes communs par voie de modification de la proposition initiale.

### 1.2. Biocides

Les produits biocides sont des composés ayant une action sur les insectes nuisibles. Ils couvrent une très large gamme de produits; désinfectants, raticides, produits de protection du bois, etc., mais excluent les produits phytopharmaceutiques.

<sup>(1)</sup> JO n° C 239 du 3. 9. 1993.

### 1.3. Avis du CES sur la proposition initiale

Le Comité a adopté un avis<sup>(2)</sup> qui, dans l'ensemble, était favorable à la proposition initiale, tout en suggérant un certain nombre d'améliorations. Il exprimait en outre sa satisfaction quant aux articles 4 et 26, et ses observations étaient limitées à l'une des cinq annexes de la proposition.

## 2. Observations générales

Le Comité ne voit aucune objection à l'établissement des principes communs par la proposition de directive modifiée concernant les produits biocides à l'examen, car ils visent à garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement par le biais de l'harmonisation de l'évaluation nationale des dossiers.

## 3. Observations spécifiques

(Les numéros contenus dans le titre des paragraphes ci-dessous correspondent à ceux de l'annexe de la proposition à l'examen.)

<sup>(2)</sup> JO n° C 195 du 18. 7. 1994.

3.1. *Point 11*

Le Comité souscrit à l'exigence selon laquelle l'État membre «coopère». Toutefois, la formulation «doit coopérer» serait préférable, afin de garantir qu'il n'y ait aucun retard excessif.

3.2. *Point 16*

Le Comité met l'accent, en particulier, sur l'évaluation globale des risques et souligne que celle-ci doit être effectuée à la lumière de l'article 9, paragraphe 5.

3.3. *Point 21*

Afin de garantir que les travailleurs de l'industrie soient couverts par la proposition à l'examen, les termes «les utilisateurs professionnels» devraient être remplacés dans toutes les versions linguistiques par «les professionnels et les travailleurs de l'industrie».

3.4. *Point 35*

Étant donné que le terme «animaux» désigne ceux d'entre eux qui sont détenus ou nourris par l'homme, ce point doit être précédé du titre «Effets sur les insectes et vertébrés nuisibles».

En outre, il est nécessaire de préciser la notion d'«inutilement ou exagérément douloureux», car dans le cas contraire, cette notion risque de désigner l'effet produit sur l'observateur et non sur l'animal examiné. (Observation relative à la version anglaise.)

3.5. *Point 48*

Ajouter à la fin du paragraphe :

«... dans des conditions normales — ou prévisibles selon des conditions vraisemblables — d'utilisation. Lorsque cela est nécessaire, les États membres peuvent exiger l'utilisation de méthodes adaptées de contrôle des résistances.»

3.6. *Point 51*

Ajouter à la fin du premier alinéa:

«..., à condition toutefois que ces méthodes existent, et qu'elles soient adaptées à cette utilisation.»

Cette précision est nécessaire, car certaines de ces méthodes normalisées sont adaptées à des utilisations très spécifiques qui peuvent parfois s'avérer inappropriées.

Il convient également de remplacer le terme «norme» par «méthode normalisée» car ce point n'est applicable qu'aux seules méthodes d'essai.

3.7. *Point 55*

Il serait préférable de scinder l'actuel alinéa (2) en deux parties formulées comme suit:

«(2) Le produit biocide peut être autorisé pour le type d'utilisation auquel il est destiné moyennant certaines précautions requises lors de son utilisation;

(3) Le produit biocide peut être autorisé sous réserve de la présentation de données supplémentaires dans un délai raisonnable.»

Le numéro de l'actuel alinéa (3) devient en conséquence (4).

Il est souvent nécessaire d'octroyer des autorisations temporaires dans les cas où il est vraisemblable que l'ensemble des données soient fournies aisément.

3.8. *Point 67*

Voir les observations formulées au point 3.2 ci-dessus.

3.9. *Point 70*

Remplacer l'expression «qu'en dernier ressort» par «que si cela s'avère nécessaire». Les utilisateurs professionnels devraient toujours avoir à leur disposition un équipement individuel de protection, dont l'utilisation devrait être encouragée.

3.10. *Points 80 et 81*

Ces points font référence aux directives existantes et devront être réexaminés après l'adoption de la nouvelle directive (doc. COM(94) 612 final) <sup>(1)</sup>. Le Comité renvoie tout particulièrement à l'avis <sup>(2)</sup> qu'il a adopté et aux remarques que ce dernier contient concernant les «tolérances zéro» pour les produits phytopharmaceutiques.

<sup>(1)</sup> JO n° C 131 du 30. 5. 1995.

<sup>(2)</sup> JO n° C 82 du 19. 3. 1996, p. 64.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Carlos FERRER

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1626/94 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée»<sup>(1)</sup>**

(96/C 174/11)

Le 29 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 mars 1996 (rapporteur: M. Muñiz Guardado).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté par 63 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions l'avis suivant.

Le Comité a approuvé la proposition de la Commission, considérant qu'elle favorise une politique de la pêche rationnelle et respectueuse de l'équilibre des ressources.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Carlos FERRER

---

(1) JO n° C 41 du 13. 2. 1996, p. 17.

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant formulé sur la base de l'avis de la section a été rejeté au cours du débat:

Ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«Le Comité recommande par ailleurs de différer de 15 jours l'entrée en vigueur de l'interdiction et de porter sa durée à trois mois, du 15 juin au 15 septembre, dans la mesure où cette interdiction devrait viser la phase de croissance des juvéniles, comme prévu dans d'autres règlements communautaires, et en particulier le règlement (CE) n°1626/94 du Conseil.»

*Exposé des motifs*

Toutes les mesures instituées aux fins de la conservation des espèces de poissons, compte tenu de la mortalité causée par la pêche, se fondent sur la protection des juvéniles pendant leur phase de croissance, que ce soit par l'intermédiaire de véritables interdictions de pêche lors de périodes déterminées (par exemple pour les langoustes ou les palourdes) ou par la fixation de tailles minimales admissibles pour la capture des juvéniles (voir entre autres le règlement (CE) n°1626/94 du Conseil).

Il serait donc opportun de reporter le début de l'interdiction au 15 juin au plus tôt et de prolonger sa durée jusqu'au 15 septembre, ce qui permettrait de couvrir au moins le premier mois de croissance des nouveaux-nés.

*Résultat du vote*

Voix pour: 30, voix contre: 31, abstentions: 10.

---

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures»<sup>(1)</sup>**

(96/C 174/12)

Le 26 octobre 1995, le Conseil, conformément à l'article 100 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 14 mars 1996 (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité a adopté l'avis suivant par 107 voix pour, 2 contre et 3 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. La suppression des contrôles aux frontières et la libre circulation des personnes qui en découle est un aspect fondamental de l'achèvement du marché intérieur. Il s'agit d'un des éléments importants du Traité de Rome, tel que modifié par l'acte unique européen et ensuite confirmé par le Traité de Maastricht, en vue de concrétiser un espace qui, en élargissant et en dépassant la notion de marché commun, offre la possibilité d'agir dans des conditions identiques à celles d'un marché national. Parce qu'elle stimule la croissance économique et marque une étape fondamentale dans le processus d'intégration entre les États membres, la liberté de circulation constitue donc une des clés de voûte de l'action de l'Union européenne.

1.2. Le Comité est déjà intervenu sur cette question, y compris dans un passé récent, avec son avis sur le «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Le marché unique en 1994». Ce document mettait l'accent sur un double impératif: d'une part, la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures et, d'autre part, l'élaboration de certaines mesures d'accompagnement, comme celles liées à l'harmonisation des contrôles aux frontières extérieures.

1.3. La Commission est intervenue à plusieurs reprises en la matière, notamment par ses communications du 18 décembre 1991<sup>(2)</sup> et du 18 mai 1992<sup>(3)</sup>.

1.3.1. Dans le premier de ces documents, la Commission mettait le doigt sur la diversité des contrôles et formalités subsistant aux frontières intérieures et insistait sur la nécessité d'adopter des mesures spécifiques destinées à les abolir, afin que l'article 8 A (actuellement 7 A) du Traité instituant la Communauté européenne fût en mesure de développer pleinement ses effets.

1.3.2. La seconde communication soulignait le retard préoccupant qu'avait pris la suppression effective des frontières physiques pour les personnes en comparaison des progrès intervenus en matière de libre circulation

des marchandises, des services et des capitaux. C'est précisément en raison de ce retard que le 18 novembre 1993, le Parlement a introduit devant la Cour de justice un recours «en carence» contre la Commission, pour non-présentation des propositions nécessaires à l'instauration de la libre circulation des personnes. Le Parlement européen a par ailleurs adopté diverses résolutions pour réaffirmer les principes précités, réclamer des initiatives en conséquence et éviter de nouveaux ajournements<sup>(4)</sup>.

1.4. La proposition de directive a pour objectif de combler ces lacunes.

1.5. Il convient en outre de rappeler que la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures, déjà prévue par la Convention de Schengen, est d'ores et déjà une réalité qui fonctionne de manière irréversible pour sept États membres depuis mars 1995<sup>(5)</sup> et a produit des résultats que les États membres concernés s'accordent eux-mêmes à juger satisfaisants. Il convient de noter qu'un des États membres signataires de la Convention de Schengen a déjà invoqué la clause de sauvegarde pour le rétablissement des contrôles, qui figure également parmi les dispositions prévues par la proposition de directive.

## 2. Exposé des motifs et objectifs de la proposition de directive

2.1. La définition du «marché intérieur» comme «espace sans frontières intérieures» suppose que, comme dans tout marché national, les marchandises, les services, les capitaux et les personnes puissent y circuler librement sans aucun contrôle aux frontières entre États membres.

2.2. Il n'a pas encore été possible d'assurer la libre circulation des personnes, qui est liée à la définition concomitante et à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement essentielles, en l'occurrence la Convention de Dublin relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, la proposition

<sup>(1)</sup> JO n° C 289 du 31. 10. 1995, p. 16.

<sup>(2)</sup> DOC. COM(91) 549 final.

<sup>(3)</sup> Doc. SEC(92) 87 final.

<sup>(4)</sup> Résolution commune sur les documents B3-291, 300 et 310/90. Citoyenneté de l'Union, A3-139/91. Libre circulation des personnes, résolution A3-0284/92.

<sup>(5)</sup> Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal.

de convention sur le contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des États membres (convention dite «frontières extérieures»), le règlement déterminant les pays tiers dont les citoyens doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures, le règlement du Conseil établissant un modèle type de visa et le projet de convention pour un Système d'information européen.

2.2.1. Ces mesures, dont certaines sont entrées en vigueur tandis que d'autres sont soit adoptées mais pas encore mises en œuvre, soit en cours d'élaboration, visent à soumettre le contrôle des personnes aux frontières extérieures à des conditions garantissant une libre circulation des personnes, claire, fiable et sûre, laquelle constitue, selon l'article 7 A du Traité, un facteur primordial pour le bon fonctionnement d'un marché commun<sup>(1)</sup>.

2.2.2. Il importe par ailleurs de souligner, comme le font les conclusions de la Présidence du Conseil de Madrid<sup>(2)</sup> de décembre dernier, la nécessité d'obtenir la ratification de la Convention de Dublin par tous les États concernés et d'inviter le Conseil à résoudre le plus rapidement possible les questions en suspens qui bloquent l'adoption de la convention «frontières extérieures».

2.3. La proposition de directive qui fait l'objet du présent avis vise à supprimer les contrôles aux frontières intérieures pour les personnes de toute nationalité et à éviter que ce franchissement doive s'effectuer par des postes de passage autorisés.

2.4. Ces principes appellent plusieurs précisions fondamentales:

- champ d'application géographique de la directive; il correspond aux territoires où s'applique la libre circulation des personnes visée à l'article 8 A du Traité CE;
- définition de la notion de «frontière intérieure»;
- cohérence et compatibilité de l'interdiction des contrôles aux frontières avec l'exercice des compétences de police de chaque État membre sur son territoire. Il convient de souligner que la suppression des contrôles aux frontières intérieures n'implique pas

l'interdiction des contrôles de police dans les zones frontalières ni n'abolit l'obligation de porter les titres ou documents éventuellement prévus par la législation des États membres;

- situations exceptionnelles face auxquelles, le cas échéant, un État membre est autorisé à demander une réinstauration limitée et temporaire des contrôles aux frontières;
- interdiction des contrôles «par délégation» effectués par les sociétés de transport aux frontières intérieures.

2.5. L'interdiction des contrôles entraîne bien entendu la suppression des formalités de franchissement de frontières, comme celle qui consiste à compléter des cartes de débarquement: n'étant pas imposées au voyageur se déplaçant à l'intérieur d'un même pays, ces obligations ne sauraient être exigées pour la traversée de frontières intérieures sans entrer en contradiction avec la logique d'un marché intérieur.

2.6. La directive ne pourra prendre effet que simultanément à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement essentielles. La date du 31 décembre 1996 mentionnée par le document repose sur l'hypothèse, remontant à l'époque de la présentation de la proposition, suivant laquelle les mesures précitées entreraient en vigueur dans le courant de l'année 1996. La Commission est cependant expressément tenue de modifier cette échéance s'il s'avérait impossible de mettre en œuvre les mesures d'accompagnement dans ces temps. Ces mesures sont en effet indispensables pour prévenir tout effet négatif qui pourrait résulter de la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

### 3. Observations générales

3.1. Le Comité fait remarquer que la référence aux «personnes» indique une évolution significative: les premières normes définies en la matière dégageaient en effet les contours d'une liberté de circulation des individus considérés dans leur rôle économique et se rapportaient clairement aux travailleurs et aux prestataires de services; ce concept dépasse peu à peu l'acception de nature économique qu'il avait originellement pour revêtir des connotations d'une portée nettement plus générale, qui s'apparentent à la notion de citoyenneté européenne.

3.1.1. Cette évolution s'est effectuée par le biais d'une intense activité normative et jurisprudentielle. La Commission a par ailleurs stipulé elle-même que l'expression «libre circulation des personnes» vise toutes les personnes, qu'elles soient économiquement actives ou non, et indépendamment de leur nationalité<sup>(3)</sup>.

3.2. Selon cette définition, la notion de «personnes» couvre donc également les citoyens de pays tiers présents légalement dans un État membre: toute autre interprétation est à exclure, dans la mesure où des contrôles de nationalité effectués aux frontières intérieures pour vérifier la situation des étrangers sur le territoire d'un État membre entraveraient la libre circulation de l'ensemble des individus.

<sup>(1)</sup> La Convention de Dublin a déjà été approuvée et ne doit plus être ratifiée que par les Pays-Bas et l'Autriche; la Finlande et la Suède n'y adhèrent pas encore. La convention «frontières extérieures» et le Système d'information européen sont en cours d'examen devant le Conseil. Le règlement «visas» et le règlement sur le modèle type de visa ont déjà été adoptés. Le premier entrera en vigueur le 3 avril 1996 et le second prendra effet en septembre.

<sup>(2)</sup> Doc. SN 400/95.

<sup>(3)</sup> Doc. COM(92) 877 final.

3.2.1. Il n'en résulte pas pour autant que les citoyens de pays tiers autorisés légalement à séjourner dans un État membre donné jouiraient en vertu de cette directive de la liberté de s'établir dans un autre État membre.

À cet égard, le Comité rappelle, comme la Commission l'avait déjà fait valoir dans sa prise de position sur l'interprétation de l'article 7 A (actuellement 8 A) du Traité CE, que la circulation sans entraves des personnes à l'intérieur du marché commun ne doit pas être confondue avec les droits qui découlent des articles 48 à 66 CEE (c'est-à-dire l'accès aux activités économiques salariées et non salariées) et qui ne visent, sous réserve de l'article 59, al. 2, CEE, que les ressortissants des États membres<sup>(1)</sup>.

3.3. Le Comité souligne dès lors que la proposition de directive s'inscrit dans la logique du marché intérieur et lui est indispensable, car une lecture de l'article 7 A qui en limiterait les effets aux seuls ressortissants de la Communauté ôterait toute efficacité au dispositif.

3.4. Le Comité est préoccupé par le retard mis à approuver et à mettre en œuvre les mesures d'accompagnement, ce qui diffère de fait la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE. Il souhaite donc que le Conseil et les États membres fassent preuve d'une volonté politique plus marquée.

3.5. Le Comité constate que l'idée que la mise en œuvre des mesures d'accompagnement doit aller de pair avec la suppression des contrôles aux frontières intérieures est mentionnée dans les considérants et non dans le texte de la directive. Il ne serait en effet pas possible de subordonner juridiquement des mesures à adopter en vertu du Traité CE à d'autres mesures, qui se rapportent, elles, au Traité UE.

3.6. Le Comité estime devoir souligner que sur la base des mesures d'accompagnement évoquées ci-dessus, il s'impose d'instaurer une coopération plus étendue et plus intense entre les forces de police et les autres autorités compétentes des États membres, notamment par le truchement de l'harmonisation des lois et pratiques administratives (y compris celles qui concernent l'extradition) afin de pouvoir lutter contre les activités illégales de la criminalité sous ses différentes formes. Pour éviter que la suppression des contrôles aux frontières ne se traduise par un déficit de sécurité, il convient d'accroître les échanges d'informations et la collaboration en la matière, jusqu'à parvenir à un niveau analogue à celui atteint entre les services de police de chaque État membre pris séparément.

3.7. Il faut enfin ne pas perdre de vue que les questions traitées par le projet de directive soulèvent également les problèmes de la politique migratoire, sur lesquels le Comité a déjà eu l'occasion de se prononcer par le

passé<sup>(2)</sup>. Si les politiques migratoires nationales ont produit des effets négatifs sur la libre circulation des personnes entre les États membres, c'est précisément parce qu'elles sont disparates. Aussi le Comité profite-t-il de l'occasion qui lui est donnée pour insister sur la nécessité d'en arriver à une politique communautaire propre à contrôler et régler les migrations et à éviter l'immigration clandestine.

#### 4. Observations particulières

4.1. Les mesures prévues par la proposition de directive sont calquées sur les dispositions de la Convention de Schengen, et ne les contredisent pas, de même qu'elles ne doivent pas porter atteinte aux accords visant à faciliter le franchissement des frontières qui ont été conclus entre les États membres de l'UE comme entre ceux-ci et des pays tiers appartenant à l'EEE.

4.2. On relève par ailleurs certaines améliorations par rapport au texte de la Convention de Schengen, notamment en ce qui concerne:

- la terminologie et les définitions, que la proposition de directive s'est efforcée d'affiner;
- une réglementation plus adéquate de la faculté laissée aux États membres de rétablir les contrôles à leurs frontières intérieures en cas de menace grave de l'ordre public ou de la sécurité publique.

4.2.1. Pour ce dernier point, il serait indiqué cependant de mieux préciser, à un niveau communautaire, les concepts de «menace grave pour l'ordre public ou la sécurité publique» afin que les États membres n'abordent pas ce problème d'une manière par trop divergente.

4.3. En outre, la suppression des contrôles ne prive pas les États, comme on le sait, de la possibilité d'adopter des mesures d'expulsion pour des raisons de sécurité publique, ainsi que le prévoient la directive 64/221 et le projet de directive sur le droit des citoyens de pays tiers de voyager à l'intérieur de l'Union. Le Comité réaffirme qu'ici aussi, il s'impose de parvenir à une meilleure harmonisation, au niveau communautaire, de la législation réglant cette matière.

4.4. Il faut noter par ailleurs que la proposition de directive n'aborde pas la question de la protection sanitaire, dans la mesure où elle devrait éventuellement être traitée dans les dispositions réglant le franchissement des frontières extérieures.

4.5. Bien que la proposition de directive n'impose aucune obligation à cet égard, la suppression des contrôles aux frontières intérieures pourrait entraîner

(1) Doc. COM(92) 877 final.

(2) JO n° C 159 du 17. 6. 1991, p. 12; JO n° C 339 du 31. 12. 1991; JO n° C 148 du 30. 5. 1994; JO n° C 40 du 17. 2. 1992.



un accroissement des contrôles de police dans les États membres, tels que prévus par les diverses législations nationales, qui constitueraient alors le seul moyen de vérifier que les ressortissants de pays tiers entrés sur leur territoire en provenance d'un autre État de l'UE sont bien en possession d'un permis de résidence et de documents de transports en cours de validité conformément à la proposition de directive 346. Cela pourrait poser des problèmes importants dans les États membres qui ne prévoient pas d'obligation de détention de documents d'identité, et dont les autorités ne sont pas habilitées à procéder à des contrôles d'identité de cette nature.

4.6. Le Comité recommande à la Commission et au Conseil de considérer comment résoudre au mieux ce problème sans imposer de nouvelles obligations aux citoyens des États membres, et éventuellement d'envisager les possibilités d'une plus large harmonisation des normes nationales en matière de vérification de documents d'identité, lorsqu'elles existent.

4.7. Le Comité est d'avis que le Conseil devrait en outre arrêter des dispositions d'harmonisation de façon à parvenir à un format standard des permis de séjour dans les États membres.

4.8. Le Comité estime que la directive devrait prévoir des dispositions sur le contrôle de son application après sa transposition dans les différentes législations nationales. Il espère par ailleurs que les mesures d'accompagnement feront l'objet d'un suivi en bonne et due forme.

4.9. Le Comité souhaite enfin qu'une fois la directive adoptée, la Commission et les États membres lancent une campagne appropriée pour informer les citoyens sur leurs droits et leurs devoirs en matière de libre circulation des personnes.

## 5. Base juridique

5.1. Le Comité tient pour corrects les arguments de la Commission, déjà exposés dans la communication du 18 mai 1992, qui visent à présenter la proposition de directive comme un instrument fondamental pour

atteindre les objectifs fixés par l'article 7 A du Traité CE. L'utilisation de l'article 100 comme base juridique de la directive est la conséquence logique de cette position.

5.2. La question de la libre circulation des personnes et celle de la suppression des contrôles aux frontières intérieures qui lui est liée touchent donc à la réalisation du marché intérieur et ressortissent dès lors exclusivement au Traité CE.

5.3. Comme on a déjà eu l'occasion de le souligner, la suppression du contrôle sur les personnes doit s'effectuer en parallèle avec la mise en œuvre des mesures d'accompagnement essentielles (Convention de Dublin, règlement sur les visas et convention «frontières extérieures», etc.) dont les bases juridiques doivent toutefois rester distinctes.

## 6. Conclusions

6.1. À la lumière des considérations et observations développées dans le présent avis, le Comité se prononce favorablement sur la proposition de directive.

6.2. Le Comité souligne la valeur politique éminemment symbolique que l'opinion publique européenne et internationale attache à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Un report de cette mesure, intervenant qui plus est l'année du début des travaux de la Conférence intergouvernementale, entraînerait des répercussions négatives qui déborderaient largement le champ d'application propre de la directive à l'examen, dans la mesure où sa mise en œuvre apparaît indispensable pour la concrétisation d'un véritable «marché intérieur».

6.3. Le Comité réaffirme enfin que les mesures d'accompagnement revêtent une importance fondamentale et sont indispensables à ses yeux pour la mise en œuvre de la directive. Il suggère dès lors qu'elle entre en vigueur trois mois après que le Conseil se sera assuré que les conditions dont dépend sa bonne application se trouvent réunies. Toutefois, des dérogations spécifiques concernant le calendrier de la mise en œuvre peuvent être prévues dans le cas de situations particulièrement complexes.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
*Carlos FERRER*

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 68/360/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté et la directive 73/148/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services»<sup>(1)</sup>**

(96/C 174/13)

Le 23 février 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 14 mars 1996 (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 27 mars 1996), le Comité économique et social a adopté par 96 voix pour, 3 contre et 1 abstention l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. Les directives 68/360/CEE (déplacement et séjour des travailleurs des États membres) et 73/148/CE (déplacement et séjour en matière d'établissement et de prestation de services) subordonnent le franchissement des frontières à la présentation d'un document d'identité en cours de validité.

1.2. Pour adapter les directives précitées aux objectifs fixés par les articles 7 A et 8 A du Traité CE, il y a lieu de supprimer pour le franchissement des frontières intérieures les dispositions qui établissent cette obligation.

1.3. La proposition de directive qui fait l'objet du présent avis se propose de procéder à cette adaptation.

## 2. Observations

2.1. La proposition de directive à l'examen est complémentaire de celle touchant à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures (doc. COM(95) 347 final), à propos de laquelle le Comité a rendu un avis favorable.

2.1.1. Le Comité est conscient que l'adoption des deux propositions de directives est nécessaire pour concrétiser dans la pratique la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures.

2.2. Le Comité relève que la suppression de l'obligation de présenter un document d'identité en cours de validité ne s'applique qu'au franchissement des frontières intérieures.

2.3. Il marque par conséquent son accord sur l'adjonction de la disposition relative à la présentation de la carte d'identité ou du passeport en cours de validité en ce qui concerne les frontières extérieures.

2.4. Le Comité admet le dernier considérant, qui précise que l'objectif de l'article 7 A n'implique pas que les citoyens de l'Union et les membres de leur famille aient le droit de circuler sans être munis des documents de voyage requis.

2.4.1. Il accepte dès lors la disposition de la proposition qui laisse aux États membres la possibilité d'exiger que les personnes concernées par les deux directives soient en possession d'une carte d'identité en cours de validité ou d'un passeport lui aussi en cours de validité et muni, le cas échéant, d'un visa (lorsqu'il s'agit d'un membre de la famille ressortissant d'un pays pour lequel le visa est obligatoire).

2.4.1.1. Le Comité rappelle à ce propos la nécessité de parvenir à un rapprochement des législations nationales en la matière.

2.4.2. Le Comité fait par ailleurs observer que, comme il s'agit de modifier deux directives antérieures<sup>(2)</sup>, les bases juridiques de la directive examinée par le présent

<sup>(1)</sup> JO n° C 307 du 18. 11. 1995, p. 18.

<sup>(2)</sup> 68/360/CEE et 73/148/CEE; JO n° L 257 du 19. 10. 1968, p. 13; JO n° L 172 du 28. 6. 1973, p. 14.

avis ne peuvent qu'être identiques à celles de ces deux directives.

2.5. En conséquence, le Comité exprime un avis favorable sur la proposition de directive.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

**Avis du Comité économique et social sur:**

- la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service», et
- le «Projet de communication de la Commission sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal et, notamment, sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux»<sup>(1)</sup>

(96/C 174/14)

Le 3 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le 22 novembre 1995, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité, de consulter le Comité économique et social sur le projet susmentionné.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 12 mars 1996 (rapporteur: M. Farnleitner).

Lors de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 28 mars 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à une large majorité, 6 voix contre et 15 abstentions.

**1. La communication de la Commission**

1.1. La communication de la Commission sur l'ensemble des mesures proposées pour le développement des services postaux communautaires souligne l'importance des services postaux comme moyen essentiel de communication et d'échange ainsi que pour nombre d'activités sociales et économiques à travers la Communauté. Les services postaux de la Communauté emploient près de 1,8 million de personnes (dont environ 1,5 million relèvent des opérateurs postaux publics et environ 300 000 des autorités compétentes) et génèrent environ 1,3 % du PNB. Ils représentent 80 milliards d'objets postaux par an, dont trois milliards pour les échanges transfrontaliers intracommunautaires. La mise en place

d'un service postal européen efficace est importante pour le développement de la compétitivité et de l'emploi en Europe.

1.2. Il est d'une importance primordiale de garantir, au niveau communautaire, le maintien d'un service universel de bonne qualité accessible à tous les usagers et à des prix abordables.

1.3. Le Livre vert de la Commission sur le développement du marché unique des services postaux<sup>(2)</sup> du 11 juin 1992, les consultations publiques qui s'en sont suivies et ont donné lieu à la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur

<sup>(1)</sup> JO n° C 322 du 2. 12. 1995, p. 22. Le doc. COM(95) 227 final comporte également une «Communication de la Commission sur l'ensemble des mesures proposées pour le développement des services postaux communautaires» que le présent avis prend également en considération.

<sup>(2)</sup> JO n° C 129 du 10. 5. 1993, p. 48.

les Lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires<sup>(1)</sup> du 2 juin 1993, et quatre résolutions du Parlement européen des 22 janvier, 25 juin, 29 octobre 1993 et 14 juillet 1995<sup>(2)</sup>, ont invité la Commission à élaborer des propositions dans ce secteur.

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service**

**2. Le contenu essentiel de la directive**

2.1. La directive constitue une approche globale visant à établir pour la première fois au niveau communautaire un service postal universel de bonne qualité à des prix abordables ainsi que la libéralisation partielle du marché et son ouverture à la concurrence. L'ouverture du marché devra s'effectuer en deux étapes afin de laisser le temps nécessaire aux prestataires de ce service pour s'adapter à la nouvelle situation.

2.2. Tandis que la directive proposée prévoit un cadre réglementaire harmonisé au niveau communautaire pour le secteur postal, la notice vise, selon la Commission, à éclairer les acteurs de ce secteur sur l'application des règles du Traité. Cela concerne notamment les exigences relatives à la concurrence, à la libre prestation des services et à la liberté d'établissement.

2.3. La proposition de directive, fondée sur l'article 100 A du Traité CE, vise à introduire des dispositions harmonisées concernant le service postal universel et les services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel, l'amélioration de la qualité du service, la promotion de la normalisation et des sujets connexes.

2.4. La directive proposée prévoit un service universel minimum obligatoire qui doit être fourni à tous les citoyens dans la Communauté, en tous points du territoire, à des prix abordables et avec un niveau de qualité qui doit être garanti à tous les usagers du service universel. La directive proposée obligera notamment ceux des États membres qui n'ont pas à présent de règles strictes concernant le service universel et la qualité du service, à introduire ces obligations pour les fournisseurs du service universel.

2.5. L'offre minimum du service postal universel comprend le relevage, le transport et la distribution des objets de correspondance adressés et des livres, catalogues, journaux et périodiques adressés jusqu'à 2 kg, des colis postaux adressés jusqu'à 20 kg, ainsi que les services des objets recommandés et des objets à valeur déclarée.

2.6. La directive proposée définit les critères harmonisés pour les services susceptibles d'être réservés aux fournisseurs du service universel dans la mesure nécessaire au maintien du service universel et à la viabilité financière de la prestation du service universel.

2.7. Le service réservé recouvre la collecte, le transport, le tri et la distribution du courrier domestique d'un poids inférieur à 350 grammes et d'un tarif en dessous de cinq fois le tarif public de base (c'est-à-dire, le tarif des lettres de 20 grammes).

2.8. Le courrier transfrontalier sortant, les services express et les services de colis, déjà libéralisés *de facto* dans la plupart des États membres, seront exclus des services réservés.

2.9. Le courrier transfrontalier entrant est susceptible de continuer à être réservé jusqu'au 31 décembre 2000 si cela est nécessaire à la viabilité financière du fournisseur du service universel. La Commission part du principe selon lequel l'ouverture de ce segment de marché à la concurrence se traduira par un impact limité qui ne devrait pas menacer la viabilité financière du fournisseur du service universel.

2.10. Le publipostage est susceptible de continuer d'être réservé jusqu'au 31 décembre 2000 si cela est nécessaire à la viabilité financière du fournisseur du service universel. En moyenne, ce secteur représente dans la Communauté 17% du volume et 12% des revenus du service des lettres de l'opérateur postal public et connaît un fort taux de croissance. Dans sept États membres (Allemagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Suède et Espagne), ce secteur est d'ores et déjà libéralisé, fût-ce à des degrés divers.

2.11. La Commission décidera, au plus tard le 30 juin 1998, après avoir effectué un examen adéquat, s'il est possible de maintenir le courrier transfrontalier entrant et le publipostage dans le secteur réservé au-delà du 31 décembre 2000. Au cours du premier semestre 2000, un réexamen général sera organisé sur l'étendue du secteur réservé.

2.12. En matière de tarification, la directive proposée repose sur les principes du prix abordable et fixé en relation avec les coûts. Les États membres peuvent décider d'appliquer sur leur territoire un tarif uniforme pour chaque service faisant partie du service universel. À ce propos, les prestataires du service universel ont l'obligation de tenir une comptabilité transparente et d'établir des comptes séparés pour les services réservés et non réservés.

2.13. En ce qui concerne la qualité du service, les États membres seront responsables de la définition des normes de qualité applicables au service national et cohérentes avec les normes communautaires tandis que la Commission, assistée d'un comité consultatif composé

(1) Doc. COM(93) 247 final.

(2) JO n° C 42 du 15. 2. 1993, p. 240; JO n° C 194 du 19. 7. 1993, p. 397; JO n° C 315 du 22. 11. 1993, p. 643, et JO n° C 249 du 25. 9. 1995, p. 212.

de représentants des quinze États membres, définira les exigences concernant les services transfrontaliers intracommunautaires.

2.14. Pour ce qui est de l'harmonisation des normes techniques, la directive proposée prévoit une procédure permettant d'élaborer et d'adopter des normes harmonisées sur la base de mandats confiés au CEN (Comité européen de normalisation).

2.15. La directive proposée demande à tous les États membres de créer une autorité réglementaire nationale indépendante des opérateurs postaux, conformément au principe de la séparation des fonctions réglementaire et fonctionnelle.

2.16. La communication de la Commission fait une référence expresse aux arrêts de la Cour européenne de justice, selon lesquels les règles du Traité CE et, en particulier, les règles de concurrence s'appliquent au secteur des postes.

### 3. Le projet de notice de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur des postes et, en particulier, sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux (doc. SEC(95) 830 final)

3.1. Le projet de la Commission sur l'application des règles de concurrence, soumis le 22 novembre 1995 au Comité, qui a pour objet de compléter les mesures d'harmonisation proposées présente les principes qui guideront la Commission dans l'application au secteur postal des règles de la concurrence du Traité CE. La Commission entend par là faciliter la libéralisation progressive et contrôlée du marché postal tout en conservant les garanties nécessaires à la prestation d'un service universel. La notice doit fournir un cadre clair et fiable pour l'application future des règles de concurrence, afin de créer la sécurité juridique nécessaire.

3.2. La notice décrit notamment l'approche de la Commission pour l'appréciation de la compatibilité des mesures d'État limitant la libre prestation de service et/ou la libre concurrence sur les marchés postaux avec les règles de concurrence du Traité.

3.3. La notice confirme le droit des États membres de maintenir, à ce stade, dans la mesure où cela est nécessaire, un domaine strictement délimité de services réservés.

3.4. Par ailleurs, la notice aborde la question de la non-discrimination en matière d'accès au réseau postal et des protections réglementaires nécessaires pour garantir une concurrence loyale dans ce secteur.

3.5. La Commission souligne expressément l'importance du secteur postal pour le développement de l'économie européenne. Il y a lieu, au niveau communautaire, d'établir un équilibre entre les exigences des prestations de service public et l'application des règles

de concurrence. Les deux aspects doivent se compléter et s'étayer l'un l'autre. La Commission vise la mise en place progressive d'une politique communautaire globale dans laquelle elle veillera notamment au respect des règles de concurrence et des obligations du Traité qui lui incombent.

3.6. L'objectif est l'achèvement du marché intérieur et le développement des services postaux communautaires. Les mesures envisagées doivent être considérées comme une étape importante dans une politique progressive et orientée vers l'avenir.

### 4. Observations sur la proposition de directive et sur la communication

4.1. Le Comité note avec satisfaction que la Commission a reporté l'adoption de la communication et l'a soumise pour consultation. L'évaluation, par le Comité, de la communication se fonde sur la directive. Le Comité souligne expressément la nécessaire correspondance entre la directive et la communication au regard du contenu et de la terminologie utilisée.

4.1.1. En ce qui concerne la constatation de la communication selon laquelle la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu l'applicabilité du Traité CE et, en particulier, des règles de concurrence au secteur postal, le Comité rappelle d'autres constatations de l'arrêt Corbeau, affaire C-320/91: la Cour de justice a confirmé que le maintien d'un droit exclusif de collecte, de transport et de distribution du courrier n'est incompatible avec l'article 90 en relation avec l'article 96 du Traité CE que lorsque ce droit exclusif s'applique également à la prestation de services spécifiques, dissociables du service d'intérêt général, qui répondent à des besoins particuliers des opérateurs économiques et qui exigent certaines prestations supplémentaires que le service postal traditionnel n'offre pas, et lorsqu'une exclusion de ces prestations supplémentaires du monopole est impossible sans mettre en cause l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assumé par les services postaux actuels.

#### 4.2. Service universel

4.2.1. L'établissement d'un service universel prescrivant des critères minimaux contraignants est de l'intérêt des citoyens de l'UE et est approuvé par le Comité. Un service universel de bonne qualité et couvrant toute l'étendue du territoire est aussi indispensable pour de larges couches de la population que pour les petites et moyennes entreprises et constitue en outre une contribution nécessaire à l'harmonisation des conditions de vie dans l'ensemble des régions du territoire communautaire.

4.2.1.1. La garantie durable d'un tel service nécessite une forme de financement particulière via l'octroi de droits exclusifs aux prestataires chargés d'assurer un

service universel. Le service réservé doit être défini de manière à garantir durablement la viabilité financière des entreprises chargées d'assurer dans les États membres les prestations du service universel.

4.2.1.2. Le fonctionnement du service universel est prioritaire.

4.2.1.3. La transposition des limites de poids et de prix de l'article 8 de la directive ne peut pas, en raison des différentes réglementations nationales existantes, toujours être effectuée. Il n'est pas partout possible de maintenir un envoi de 350 grammes à un tarif inférieur à cinq fois le tarif public de base — c'est-à-dire le tarif d'une lettre de 20 grammes. Une telle échelle de poids n'existe d'ailleurs pas dans de nombreux États membres. Le Comité regrette que les limites de poids fixées par la Commission ne soient pas étayées par des statistiques adéquates.

4.2.1.4. La limite relativement élevée de 20 kg est conforme à la Convention de l'Union postale universelle et répond, en particulier, aux besoins des PME.

4.2.2. Le Comité approuve les délais de réexamen de la situation dans le secteur des services postaux proposés dans la directive; toutefois, ces délais ne devraient prendre cours qu'après l'entrée en vigueur de la directive et la décision définitive ne devrait être prise que quatre ans après l'entrée en vigueur de la directive.

4.2.3. Le principe de la «tarification unifiée au sein du territoire» pour les prestations du courrier postal reste un instrument politique important en vue de l'harmonisation des conditions de vie dans toute l'Union; de plus, elle est socialement nécessaire. Ce principe devrait rester d'application sans restriction pour les prestations qui relèvent du service réservé. Pour les prestations du service universel qui ne sont pas réservées, une distinction est nécessaire afin d'empêcher des choix sélectifs au détriment des entreprises chargées d'assurer les prestations du service universel. Pour les prestations du service universel qui sont soumises à la concurrence, en particulier dans les agglomérations, il faut prévoir la possibilité de tarifs différenciés.

4.2.3.1. Il est ressorti des premiers débats du Comité que la déficience actuelle du mécanisme des frais terminaux entre les opérateurs postaux pose à ces derniers un problème économique. Le Comité a pris connaissance avec satisfaction de l'existence de l'accord sur les frais terminaux (accord REIMS) et invite la Commission à s'efforcer d'obtenir la signature et la mise en œuvre de cet accord par les opérateurs publics des services postaux/administrations postales des États membres. Le Comité suggère à la Commission d'envisager un éventuel engagement de négociations sur les frais terminaux afin d'assurer, dans l'intérêt des opérateurs postaux, le caractère obligatoire du système des frais terminaux conformes aux coûts. Jusqu'à la création d'un système de frais terminaux qui empêche toute

pratique de concurrence déloyale, les services postaux/administrations postales doivent conserver la possibilité de se prémunir contre ces pratiques grâce aux instruments prévus à l'article 25 de la Convention postale universelle.

#### 4.3. *Comptabilité séparée*

4.3.1. Le Comité s'est exprimé par le passé<sup>(1)</sup> en faveur de la segmentation des comptes financiers. Toutefois, dans le cadre des services universels, les subventions indirectes devraient être autorisées.

4.3.1.1. Les obligations relatives à la séparation comptable ne justifient pas pour autant la séparation structurelle effective des unités d'entreprises.

4.3.2. Dans ce contexte, le Comité fait également référence à la séparation d'autres branches des entreprises postales, notamment à la séparation des entreprises d'autobus, qui sont encore gérées par les opérateurs postaux dans quelques États membres. Dans certains États membres, d'autres services, qu'il convient de distinguer clairement, par des méthodes comptables, du service universel, sont encore prestés par les opérateurs postaux (transactions financières, gestion de comptes d'épargne, remise de documents officiels).

4.3.2.1. Un établissement distinct et transparent des coûts pour le service réservé sert de fondement aux décisions sur le maintien du service réservé.

#### 4.4. *Les normes de qualité*

4.4.1. Des négligences financières (par exemple, une dotation insuffisante en capital des opérateurs postaux par les États membres), des contraintes dictées par des motifs politiques (par exemple, des prélèvements excessifs au bénéfice des budgets nationaux) et des négligences d'exploitation dans les entreprises postales peuvent, le cas échéant, engendrer des lacunes dans la qualité des services. Le Comité préconise l'adoption par les États membres d'une définition du service réservé ne remettant pas en cause la performance ni la qualité des services de l'entreprise.

4.4.2. La remise des envois postaux aux destinataires, telle que prévue dans la proposition de directive, pose problème dans certains États membres. Le Comité soutient la règle de la remise à domicile, qui devrait néanmoins être assortie, dans des cas exceptionnels, de l'octroi aux États membres de dérogations afin de tenir compte autant que possible des données régionales. Ainsi, dans certains pays, des envois postaux sont déposés dans des «boîtes de dépôt»; dans certains États membres, la pratique normale est que les paquets également doivent être retirés.

4.4.3. Par principe, le Comité souligne l'importance d'un niveau élevé de qualité et de la fixation de critères plus clairs, de même que l'établissement de règles

(1) Avis du CES — JO n° C 129 du 10. 5. 1993, p. 48.

appropriées et positives pour les dédommagements en cas de perte ou de retard des envois postaux. Il conviendrait de définir des objectifs minimums pour la qualité des services au sein de l'Union européenne, tout en laissant le droit aux États membres de fixer des normes de qualité plus élevées.

4.4.4. Fondamentalement, il convient, par des mesures appropriées d'élever à un haut niveau les prestations de service. Des contrôles permanents doivent permettre de vérifier le respect des normes de qualité.

#### 4.5. Tarifs

4.5.1. Les tarifs applicables aux services postaux doivent refléter les coûts et correspondre d'une façon raisonnable à la qualité des prestations et de la distribution. L'abandon du modèle comportant un fonds de péréquation aura pour effet d'empêcher les distorsions de concurrence dont bénéficieraient les États membres pratiquant des tarifs bas assortis d'une garantie de compensation des pertes. Partant, il convient avant tout d'assurer aux entreprises sur la base du service réservé, une base économique saine pour la mise en œuvre du service universel. Dans le cadre du service réservé, le calcul doit rester du ressort des entreprises. Enfin, le Comité s'exprime une fois de plus en faveur d'un service universel de bonne qualité, d'un prix abordable et accessible à tous, dont la viabilité doit être garantie à terme.

4.5.2. Le Comité insiste sur l'importance de la péréquation géographique tarifaire comme clé de voûte du service universel.

### 5. Conclusions

5.1. Le Comité se félicite de la création d'un service universel à des prix abordables pour tous les citoyens de l'Europe. Il s'attend à ce que la création d'un service universel engendre une hausse des normes de qualité dont bénéficieront tous les utilisateurs, les consommateurs et les entreprises. La création de conditions-cadres durables pour les opérateurs postaux permettra, selon le Comité, d'éviter les impacts sociaux négatifs et de faciliter le parachèvement du marché intérieur.

5.2. Le Comité préconise que la Commission accorde également un intérêt durable aux répercussions sociales, plus particulièrement aux effets d'une libéralisation accrue des services postaux sur les salaires et sur les conditions de travail dans ce secteur.

5.2.1. Une étude approfondie des répercussions sur les salaires et sur les conditions de travail est donc indispensable avant de poursuivre la libéralisation. Cette étude devrait notamment se pencher sur le risque de dumping social et de création massive de formes de «mal emploi», et indiquer également les possibilités de soutien et de promotion, au niveau européen, de normes sociales minimales pour les travailleurs.

5.2.2. Le Comité demande à la Commission d'engager et de mettre en œuvre les mesures nécessaires à cet effet en étroite consultation avec le Comité économique et social, ainsi qu'avec le comité paritaire pour les services postaux.

5.3. Le courrier transfrontalier est un segment de marché dont l'importance pour les opérateurs postaux varie beaucoup, en fonction de la situation géographique et structurelle, d'un pays à l'autre. Le Comité estime que, lors du réexamen des limites du secteur réservé, il doit être tenu compte pour les pays dont le courrier transfrontalier entrant est notablement supérieur à la moyenne de la Communauté, du fait que la réservation de ce courrier représente une condition essentielle pour l'équilibre financier du prestataire du service universel.

5.4. En cas de report de l'adoption de la directive, le Comité s'exprime en faveur de la fixation d'un délai de quatre ans pour la période d'essai et de l'organisation en temps voulu du réexamen intermédiaire avant l'adoption de la décision. La décision de la Commission prévue par la directive (voir article 8 point 2 de la directive) devrait être préparée conformément aux dispositions de l'article 21. Le Comité souhaite également être consulté avant la prise de la décision, selon une procédure conforme aux dispositions des articles 100 A et 189 B.

5.5. Le Comité accueille favorablement la séparation prévue des fonctions d'opération et de réglementation du secteur des services postaux. Le contrôle de la concurrence par une autorité indépendante est particulièrement important à cet égard.

5.6. Le Comité estime que l'utilisation accrue de la technique dite du «repostage», en particulier au départ de pays tiers, pourrait porter préjudice aux objectifs de la directive. Il se félicite dès lors que la communication stipule que les États membres peuvent estimer nécessaire «de maintenir, dans des cas particuliers, certaines restrictions pour la distribution du courrier transfrontalier d'arrivée en vue d'éviter un détournement artificiel du trafic, qui gonflerait la part du courrier transfrontalier dans le trafic communautaire. Ces restrictions ne peuvent concerner que des envois relevant du domaine des services réservés».

5.7. Le Comité note avec satisfaction la décision prise par la Commission, après soumission des deux documents pour consultation, de faire coïncider la mise en œuvre de la communication sur les règles de la concurrence avec celle de la directive et en parfait accord avec celle-ci. Le Comité soutient cette procédure.

5.8. Le publipostage (y compris par le biais des services électroniques) est un segment de marché à fort taux de croissance actuellement encore largement réservé

aux opérateurs postaux publics. Le rythme accéléré du développement technique et la libéralisation peuvent cependant écarter de plus en plus ces derniers. Même si, jusqu'à présent, les parts de marché des opérateurs postaux sont restées largement inchangées, une augmen-

tation rapide des pertes de parts de marché dans ce secteur clé peut porter préjudice aux prestations du service universel. Le Comité juge dès lors indispensable la surveillance constante des progrès technologiques et de leurs répercussions sur le service universel.

Fait à Bruxelles, le 28 mars 1996.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

---

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant a été approuvé par au moins un quart des membres présents, mais a été rejeté au cours du débat.

**Point 5.2.1**

Ajouter au point 5.2.1 le texte suivant:

«Une telle étude devrait également inclure les effets positifs sur la création d'emplois engendrés par la libéralisation des services postaux et des services associés dans les États membres de la Communauté et dans d'autres pays.»

*Résultat du vote*

Voix pour: 48, voix contre: 67, abstentions: 19.

---



**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie»**

(96/C 174/15)

Le 4 juillet 1995, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 6 mars 1996 (rapporteur: M. Schmitz).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 334<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 mars 1996 (séance du 28 mars 1996) par 94 voix pour, 32 voix contre et 21 abstentions.

## 1. Résumé

1.1. Le Comité se prononce contre une taxe harmonisée CO<sub>2</sub>/énergie en ce moment. Cette approche empêche les États qui sont prêts à prendre des mesures dans ce sens d'aller de l'avant, puisqu'un vote unanime du Conseil sur cette taxe n'est pas à attendre dans un délai prévisible. Aussi, la Commission devrait-elle retirer sa proposition de directive.

1.2. Le Comité invite la Commission à déposer une proposition de recommandation établissant:

- des mesures de soutien fiscales et financières,
- des engagements volontaires de la part des entreprises,
- des réglementations dans le cadre de l'OMC,

dans le but d'inciter à une diminution de la consommation d'énergie.

1.3. Le Comité recommande en outre une action coordonnée des États membres qui sont prêts à instaurer une taxe CO<sub>2</sub>/énergie sur la base du projet de directive de la Commission. Il faudrait qu'un groupe suffisant d'États membres s'entendent sur une action commune.

1.4. Le Comité se prononce toutefois contre un accord intergouvernemental sur le modèle des accords de Schengen.

1.5. Le Comité préconise une directive-cadre qui éviterait de faire des propositions sur les modalités d'une taxe CO<sub>2</sub>/énergie. En cas d'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>/énergie par un groupe d'États, une telle directive-cadre devrait garantir que cette taxe n'entre pas en conflit avec la législation de l'Union en matière de concurrence et d'accises et soit conforme aux règles du marché intérieur.

1.6. Le Comité approuve sans réserves la composante énergie, qui à elle seule devrait avoir un impact positif sur la stabilisation du CO<sub>2</sub>. Si une composante CO<sub>2</sub>

devait faire l'objet d'un accord dans le cadre d'une démarche coordonnée, la part qu'elle représente ne devrait en aucun cas dépasser 50%, en raison des éventuels effets négatifs sur la structure de l'approvisionnement énergétique à moyen et à long terme. Les émissions de méthane par le gaz devraient également être prises en compte dans la base de calcul de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie.

1.7. Le Comité tient la «neutralité fiscale» pour une condition absolue de l'introduction de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie. En aucun cas l'introduction de cette taxe ne doit servir de prétexte à une augmentation de la charge fiscale globale.

1.8. Le Comité propose, conformément à la proposition du Livre blanc de l'UE, d'introduire, d'une part, une taxe environnementale sous la forme d'une taxe CO<sub>2</sub>/énergie et d'abaisser, d'autre part, les coûts non salariaux du travail pour atteindre ainsi un effet complémentaire sur l'emploi, ou bien une certaine diminution du chômage.

1.9. Plus les pays de l'Union européenne instaurant la taxe CO<sub>2</sub> seront nombreux et plus les industries de ces pays seront compétitives et plus les modalités de la taxe CO<sub>2</sub> seront exactement coordonnées entre elles, et moins devraient être à redouter d'éventuels préjudices à la compétitivité des industries de ces pays à l'échelle mondiale.

1.10. Les exonérations et les réductions fiscales prévues doivent compenser en particulier, au moins partiellement, les handicaps dont peuvent souffrir dans la concurrence internationale les entreprises à forte consommation d'énergie. En outre, une déductibilité fiscale totale devrait pouvoir être garantie à toutes les entreprises qui investissent dans la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ou dans l'utilisation rationnelle de l'énergie.

1.11. Le Comité est d'avis que la taxe CO<sub>2</sub>/énergie doit être fixée sur la base des émissions de CO<sub>2</sub> des divers produits concernés et de leur valeur énergétique. Même si le Comité est conscient des problèmes techni-

ques que cela implique, il se félicite de cette première tentative de taxe tenant compte de tout ce qui entre dans le produit.

## 2. Introduction

2.1. Malgré de multiples examens, le projet de directive de la Commission n'a pas fait de progrès substantiels au Conseil, même si la majorité des États membres se sont montrés favorables à la proposition. Le principal obstacle à une décision du Conseil est que, conformément aux articles 99 et 130 S, paragraphe 2, le Conseil doit statuer à l'unanimité.

2.2. Avec sa nouvelle proposition modifiée du 10 mai 1995, la Commission essaie de sortir de cette impasse. Elle propose en particulier une période transitoire jusqu'en l'an 2000, au cours de laquelle les États membres auront la possibilité de prendre des mesures fiscales nationales. À l'expiration de cette période toutefois, des taux harmonisés devraient être d'application dans tous les États de l'Union européenne.

2.3. Le Comité a, dans son avis du 24 février 1993<sup>(1)</sup>, pris position sur la proposition initiale de la Commission. Une petite partie seulement des réserves émises par le Comité a été prise en compte par la Commission dans sa proposition révisée.

2.3.1. C'est ainsi que le Comité s'est demandé s'il serait judicieux de se servir de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie pour rééquilibrer l'utilisation des diverses formes d'énergie de manière à privilégier les énergies moins polluantes à court terme, alors que, compte tenu de la croissance des besoins mondiaux, toutes les formes d'énergie seront finalement nécessaires et que, par conséquent, toutes les formes d'énergie doivent être rendues le moins polluantes possible dès à présent.

2.4. Le Comité a exprimé, à différentes reprises, un avis favorable sur des «instruments de l'économie de marché», tels que impôts et taxes écologiques, notamment dans son avis sur la communication de la Commission «Croissance économique et environnement: quelques conséquences pour la politique économique»<sup>(1)</sup>. Dans ce même avis, le Comité a cependant souligné que des mesures fiscales ne peuvent produire leurs effets spécifiques qu'en liaison avec d'autres instruments de l'économie de marché, y compris des mesures réglementaires. Il fait observer que dès à présent une série de taxes (par exemple la taxe sur les huiles minérales) ont une incidence sur l'environnement.

2.5. Les pays de l'Union européenne se sont engagés à stabiliser les émissions de CO<sub>2</sub> de la Communauté à leur niveau de 1990 d'ici l'an 2000.

2.5.1. Malgré certains succès, des prévisions<sup>(2)</sup> sérieuses considèrent que cet objectif est impossible à atteindre en laissant libre cours à l'économie de marché compte

tenu des prévisions de croissance économique. Il est en fait à craindre que l'objectif de stabilisation du CO<sub>2</sub> pour l'an 2000 ne sera pas du tout atteint.

2.6. Le Comité est d'avis que la stabilisation des émissions de CO<sub>2</sub> ne pourra être atteinte qu'au moyen de tout un arsenal de mesures. Parmi celles-ci, une importance particulière revient aux mesures adoptées dans les secteurs des transports (réduction de la consommation moyenne notamment par la fiscalité; renouvellement accéléré du parc; coordination du contrôle technique et de la fluidité du trafic, entre autres par recours à la télématique) et de l'isolation thermique (normes en matière de chauffage urbain). Les actuels instruments de la politique de l'environnement (y compris les mesures réglementaires et le droit régissant la responsabilité) doivent être complétés par des efforts accrus en matière de recherche et d'innovation technologique et assortis d'un ensemble d'instruments fiscaux à valeur éducative et incitative potentiellement élevée. Le recours à des mesures fiscales implique, outre l'introduction de nouveaux instruments, le contrôle des effets sur l'environnement des dispositions fiscales en vigueur. Les engagements volontairement consentis, qui peuvent aussi être négociés avec les autorités nationales peuvent apporter une contribution importante, mais ne suffiront probablement pas pour réaliser l'objectif de stabilisation du CO<sub>2</sub> dans les délais.

2.7. Le Comité fait observer que l'on ne pourra s'attaquer au problème global que constituent les émissions de CO<sub>2</sub> qu'en associant les États-Unis et le Japon, les pays de l'Europe de l'Est et les États de la CEI, ainsi qu'un grand nombre de pays asiatiques nouvellement industrialisés, qui affichent des taux d'émissions de CO<sub>2</sub> en nette hausse.

## 3. Observations générales

3.1. Le Comité salue les efforts de la Commission qui propose une solution basée sur un dispositif transitoire. Il craint cependant que l'objectif d'une réglementation harmonisée en l'an 2000 fixé dans la proposition de la Commission, ne conduise également à une impasse aussi longtemps que les décisions de politique fiscale y afférentes devront être prises à l'unanimité par le Conseil.

3.1.1. Outre celle proposée par la Commission, deux autres approches sont concevables:

- a) la Commission retire sa proposition et laisse aux États membres le soin de prendre des mesures fiscales;
- b) la Commission retire sa proposition et un groupe d'États membres essaient d'aller de l'avant ensemble.

3.1.2. Le Comité se prononce contre une taxe harmonisée CO<sub>2</sub>/énergie en ce moment. Cette approche peut empêcher les États qui sont prêts à prendre des mesures dans ce sens de progresser, puisqu'un vote unanime

(1) JO n° C 108 du 19. 4. 1993.

(2) Document de travail de la Commission SEC(95) 288 final du 1. 3. 1995.

du Conseil sur cette taxe n'est pas à attendre dans un délai prévisible. Aussi la Commission devrait-elle retirer sa proposition de directive.

3.1.3. Le Comité invite instamment la Commission à présenter une proposition de recommandation portant sur:

- des mesures de soutien fiscales et financières,
- la possibilité d'engagements volontaires de la part des entreprises,
- la nécessité pour l'UE d'obtenir des orientations au niveau de l'OMC de manière à garantir l'adoption de mesures efficaces à l'échelle internationale,
- des efforts en vue de la conservation et de l'utilisation rationnelle de l'énergie,
- la promotion de sources d'énergie renouvelables,
- des incitations à la réduction de la perte d'énergie lors de la conversion de celle-ci, dans le but d'inciter à une diminution de la consommation d'énergie.

3.1.4. Le Comité recommande en outre une action coordonnée des États membres qui sont prêts à instaurer une taxe CO<sub>2</sub>/énergie sur la base du projet de directive de la Commission. Il faudrait qu'un groupe suffisant d'États membres s'entendent sur une action commune.

3.1.5. Le Comité est conscient de ce qu'une telle procédure soulève des problèmes juridiques. Deux approches sont possibles:

- a) ce groupe d'États conclut un accord intergouvernemental sans y associer les institutions de l'Union (modèle accords de Schengen);
- b) la Commission propose une directive-cadre évitant de faire des propositions sur les modalités d'une taxe CO<sub>2</sub>/énergie. En cas d'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>/énergie par un groupe d'États, une telle directive-cadre devrait garantir que cette taxe n'entre pas en conflit avec la législation de l'Union en matière de concurrence et d'accises et soit conforme aux règles du marché intérieur.

3.1.6. Le Comité se prononce en faveur de la deuxième solution. C'est la seule base juridique garantissant la participation des institutions de l'Union européenne et donnant de bonnes possibilités aux États qui voudront introduire plus tard une taxe CO<sub>2</sub>/énergie de la faire dans le cadre d'une procédure coordonnée dans l'Union européenne. Une telle procédure sert notamment les intérêts des industries particulièrement touchées par la taxe CO<sub>2</sub>/énergie, car elle leur permet d'éviter des désavantages de compétitivité. En fin de compte, elle facilitera les négociations au niveau international (OCDE, OMC).

3.2. Le Comité réitère son point de vue selon lequel une taxe CO<sub>2</sub>/énergie, si elle est bien conçue, peut apporter une contribution non négligeable à la stabilisation du CO<sub>2</sub>, en freinant l'utilisation de formes d'énergie polluantes en CO<sub>2</sub> et, le cas échéant, en induisant une diminution en valeur absolue de la consommation d'énergie pour un niveau de bien-être égal, ou même supérieur.

3.2.1. Compte tenu des difficultés pratiques soulevées par l'application de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie, le Comité redoute cependant que si cet impôt est mal conçu:

- l'objectif de stabilisation des émissions de CO<sub>2</sub> ne soit pas ou insuffisamment encouragé,
- la charge fiscale pesant sur les citoyens n'augmente en dépit des affirmations en sens contraire de la plupart des gouvernements,
- cette taxe n'alourdisse la charge fiscale pesant sur les entreprises et que celles-ci ne réagissent par une réduction de l'emploi, ce qui pourrait entraîner une augmentation du chômage dans l'Union européenne,
- les tendances inflationnistes ne soient renforcées,
- l'augmentation de la charge fiscale résultant de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie n'entraîne une diminution du pouvoir d'achat de la population, avec les conséquences inévitables sur le bien-être et l'emploi,
- la compétitivité de l'industrie européenne à l'échelle mondiale ne se dégrade,
- au sein de l'UE, l'industrie et l'économie des pays les plus faibles ne soient touchées de manière disproportionnée,
- les régions industrielles à forte consommation d'énergie ne subissent des conséquences négatives,
- les engagements volontairement consentis par l'industrie ne soient torpillés.

3.2.2. Il peut être tenu compte de ces réserves en concevant une taxe CO<sub>2</sub>/énergie rationnelle, tant du point de vue écologique qu'économique, et en l'accompagnant de mesures spécifiques afin d'éviter des effets négatifs indésirables en particulier sur l'emploi et la compétitivité.

3.2.3. Une taxe CO<sub>2</sub>/énergie devrait conduire à une augmentation des efforts d'innovation et par voie de conséquence de la compétitivité de l'industrie européenne dans le domaine des techniques de réduction de la consommation des ressources naturelles, en particulier dans une optique d'utilisation rationnelle et respectueuse de l'environnement de toutes les formes d'énergie.

3.2.4. La taxe CO<sub>2</sub>/énergie doit permettre un rééquilibrage du système des impôts et taxes favorable à l'emploi, dans le sens des propositions du Livre blanc «Croissance, compétitivité, emploi» <sup>(1)</sup>, par un transfert de la charge fiscale du facteur «travail» vers

(1) Doc. COM(93) 700 final.

le facteur «ressources énergétiques», sans charge supplémentaire pour le facteur «capital». Il faut inverser la tendance actuelle à augmenter la charge fiscale pesant sur le facteur «travail». Le déplacement de la charge fiscale devrait permettre d'augmenter l'emploi, de réduire la consommation des ressources et de diminuer la pollution<sup>(1)</sup>.

3.2.5. Le rééquilibrage du système fiscal devrait également permettre de préserver le pouvoir d'achat des salariés tout en privilégiant des productions moins polluantes.

#### 4. Observations particulières

(Ces observations portent sur les mesures fiscales du groupe d'États membres prêts à prendre la proposition de la Commission comme base pour une démarche commune.)

4.1. Le CES approuve fondamentalement la taxe sur l'énergie, mais rappelle ses réserves envers la composante CO<sub>2</sub>.

4.1.1. Il est clair que la taxe sur l'énergie contribue aussi bien à une réduction de l'utilisation des ressources énergétiques qu'à une diminution des émissions de CO<sub>2</sub>. Le renchérissement de l'énergie devrait abaisser le seuil de rentabilité des énergies renouvelables, stimuler à l'échelle mondiale les innovations compétitives dans le domaine de l'énergie et de l'environnement, et avoir des effets positifs sur l'emploi.

4.1.2. Avec la taxe CO<sub>2</sub> par contre, on tend à donner la priorité à la transformation de la structure de l'approvisionnement en énergie pour favoriser, à court terme, les «énergies écologiques» et en particulier le gaz. Le gaz naturel est certes plus pauvre en CO<sub>2</sub> que la lignite et que la houille, mais il a un taux relativement élevé d'émissions de méthane dont l'incidence potentielle sur l'effet de serre ne doit pas être sous-estimée. Un rééquilibrage favorisant le gaz naturel ne produirait pas l'effet souhaité sur l'environnement, ou bien pas avec l'ampleur voulue.

4.1.3. Il faut par ailleurs se demander si l'abandon du charbon européen que devrait entraîner la taxe CO<sub>2</sub> aura réellement à long terme un effet positif pour l'environnement. En raison du besoin croissant d'énergie au niveau mondial, toutes les formes d'énergie seront à long terme nécessaires et toutes devront être le plus écologiques possible. Il faut pour cela développer en permanence des méthodes d'extraction et d'exploitation aussi peu polluantes que possible, par exemple au niveau de la transformation en électricité.

4.1.4. Un certain ralentissement de l'augmentation de l'utilisation de toutes les formes d'énergie serait souhaitable, mais non une diminution unilaté-

rale de l'extraction et de l'exploitation du charbon entraînée par la taxe CO<sub>2</sub>. Il faut, en outre, prendre en compte la nécessité d'une industrie charbonnière en Europe pour garantir à long terme l'approvisionnement des pays européens.

4.1.5. Le Comité approuve sans réserves la composante énergie qui devrait, indépendamment du reste, produire des effets positifs sur la stabilisation du CO<sub>2</sub>. Si une composante CO<sub>2</sub> devait faire l'objet d'un accord dans une démarche commune, la part qu'elle représente ne devrait en aucun cas dépasser 50%, en raison des éventuels effets négatifs sur la structure de l'approvisionnement énergétique à moyen et à long terme. En outre, les émissions de méthane par le gaz devraient être prises en compte dans la base de calcul de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie.

4.1.6. La taxe CO<sub>2</sub>/énergie doit par ailleurs être adaptée à l'objectif général de l'Union européenne de stabilisation, ou de diminution des émissions de CO<sub>2</sub>, et d'encouragement à une utilisation rationnelle de l'énergie. Au niveau de l'Union européenne, il faut surtout relever les programmes *Thermie, Joule, Altener* et *SAVE* qui doivent être mis en œuvre de façon à pouvoir apporter, conjointement avec des mesures nationales spécifiques, une contribution essentielle à la stabilisation des émissions de CO<sub>2</sub>.

4.1.7. L'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>/énergie ne doit pas induire un effet structurel sur l'importance relative de l'énergie nucléaire.

4.2. Le Comité tient la «neutralité fiscale» pour une condition absolue de l'introduction de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie. En aucun cas l'introduction de cette taxe ne doit servir de prétexte à une augmentation de la charge fiscale globale.

4.2.1. Le Comité considère que les recettes de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie doivent être utilisées pour abaisser d'autres taxes et charges.

4.2.2. Les systèmes fiscaux et la structure fiscale devraient en même temps être développés dans le sens d'une plus grande défense de l'environnement et de l'emploi. Une partie du produit de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie devrait être utilisée pour des dégrèvements fiscaux et des exonérations afin d'encourager les économies d'énergie et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

4.2.3. De même, des mesures devraient être prises pour éviter des situations exceptionnellement dures pour les ménages et les petits consommateurs.

4.2.4. Le Comité propose, conformément à la proposition du Livre blanc de l'UE («Croissance, compétitivité, emploi»), d'introduire, d'une part, une taxe environnementale sous la forme d'une taxe CO<sub>2</sub>/énergie et d'abaisser, d'autre part, les coûts non salariaux du travail, pour atteindre ainsi un effet complémentaire sur l'emploi, ou bien une certaine diminution du chômage.

4.3. Plus les pays de l'Union européenne instaurant la taxe CO<sub>2</sub> seront nombreux et plus les industries de ces pays seront compétitives et plus les modalités

<sup>(1)</sup> Commission européenne 1994, Économie européenne, n° 56.

de la taxe CO<sub>2</sub> seront exactement coordonnées entre elles, et moins devraient être à redouter d'éventuels préjudices à la compétitivité des industries de ces pays à l'échelle mondiale.

4.3.1. Compte tenu de la globalisation des marchés, il ne faut cependant pas sous-estimer les dangers pour la compétitivité industrielle qui peuvent résulter d'une mauvaise conception de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie.

4.3.2. L'Union européenne devrait mettre à profit les efforts de la Communauté, ou de ses États membres, en vue de réduire le taux de CO<sub>2</sub> au moyen d'une taxe, pour insister afin que soient prises des mesures efficaces à l'échelle mondiale en vue d'obtenir une diminution des émissions de CO<sub>2</sub> et de l'utilisation d'énergie. Le dumping écologique, y compris une utilisation d'énergie nocive pour l'environnement, devrait être pénalisé comme infraction aux règles mondiales de la concurrence dans le cadre de l'OMC. Parallèlement, des mesures de soutien devraient être instaurées pour encourager les économies d'énergie et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

4.3.3. L'Union européenne devrait soutenir toutes les mesures de politique de l'emploi prises par les États membres qui pourraient atténuer d'éventuelles réductions d'emploi à court terme décidées par les entreprises à la suite de l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>/énergie. Avec les moyens des Fonds structurels, y compris du Fonds de cohésion, il serait possible de pallier des effets particulièrement négatifs dans les régions des objectifs 1 et 2.

4.3.4. La faculté d'adaptation des économies, des secteurs, des régions, des entreprises et des consommateurs aux effets écologiques et économiques positifs découlant de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie devrait être soutenue par des programmes spécifiques d'investissement dans l'utilisation rationnelle de l'énergie et le développement et l'utilisation d'énergies renouvelables.

4.3.5. Les exonérations et les réductions fiscales prévues doivent compenser en particulier, au moins partiellement, les handicaps dont peuvent souffrir dans la concurrence internationale les entreprises à forte consommation d'énergie. En outre, une déductibilité fiscale totale devrait pouvoir être garantie à toutes les entreprises qui investissent dans la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, ou dans l'utilisation rationnelle de l'énergie.

4.3.6. Ces mesures devraient assurer la compétitivité internationale des secteurs particulièrement touchés. Il faut cependant garantir que soit maintenu dans ces entreprises à forte consommation d'énergie l'effet de la

taxe CO<sub>2</sub>/énergie comme incitant à une utilisation rationnelle de l'énergie et à une réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

4.3.7. Ceci est d'autant plus valable pour les entreprises qui, sans handicaps concurrentiels directs dans la concurrence internationale, auraient droit à une compensation partielle ou totale pour leurs frais d'investissement. Ces entreprises obtiendraient, outre une diminution de la charge fiscale, un bonus supplémentaire, qui aurait d'autant plus de valeur que les investissements réalisés ne conduisent pas seulement à une économie d'énergie et à une réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, mais améliorent en même temps directement (en raison du caractère intégré de ces investissements) la rentabilité des entreprises.

4.3.8. Il semble dès lors judicieux d'accorder une aide à l'investissement en pourcentage, plutôt qu'un droit au remboursement des investissements, aide qui devrait être nettement inférieure au montant total des investissements.

4.3.9. Le Comité ne partage pas l'avis selon lequel il faudrait laisser de côté les combustibles d'origine agricole. Leur incidence sur les émissions de CO<sub>2</sub> est connue. De plus, cela risquerait d'encourager l'importation de ces produits au départ de pays tiers.

4.4. Le Comité est d'avis que la taxe CO<sub>2</sub>/énergie doit être fixée sur la base des émissions de CO<sub>2</sub> des divers produits concernés et de leur valeur énergétique. Même si le Comité est conscient des problèmes techniques que cela implique, il se félicite de cette première tentative de taxe tenant compte de tout ce qui entre dans le produit.

4.4.1. Des problèmes de technique fiscale se posent notamment en ce qui concerne la taxation du courant électrique.

4.4.1.1. Le Comité recommande de développer un système de taxation du courant électrique:

- favorisant l'utilisation des énergies renouvelables;
- incitant à une réduction des pertes d'énergie lors du processus de transformation énergétique;
- n'induisant pas d'effets structurels positifs en faveur de l'énergie nucléaire.

4.4.2. Le Comité est favorable à une augmentation progressive de la taxe CO<sub>2</sub>/énergie. L'effet de prévisibilité qui en résulte permet aux entreprises et aux ménages de procéder à des adaptations techniques et de modifier leur comportement en évitant des discontinuités structurelles.

Fait à Bruxelles, le 28 mars 1996.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Carlos FERRER

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social

**Amendement repoussé**

L'amendement suivant a été repoussé tout en ayant obtenu plus du quart des suffrages exprimés:

Remplacer tout le texte par le texte suivant:

«1.1. Lors de la Conférence de Rio, la Commission s'est engagée à soutenir les actions contre l'effet de serre et à prendre des mesures pour limiter les émissions de dioxyde de carbone. En 1992, elle a introduit une proposition de directive qui, si elle avait été adoptée, aurait obligé les États membres à taxer les émissions de CO<sub>2</sub>. Des taux minimums étaient prévus. En 1995 a été publiée une version substantiellement révisée, qui laisse à chaque État membre le soin de décider par lui-même s'il souhaite instaurer une telle taxe et à quels taux.

1.2. Le CES n'est pas favorable à l'instauration d'une taxe pour limiter les émissions de dioxyde de carbone. Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un objectif important pour l'environnement, il estime que cet objectif serait mieux atteint par d'autres biais.

1.2.1. Le but de la fiscalité est de générer des recettes et de réguler l'économie. Le recours à des mesures fiscales à d'autres fins, telles que la protection de l'environnement, mène inévitablement à des distorsions dans le contexte macroéconomique et inhibe la croissance économique. La limitation des émissions de dioxyde de carbone est un objectif tout à fait louable en soi. Elle est cependant mieux réalisée par la fixation de normes européennes, qui deviendraient contraignantes après une période raisonnable pour permettre l'introduction des mesures de limitation nécessaires par les entreprises concernées, et par l'imposition d'amendes à un niveau dissuasif pour toute infraction à ces normes. En outre, le risque est trop grand que les taux de la taxe soient influencés par les besoins de recettes de l'État plutôt que par le risque ou l'incidence des émissions, ce qui irait à l'encontre du but recherché.

1.2.2. Le CES considère la question de la limitation des émissions de dioxyde de carbone et de la prévention d'autres formes de pollution de l'environnement comme trop importante pour qu'on fasse un amalgame avec des questions fiscales ou avec les besoins de recettes des États membres. Il demande des mesures séparées et spécifiques pour arriver à une réduction significative de la pollution atmosphérique et des autres formes de pollution par le biais de la fixation de normes contraignantes pour tous les pays de l'Union européenne. De telles mesures seraient beaucoup plus efficaces qu'une taxe sur l'énergie et ne comporteraient pas le même risque de distorsions économiques.

1.2.3. La taxation est une mesure générale qui porterait préjudice à de nombreuses activités ne contribuant pas à la pollution tout en permettant à de nombreux pollueurs tenaces de s'en tirer sans être sanctionnés. Elle serait totalement inefficace pour réduire l'incidence de la pollution de l'environnement.

1.2.3.1. Ce point de vue est étayé par de nombreux exemples. Le pétrole est une forme d'énergie qui a été soumise à des taux de taxation énormes dans tous les États membres. Environ 80 % du prix à la pompe relève de la fiscalité. Ce taux de taxation dissuasif n'a rien fait pour endiguer l'accroissement incontrôlé du nombre de véhicules sur les routes ni le niveau de consommation des produits pétroliers. Ce n'est que lorsque des contrôles des émissions ont été introduits que l'on a pu réduire de manière efficace la pollution atmosphérique provenant de cette source.

1.2.4. Le risque est réel que les entreprises industrielles soumises à une taxe sur l'énergie fassent comme les producteurs de pétrole et répercutent simplement la taxe sur les consommateurs sous la forme de prix plus élevés. Une telle situation alimenterait l'inflation et ne serait pas favorable aux perspectives de réduction des taux de chômage.

1.3. Le CES est également préoccupé par de nombreuses modalités de la proposition de directive.

1.3.1. Aux termes des propositions, les États membres pourraient réduire ou rembourser la taxe pour des investissements d'entreprises dans la conservation de l'énergie ou dans la limitation des émissions de dioxyde de carbone. Cette possibilité ouvre la porte à des abus et pourrait conduire à des subventions déguisées.

1.3.2. La proposition de directive permettrait à une entreprise "confrontée à une situation de préjudice sérieux" dans sa compétitivité vis-à-vis d'autres pays (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE) du fait de la taxe de se faire aider par son gouvernement. Cette aide pourrait prendre la forme soit d'une réduction du taux de la taxe, soit d'une exonération complète et temporaire. Celle-ci serait liée à la condition que les entreprises "aient engagé des efforts substantiels" d'économie d'énergie ou de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Une telle situation pourrait provoquer une réaction en chaîne. Si, par exemple, une entreprise

hollandaise est aidée pour raisons de concurrence déloyale de la part des États-Unis, une entreprise portugaise pourrait ensuite demander à être aidée parce qu'elle devient victime de la concurrence déloyale des Pays-Bas.

1.3.3. Telles qu'elles sont proposées, les modalités d'application de la taxe imposeraient des coûts inacceptables aux entreprises pour s'y conformer.

1.4. La taxe proposée ne fait rien pour infléchir d'autres formes de pollution de l'environnement, dont certaines représentent une menace aussi grande ou pire pour le monde.

1.5. Le CES croit que, si une telle taxe était introduite sur les bases envisagées par la proposition de directive, l'intention et l'objectif de départ seraient très vite perdus de vue que ce soit par les gouvernements ou par les entreprises, avec la conséquence qu'elle serait considérée comme simplement un nouveau moyen d'accroître les recettes de l'État, ce qui ne serait pas dans l'intérêt de la réalisation de son objectif officiel.

1.6. Le CES appuie le principe du "pollueur payeur", mais estime que ce paiement devrait se faire sous la forme d'amendes sanctionnant le dépassement des niveaux d'émission autorisés plutôt que par le biais de la fiscalité.

1.7. Le CES croit que la question de l'environnement est d'une importance primordiale. Les problèmes en la matière ne pourront être résolus que par une stratégie cohérente, ciblée et globale d'identification et de contrôle des facteurs polluants. Il est crucial pour la préservation de notre planète qu'une telle stratégie soit mise en place d'urgence. Des propositions visant à instaurer une taxe sur l'énergie (qui ne serait pas efficace) ne servent qu'à détourner l'attention de la nécessité de prendre des mesures appropriées et à retarder la mise en œuvre d'une approche systématique et efficace du problème.»

#### *Exposé des motifs*

L'introduction d'une taxe pour contrôler la pollution de l'environnement n'est pas la méthode la plus efficace pour régler cette question.

#### *Résultat du vote*

Voix pour: 47, voix contre: 93, abstentions: 14.

---