



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/POL. PRIX (82)

LA POLITIQUE DES PRIX

AVIS

Luxembourg, le 20 juillet 1982

S O M M A I R E

	Page:
1. <u>L'INTRODUCTION</u>	1
11. Les rétroactés	1
12. Le constat préliminaire	1
2. <u>LA THESE SALARIALE</u>	3
21. La situation	3
22. Les objectifs	5
23. La formation des prix	7
24. Les structures	9
241. Les compétences du Ministre de l'Economie	9
242. Les compétences de l'Office des Prix	9
243. Les compétences de la Commission des Prix	10
244. Les compétences des Commissions locales des Prix	11
25. Les investigations et les sanctions	12
26. Les modalités complémentaires	12
3. <u>LA THESE PATRONALE</u>	13
31. Les données	13
311. L'origine de la législation contraignante sur les prix au Grand-Duché de Luxembourg et la position du Conseil d'Etat	13
312. Les secteurs concernés principalement	13
313. Les limites des possibilités d'in- tervention de l'Etat	14
314. Le système économique propre au Luxembourg ...	14
315. La concurrence étrangère	15
316. L'expérience étrangère	15
317. Le rôle du consommateur et de son organisation	15

32. Les objectifs visés par une législation de contrôle des prix	15
33. Le plan général des principes	16
34. Les conclusions	17
4. <u>QUELQUES ELEMENTS IMPORTANTS SUSCEPTIBLES DE CONDITIONNER LA POLITIQUE DES PRIX</u>	21
41. Les mesures d'exécution dans le contexte des prix	21
42. Les pouvoirs retenus	21
43. Un schéma de raisonnement spéculatif - l'élimina- tion des contraintes en matière de prix et du droit d'établissement	22
431. L'abandon de l'encadrement (prix et droit d'établissement)	22
432. La nécessité de tenir compte de la réalité ..	23
44. Les antécédents et l'esprit de la saisine gouvernementale	23
5. <u>L'ECLAIRAGE DE QUELQUES NOTIONS ECONOMIQUES</u>	27
51. La marge	27
52. Le cadre déformé par les remous monétaires	28
53. Le prix normal	29
54. Le délai de préavis	30
55. Les représentations générales	30
6. <u>L'ANCIEN PROGRAMME EN DIX POINTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL</u>	31
7. <u>LES POSSIBILITES D'UNE VOIE MEDIANE</u>	32
71. L'utilité de maintenir le caractère de loi-cadre à la législation de base sur les prix	32
72. L'opportunité de disposer d'un instrument opéra- tionnel	32
73. Les aspects institutionnels	33

731. Le Ministre de tutelle	33
732. Les commissions locales	33
733. Les organes structurés	34
74. Les pouvoirs de l'Office des Prix	36
75. Les rapports entre l'Administration et les juridictions	37
76. Les compétences directes en matière de prix	39
761. Le champ d'action	39
762. L'affichage des prix	39
763. Les mesures réglementaires	39
8. <u>LES CONSIDERATIONS FINALES</u>	41
Annexe 1: <u>EXTRAIT DE L'AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL SUR LA POLITIQUE DES PRIX DE 1969</u>	
Annexe 2: <u>LA LEGISLATION SUR LES PRIX</u>	
Annexe 3: <u>LE CHAMP D'ACTIVITE DELIMITE POUR UNE ACTION NATIONALE</u>	

1. L'INTRODUCTION

11. Les rétroactes

- Par lettre du 1er avril 1982, le Conseil Economique et Social a été saisi pour avis par le Gouvernement sur la réforme de la loi du 30 juin 1961 ayant pour objet, entre autres, d'abroger et de remplacer l'arrêté grand-ducal du 8 novembre 1944 portant création d'un Office des Prix.

Le Gouvernement a invité le Conseil Economique et Social à examiner cette loi dans un délai de deux mois et de lui présenter les propositions de réforme qu'il estime nécessaires.

- Au cours de l'Assemblée plénière du 22 avril 1982, les membres du Conseil ont chargé le Groupe de travail "Evolution économique, financière et sociale du pays" d'arrêter la procédure définitive quant à cette saisine.

Un Groupe de travail spécifique fut instauré, qui a élaboré le présent avis en 10 séances, avis qui a été arrêté en Assemblée plénière le 20 juillet 1982.

12. Le constat préliminaire

D'emblée, il faut préciser que le Conseil Economique et Social a été en présence de deux thèses pratiquement irréductibles, celle du groupe salarial et celle du groupe patronal, la dernière ayant été mise au point par les délégués de l'artisanat et du commerce.

Face à cette situation et soucieux de répondre à la mission consultative lui assignée, le Conseil Economique et Social, avant de tenter de tracer une voie médiane, pouvant valoir à titre subsidiaire pour les partenaires sociaux, a été amené à clarifier les quatre points suivants comme préalables:

- . le rappel des mesures d'exécution en matière de prix, à partir de la loi du 30 juin 1961;
- . la précision des pouvoirs retenus sur le plan national;
- . l'analyse rapide d'un schéma théorique (liberté d'établissement, suppression de l'Office des Prix);
- . les antécédents et l'esprit de la saisine gouvernementale.

Ils sont traités plus loin, après les chapitres où sont développées les deux thèses en présence.

2. LA THESE SALARIALE

21. La situation

Durant les dernières années, notre taux d'inflation était un des moins élevés de la Communauté européenne.

Depuis 1979, l'inflation a cependant augmenté continuellement pour atteindre, en 1981, le taux de 8,1%. En mai 1982, la hausse se situait, avec 1,4% par mois, au niveau le plus élevé de la Communauté européenne. Il est à craindre que l'inflation ne s'élève cette année à plus de 12%, à un moment où la plupart des autres pays de la Communauté connaissent une diminution de leur taux d'inflation.

L'objectif du Gouvernement était de limiter, en 1982, l'augmentation de la masse salariale à 5,2%, ceci par le biais d'une politique des prix et des revenus.

Or, si l'augmentation des revenus a été fixée au niveau de 5,2%, le législateur n'accordant que trois tranches indiciaires, les mesures en matière de prix se limitent à la prorogation du blocage des marges bénéficiaires en forme absolue, qui est en vigueur depuis septembre 1981 et dont l'efficacité est douteuse.

Par ailleurs, si l'Office des Prix procède à un contrôle des prix, il se limite cependant à examiner les plaintes qui lui sont soumises.

Enfin, le consommateur ne dispose pas des informations nécessaires sur les prix dans les différentes branches pour pouvoir faire des comparaisons. Il n'est donc pas à même de jouer le rôle qui lui incombe dans une économie de marché. Dans notre économie, la libre concurrence est d'ailleurs fortement entravée par les dispositifs protecteurs dont bénéficient les entrepreneurs, notamment en matière de droit d'établissement et de concurrence déloyale.

Déjà en 1981, les salaires réels ont subi une diminution plus ou moins sensible.

Les derniers aménagements apportés aux mécanismes de l'échelle mobile des salaires et des traitements risquent de provoquer une perte du pouvoir d'achat des revenus, qui s'élèvera, en 1982, à plus de 3% et, durant les prochaines années, à plus de 7%. Par ailleurs, en raison de la récession économique, on ne peut plus s'attendre, à l'avenir, à un relèvement adéquat des salaires et des traitements.

Les bénéficiaires des revenus les plus modestes seront les plus touchés par ces mesures. Il échet de rappeler dans cet ordre d'idées qu'au Luxembourg environ 10.000 pensionnés ont un revenu qui est moins élevé que le salaire social minimum, sans compter les milliers de familles qui disposent d'un revenu dépassant à peine la limite de la pauvreté.

En présence de tous ces faits, les représentants du salariat se prononcent pour une révision de la loi du 30 juin 1961 afin d'en renforcer l'efficacité.

Il est vrai que l'inflation est en grande partie importée. Il n'en demeure pas moins qu'il y a de nombreuses possibilités d'intervention en cette matière dans notre pays.

Par ailleurs, si le taux d'inflation d'un pays ne dépend pas seulement du contrôle des prix - en Allemagne et en Suisse, par exemple, les questions monétaires jouant un rôle bien déterminé - on constate, qu'en règle générale, les pays qui pratiquent une politique des prix arrivent mieux que d'autres à juguler l'inflation.

Enfin, un faible niveau d'inflation permet de maintenir le système d'indexation des revenus et garantit la paix sociale.

22. Les objectifs

- Au sentiment des représentants du salariat au sein du Conseil Economique et Social, l'objectif primordial de la politique des prix doit être d'assurer au consommateur un pouvoir d'achat maximal pour un revenu donné (voir annexe 1).

Elle doit donc viser à assurer l'approvisionnement des consommateurs aux meilleurs prix .

Pour les raisons développées plus haut, la politique des prix, en tant qu'instrument de la protection du pouvoir d'achat maximal, doit faire l'objet de nouvelles réflexions visant à en accroître l'efficacité.

Du reste, le Comité de coordination tripartite, dans son avis du 17 février 1982, a insisté sur la pratique d'une politique des prix renforcée en vue de contribuer ainsi, dans la mesure du possible, à la préservation du pouvoir d'achat et à la compétitivité de l'économie nationale.

Une politique des prix plus efficace contribue, en effet, à réduire les poussées inflationnistes et à limiter ainsi les sacrifices imposés à de larges couches de la population.

Elle sert du reste également les intérêts des commerçants et des artisans dont les affaires risquent d'être sévèrement affectées à la suite des amputations du pouvoir d'achat de leurs clients.

- Pour l'amélioration de la politique des prix actuelle, qui - on le sait - laisse fortement à désirer, trois grandes voies doivent être empruntées:

- . en premier lieu, une meilleure information des consommateurs, les sensibilisant davantage quant à leurs intérêts en matière de prix. A cette fin, il importe, au premier chef, de leur permettre de faire des comparaisons de prix rapides et pertinentes, cela sur la base de données à fournir par la voie officielle, et qui ne sont donc pas sujettes à contestation;
- . une transparence accrue de la formation des prix, permettant une juste appréciation de leurs divers éléments, ainsi que la distinction entre les hausses justifiées et celles qui pourraient être évitées;
- . un "suivi" des prix systématique, permettant de garantir la discipline des prix et d'éviter les "dérapages" au détriment du pouvoir d'achat des consommateurs.

- Dans ce contexte, le groupe salarial rappelle le programme en 10 points du Conseil Economique et Social en matière de politique des prix et au sujet duquel les partenaires sociaux avaient pu trouver un consensus.

- . enquêtes périodiques sur les prix par branches en vue de rendre les comparaisons accessibles aux consommateurs;
- . surveillance continue des marges bénéficiaires et ajustement d'autorité de celles qui seraient surfaites;
- . raccourcissement du circuit de distribution; application de la réglementation nationale et communautaire aux abus des représentations générales; efforts accrus pour encadrer ces dernières;

- . prise en main de la spéculation foncière, notamment par:
 - .. une action sur les terrains à bâtir par un accroissement de l'offre et une réglementation des prix;
 - .. la taxation progressive en fonction de la durée de rétention des terrains à bâtir;
 - .. des actions renforcées à l'initiative de l'Etat et des Communes;
- . application stricte des moyens de l'Office des Prix et de la Commission des Prix;
- . aménagement, suivant l'expérience, du délai de préavis de deux mois, précédant la mise en application des hausses de prix;
- . sensibilisation et orientation des consommateurs;
- . exclusion de hausses excessives des tarifs publics de l'Etat et des Communes;
- . information objective à généraliser sur les incidences financières des réformes législatives, les répercussions budgétaires de nouvelles initiatives de l'Etat et des collectivités;
- . information relative à l'influence du comportement des agents économiques sur les coûts de production.

23. La formation des prix

En matière de formation des prix, il convient de se laisser guider par les principes ci-après:

- La fixation de prix maxima par des mesures d'ordre général prises par règlements grand-ducaux ou par décisions individuelles du Ministre de l'Economie et des Classes moyennes est à maintenir comme par le passé (cf. loi du 30 juin 1961).

Ces prix maxima ne pourront être dépassés sous peine de contrevenir à la loi et d'encourir une sanction appropriée et dissuasive.

- En ce qui concerne les prix pour lesquels il n'y a pas de fixation par voie d'autorité, il faudrait également maintenir l'interdiction de demander un prix supérieur au prix normal.

Dans ces cas, le caractère normal des prix sera toujours à apprécier par l'Office des Prix et, en cas de litige, par la juridiction saisie.

Les représentants du salariat sont d'avis qu'il échet de choisir comme base de référence, pour la détermination du prix normal d'un article déterminé, le prix le plus bas demandé pour ce même article en divers points de vente soigneusement sélectionnés, notamment dans la zone frontalière, compte tenu cependant des taux d'inflation ainsi que des taux de TVA.

Cette manière d'agir permettrait de réduire la part de subjectivité et d'arbitraire qu'une appréciation individuelle peut comporter.

Le prix normal devra également s'apprécier compte tenu de la marge bénéficiaire.

Il importe, en l'occurrence, de fixer une marge bénéficiaire absolue, conformément au programme en dix points du Conseil Economique et Social en matière de politique des prix (voir sub 22.).

- Le délai de déclaration préalable et obligatoire des hausses de prix, fixé à 60 jours par le règlement grand-ducal du 21 juin 1973 portant modification du règlement grand-ducal du 8 janvier 1971 prescrivant la déclaration obligatoire des hausses de prix, serait à porter à 90 jours, à l'instar de ce qui se fait en Belgique.

L'effet positif du préavis de 60 jours serait ainsi renforcé.

- Pour limiter les hausses de prix, il importerait également d'introduire des conventions sectorielles visant le maintien des prix dans les secteurs concernés pendant une certaine période.

Ces conventions seraient à conclure sur une base tripartite entre les secteurs en cause, les syndicats représentatifs ainsi que le Ministère de l'Economie et des Classes moyennes.

24. Les structures

En ce qui concerne les attributions des organes politiques et administratifs auxquels sont dévolues les compétences en matière de fixation, de surveillance et de contrôle des prix, le groupe salarial au sein du Conseil Economique et Social est d'avis qu'une refixation et une nouvelle délimitation des compétences du Ministre de l'Economie, de l'Office des Prix, de la Commission des Prix et des Commissions locales des Prix s'imposent, afin de garantir une politique des prix plus efficace.

241. Les compétences du Ministre de l'Economie

La fixation des prix devrait, comme par le passé, relever de la compétence du Ministre de l'Economie, auquel incombe la responsabilité politique des décisions à prendre. Il sera assisté dans cette mission par l'Office des Prix.

242. Les compétences de l'Office des Prix

Quant à l'Office des Prix, le groupe salarial est d'avis que celui-ci devrait jouir, en matière de surveillance et de contrôle des prix et des marges bénéficiaires, d'une liberté d'action à l'égard du Ministre de l'Economie.

En d'autres termes, il importe que cet Office puisse procéder, de façon autonome, à la surveillance et au contrôle des prix, sans qu'une autorisation expresse et préalable de la part du Ministre du ressort soit nécessaire. C'est dire que la compétence de l'Office des Prix en matière de contrôle et de surveillance des prix devrait être analogue à celle de l'Inspection du Travail et des Mines.

Outre la plus grande autonomie à concéder à l'Office des Prix, le groupe salarial est d'avis que cet organe devrait informer régulièrement et de façon détaillée le public quant à l'évolution des prix et des marges bénéficiaires.

A cet effet, l'Office des Prix devrait notamment publier mensuellement les relevés des prix des 173 articles recensés, par le STATEC, pour l'établissement de l'indice des prix à la consommation. Dans le même contexte, le groupe salarial insiste pour voir assurer la publication mensuelle de la moyenne des prix des produits servant au calcul de l'indice du coût de la vie.

Afin de permettre à l'Office des Prix de répondre efficacement à toutes ces exigences, il importe de renforcer le personnel aux différents niveaux de qualification.

243. Les compétences de la Commission des Prix

En ce qui concerne la Commission des Prix, le groupe salarial est d'avis qu'elle devrait se composer de représentants du Ministère de l'Economie ainsi que paritairement de représentants des organisations professionnelles représentatives des travailleurs et des consommateurs, d'une part, et des employeurs, d'autre part.

Le rôle de cette commission serait consultatif. Cette dernière devrait avoir pour mission:

- d'émettre un avis sur toutes mesures législatives et réglementaires en la matière;
- de formuler, de sa propre initiative, des propositions sur l'élaboration et l'exécution de la politique des prix;
- d'examiner régulièrement la structure des prix dans toutes les branches économiques relevant du champ d'application de la législation sur les prix;
- de donner son avis sur toutes les demandes de hausse de prix sectoriels.

La Commission des Prix devrait, en outre, être informée régulièrement sur les travaux de l'Office des Prix, ainsi que sur toutes les décisions du Ministre concernant les hausses de prix individuelles accordées.

Enfin, elle pourrait orienter les travaux de l'Office des Prix.

244. Les compétences des Commissions locales des Prix

Quant aux Commissions locales des Prix, le groupe salarial est d'avis que l'institution de telles commissions devrait être obligatoire pour les communes de plus de 3.000 habitants. La composition de ces commissions devrait être analogue à celle de la Commission des Prix sur le plan national, c'est-à-dire comprendre paritairement des représentants des travailleurs et des consommateurs, d'une part, et des fournisseurs, d'autre part. Le bourgmestre ou son délégué devrait assumer la présidence desdites commissions.

Les missions de ces commissions devraient comprendre notamment le contrôle des règlements sur l'affichage des prix, la comparaison des prix et, le cas échéant, la notification des abus à l'Office des Prix.

25. Les investigations et les sanctions

- Les sanctions actuellement prévues en matière d'infractions et de tentatives d'infraction dans la législation sur les prix devraient être renforcées. Ce renforcement devrait s'opérer par un relèvement adéquat du seuil inférieur des amendes, afin d'exercer un effet dissuasif certain. Aussi faudrait-il accorder, à l'Office des Prix et aux tribunaux, la faculté d'ordonner le remboursement des trop-perçus aux consommateurs.

En matière d'investigation, l'article 8 alinéa 1er de la loi du 30 juin 1961, ne devrait pas se limiter aux seules enquêtes sur place, mais devrait inclure également la possibilité d'obtenir des renseignements supplémentaires par écrit.

- Finalement, la législation devrait être complétée de manière à conférer aux organisations représentatives des consommateurs la faculté de se constituer partie civile aux lieu et place des consommateurs, lorsqu'elles auront constaté des infractions.

26. Les modalités complémentaires

Dans le présent contexte, le groupe salarial du Conseil Economique et Social insiste également sur l'évacuation rapide du projet de loi relatif à la protection juridique du consommateur.

Dans ce même ordre d'idées, il conviendrait encore que le Gouvernement adaptât la structure de l'indice des prix aux habitudes de consommation réelles des ménages.

3. LA THESE PATRONALE

31. Les données

311. L'origine de la législation contraignante sur les prix au Grand-Duché de Luxembourg et la position du Conseil d'Etat

- La création d'un Office des Prix, chargé d'exercer un contrôle sur les prix et de faciliter le redémarrage de l'économie luxembourgeoise, se situe dans les premiers jours suivant la libération du pays après la seconde guerre mondiale.

- Si, du point de vue économique et social, le marasme général auquel le pays se voyait confronté alors pouvait expliquer l'initiative sur le plan réglementaire, le Conseil d'Etat, dans son avis sur le projet de loi portant, entre autres, création de l'Office des Prix, était amené à constater que

"l'arrêté grand-ducal du 8 novembre 1944 était, dès l'origine, en opposition avec nos principes constitutionnels, en ce qu'il délègue, à l'organe ministériel, en l'espèce, au commissaire au ravitaillement et aux affaires économiques, un pouvoir réglementaire."

- Par ailleurs, le même Conseil d'Etat avait, en 1961, des difficultés pour suivre la voie proposée par le Gouvernement d'alors et apportait de nombreux amendements au texte qui lui avait été soumis. Au sentiment du Conseil d'Etat, la loi votée en 1961 devait marquer un "premier pas vers le retour aux principes de la constitution".

312. Les secteurs concernés principalement

La législation et la réglementation actuelles s'adressent essentiellement aux producteurs et prestataires de services desservant le marché national, c'est-à-dire au commerce et à l'artisanat.

Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que les secteurs relevant des classes moyennes représentent toujours quelque 11.000 entreprises occupant plus de 61.000 personnes, c'est-à-dire plus de 40% de notre population active.

313. Les limites des possibilités d'intervention de l'Etat

Tenant compte, d'une part, du fait que plus de 50% des produits consommés au Luxembourg sont d'origine étrangère et que les hausses sur ces produits sont importées, que, d'autre part, quelque 25% des prix de produits d'origine agricole sont fixés sur le plan communautaire, il faut se rendre à l'évidence que la marge de manoeuvre et les possibilités d'intervention de l'Etat se limitent à quelque 20% des produits vendus au Grand-Duché.

314. Le système économique propre au Luxembourg

Malgré un certain nombre d'entraves sérieuses - dont la législation actuelle sur les prix - le Luxembourg, conformément à la constitution, se déclare toujours adepte du système de l'économie de marché, avec une tendance prononcée sur la composante sociale.

Dans ce système, les facteurs de la concurrence, des prix, de la qualité, du revenu et de la liberté individuelle de décision sont normalement intimement liés.

Les secteurs visés essentiellement par la législation sur les prix sont caractérisés par une multitude d'entreprises concurrentes dans tous les domaines. Une saine concurrence est dès lors donnée et se répercute sur les prix, la qualité et les quantités offertes.

Par ailleurs, les données statistiques sur les revenus professionnels des indépendants communiquées par la Caisse de pension des artisans, commerçants et industriels, ne permettent en aucune façon de conclure à des revenus trop élevés dans ces secteurs. Au contraire, le nombre important de revenus modestes, voire insuffisants, explique, pour une grande partie, l'endettement croissant

des entreprises des classes moyennes (voir également la tendance toujours croissante du nombre de faillites).

315. La concurrence étrangère

La proximité des centres commerciaux étrangers ainsi que la pénétration d'entreprises prestataires de services sur le marché luxembourgeois sont de nature à renforcer sensiblement la concurrence sur le marché national.

316. L'expérience étrangère

La République fédérale d'Allemagne et la Suisse, pays caractérisés par une situation économique dans le domaine des classes moyennes, analogue à la nôtre, ne connaissent pas de législation sur le contrôle des prix à l'instar du système luxembourgeois. Et, pourtant, le taux d'inflation est bien moins élevé dans ces pays que dans d'autres pays à contrôle de prix sévère. Il est vrai que l'Allemagne et la Suisse ne connaissent pas non plus l'indexation automatique des salaires.

317. Le rôle du consommateur et de son organisation

L'éducation du consommateur et le développement de son esprit critique, grâce à la poursuite d'une politique bien comprise de son organisation - par ailleurs largement financée par l'Etat - sont autant de facteurs importants qui, par leurs effets directs et régulateurs, se substituent avantageusement à un organe de contrôle officiel.

32. Les objectifs visés par une législation de contrôle des prix

L'objectif principal d'une politique des prix et d'un contrôle des prix est le maintien du fonctionnement normal du système de l'économie de marché par des interventions du pouvoir public - en cas de besoin - en vue de:

- limiter les tendances inflationnistes;
- réprimer des abus manifestes en matière de prix.

Aussi convient-il d'axer la discussion sur une réforme de la législation sur les prix dans un contexte à long terme, les effets des accidents de parcours (tels que la dévaluation et le blocage des prix et des marges) présentant nécessairement un caractère important, il est vrai, mais limité dans le temps.

33. Le plan général des principes

Plusieurs aspects sont à souligner.

- Tant que les éléments constitutifs d'un prix - que ce soient les importations, les matières premières, les salaires et les frais directement proportionnels aux salaires ou les frais généraux - augmentent, les prix de vente augmenteront sous peine de voir éliminer l'entreprise concernée du marché, à moins qu'une augmentation parallèle de la productivité ne compense les effets des éléments en hausse.
- Quoiqu'on puisse en penser, les prix restent bien un régulateur efficace dans le cadre de l'économie de marché. Aussi, une concurrence suffisante, stimulée par une politique de promotion de l'établissement, constitue-t-elle un élément efficace pour la recherche de l'équilibre entre l'offre et la demande. Ce n'est que dans le cas des abus flagrants, pouvant résulter d'une situation monopolistique ou quasi-monopolistique, qu'une intervention ou un contrôle de l'Etat se justifie. Or, dans notre pays, la concurrence dans le secteur concerné est efficace.
- Le consommateur restera toujours le dernier juge et son influence en tant que régulateur sur le marché est incontestable.
- Ce n'est pas à partir de rares cas de dépassement de prix qu'on peut justifier une législation contraignante sur la fixation, la formation et le contrôle des prix, de nature à handicaper sérieusement les entreprises.

- Toute législation impliquant pour l'entreprise un contrôle venant de l'extérieur de celle-ci, doit tenir compte des réalités économiques des entreprises visées. Le secteur en cause - notamment les artisans et les commerçants - comprend essentiellement de petites entreprises ne pouvant recourir à des moyens sophistiqués d'analyse de prix pour documenter, lors d'un contrôle donné, le bien-fondé même d'un prix juste. Le propre de l'artisan est de produire, et celui du commerçant de vendre, et leur situation économique, sociale et sociologique n'est, de loin, pas enviable, surtout si on considère l'allure du progrès social.
- Le fond des discussions tripartites dans le cadre du Comité de coordination portait sur les moyens de relance de notre économie et la recherche du plein emploi. La réalité des petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat dans le contexte économique et surtout dans celui de l'emploi, n'est plus à méconnaître. Toute entrave au développement venant de l'extérieur de l'entreprise, qu'elle soit psychologique ou d'ordre bureaucratique, risque d'avoir des répercussions négatives sur la création d'entreprises, l'investissement et l'emploi.
- La justification d'une législation très sévère - et celle en vigueur actuellement l'est - en matière de prix n'est pas fournie dans les conditions données.

34. Les conclusions

- Tenant compte de ce qui précède, les représentants du commerce et de l'artisanat demandent, dans l'intérêt général, en ordre principal, l'abolition de l'Office des Prix.
- En ordre subsidiaire, un assouplissement judicieux et réfléchi d'un certain nombre de dispositions légales et réglementaires s'indique afin de tenir compte des aspects fondamentaux d'une économie de marché, digne de ce nom.

. Loi du 30 juin 1961

- art. 5: nuancer dans le sens d'un assouplissement les dispositions de l'alinéa 1 de cet article;
réintroduire l'avis obligatoire des chambres professionnelles à l'alinéa 2.
- art. 6: revoir la composition de la commission des prix.
- art. 7: définir raisonnablement le prix normal.
- art. 8: limiter les pouvoirs de l'Office des Prix qui, dans la version actuelle de la loi, sont exorbitants: les investigations et les contrôles devraient se limiter aux cas de plaintes précises, et être liés à l'objet de la plainte.
- art. 11: la faculté de transiger étant un procédé expéditif et adapté à des cas d'importance secondaire, il faudrait la maintenir, "l'accusé" devant avoir la possibilité de se faire assister pour fournir les éléments demandés par l'enquêteur.

. Règlements grand-ducaux du 8 janvier 1971 et du 21 juin 1973.

Dans une économie en mouvement rapide, le délai de carence de 60 jours avant l'application des hausses n'est plus acceptable, sous peine de causer de graves préjudices au demandeur. Ce délai devrait être ramené à un maximum de 15 jours.

. Mesures à court terme.

Les règlements relatifs au blocage des prix et au gel des marges en valeur absolue, concrétisant des mesures possibles à court terme, il est nécessaire de revenir à une situation normale dans un délai rapproché.

. Aspect "Communauté européenne".

La législation nationale doit tenir compte des aspects juridiques et économiques en la matière sur le plan européen.

. Prix des produits importés.

Les dispositions actuelles sont reconnues valables.

. L'affichage des prix.

Il n'y a pas d'objection quant aux dispositions actuelles pour autant qu'elles concernent les prix des marchandises vendues à l'état fini.

. Les marges.

Le principe des marges bénéficiaires exprimées en pourcent est à réintroduire.

A toutes fins utiles, les classes moyennes tiennent à rappeler les déclarations faites au cours des réunions tripartites à propos de ce domaine, à savoir qu'en matière de prix et de marges, qui sont des paramètres du revenu des entreprises, le groupe patronal n'entend pas se soustraire à l'effort de solidarité. Sous ce rapport, ses représentants soulignent qu'ils ne se sont pas opposés l'année passée au blocage temporaire des marges en valeur absolue et que la modération des revenus salariaux affecte les revenus des secteurs de l'artisanat et du commerce, dans la mesure où elle comporte une réduction de la consommation intérieure. Aussi ces secteurs ne peuvent-ils pas souscrire à un blocage général des prix, susceptible de compromettre l'approvisionnement du pays en biens importés. Pour des raisons de solidarité, ils ne refusent cependant pas de reprendre la discussion sur les modalités visant une modération des hausses quant aux marges nettes, pour autant qu'il soit dûment tenu compte de la situation des indépendants bénéficiant d'un revenu modeste.

. Contrôle sur place.

Le contrôle sur place, dans l'intérêt de la recherche de la vérité, est à maintenir et ne doit pas être remplacé par un contrôle à distance et par correspondance.

. Compétence ministérielle.

La compétence prévue actuellement est à maintenir.

- Quant à d'autres revendications.

- . L'extension des pouvoirs actuels de la Commission des Prix constitue un renforcement dans le sens d'un dirigisme accru et est rejetée.
- . Les enquêtes systématiques et périodiques vont à l'encontre du principe de la libre entreprise, sans pour autant aboutir, dans une grande partie des cas, à des résultats positifs.

Les représentants du commerce et de l'artisanat s'opposent catégoriquement à toute publication de prix moyens, y compris celle des produits relevés mensuellement pour la détermination de l'évolution de l'indice du coût de la vie.

- . Pour ce qui est des dix points retenus antérieurement par le Conseil Economique et Social en matière de politique des prix, il convient de les situer dans le contexte économique et social d'alors. La situation ayant changé profondément, les représentants du commerce et de l'artisanat ne peuvent plus accepter ce programme tel quel.

Toutefois - et ceci toujours en ordre subsidiaire - ils sont d'accord avec le maintien, en principe, de huit points, tout en s'opposant vigoureusement aux enquêtes périodiques ainsi qu'à la surveillance continue et à l'ajustement d'autorité des marges bénéficiaires.

4. QUELQUES ELEMENTS IMPORTANTS SUSCEPTIBLES DE CONDITIONNER
LA POLITIQUE DES PRIX

41. Les mesures d'exécution dans le contexte des prix

La loi de base a donné lieu à toute une série de mesures qu'il est indiqué d'examiner, l'exécution de la politique des prix s'orientant d'après les différents textes.

L'annexe 2 donne la liste des mesures réglementaires et décrit d'autres initiatives en la matière.

Le Conseil Economique et Social estime que l'ensemble de ces mesures est à revoir pour opérer le débroussaillage nécessaire et pour assurer la cohérence voulue.

42. Les pouvoirs retenus

Comme il importe de préciser et de délimiter la base d'action dans l'optique luxembourgeoise, compte tenu des développements du droit communautaire et de l'impact exercé, dans le cadre national, le Conseil Economique et Social a jugé indispensable de faire la mise au point doctrinale et jurisprudentielle qui s'impose.

L'annexe 3 concrétise ledit exercice. Il faut retenir, en l'occurrence, trois points capitaux:

- il importe d'éviter un hiatus entre des secteurs réglementés - sur le plan communautaire - et ceux qui ne le sont pas, les règles de concurrence et les principes de l'économie de marché gardant leur importance;
- il reste un domaine d'action résiduel où les pouvoirs retenus d'un Etat peuvent s'exercer;
- il serait contre-indiqué d'abandonner un instrument national, eu égard aux moyens existant dans les autres pays de la Communauté.

43. Un schéma de raisonnement spéculatif - l'élimination des contraintes en matière de prix et du droit d'établissement

431. L'abandon de l'encadrement (prix et droit d'établissement)

Le Conseil Economique et Social a discuté sur le plan des principes une alternative.

Les entrepreneurs, au sens économique du terme, bénéficient de règles d'accès à la profession, d'un côté, et ils sont tenus d'observer, d'autre part, un encadrement des prix.

La question se pose théoriquement si on peut se défaire de l'encadrement des prix, en contrepartie de la suppression des règles qui régissent le droit d'établissement et le droit connexe.

L'hypothèse prédite apparaît comme théorique au Conseil Economique et Social.

En effet, dans un schéma de concurrence quasiment pure, il serait indispensable de revoir toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives ayant trait, en général, à la prestation de services, en vue d'éliminer toutes les dispositions qui ne seraient pas indispensables. A l'occasion d'un tel exercice, il faudrait évidemment tenir compte d'un minimum de contraintes qui s'imposeraient pour éviter l'anarchie tant en matière de droit d'établissement qu'en matière de pratiques commerciales.

432. La nécessité de tenir compte de la réalité

En fait et en droit, les choses se présentent cependant différemment.

Le schéma de la concurrence pure ne peut faire oublier les particularités propres de notre pays, le fait que l'inflation est générée pour une part prédominante à l'étranger, la nécessité de disposer d'un encadrement minimal pour le droit d'établissement et l'accès à certaines professions, la structure de notre commerce et de notre artisanat et le fait qu'une foule de dispositions importantes, voire vitales, s'élaborent au niveau européen dans un but d'harmonisation (libre circulation des personnes, des services et des capitaux, établissement, prestation de services, droit de société, fiscalité, entraves techniques, concurrence etc.).

Il faudrait pratiquement passer en revue les domaines essentiels couverts par les traités de Paris et de Rome.

D'un autre côté, il ne serait pas réaliste de faire table rase de tout l'échafaudage mis en place à Luxembourg durant des années.

Toute une série de domaines de la politique, visés organiquement au titre du Ministère de l'Economie et des Classes moyennes, seraient battus en brèche.

La voie empruntée sur le plan spéculatif se révèle dès lors irréaliste.

44. Les antécédents et l'esprit de la saisine gouvernementale

Compte tenu de la motivation de la saisine gouvernementale, liée aux travaux du Comité de coordination tripartite, à mettre aussi en rapport avec les décisions prises en matière de prix et sur le plan législatif et réglementaire, le Conseil Economique et Social se doit de rappeler certains préalables à la saisine gouvernementale.

Trois documents sont à cet égard essentiels: l'avis du Comité de coordination tripartite du 17 février 1982, la loi du 8 avril 1982 et les différentes mesures prises en matière de prix.

Quant au premier document, le Conseil Economique et Social constate que le chapitre C, consacré à la politique des prix et des revenus, n'a pas obtenu l'assentiment des partenaires sociaux, le Gouvernement ayant été amené de la sorte à annoncer une série de mesures de principe, mesures que ce dernier a jugé nécessaires dans une approche globale.

La loi du 8 avril 1982 est venue consacrer dans la suite différentes mesures qui concernent la contribution nationale à l'investissement, la modification de certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et l'adaptation de l'allocation compensatoire en faveur de certaines catégories de bénéficiaires de rentes et de pensions, finalement le blocage des baux commerciaux.

A cela s'ajoutent plusieurs initiatives réglementaires sur le plan des prix et qui concernent plus particulièrement la combinaison des mesures ci-après:

- le blocage des marges bénéficiaires en valeur absolue (23 septembre 1981);
- le blocage des prix moyennant des dérogations individuelles (12 mars 1982);
- les mesures spécifiques dans les échanges belgo-luxembourgeoises prises en application de la convention coordonnée du 3 août 1965 instituant l'UEBL (règlement grand-ducal du 12 mars 1982 - arrêté royal du 15 mars 1982).

Quant au règlement grand-ducal du 12 mars 1982, le Conseil Economique et Social relève incidemment une inélégance à l'endroit de la référence à l'arrêté ministériel de blocage du 22 février 1982, abrogé expressément par le règlement grand-ducal du 12 mars 1982.

Quoiqu'il en soit de ces mesures - les deux thèses développées ci-avant les éclairent à suffisance de droit - le Conseil Economique et Social note la préoccupation de rechercher plusieurs équilibres:

- l'équilibre entre les 3 composantes visant la politique de développement et de diversification économiques, le volet "emploi" et la politique en matière de prix et de revenus;
- l'équilibre ensuite entre les sacrifices demandés aux salariés et pensionnés et à ceux des agents économiques rétribués par le biais de prix de vente de biens et de prestations de services, facturés notamment par les industriels, les commerçants et les artisans;
- l'équilibre enfin entre les sacrifices demandés aux bénéficiaires de salaires, de traitements, de rentes et de pensions, d'un côté, et aux titulaires d'autres revenus non salariaux, d'autre part.

Il apparaît que le régime actuel des prix s'adresse essentiellement au commerce et à l'artisanat indigènes et, dans une mesure moindre, aux secteurs industriels.

Cela étant, le Conseil Economique et Social retient que la composante "prix" revêt, dans l'ensemble du paquet, une importance certaine à court terme. La revendication visant à renforcer la législation sur les prix se comprend dès lors au regard des antécédents, cela aussi en raison du fait qu'un équilibre est postulé entre la modération de la croissance des revenus salariaux - fixée préalablement à 5,2% pour l'exercice 1982 - et l'évolution orientée des revenus non salariaux, encadrée par la réglementation sur les prix.

L'appréciation est difficile à faire en l'occurrence, à en juger d'après la limite fixée à l'avance à la croissance des revenus salariaux et le frein posé au développement des autres revenus par le biais de l'encadrement des prix.

Le jugement comparatif se complique à la lumière de trois faits:

- . il y a une certaine croissance, bien que limitée, des revenus salariaux en termes nominaux ce qui peut se traduire par une perte du pouvoir d'achat si l'ajustement est inférieur au taux d'inflation;
- . le prix facturé par les prestataires de service ne reflète pas le revenu professionnel;
- . le blocage des marges en valeur absolue est susceptible de diminuer, pendant la période visée, caractérisée par ailleurs par des tendances inflationnistes, les revenus dans les secteurs en cause.

La situation ainsi décrite a été perturbée et aggravée par la dévaluation des francs belge et luxembourgeois. Le Conseil Economique et Social a pris position à cet égard dans son avis annuel concernant la situation économique, financière et sociale du pays.

5. L'ECLAIRAGE DE QUELQUES NOTIONS ECONOMIQUES

5.1. La marge

Les initiatives réglementaires en matière de prix, pour ce qui est de la situation actuelle, résultent essentiellement, ainsi qu'il a été dit, du règlement grand-ducal du 23 septembre 1981 sur le blocage des marges bénéficiaires en valeur absolue, du règlement grand-ducal du 12 mars 1982 concernant le blocage des prix moyennant des dérogations individuelles et de mesures spécifiques dans les échanges belgo-luxembourgeois (règlement grand-ducal du 12 mars 1982 - arrêté royal belge du 15 mars 1982). Ces différentes mesures ont été prises, essentiellement, en exécution de la loi de base de 1961.

Le groupe salarial plaide pour la fixation de marges absolues, le tout assorti d'un préavis de notification élargi et de conventions sectorielles.

Suivant le groupe patronal et dans un esprit de compromis, une approche temporaire par marge nette se conçoit en contrepartie des sacrifices imposés aux titulaires de revenus salariés.

Dans le domaine de la prestation de service, la marge brute est essentiellement une marge sur le coût d'achat (prix de vente moins prix d'achat).

La marge nette s'obtient en soustrayant du prix de vente l'ensemble des charges, fixes et variables, relatives à un produit ou à un service.

Appliquée au chiffre d'affaires d'un exercice, la marge nette mesure le résultat de la firme et s'exprime par le ratio (bénéfice net
chiffre d'affaires).

Quant aux activités de production, la notion de marge brute est plus difficile à cerner.

Pour une partie de la doctrine, elle vise la différence entre le prix de vente et le prix coûtant de la production (ensemble des frais variables).*

Dans ce contexte, il est utile de préciser que la notion de marge ne doit pas être confondue avec celle de bénéfice, étant entendu, pour le surplus, qu'il y a une différence dans la détermination du revenu imposable d'une entreprise individuelle et d'une société (traitement des charges supplétives).

Ces développements confirment trois points:

- les secteurs de la production (industrie et certaines branches artisanales) sont moins visées en raison de trois circonstances. Les activités sont souvent encadrées par des dispositions d'ordre international (sidérurgie par exemple), la concurrence se fait, pour une bonne part, sur des marchés étrangers et la marge est plus difficile à cerner;
- il n'est pas économiquement justifié de bloquer trop longtemps les marges brutes, puisque l'évolution des frais fixes et variables ne peut plus être répercutée sur les prix de vente;
- il n'est pas indiqué de pénaliser ceux qui font preuve d'initiative, soit en s'approvisionnant à meilleur compte, soit en appliquant des procédés de travail plus rationnels.

52. Le cadre déformé par les remous monétaires

Une considération finale est indiquée dans la mesure où ces interférences sont aggravées par les remous monétaires.

* Cf. pour ces développements le Dictionnaire de gestion financière, Ed. DUNOD, Paris 1979 - Albert DOUILLET - L'analyse financière pratique, CHOTARD et associés éditeurs, 1970, pages 141 et suivantes).

En cas de dévaluation ou de dévalorisation continue, il est admis théoriquement que le volume des exportations croît par rapport aux importations et que la valeur des exportations augmente relativement à celle des importations.

En pratique cependant, la règle des élasticités des prix ne joue pas entièrement et, de ce fait, contredit le prédit postulat théorique, dans la mesure où les élasticités varient suivant les secteurs, qu'elles sont globalement plus faibles qu'autrefois (produits élaborés, qualité, service après vente, délai de livraison) et qu'elles prennent du temps à se concrétiser.

Cette dernière réflexion vaut essentiellement à l'adresse des revendications de corriger immédiatement en baisse, en cas de dévaluation, les prix des biens et des services importés à partir d'un pays qui a dévalué.

Si, dans un schéma inversé - importations de biens et de services à partir d'un pays qui a réévalué, la règle des élasticités joue aussi dans une certaine mesure, l'effet mécanique étant cependant plus direct parce que la devise étrangère se traduit immédiatement par une valeur plus élevée.

Le Conseil Economique et Social estime ainsi avoir contribué à la clarification des notions et des conséquences attachées à certains phénomènes.

53. Le prix normal

Il est inadmissible d'ériger en infraction potentielle le fait de demander un prix supérieur au prix normal, faute de définition légale de cette notion (art. 7 de la loi du 30 juin 1961).

C'est essentiellement une question de référence, laquelle peut ne pas exister ou n'exister qu'imparfaitement (nature du bien, qualité, services connexes).

Il est difficile de substituer à la notion de prix normal un critère plus concret et plus rationnel.

Le signal d'alarme est généralement donné par la comparaison.

Il est donc préférable de viser à l'article 7, à défaut d'une fixation individuelle de prix, un prix surfait, en comparaison avec les prix demandés pour des produits et services similaires, sur les marchés national et international, étant entendu qu'une analyse devrait, en pareil cas, être faite par l'Office des Prix ou la Commission des Prix.

54. Le délai de préavis

Les deux thèses en présence se contredisent.

Le Conseil Economique et Social a déjà proposé à cet égard la formule

"d'aménager, suivant l'expérience, le délai de préavis de deux mois, précédant la mise en application des hausses de prix".

Cette suggestion est à voir aussi à la lumière des développements figurant sous 91. et 92..

55. Les représentations générales

S'agissant, en l'occurrence, non pas d'un problème institutionnel, mais d'un phénomène économique se nuancant suivant la dimension d'une économie, l'étendue des marchés, l'outil et les possibilités d'un agent général, le Conseil Economique et Social estime que le constat des prix éventuellement surfaites devrait donner lieu à une vérification par les organes existants ou à aménager - la Commission des Prix semble bien s'y prêter - quitte que des sanctions soient prises ou alors provoquées dans le cadre légal (national ou international).

6. L'ANCIEN PROGRAMME EN DIX POINTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Ledit programme est reproduit dans la thèse du groupe salarial.

Il est acquis que le groupe patronal s'oppose à l'exécution des points qui concernent les enquêtes périodiques, la surveillance continue et l'ajustement d'autorité des marges bénéficiaires.

Il a été question, pour le surplus, du délai de préavis et des représentations générales sous 95..

Pour le reste, les différents points d'action sont évidemment à actualiser suivant la situation donnée et d'après les choix que retiendra le Gouvernement à la suite des réunions tripartites, de l'expérience faite et de l'éclairage global que comporte le présent avis.

A vrai dire, l'ancien programme de dix points est articulé sur 4 axes:

- fonctionnement efficace d'un outil d'encadrement opérationnel;
- fonctionnement satisfaisant du circuit de distribution (les analyses du secteur de distribution et des prestations de service seront facilitées par les travaux de la table ronde et ceux relatifs au livre blanc des classes moyennes);
- stratégie publique rationnelle, (spéculation foncière, tarifs publics, transparence des coûts générés par les réformes législatives et les initiatives de l'Etat et des Communes);
- comportement rationnel des agents économiques et des consommateurs.

7. LES POSSIBILITES D'UNE VOIE MEDIANE

Compte tenu des deux thèses en présence, le Conseil Economique et Social est amené, en ordre subsidiaire, et dans un souci de satisfaire à sa vocation, à dégager quelques points de rencontre entre les deux thèses, à clarifier plusieurs principes et à suggérer - par rapport à la loi de base de 1961 - des adaptations à propos d'un certain nombre d'insuffisances.

71. L'utilité de maintenir le caractère de loi-cadre à la législation de base sur les prix

Il apparaît au Conseil Economique et Social que les caractéristiques actuelles - celle d'une loi donnant l'habilitation nécessaire - devraient être maintenues, sauf à introduire les corrections nécessaires.

Dans cette approche, il serait indiqué de n'introduire que des aménagements législatifs strictement nécessaires, ceci pour éviter les contestations et les lenteurs forcément inhérentes à pareil exercice législatif.

L'interprétation administrative et l'orientation politique, appuyées par les partenaires sociaux, seraient de nature à apporter des changements significatifs dans l'application de l'instrument qui existe.

72. L'opportunité de disposer d'un instrument opérationnel

Compte tenu des antécédents, le Conseil Economique et Social retient que les pouvoirs politiques sont soucieux de disposer d'un instrument rationnel et opérationnel.

Le Conseil Economique et Social constate dès lors qu'il importe de tenir compte des contraintes de fait et de droit et de distinguer entre le court et le long terme. Les mesures d'urgence peuvent se justifier sous le coup de la nécessité.

L'appréciation d'une législation de base en matière de prix se fait logiquement dans une optique à plus long terme. C'est dans cette optique que le Conseil Economique et Social entend se placer pour faire les considérations qui suivent.

Dans ce contexte, une voie médiane s'indique de prime abord, celle qui évite l'anarchie et les abus organisés, d'un côté, l'Etat policier et les tracasseries érigées en règles, d'autre part.

Il s'y ajoute que les structures changent et que les mutations se font de plus en plus rapides, d'où la nécessité d'adapter périodiquement les instruments législatifs.

L'examen engagé ainsi permet de délaissier les querelles doctrinales, la confusion entre niveau de prix et inflation, les préjugés ambiants, les procès d'intention, et peut se faire dans le contexte commandé par la rationalité et la sérénité.

73. Les aspects institutionnels

731. Le Ministre de tutelle

Les prix constituant un important paramètre économique, il est nécessaire de maintenir la politique afférente sous l'autorité du Ministre de l'Economie.

732. Les commissions locales

Le fonctionnement des commissions locales, ces dernières réaffirmées par le groupe salarial, donne lieu à des difficultés:

- champ d'action limité (contrôle de l'observation des prix maxima et des règles sur l'affichage des prix);
- présidence et fonctionnement des commissions;
- pouvoirs des commissions.

En matière d'affichage des prix, les commissions locales assument un rôle de renseignement. Enfin, il est acquis qu'une série de contraintes d'ordre local et de fait entravent le bon fonctionnement desdites commissions.

Une partie des délégués du Conseil Economique et Social estiment dès lors qu'une solution plus centralisée et une rigueur organisée davantage en matière d'affichage de prix réduisent fortement le rôle des commissions locales, cela au point de les rendre inutiles.

En revanche, les organes de la police et de la gendarmerie pourraient assumer une mission plus active quant au respect des règles de prix.

733. Les organes structurés

La structure des organes - Ministre, Office des Prix, Commission des Prix - a été commentée diversement, les deux thèses développées ne concordant pas sur une série de points.

Quant au Ministre du ressort, il n'y a pas de difficulté.

L'Office des Prix offre un service logistique au Ministre. Le Conseil Economique et Social est constant dans ses vues en rappelant la nécessité de doter ledit Office d'un effectif à la fois suffisant et qualifié.

Pour ce qui est de la Commission des Prix, une composition tripartite - 4 délégués des organisations patronales représentatives, 4 délégués des syndicats représentatifs et 4 délégués du Gouvernement paraît appropriée.

Deux écueils se présentent néanmoins.

Quant aux missions à prévoir, il y a un accord sur la transparence à établir - avis sur les mesures générales à prendre, propositions à l'initiative de la Commission, prises de position relatives aux demandes de hausse émanant d'un secteur - mais il y a désaccord sur la mission éventuelle de la Commission d'examiner régulièrement la structure des prix dans les branches relevant du champ d'application de la législation sur les prix, ainsi que sur le droit à attribuer, le cas échéant, à la Commission des Prix d'orienter les travaux de l'Office des Prix.

Ces points de désaccord sont fondamentaux et reviennent par rapport au programme des dix points, préconisé itérativement par le Conseil Economique et Social.

On peut se demander si on ne peut pas concilier deux missions ponctuelles - examen sectoriel et vérification de la structure des prix - étant entendu qu'une analyse sectorielle pourrait déboucher sur un examen de la structure des prix, additionnellement aux analyses qui s'imposeraient en cas d'abus individuel constaté.

En dernier lieu, il faut souligner que les tâches envisagées, sans même parler des points de dissension évoqués, seront assez ardues, de sorte que la Commission des Prix devrait être outillée convenablement et pouvoir recourir à plusieurs fonctionnaires particulièrement qualifiés.

74. Les pouvoirs de l'Office des Prix

Le rôle élargi de la Commission des Prix ayant été éclairé ci-avant, il se pose la question des pouvoirs d'investigation de l'Office des Prix (art. 8 de la loi du 30 juin 1961).

Le libellé de l'article est assez sévère et devrait donner satisfaction à ceux des membres qui plaident pour une extension des pouvoirs.

Le délégué du Ministre, au terme de la loi du 30 juin 1961, a signalé, lors d'une audition, que les Cours et Tribunaux interprètent la disposition en cause d'une façon restrictive, de sorte que le refus de fournir, par écrit, les pièces et documents demandés par l'Office des Prix, n'est pas sanctionnable pénalement (cf. arrêt de la Cour, no. 58/76 du 27 février 1972 - en cause Ministère public contre Hansen).

Si le Gouvernement opte pour l'introduction de la possibilité additionnelle de demander des documents écrits, il faut évidemment prévoir parallèlement le droit de discussion et celui de se faire assister dans le chef de celui qui risque de s'accuser.

75. Les rapports entre l'Administration et les juridictions

- Le Conseil Economique et Social est informé du fait qu'un arrêt de la Cour d'appel du 18 mai 1981, no. 157/81, a donné une interprétation limitative quant aux interférences entre les articles 8 et 11 de la loi du 30 juin 1961.

Est exigée en effet, sous peine de nullité, la phase administrative préliminaire aux poursuites judiciaires, comportant l'examen préalable du dossier par l'Administration compétente avec la possibilité de conclure une transaction.

Il s'ensuit que l'articulation des phases administrative et judiciaire devrait être précisée pour éviter des interprétations jurisprudentielles, qui sont difficilement cohérentes avec la portée des textes actuels.

L'article 11 de la loi gagnerait dès lors à être précisé afin d'éviter la confusion entre deux phases distinctes (précision sur le fait que la phase administrative préalable n'est pas de rigueur avant une poursuite judiciaire).

- Dans le même contexte et afin de clarifier les rapports entre l'Administration et les juridictions, une précision supplémentaire s'impose dans l'article 11, de même que dans les articles 5 et 7.

Ces derniers articles visent les droits du délégué du Ministre.

L'article 11 mentionne la faculté pour le Ministre de déléguer le pouvoir de transiger à un ou plusieurs fonctionnaires.

Il apparaît au Conseil Economique et Social que les fixations individuelles de prix, l'appréciation du prix normal et le pouvoir de transiger, s'ils appartiennent de droit au Ministre du ressort, ne peuvent être exercés - sur délégation écrite et expresse - que par le seul fonctionnaire supérieur qui est à la tête de l'Office des Prix et qui agit sous les ordres directs du Ministre tutélaire.

76. Les compétences directes en matière de prix

Plusieurs réflexions sont de mise à cet égard.

761. Le champ d'action

Si on maintient les finalités qui figurent à l'article 5 de la loi, il serait indiqué d'inverser les opérations de vérification et de prévoir que les prix peuvent être surveillés, contrôlés et fixés.

Il échet de ne pas viser les honoraires, rémunérations, prix et tarifs dont la fixation est attribuée à des organes déterminés par des lois ou des réglementations spéciales.

762. L'affichage des prix

La question se pose si l'article 5 donne une base suffisante pour asseoir la réglementation d'exécution en matière d'affichage. L'énoncé de l'habilitation légale semble suffisant au Conseil Economique et Social. Une précision dans le texte éviterait, il est vrai, toute difficulté à cet égard. Si le Gouvernement prenait une initiative dans ce sens, il conviendrait de préciser que l'affichage ne concerne que les biens et services susceptibles d'être individualisés dans les locaux professionnels.

763. Les mesures réglementaires

Le mécanisme prévu à plusieurs niveaux est sans doute justifié par les situations d'urgence: fixation individuelle, fixation générale par décision ministérielle, confirmation par règlement grand-ducal, prise de mesures générales par règlement grand-ducal.

Le souci de la rapidité doit être concilié avec le souci de la légalité.

En cas d'intervention par la voie réglementaire, il échet de consulter les Chambres professionnelles directement intéressées. Rien n'empêche de fixer un délai strict pour consultation pour des raisons d'urgence.

8. LES CONSIDERATIONS FINALES

La structure du présent avis et les développements nuancés qu'il comporte ne permettent pas de conclure sur une série de points précis.

Les accents ci-après sont cependant à souligner.

- Le Gouvernement est appelé à prendre connaissance - quant à la philosophie générale - de deux thèses qui s'affrontent émanant respectivement du groupe salarial et du groupe patronal (commerce et artisanat), représentés au sein du Conseil Economique et Social. Si cette dualité fondamentale complique les choses et les choix, elle est, en revanche, de nature à apporter d'utiles éclaircissements.
- Quatre éléments essentiels ont été dûment éclairés à titre de préalable, parmi lesquels l'analyse des pouvoirs nationaux retenus, l'abandon d'un schéma de raisonnement spéculatif sur le couplage "liberté d'établissement - liberté en matière de prix" et le rappel des antécédents et de l'esprit de la saisine gouvernementale prennent une importance certaine.
- Le Gouvernement peut s'inspirer utilement des considérations émises à l'endroit de plusieurs notions économiques de base, comme les marges brutes et nettes, l'impact des remous monétaires, le prix normal, le délai de préavis et les représentations générales.
- L'éclairage de l'ancien programme en dix points du Conseil Economique et Social est à actualiser et se trouve commenté à la lumière de la situation nouvelle.

- Le chapitre consacré à la possibilité d'une voie médiane - ceci en ordre subsidiaire - fournit des commentaires et des suggestions à l'égard de la législation de base, sans que des formulations précises soient proposées. Il est indiqué de n'introduire que les changements législatifs indispensables, la voie de l'interprétation administrative et de l'orientation politique, appuyées par les partenaires sociaux, étant de nature à apporter des changements significatifs dans l'application de l'instrument qui existe.
- Référence est faite enfin à l'aménagement des pouvoirs de l'Office des Prix, à la clarification nécessaire des rapports entre l'Administration et les juridictions et aux réflexions concernant les compétences directes en matière de prix.

Résultat du vote:

Membres présents:	24
ont voté pour :	22
ont voté contre :	-
se sont abstenus:	2

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Raymond Rollinger

Luxembourg, le 20 juillet 1982

Annexe 1: Extrait de l'avis du Conseil Economique et Social sur la politique des prix de 1969.

Annexe 2: La législation sur les prix.

Annexe 3: Le champ d'activité délimité pour une action nationale.

EXTRAIT DE L'AVIS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
SUR LA POLITIQUE DES PRIX DE 1969

ANNEXE 1

Extrait de l'avis du Conseil Economique et Social sur la politique des prix de 1969 (pages 325 à 327 du tome II, volume 1 des avis spécifiques du Conseil Economique et Social)

"6. LA RECAPITULATION DES MOYENS A METTRE EN OEUVRE
POUR REALISER UNE POLITIQUE DES PRIX JUSTE ET
EFFICACE

Ce chapitre fait la synthèse des conclusions arrêtées dans le présent avis et doit donner une vue d'ensemble des moyens à mettre en oeuvre pour réaliser une politique des prix juste et efficace.

61. Le Conseil Economique et Social a constaté que la concurrence se faisait dans certains secteurs plus essentiellement sur les prix et que, d'autre part, les consommateurs ne sont pas toujours capables ou disposés de réagir de façon adéquate. Aussi importe-t-il que les autorités prennent des mesures appropriées pour favoriser et pour accélérer l'adaptation de notre réseau de distribution aux structures, aux formes et aux méthodes modernes appliquées chez nos voisins. Par ailleurs, elles devraient encourager les initiatives des organisations de consommateurs, orientées vers une meilleure transparence des prix et des qualités. Le meilleur moyen d'obtenir une évolution favorable des prix reste, en effet, un marché autorégulateur, basé sur des structures souples et un véritable esprit de concurrence.

Par ailleurs, l'Office des Prix devra améliorer le fonctionnement des mécanismes de contrôle officiels et veiller, d'une manière efficace, à l'application des lois et règlements grand-ducaux mis à sa disposition et à mettre à jour conformément aux recommandations contenues dans le présent avis. Les plus importantes de ces dispositions sont les suivantes:

- l'arrêté grand-ducal du 13 novembre 1956 stipulant que toute hausse de prix supérieure de 5% au prix de référence de 1956 doit être autorisée par l'Office des Prix;
- l'arrêté ministériel du 6 décembre 1957 concernant l'affichage généralisé des prix;
- la loi du 30 juin 1961 interdisant de dépasser les prix fixés ou un prix supérieur au prix normal;
- les arrêtés grand-ducaux du 23 février et du 23 décembre 1963 défendant les ventes à primes abusives;
- le règlement grand-ducal du 15 février 1964 concernant le prix normal des articles de marque importés;
- le règlement grand-ducal du 9 décembre 1965 interdisant les prix imposés;
- le règlement grand-ducal du 16 août 1968 relatif aux prix maxima des appareils ménagers, électro-ménagers, radios électriques, des téléviseurs, des antennes, des accessoires et pièces de rechange, ainsi que du matériel d'échange et d'installation électrique.

62. Les hausses de prix constatées sont souvent dues à la présence d'intermédiaires étrangers, tandis que les baisses de prix sont rarement répercutées jusqu'au consommateur final; il s'agira, de ce fait, d'assurer, en premier lieu, une plus grande liberté à notre secteur de distribution. C'est d'ailleurs dans cet ordre d'idées que le Conseil Economique et Social a préconisé, dans le présent avis, la possibilité de créer des bureaux d'achat à l'étranger respectivement de s'affilier à des bureaux d'achat existants. Il s'est avéré, en effet, que les commerçants luxembourgeois participant à des réseaux d'achat internationaux en commun, bénéficient souvent de conditions d'achat réservées normalement aux très grands acheteurs; ils n'interviennent cependant dans les frais - souvent considérables - que dans la proportion de leurs achats propres.

63. Quant aux abus éventuels résultant de pratiques commerciales restrictives, le Conseil Economique et Social renvoie à son avis du 21 mai 1968 - Les pratiques commerciales restrictives. Par ailleurs, le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement de surveiller les méthodes de vente des fabricants et des représentants généraux établis à l'étranger, eu égard à la politique de concurrence sur le plan communautaire.

64. Nos commerçants ne se préoccupant, le plus souvent, que de la vente de leurs produits, une formation professionnelle adéquate, réalisée concomitamment avec les Chambres professionnelles concernées et l'Office luxembourgeois pour l'accroissement de la productivité, devrait aboutir à amener le commerçant à remplir complètement sa fonction dans le circuit de distribution par une politique d'achat rationnelle, une gestion des stocks adéquate et un calcul serré du prix de revient. Ce n'est que par ces conditions que pourra se développer une concurrence saine et efficace.

Dans cet ordre d'idées, nous rendons encore une fois attentif aux distorsions existantes qui proviennent du principe de l'application d'une marge globale sur le prix d'achat.

65. En ce qui concerne la réglementation sur la concurrence déloyale et la pratique du "loss-leader", le Conseil rappelle qu'il faudra compléter notre législation afin d'éviter, dans la mesure du possible, une vente en dessous du prix de revient d'achat.

66. Il est inutile de préciser qu'à l'heure actuelle l'introduction prochaine de la T.V.A. posera de graves problèmes en matière de prix. Outre les mesures préconisées par le renforcement du règlement grand-ducal du 13 novembre 1956, le Conseil Economique et Social recommande une réorganisation et une amélioration du fonctionnement des commissions locales des prix ainsi qu'une collaboration plus étroite avec l'Office des Prix."

CES/POL. PRIX (82)

LA LEGISLATION SUR LES PRIX

ANNEXE 2

- Arrêté du 12 mai 1945 concernant les ventes aux enchères publiques (Mém. 1945, p. 279, modifié par l'arrêté ministériel du 28 mars 1947 (Mém. 1947, p. 309).
- Avis de l'Office des Prix du 10 septembre 1952 concernant les prix maxima de la laine à tricoter (Mém. 1952, p. 1073).
- Règlement grand-ducal du 28 juillet 1962 concernant les prix des spécialités pharmaceutiques (Mém. A 1962, p. 648).
- Règlement grand-ducal du 15 février 1964 concernant le prix normal des produits et articles de marque importés (Mém. A 1964, p. 425).
- Règlement grand-ducal du 20 mai 1965 concernant la vente des fruits et légumes (Mém. A 1965, p. 579).
- Règlement grand-ducal du 9 décembre 1965 portant réglementation des prix imposés et du refus de vente (Mém. A 1965, p. 1332).
- Règlement grand-ducal du 30 décembre 1965 concernant la consignation obligatoire de certains emballages (Mém. A 1965, p. 1796).
- Règlement grand-ducal du 19 février 1970 concernant la vente d'accumulateurs pour autos, camions et autres véhicules automoteurs (Mém. A 1970, p. 289).
- Règlement grand-ducal du 16 octobre 1970 fixant les marges maxima applicables au matériel de chauffage central (Mém. A 1970, p. 1207).
- Règlement grand-ducal du 8 janvier 1971 prescrivant la déclaration obligatoire des hausses de prix (Mém. A 1971, p. 14), modifié par le règlement grand-ducal du 21 juin 1973 (Mém. A 1973, p. 916).
- Règlement grand-ducal du 17 février 1971 concernant les prix normaux des papiers peints (Mém. A 1971, p. 256).
- Règlement grand-ducal du 19 mars 1971 portant fixation du niveau des prix publics des spécialités pharmaceutiques d'origine ou de provenance belge, ainsi que des marges bénéficiaires des grossistes et des pharmaciens (Mém. A 1971, p. 331), complété par le règlement grand-ducal du 10 juillet 1973 (Mém. A 1973, p. 1015).
- Règlement grand-ducal du 30 juin 1971 concernant l'affichage des prix dans les hôtels, auberges, pensions, restaurants et débits de boissons (Mém. A 1971, p. 1165).

- Règlement grand-ducal du 6 janvier 1972 concernant l'affichage des prix au public et certaines mesures relatives au contrôle des prix (Mém. A 1972, p. 11), modifié par le règlement grand-ducal du 29 avril 1977 concernant l'affichage des prix au public obligatoire à l'occasion de foires commerciales, bourses et salons spécialisés (Mém. A 1977, p. 517).

- Règlement grand-ducal du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima pouvant être facturées par les agents immobiliers (Mém. A 1972, p. 129).

- Règlement grand-ducal du 13 juin 1975 relatif aux prix maxima des appareils ménagers, électroménagers, radio-électriques, des téléviseurs, des antennes, des accessoires et pièces de rechange, ainsi que du matériel d'éclairage et d'installation électrique (Mém. A 1975, p. 790).

- Règlement grand-ducal du 22 octobre 1975 concernant la fixation des prix de vente maxima dans le commerce des meubles meublants (Mém. A 1975, p. 1390).

- Règlement grand-ducal du 1er avril 1976 concernant les prix de vente maxima du lait de consommation, de la crème fraîche et du beurre (Mém. A 1976, p. 182), modifié par les règlements grand-ducaux des 9 août 1979 (Mém. A 1979, p. 1381) et 23 mai 1981 (Mém. A 1981, p. 837).

- Règlement grand-ducal du 8 juillet 1976 concernant l'affichage de prix au public d'articles de joaillerie, de bijouterie, d'horlogerie et d'orfèvrerie de grande valeur (Mém. A 1976, p. 689).

- Règlement grand-ducal du 8 juillet 1976 définissant les prestations courantes de travaux photographiques dont l'affichage des prix au public est obligatoire (Mém. A 1976, p. 690).

- Règlement grand-ducal du 25 février 1977 concernant les prix maxima à la consommation du lait distribué de porte-à-porte (Mém. A 1977, p. 340).

- Règlement grand-ducal du 29 avril 1977 concernant l'affichage des prix au public obligatoire à l'occasion de foires commerciales, bourses et salons spécialisés (Mém. A 1977, p. 517).

- Règlement grand-ducal du 10 mars 1978 fixant les prix de vente maxima aux consommateurs pour les combustibles minéraux solides destinés à l'usage domestique (Mém. A 1978, p. 140).

- Règlement grand-ducal du 10 juin 1981 concernant les prix de vente des vins indigènes (Mém. A 1981, p. 1005).
- Règlement grand-ducal du 31 janvier 1980 fixant les prix maxima pour les courses en taxi (Mém. A 1980, p. 59).
- Règlement ministériel du 5 juin 1980 fixant les prix minima de la consignation obligatoire des emballages (Mém. A 1980, p. 874).
- Règlement grand-ducal du 8 mai 1981 concernant les prix de vente maxima à la consommation du beurre (Mém. A 1981, p. 745).
- Règlement grand-ducal du 8 juillet 1981 concernant l'affichage des prix au public des denrées alimentaires (Mém. A 1981, p. 1082).
- Règlement grand-ducal du 23 septembre 1981 concernant le blocage des marges bénéficiaires en valeur absolue (Mém. A No 66 du 1er octobre 1981).
- Arrêté ministériel de blocage des prix du 22 février 1982.
- Règlement grand-ducal du 12 mars 1982 concernant le blocage des prix au 19 février 1982 (Mém. A No 13, p. 360).
- Règlement grand-ducal du 12 mars 1982 relatif aux mesures en matière de blocage des prix prises en application de la Convention coordonnée du 3 août 1965 instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise (Mém. A No 13, p. 161).

Aux mesures énoncées ci-avant, il faut y ajouter une série de documents dont notamment:

- L'avis du Conseil Economique et Social du 18 mars 1969 sur la politique des prix.
- Les prises de position en matière de politique des prix retenues dans les avis annuels.
- L'avis du 17 février 1982 du Comité de Coordination tripartite.
- La déclaration sur l'état de la Nation du 23 mars 1982.
- La loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie.

CES/POL. PRIX (82)

LE CHAMP D'ACTIVITE DELIMITE
POUR UNE ACTION NATIONALE

ANNEXE 3

- Malgré les accidents de parcours que connaît l'intégration économique, il est acquis que petit à petit la réglementation communautaire prend le dessus, ce qui fait que les pouvoirs propres des Etats s'amenuisent au profit des initiatives de la Communauté ou alors se transforment pour se traduire dans un rôle d'accompagnement et d'exécution.

La loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives, ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports, est un exemple typique à cet égard.

Pour le secteur réglementé à l'échelle communautaire, il importe de signaler la sidérurgie et l'agriculture-viticulture.

Il est cependant fort connu qu'un nombre impressionnant de mesures dans les domaines les plus variés exercent un impact direct sur le droit national.

- En second lieu, il convient d'avoir une idée précise sur le noyau des pouvoirs retenus en matière de prix au profit des autorités nationales.

Les articles 60 et suivants du traité de Paris s'appliquent au secteur sidérurgique et aux produits relevant de la nomenclature de la Communauté européenne.

On sait qu'en agriculture-viticulture, les régimes de marché et de prix, déterminés sur le plan communautaire, s'imposent sur le plan national.

Le droit communautaire de la concurrence - accords, positions dominantes, monopoles, aides publiques - vise le traitement et la sanction de comportements illicites, aussi dans la mesure où un aspect de prix discriminatoire est en jeu (cf. étude K.P.E. LASOK, "Le droit communautaire de la concurrence (octobre 1981)).

- Un arrêt de la Cour des Communautés du 6 novembre 1979 dans les affaires jointes 16 à 20/79, contient, dans le dispositif, les passages ci-après:

"Une réglementation nationale de contrôle des prix.... constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article

30 du traité CEE, dans la mesure où l'écoulement des produits importés en provenance d'un autre Etat-membre devient soit impossible soit plus difficile que celui des produits nationaux ou qu'elle a pour effet de favoriser l'écoulement des produits nationaux au détriment des produits importés.

Une telle réglementation nationale est par ailleurs incompatible avec l'organisation commune des marchés instituée, dans le secteur des céréales, par le règlement no. 120/67 du Conseil du 13 juin 1967, pour autant qu'elle s'applique aux produits visés par ce règlement, aux stades de la production et du commerce de gros. Elle est, en outre, incompatible avec ladite organisation dans la mesure, où s'appliquant aux stades ultérieurs de la distribution, elle met, selon l'appréciation du juge national, en danger les objectifs ou le fonctionnement de cette même organisation."

Le tout est de savoir si l'on peut détacher le premier passage du second.

Un arrêt de la Cour de Cassation belge du 26 février 1980 (Pasicrisie 1980 I 770) admet apparemment pareil détachement pour conclure à la non-validité d'une réglementation nationale imposant un délai d'attente avant l'application d'un prix en hausse à propos de produits importés d'un autre pays-membre.

Trois autres arrêts de la Cour des Communautés européennes et les conclusions présentées par l'avocat général à la même occasion ne vont pas si loin que la Cour de Cassation belge.

- Arrêt du 12 juillet 1979 dans l'affaire 223/78

L'avocat général M. L. Francesco CAPOTORI a notamment relevé:

"En défendant ce point de vue, l'entreprise Grosoli connaît parfaitement la jurisprudence communautaire actuelle et elle cherche à en obtenir le revirement. En fait, il est bien connu que, par l'arrêt du 23 janvier 1975, dans l'affaire 31/74, Galli (Recueil 1975, p. 47), la Cour a énoncé le principe suivant lequel dans les domaines couverts par une organisation commune

de marché - à plus forte raison lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix -, les Etats membres ne peuvent plus intervenir, par des mesures prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune. Cette affirmation de caractère général a toutefois été tempérée en ce sens que, dans l'hypothèse d'une réglementation communautaire limitée aux prix du commerce de gros, les Etats membres peuvent régler la formation des prix au niveau du commerce de détail, à condition toutefois que cela ne mette pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune. La Cour a développé par la suite ce dernier aspect de l'arrêt Galli qui est devenu par conséquent - dans son optique - le critère sur la base duquel il convient d'apprécier si les Etats conservent un pouvoir d'intervention en matière de prix. Parmi ces arrêts, nous citerons -, parce qu'ils sont particulièrement significatifs - ceux que la Cour a rendus le 26 février 1976 dans l'affaire 65/75, Tasca, Recueil 1976, p. 291, et dans les affaires jointes 88-90/75, SADAM, Recueil 1976, p. 323; dans ces décisions, la Cour a observé qu'une réglementation nationale en matière de prix agricoles, visant les mêmes stades commerciaux que le régime de prix communautaires, risquera normalement d'entrer en collision avec ledit régime davantage qu'une réglementation s'appliquant exclusivement à d'autres stades (sixième attendu) et elle a décidé en conséquence que "la fixation unilatérale, par un Etat membre, de prix maximaux à la vente ... (au consommateur) est incompatible avec ... (l'organisation commune du secteur) ..., dès lors qu'elle met en danger les objectifs et le fonctionnement de cette organisation, en particulier de son régime des prix."

- Arrêt du 10 mai 1981, dans les affaires jointes
no. 36-71/80

Voici un passage significatif:

"Une taxe nationale temporaire, destinée à être supportée par les producteurs agricoles dans le cadre d'une politique des revenus répartissant les charges fiscales entre les différents secteurs de la population active, mais qui est imposée sous la forme d'un impôt indirect sur la valeur de certains produits agricoles, relevant d'organisations communes de marché, au moment de leur livraison en vue de la transformation, du stockage ou de l'exportation et payable soit par l'exportateur, soit par l'entreprise de transformation ou de stockage, qui sont en droit de récupérer le montant de la taxe auprès des producteurs, n'est pas, en principe, incompatible avec les dispositions du traité CEE sur la politique agricole, ni avec la réglementation communautaire portant organisation commune des marchés. Une telle incompatibilité devrait cependant être constatée, dans la mesure où la taxe aurait pour effet d'entraver le fonctionnement des mécanismes prévus, dans le cadre des organisations communes concernées, pour la formation des prix communs et pour régler l'approvisionnement du marché.

Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si, et le cas échéant dans quelle mesure, la taxe dont elle est appelée à connaître a effectivement de tels effets."

A propos de l'affaire citée, Monsieur l'Avocat Général J.P. WARNER a fait le point de la jurisprudence d'une manière exhaustive dans les passages ci-après:

"Les demandeurs se sont aussi référés aux nombreux arrêts de cette Cour dans lesquels celle-ci a jugé que, dès lors que la Communauté a adopté, en vertu de l'article 40 du traité, une réglementation portant établissement d'une organisation commune des marchés dans un secteur déterminé, les Etats membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte: pour de récents exemples, voir affaire 83/78, Pigs marketing Board/Redmond, Recueil 1978, p. 2347, et affaire 177/78, Pigs and Bacon Commission/Mc Carren, Recueil 1979, p. 2161 (affaire sur laquelle nous devons encore revenir). Les demandeurs ont invoqué

les arrêts de la Cour où celle-ci a jugé spécifiquement que les mesures nationales, qui portent atteinte aux mécanismes de la formation des prix des organisations communes de marché, sont illégales. Ils ont donné comme exemples les arrêts dans l'affaire 60/75, Russo/AIMA, Recueil 976, p. 45, et dans l'affaire 52/76, Benedetti/Munari, Recueil 1977, p. 163, où la Cour a déclaré incompatible avec une organisation commune de marché le fait, pour un Etat membre, d'acheter un produit couvert par cette organisation sur le marché mondial et de le revendre sur le marché communautaire à un prix inférieur au prix indicatif, ainsi que l'abondante jurisprudence sur les contrôles de prix nationaux, dont le premier arrêt est celui qui a été rendu dans l'affaire 31/74, Galli, Recueil 1975, p. 47, et l'arrêt le plus récent celui prononcé dans les affaires 95 et 96/79, Procureur du Roi/Kefer et Delmelle, Recueil 1980, p. 103, qui a établi le principe selon lequel une législation nationale contrôlant ou fixant les prix de produits soumis à une organisation commune de marché est légale seulement dans la mesure où elle ne met pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune, notamment son régime de prix. Particulièrement pertinente, dans la ligne de cette jurisprudence, nous paraît être l'affaire 10/79, Toffoli, Recueil 1979, p. 3301, où la Cour a souligné l'importance du rôle du prix indicatif et le fait que le régime d'intervention visait à influencer les forces du marché de manière à ce que les producteurs puissent obtenir un prix "orienté vers le prix indicatif", et où elle a par conséquent déclaré incompatible avec l'organisation commune du marché du lait et des produits laitiers toute tentative faite par un Etat membre de fixer directement ou indirectement le prix du lait au producteur.

Une autre décision, qui nous semble étayer la thèse des demandeurs, est l'affaire 77/76, Cucchi/Avez, Recueil 1977, p. 987, où la Cour a jugé qu'en vertu du règlement no. 3330/74, régissant l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, la Communauté était, en l'absence d'une dérogation expresse, seule compétente pour adopter des mesures limitant les effets d'une modification du niveau des prix communautaires, avec comme conséquence, dans cette affaire, qu'une taxe imposée par la législation italienne sur les stocks de sucre détenus à la fin d'une campagne de commercialisation était invalide (voir les points 27 à 35 de l'arrêt).

- Arrêt de la Cour des C.E. du 7 avril 1981, dans
l'affaire 132/80

On retiendra le sommaire suivant:

- . L'article 30 du traité CEE tend à l'élimination, entre les Etats membres, de toutes entraves à la libre circulation des marchandises et, en particulier, de celles qui visent spécifiquement les produits importés ou qui s'appliquent aux produits importés et aux produits nationaux selon des conditions différentes, de manière à rendre plus difficile ou plus onéreuse la commercialisation des produits importés.
- . En l'absence de règles communes ou harmonisées en matière de contrôle sanitaire d'un produit, les mesures de contrôle appliquées par les Etats membres ne sauraient être considérées, dans leur principe, comme une restriction prohibée par le traité CEE. Sont cependant à considérer comme mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, en vertu des articles 30 et 36 du traité, toutes modalités d'application dépassant les nécessités du contrôle et susceptibles, comme telles, de freiner ou de restreindre les échanges intracommunautaires. Ainsi, l'exigence d'un double contrôle, dans le pays exportateur et dans le pays importateur, peut, selon les circonstances, dépasser ce que l'article 36 du traité permet, lorsque les besoins sanitaires peuvent être satisfaits d'une manière aussi efficace par des mesures moins restrictives des échanges intracommunautaires.

Il incombe à la juridiction nationale d'examiner si et dans quelle mesure les modalités de contrôle appliquées par les autorités nationales sont de nature à constituer une restriction inadmissible dans le commerce intracommunautaire.

- . Est à considérer comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, prohibée par les articles 9, 12 et 13 du traité CEE, un droit d'expertise pour contrôle sanitaire d'un produit importé, déterminé et appliqué, sans justification objective, selon des critères propres en ce qui concerne soit la nature, soit l'état de la marchandise, non comparables aux critères servant à fixer les charges pécuniaires grevant les produits nationaux de même genre.

- Il résulte de ces différents arrêts et des développements doctrinaux qui les ont entourés qu'un lien subsiste entre l'existence de secteurs réglementés au point de vue du marché et des régimes de prix et les initiatives nationales qui peuvent perturber cet état des choses.

Ce n'est pas un seul arrêt qui compte, mais bien l'ensemble de la jurisprudence récente en évolution.

Les autorités nationales gardent, dès lors, un pouvoir d'appréciation quant aux restrictions inadmissibles dans le commerce intracommunautaire.

Il reste donc un domaine d'action où les pouvoirs retenus d'un Etat peuvent s'exercer.

Ils devront l'être avec la circonspection nécessaire et en conformité avec l'encadrement communautaire.