CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 5 mai 1998 *

1. En formant le recours que nous examinons, le Parlement européen vise l'annulation de la décision 96/664/CE du Conseil, du 21 novembre 1996, concernant l'adoption d'un programme pluriannuel pour promouvoir la diversité linguistique de la Communauté dans la société de l'information [1]. Le moyen soulevé est tiré du fondement juridique de la décision, qui a été arrêtée sur la base de l'article 130 du traité CE. Pour l'institution requérante, il aurait en outre fallu fonder la décision sur l'article 128, qui concerne les actions communautaires dans le domaine culturel.

Les faits et le cadre réglementaire

2. Les étapes de la procédure sous-jacente à l'adoption de l'acte peuvent être décrites de la manière suivante. Le 8 novembre 1995, la Commission a soumis au Conseil une proposition de décision concernant l'adoption d'un programme pluriannuel pour promouvoir la diversité linguistique de la Communauté dans la société de l'information [2] (le « programme MLIS »). Dans une résolution du 21 juin 1996 [3], le Parlement a soutenu que, pour souligner les aspects culturels du programme, le fondement juridique de la décision aurait dû inclure, outre l'article 130, l'article 128 du traité CE. La Commission a néanmoins maintenu sa proposition initiale quant au choix de la base juridique et, le 21 novembre 1996, le Conseil a adopté l'acte litigieux, sur le fondement du seul article 130. Le Parlement a alors saisi la Cour, réclamant l'annulation de la décision.

3. Pour apprécier l'exactitude de la base juridique de l'acte que nous examinons, il convient avant tout, selon une jurisprudence constante de la Cour [4], d'en examiner le but et le contenu.

Le premier considérant de la décision relève que:

« l'avènement de la société de l'information offre à l'industrie, notamment aux industries de la langue, des perspectives nouvelles pour la communication et les échanges sur les

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 306, p. 40.

2 — Cette proposition s'inscrivait dans le cadre du programme d'actions adopté par la Commission le 19 juillet 1994, intitulé « Vers la société de l'information en Europe — Un plan d'action » [COM(94) 347].

3 — JO C 198, p. 248.

4 — Voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (C-268/94, Rec. p. I-6177).

marchés européens et mondiaux caractérisés par une grande diversité linguistique et culturelle; »

D'où l'affirmation selon laquelle « l'industrie et tous les autres acteurs concernés doivent élaborer des solutions spécifiques et adéquates pour surmonter les barrières linguistiques s'ils veulent bénéficier pleinement des avantages du marché intérieur et demeurer concurrentiels sur les marchés mondiaux » [5].

Le troisième considérant met l'accent sur les acteurs que la décision intéresse surtout:

« ... le secteur privé, dans ce domaine, comporte essentiellement des petites et moyennes entreprises qui éprouvent des difficultés considérables à s'adresser à des marchés de langues différentes et qui doivent donc être aidées, compte tenu en particulier de leur rôle de créateurs d'emplois; »

Le quatrième considérant rappelle expressément la nécessité:

« ... d'encourager l'emploi de technologies, d'outils et de méthodes qui réduisent le coût du transfert de l'information entre les personnes ou les applications utilisant différentes langues, tout en veillant à assurer la qualité des traductions, en particulier dans le cas de la traduction littéraire, qui exige un travail de création spécifique; »

Le septième considérant met en relief la nécessité d'une intervention communautaire:

« ... la politique linguistique relève de la compétence des États membres, dans le respect du droit communautaire; ... cependant, la promotion du développement des outils modernes de traitement de la langue et de leur utilisation est un domaine d'activité où une action communautaire est nécessaire pour permettre la réalisation d'économies d'échelles substantielles et la cohésion entre les différentes zones linguistiques; ... les actions à mener au niveau communautaire doivent être proportionnées aux objectifs à atteindre et ne porter que sur les domaines où une valeur ajoutée pour la Communauté est susceptible d'être créée; »

Les considérants soulignent en outre les conséquences positives qui pourront découler de la

5 — Deuxième considérant.

décision pour les citoyens de la Communauté, sous l'aspect, soit d'un « accès équitable à l'information »; laquelle « doit leur être fournie dans leur langue » [6], soit d'« une occasion extraordinaire d'accéder à la richesse et à la diversité culturelles et linguistiques de l'Europe » [7].

Le préambule constate encore que:

« les langues qui restent exclues de la société de l'information courraient le risque d'une marginalisation plus ou moins rapide; » [8].

Les dispositions centrales du texte de la décision sont celles des articles 1er et 2. L'article 1er est rédigé de la manière suivante:

« Il est arrêté un programme communautaire visant à:

— accroître, dans la Communauté, la sensibilisation aux prestations de services multilingues et à stimuler ces prestations qui utilisent les technologies, les ressources et les normes linguistiques,

— créer des conditions favorables au développement des industries de la langue,

— réduire le coût du transfert de l'information entre les langues, notamment pour les petites et moyennes entreprises,

— contribuer à la promotion de la diversité linguistique de la Communauté.

Aux fins de la présente décision, on entend par:

a) 'services multilingues': des services permettant la communication entre des usagers de différentes langues de la Communauté;

b) 'industries de la langue': les entreprises, les institutions et les professionnels qui fournissent des services monolingues ou multilingues, ou en permettent la fourniture, dans des domaines tels que la recherche

6 — Voir le onzième considérant.
7 — Voir le sixième considérant.
8 — Voir le douzième considérant.

documentaire, la traduction, l'ingénierie linguistique et les dictionnaires électroniques. »

Ensuite, l'article 2 définit dans le détail le contenu du programme:

« En vue de la réalisation des objectifs visés à l'article 1er, les actions ci-après sont entreprises conformément aux lignes d'action figurant à l'annexe I et selon les modalités de mise en œuvre du programme indiquées à l'annexe III:

— le soutien à la création d'un cadre de services pour les ressources linguistiques et l'encouragement des associations participant à cette construction,

— la stimulation de l'utilisation des technologies, des ressources et des normes linguistiques et leur intégration dans les applications informatiques,

— la promotion de l'utilisation d'outils linguistiques avancés dans le secteur public de la Communauté et des États membres,

— les actions d'accompagnement.

Aucune de ces actions ne doit faire double emploi avec les travaux exécutés dans ces domaines au titre d'autres programmes communautaires ou nationaux.

Dans tous les systèmes prévus, les formules de coopération nationales, communautaires et internationales existant en matière de partage des ressources dans les domaines de la traduction, de la terminologie, des lexiques et des corpus sont prises en compte dans les mesures de la Communauté de manière à exploiter les possibilités existantes et à éviter tout double emploi. »

Le programme a une durée de trois ans [9] et sa mise en œuvre est confiée à la Commission [10].

4. Nous mentionnerons enfin les règles du traité qui sont pertinentes aux fins du présent litige.

9 — Voir l'article 3, qui définit en outre le montant de référence financière pour l'exécution du programme.

10 — Voir l'article 4.

L'article 128, inséré dans le titre IX, relatif à la culture, est rédigé de la manière suivante:

« 1. La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun.

2. L'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants:

— l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens,

— la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne,

— les échanges culturels non commerciaux,

— la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.

3. La Communauté et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe.

4. La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité. »

Pour réaliser les objectifs précités, le Conseil est pourvu de deux types d'attributions: il peut adopter des recommandations en « statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission » [11], ou encore entreprendre « des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres » [12]. Dans ce dernier cas, le traité prévoit le recours à la procédure visée à l'article 189 B.

Il convient ensuite de tenir compte de l'article 130, inséré dans le titre XIII, relatif à l'industrie:

« 1. La Communauté et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à

11 — Article 128, paragraphe 5, deuxième tiret.
12 — Article 128, paragraphe 5, premier tiret.

la compétitivité de l'industrie de la Communauté soient assurées.

À cette fin, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels, leur action vise à:

— accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels;

— encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de la Communauté, et notamment des petites et moyennes entreprises;

— encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises;

— favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

...

3. La Communauté contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 au travers des politiques et actions qu'elle mène au titre d'autres dispositions du présent traité. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, peut décider de mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs visés au paragraphe 1.

... »

En droit

5. A titre liminaire, nous relèverons que le Parlement ne conteste pas la pertinence de l'article 130 du traité en tant que base juridique de l'acte attaqué, mais considère que cette base ne doit pas être la seule [13]: il conviendrait d'ajouter à cette disposition une autre, l'article 128. Le présent litige s'articule donc autour du point de savoir si, à la lumière du but et du contenu de l'acte attaqué, le recours à la double base juridique indiquée par l'institution requérante s'imposait ou non.

13 — Le Parlement relève néanmoins que, pour accentuer les aspects industriels de l'acte, le Conseil s'est improprement référé à des expressions telles que « industries de la langue », dont l'institution requérante nie l'existence. Pour sa part, le Conseil rétorque, à juste titre, qu'une telle expression, qui figure à l'article 1er, deuxième alinéa, sous b), désigne l'ensemble des acteurs économiques engagés, à différents titres, dans ce secteur d'activité, dont, ajouterons-nous, il nous paraît difficile de nier l'existence.

Les points de vue des parties divergent sur ce point. La réponse affirmative du Parlement se fonde essentiellement sur l'argument selon lequel la décision litigieuse vise à promouvoir la diversité linguistique, en tant qu'élément essentiel de la culture européenne [14]. Pour le Parlement, l'aspect culturel n'est pas accessoire ou secondaire par rapport à l'aspect industriel et, partant, l'acte aurait dû se fonder également sur l'article 128.

Le Conseil est d'un avis contraire. S'il reconnaît que la promotion de la diversité linguistique a aussi une incidence culturelle, il observe qu'il s'agit en l'occurrence d'un effet indirect par rapport à la finalité immédiate de la décision, qui est de nature industrielle. En somme, l'incidence culturelle serait de nature réflexive et, dès lors, le recours à l'article 128 ne serait pas nécessaire pour justifier l'adoption de la décision controversée.

6. Nous ne pouvons pas rejoindre le point de vue défendu par le Parlement. En effet, nous ne pensons pas qu'en l'occurrence, la « diversité linguistique » revête la valeur culturelle que lui attribue l'institution requérante. Promouvoir et assurer ladite diversité linguistique est en soi une action dont la signification est neutre; elle signifie seulement garantir aux catégories intéressées la possibilité de s'exprimer dans sa propre langue. Reste à examiner si le dispositif de la décision est inspiré par des finalités culturelles, en ce sens que le pluralisme linguistique eût été conçu comme un élément « du patrimoine culturel d'importance européenne », conformément à l'article 128, paragraphe 2, deuxième tiret, ou si ladite diversité linguistique a été vue dans ses applications commerciales: en effet, cette diversité est source de coûts pour les entreprises et constitue parfois un obstacle à la pénétration des marchés étrangers, surtout pour les opérateurs économiques de petite ou moyenne dimension.

Or, il nous semble que la décision examinée entendait poursuivre la deuxième de ces finalités, et non la première. Ce qui est à l'origine de la démarche du législateur, c'est la considération selon laquelle « *l'industrie et tous les autres acteurs concernés* doivent élaborer des solutions spécifiques et adéquates pour surmonter les barrières linguistiques *s'ils veulent bénéficier pleinement des avantages du marché intérieur et demeurer concurrentiels sur les marchés mondiaux* » [15]. Ces considérants

14 — A l'audience, le Parlement a fait observer que les caractéristiques culturelles de la décision résulteraient en outre de la circonstance que les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre ont été inscrites dans le budget de la Commission sous le titre « culture »; le Conseil n'a pas répondu à cette remarque, et s'est contenté de relever la tardiveté de sa formulation. Pourtant, nonobstant l'éventuelle tardiveté de sa formulation, l'argument soulevé par le Parlement ne nous paraît pas pertinent. En effet, nous ne voyons pas comment l'inscription du programme en cause dans le budget de la Commission serait susceptible de modifier l'appréciation, par la Cour, de la base juridique de la décision: tout d'abord, en l'occurrence, l'approbation du budget est postérieure à l'adoption de l'acte; rien n'exclut, en outre, que ce soit l'inscription au budget qui soit erronée et non le choix de la base juridique de l'acte.

15 — Voir le deuxième considérant. Passage que nous soulignons.

accordent en outre une importance particulière au fait que les « petites et moyennes entreprises ... éprouvent des *difficultés considérables à s'adresser à des marchés de langues différentes* et ... doivent donc être aidées... » [16].

L'acte qui nous concerne a donc pour but « d'encourager l'emploi de *technologies, d'outils et de méthodes qui réduisent le coût du transfert de l'information entre les personnes ou les applications utilisant différentes langues...* » [17].

En substance, le programme communautaire est clairement inspiré par des considérations d'ordre économique, comme le montre d'ailleurs expressément l'article 1er de la décision, qui énonce les buts poursuivis: « accroître, dans la Communauté, la sensibilisation aux prestations de services multilingues et ... stimuler ces prestations qui utilisent les technologies, les ressources et les normes linguistiques, » (premier tiret); « créer des conditions favorables au développement des industries de la langue » (deuxième tiret); « réduire le coût du transfert de l'information entre les langues, notamment pour les petites et moyennes entreprises » (troisième tiret).

16 — Voir le troisième considérant. Passage que nous soulignons.

17 — Voir le quatrième considérant.

Cette conclusion se trouve en outre confirmée par l'article 2, qui décrit les actions communautaires destinées à réaliser les objectifs décrits ci-dessus:

« le soutien à la création d'un cadre de services pour les ressources linguistiques et l'encouragement des associations participant à cette construction » (premier tiret);

« la stimulation de l'utilisation des technologies, des ressources et des normes linguistiques et leur intégration dans les applications informatiques » (deuxième tiret);

« la promotion de l'utilisation d'outils linguistiques avancés dans le secteur public de la Communauté et des États membres » (troisième tiret);

« les actions d'accompagnement » (quatrième tiret).

Il s'agit, également dans ces dispositions, d'actions techniques destinées à des applications commerciales et, partant, à faciliter l'activité des entreprises à l'échelle internationale. C'est donc dans ce contexte qu'il convient d'apprécier la portée à attribuer à la disposi-

tion inscrite à l'article 1er, quatrième tiret, sur laquelle se fonde la thèse défendue par le Parlement: « contribuer à la promotion de la diversité linguistique de la Communauté » ne signifie rien d'autre que garantir aux opérateurs économiques la possibilité de participer à un marché global sans être contraints de recourir à l'utilisation d'une langue véhiculaire, en ayant à supporter les coûts considérables qui en découlent et qui affecteraient leur capacité concurrentielle. On observera aisément qu'aucun aspect d'ordre culturel n'est mis en relief et que seule s'exprime une préoccupation d'ordre commercial: on entend, en effet, mettre à la disposition des petites et moyennes entreprises un ensemble d'instruments techniques qui puissent leur permettre de pénétrer les marchés étrangers en surmontant les barrières linguistiques. En d'autres termes, la langue n'est pas conçue, dans ce cadre, comme un véhicule de culture, mais comme un support d'échange d'informations économiques, comme un moyen de communication entre opérateurs économiques de différentes nationalités.

A la lumière des considérations qui précèdent, nous pensons qu'il convient de retenir également le douzième considérant, qui énonce que « les langues qui restent exclues de la société de l'information courraient le risque d'une marginalisation plus ou moins rapide ». Cette incise est rappelée par le Parlement, qui voit dans la protection des langues moins usuelles un aspect de valeur clairement culturelle. A tort, pourtant: le danger que le législateur a voulu conjurer est celui d'une marginalisation dans le domaine commercial et non dans l'ordre culturel. Telle est la raison pour laquelle a été entreprise une action communautaire destinée à créer les conditions techniques permettant de garantir une présence de toutes les langues sur le marché.

7. Il nous semble, en substance, que, dans la décision attaquée, la « diversité linguistique » est vue sous l'optique de l'intégration économique, plutôt que dans une perspective culturelle. Contrairement au Parlement, nous ne croyons pas que la référence à la « promotion de la diversité linguistique » figurant à l'article 1er, quatrième tiret, de l'acte attaqué suffise pour faire également relever la décision, comme le souhaiterait le Parlement, du domaine de « la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne » au sens de l'article 128, paragraphe 2, deuxième tiret: c'est que — répétons-le — la décision ne considère pas la langue comme élément du « patrimoine culturel », mais comme instrument de l'activité économique [18].

Le point de vue que nous exprimons ainsi ne signifie pas que nous excluions que le pro-

18 — Il est à peine besoin d'encore relever que l'on ne saurait partager l'allégation du Parlement selon laquelle une partie de la décision ne serait pas couverte par l'article 130 et aurait nécessité le recours à l'article 128. Plus précisément, l'institution requérante invoque l'article 2, troisième tiret, qui mentionne parmi les actions la « promotion de l'utilisation d'outils linguistiques avancés dans le secteur public de la Communauté et des États membres ». De l'avis du Parlement, il s'agirait, en l'occurrence, d'une action qui concerne le secteur public et qui, à ce titre, échapperait au champ d'application de l'article 130, qui, lui, ne concerne que le secteur privé. Mais le Conseil a justement rétorqué que la disposition dont il vient d'être question vise à assurer « les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie » et la bonne marche de l'administration communautaire ainsi que des administrations nationales participe de ces conditions; en outre, l'expression « secteur public » ne couvre pas seulement les administrations au sens strict, mais aussi les entreprises publiques.

gramme communautaire en question puisse connaître des retombées dans le domaine culturel, et plus précisément quant à l'utilisation des différentes langues nationales. C'est que le programme aura pour effet de mettre à disposition des opérateurs économiques des technologies appliquées au traitement linguistique qui réduiront les obstacles découlant de la diversité des langues. La sauvegarde des langues les moins pratiquées dans les échanges internationaux s'en trouvera ainsi également facilitée, à moyen ou à long terme [19]. Néanmoins, ainsi que le Conseil le relève, à juste titre, il ne s'agit que d'une conséquence indirecte qui, aux fins de la solution du présent litige, ne justifie pas l'insertion de la décision attaquée dans le domaine des actions d'ordre culturel. Et, en définitive, c'est le seul point qui importe en l'occurrence. Il n'était pas nécessaire, aux fins de l'adoption de l'acte litigieux, de recourir à l'article 128. La Cour a d'ailleurs déjà précisé qu'il n'était pas nécessaire de recourir à une double base juridique lorsque l'acte à adopter relevait du domaine d'une disposition du traité et ne servait qu'indirectement les buts poursuivis par une autre disposition [20]. Nous pensons que ce principe s'applique également en l'espèce. Pour qu'un acte puisse être fondé sur l'article 128, il doit avoir directement et expressément pour « objet » les actions en matière culturelle définies par cette disposition du traité.

Les considérations que nous venons de développer sont confirmées par le libellé même de l'article 128, paragraphe 4, selon lequel « la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité ». Cette disposition montre que, dans le traité, la culture est considérée comme une valeur en quelque sorte transversale, qui touche potentiellement tous les secteurs d'activité de la Communauté. Cependant, n'importe quelle incidence culturelle ne suffit pas pour justifier le recours à l'article 128. Les actes qui sont adoptés par application de cette disposition devront porter *de manière spécifique* sur des interventions culturelles. Ainsi, l'article 128 n'est pas d'application lorsque l'acte adopté en vue d'objectifs déterminés d'une action ou d'une politique communautaire spécifiques produit des effets également d'ordre culturel, effets qui, cependant, sont indirects et accessoires. La thèse défendue par le Parlement impliquerait que tout acte dans lequel il est possible de trouver des aspects d'ordre culturel serait amené dans le champ d'application de l'article 128. Cette conséquence nous semble contraire au paragraphe 4 de ce même article.

8. En conclusion, nous n'apercevons pas, dans la décision, d'éléments qui, dans le cadre d'une interprétation téléologique ou d'une analyse de son contenu, soient susceptibles de la faire qualifier d'action communautaire dans le domaine de la culture et impliqueraient à ce titre le recours à l'article 128 aux fins de son adoption. La promotion de la « diversité linguistique », répétons-le, est considérée dans la décision sous ses aspects commerciaux et s'il existe des aspects culturels, ceux-ci ne sont qu'une pure conséquence indirecte et accessoire par rapport à la finalité et au contenu de l'acte examiné.

19 — Nous ne pouvons pas non plus exclure qu'il y ait également des retombées en dehors du domaine strictement commercial, fût-ce sous forme indirecte et dans une perspective d'avenir: voir le sixième considérant, qui souligne les possibilités que l'émergence de la société de l'information offrira aux citoyens de l'Europe dans le domaine culturel.

20 — Voir l'arrêt du 26 mars 1996, Parlement/Conseil (C-271/94, Rec. p. I-1689).

Conclusion

Eu égard à l'analyse à laquelle nous venons de procéder, nous proposons à la Cour de:

— rejeter le recours du Parlement européen;

— condamner l'institution requérante aux dépens.