

Édition
de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	Session de juillet 1992	
92/C 287/01	Avis sur la proposition de décision du Conseil relative à l'approbation de certains amendements à l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses, signé à Bonn le 13 septembre 1983	1
92/C 287/02	Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ascenseurs	2
92/C 287/03	Avis sur « Europe 2000 — Les perspectives de développement du territoire communautaire »	5
92/C 287/04	Avis sur: — la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à une déclaration d'intérêt européen pour faciliter la réalisation des réseaux transeuropéens dans le domaine de transports — la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à une déclaration d'intérêt européen pour faciliter la réalisation des réseaux transeuropéens dans le domaine du transport d'électricité et de gaz naturel — la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à une déclaration d'intérêt européen pour faciliter la réalisation des réseaux transeuropéens dans le domaine des télécommunications	12

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
92/C 287/05	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant le déplacement des contrôles vers les frontières extérieures de la Communauté dans le domaine des transports par route et par voie navigable	14
92/C 287/06	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant pour la deuxième fois le règlement (CEE) n°4028/86 relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures de la pêche et de l'aquaculture	15
92/C 287/07	Avis sur la proposition de directive du Conseil portant modification de la septième directive du Conseil du 21 décembre 1990 concernant les aides à la construction navale	16
92/C 287/08	Avis sur « L'adoption »	18
92/C 287/09	Avis sur la proposition de résolution du Conseil des Communautés européennes concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement soutenable	27
92/C 287/10	Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'étiquetage des matériaux utilisés dans les principaux éléments des articles chaussants proposés à la vente au consommateur final	36
92/C 287/11	Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant l'approbation du protocole additionnel à la convention sur la commission internationale pour la protection de l'Elbe	38
92/C 287/12	Avis sur le « Premier rapport sur la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs »	39
92/C 287/13	Avis sur « L'évolution sociale dans la Communauté en 1991 »	48
92/C 287/14	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins	53

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis sur la proposition de décision du Conseil relative à l'approbation de certains amendements à l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses, signé à Bonn le 13 septembre 1983

(92/C 287/01)

Le 5 mai 1992, conformément aux dispositions de l'article 130S du Traité instituant la Communauté économique européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 2 juin 1992 (Rapporteur: M. Gafo Fernández).

Lors de sa 298^e session plénière (séance du 1^{er} juillet 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission d'actualiser et d'améliorer les aspects techniques et préventifs de l'accord initialement conclu en 1983 et approuvé en 1984.
2. Les huit années qui se sont écoulées depuis la signature de l'accord initial font ressortir la nécessité de compléter les interventions correctrices par d'autres visant à améliorer les systèmes d'information et de prévention. Cette nouvelle philosophie est également cohérente avec les objectifs communautaires en matière d'environnement fixés à l'article 130R du traité CEE.
3. Le Comité approuve l'extension de cette approche préventive tant aux objectifs de l'accord qu'aux aspects pratiques de ce dernier, comme par exemple le renforcement de la coopération entre les parties contractantes et l'échange régulier d'informations d'ordre technique relatives aux tâches de surveillance.
4. Bien qu'en leur qualité de parties contractantes, les signataires de l'accord soient les États membres, le Comité souhaite attirer l'attention sur la nécessité d'associer les industries pétrolières et les entreprises de transport maritime à l'exécution de ces accords. Il convient de préciser que, en vertu de ces accords, il existe déjà des mécanismes de coopération au niveau de la prévention et de la lutte contre les déversements d'hydrocarbures et d'autres substances dangereuses, ainsi que de la couverture financière de ces actions et de la responsabilité civile dérivée desdits accords. Toutefois, il est nécessaire d'inclure les secteurs mentionnés de manière plus rigoureuse, en intensifiant les actions de prévention et d'échange d'informations et de données techniques.
5. De même, le Comité considère comme positives la délimitation des tâches de surveillance dans les zones de responsabilité exclusive d'une partie contractante, ainsi que la signature d'accords avec d'autres parties contractantes pour la réalisation de ces objectifs.
6. Le Comité accueille également favorablement la modification des limites du Skagerrak, qui permet de rectifier l'erreur commise dans l'accord initial.

7. Le Comité souhaite enfin attirer l'attention sur la nécessité d'accélérer et de renforcer la mise en œuvre de ces accords, étant donné que les amendements à

l'examen ont été approuvés en septembre 1989 et leur ratification par les parties contractantes aura demandé trois ans.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ascenseurs⁽¹⁾

(92/C 287/02)

Le 4 mars 1992, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 juin 1992 (Rapporteur: M. Pearson).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 298^e session plénière (séance du 1^{er} juillet 1992) à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La directive 84/529/CEE⁽²⁾ ayant été modifiée par deux fois et le Comité ayant depuis le 27 février 1976 constamment fait valoir la nécessité d'une directive qui prévoit une harmonisation totale, il réserve un accueil particulièrement favorable aux propositions visant à la remplacer.

1.2. Le Comité constate en outre avec satisfaction que la nouvelle directive est fondée sur la « nouvelle approche », visant à éliminer les disparités existant entre les exigences communautaires et nationales; ces exigences seront en effet d'application totale et non volontaire comme c'était le cas jusqu'à maintenant.

1.3. Comme il ressort du titre, les nouvelles propositions couvrent tous les types d'ascenseurs accessibles aux personnes. Elles ne s'appliquent cependant qu'aux nouveaux ascenseurs installés dans des immeubles durables.

1.4. Le Comité prend acte de l'assurance donnée par la Commission que l'abrogation de la directive 84/529/CEE n'entraînera pas de réduction des normes de sécurité. Le Comité estime néanmoins qu'une norme CEN harmonisée serait utile. Une telle norme devrait servir de base et de référence aux fabricants dans les États membres; elle inclurait des exigences de sécurité minimales détaillées pour la protection des usagers.

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement la directive proposée qui définit des normes de sécurité claires et améliorées pour les nouveaux ascenseurs.

2.2. Le Comité estime que la Commission devrait revoir et rehausser le niveau de sécurité exigé pour les ascenseurs existants, en établissant une norme commune harmonisée. Une telle révision devrait notamment se baser sur une analyse des données relatives aux accidents enregistrés.

⁽¹⁾ JO n° C 62 du 11. 3. 1992, p. 4.

⁽²⁾ JO n° L 300 du 19. 11. 1984.

2.3. Il existe plusieurs directives interdépendantes, telles que celles relatives aux machines, aux dispositifs de levage, aux ascenseurs et, pour certains de ses éléments, celles concernant les produits de construction. La Commission et le Conseil devraient être très attentifs à ce que les exigences de ces directives ne soient pas contradictoires et à ce qu'elles soient aussi alignées les unes sur les autres que possible.

2.4. Dans la directive 84/529/CEE, à l'article 2 paragraphe 2, l'attention est attirée sur la protection contre les incendies lors de la construction des immeubles équipés d'un ascenseur. L'importance de cet élément devrait être rappelée dans la directive actuelle, notamment en vue de développer l'installation d'ascenseurs de lutte anti-incendie dans les immeubles tours.

2.5. L'article 7 (paragraphe 1, 2 et 3) concerne les ascenseurs et les composants de sécurité munis de la marque « CE » qui ne sont pas conformes aux normes de sécurité requises et dont l'utilisation a été interdite. L'État membre décidant cette interdiction doit en informer la Commission, qui à son tour en informe les autres États membres. Le Comité estime que la Commission devrait également être tenue de publier cette interdiction au Journal officiel des Communautés européennes lorsqu'il n'est pas fait appel au comité mentionné dans la directive 83/189/CEE ⁽¹⁾, indépendamment de toute autre information fournie à l'opinion publique. La Cour de justice peut intervenir à titre d'arbitre final et sa décision devrait être rendue publique.

3. Observations particulières — Articles

3.1.1. Article premier (paragraphe 1)

- a) Il devrait être clairement stipulé dans cet article que les dispositions concernent les nouveaux ascenseurs.
- b) La définition telle qu'elle est rédigée dans les différentes langues pourrait prêter à équivoque; il devrait être clairement spécifié qu'il s'agit d'ascenseurs qui constituent un élément permanent d'un immeuble ouvert au public et, en tant que tels, qui sont soumis aux exigences de sécurité définies dans la directive à l'examen.

3.1.2. Article premier (paragraphe 1)

- a) Il devrait être clairement établi que cet article couvre les immeubles d'habitation.
- b) La définition du terme « ascenseur » devrait être élargie de manière à inclure les monte-charge réservés aux objets dont les cabines sont accessibles aux chargeurs et disposant d'une alimentation électrique.

- c) Le Comité note que le document de la Commission mentionne un angle d'inclinaison maximal autorisé de 15 degrés sur la verticale. Des fabricants ont récemment fait référence à un angle de déviation sur l'horizontale. Aussi la Commission devrait-elle prendre conseil sur ce point. Une variation jusqu'à un angle maximal autorisé de 75 degrés sur la verticale serait ainsi applicable. Cette modification vise à faciliter une conception moderne des ascenseurs dans les lieux publics qui offrira, par exemple, davantage de facilités aux personnes handicapées.

3.1.3. Article premier (paragraphe 3)

Le Comité croit comprendre que la directive couvrira les ascenseurs destinés aux immeubles d'habitation, aux personnes handicapées et ceux qui sont réservés exclusivement aux objets. Mais les plates-formes de levage sans cabine, les escaliers mécaniques, les téléskis et les funiculaires, qui sont des exemples courants, ne sont pas couverts.

3.1.4. Article premier (paragraphe 4)

Il peut y avoir confusion entre la responsabilité contractuelle et la responsabilité civile de l'installateur et du fabricant d'un ascenseur. Cet article devrait prévoir de corréler les deux parties.

3.2. Article 6 (paragraphe 2)

- a) Le Comité souscrit à l'objectif de cet article. Il suggère néanmoins, pour plus de clarté, de remplacer la référence directe à la directive relative aux machines par « le Comité permanent institué par la directive relative aux machines (...) selon la procédure prévue ci-après ».
- b) Le transport des personnes a une importance du point de vue de la santé et de la sécurité; aussi le Comité économique et social fait-il à nouveau valoir qu'une représentation des partenaires sociaux au sein de comités tels que ceux mentionnés dans la directive 83/189/CEE est des plus souhaitables.

3.3.1. Article 8

Il est pris acte de l'intention de la Commission de réviser la numérotation des alinéas de cet article, modification qui améliorerait le texte.

3.3.2. Article 8 (paragraphe 2, point a)

Ajouter à la fin de la première phrase: « ... le fabricant doit », pour une meilleure clarté des tirets suivants.

3.4. Annexe I

3.4.1. Un certain nombre d'observations d'ordre technique concernant cette annexe figurent dans l'addendum joint au présent avis. Elles sont importantes du point de vue de l'application dans la pratique des normes de sécurité lors du fonctionnement de l'ascenseur. Toutefois, aux paragraphes 7.1 et 7.2 de cette annexe, les dispositions relatives aux langues dans lesquelles doivent être rédigées les notices d'utilisation pourraient s'avérer inappropriées. En effet, au paragraphe 7.2 il devrait être stipulé que le fabricant doit fournir les instructions dans la langue de l'installateur de même que dans celle du pays de l'installation.

⁽¹⁾ JO n° L 109 du 26. 4. 1983.

3.4.2. Les fabricants d'ascenseurs sont préoccupés de ce que la question du mouvement incontrôlé de la cabine d'ascenseur (chute libre dans les deux direc-

tions), ne soit pas résolue. Malgré le facteur coût que cela implique, il importe de disposer rapidement d'un texte du Conseil en la matière.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Le Comité attire l'attention sur les points techniques suivants figurant aux annexes I et IV, qu'il estime devoir être revus.

ANNEXE I

- | | | |
|--------|------------------|--|
| 1.1. | 1.3. | Remplacer le titre par « moyens de support ». |
| 1.2. | 1.3. | Modifier le dernier paragraphe afin d'établir une distinction entre les ascenseurs suspendus par des câbles, des chaînes ou d'autres éléments de suspension. |
| 2. | | |
| 2.1. | 1.4. | Remplacer le titre par « contrôle des sollicitations et de la survitesse ». |
| 2.2.1. | 1.4.1. | Remplacer « mouvements » par « mise en mouvement ». |
| 2.2.2. | 1.4.2. | Remplacer « détecteur » par « limiteur ». Pourrait être combiné avec le point 3.2 de cette annexe. |
| 2.2.3. | 1.5.1.
1.5.2. | Remplacer « installation motrice » par « machinerie ». |
| 3. | | |
| 3.1. | 2.2. | Reformuler comme suit: « Il faut prévoir des dispositifs afin d'éviter qu'une personne se trouvant dans la fosse ou sur le toit de la cabine ne soit écrasée ». |
| 3.2. | 2.3. | Ajouter à la fin de la première phrase « ..., en consultation avec le concepteur de l'immeuble ». |
| 3.3. | 3.2. | L'inclusion de cette clause dans la directive devrait être discutée par le Conseil compte tenu de l'élément de coût considérable, bien qu'il faille admettre qu'il s'agit d'un progrès dans la protection de l'utilisateur. |
| 3.4. | 3.3. | Reformuler la première phrase comme suit:

« L'installation doit être équipée de dispositifs limitant l'énergie cinétique en cas de dépassement de la position limite normale ». |
| 3.5. | 3.4. | Reformuler comme suit:

« Les ascenseurs doivent être conçus et construits pour ne pas pouvoir être mis en mouvement pour un fonctionnement normal si le(s) dispositif(s) prévu(s) au 3.2 n'est (ne sont) pas en position de marche ». |
| 4. | | |
| 4.1. | 4.1. | Remplacer la clause existante par:

« Si les portes palières et de cabines fonctionnent automatiquement, elles doivent être équipées d'un dispositif évitant les risques d'écrasement lors de leur fermeture.

Lorsque les portes palières et de cabines sont couplées, le dispositif de protection peut leur être commun. » |

- 4.2. 4.2. Modifier la phrase comme suit:
« Les contrepoids éventuels doivent être installés de manière à minimiser le risque de collision avec la cabine ou de chute sur celle-ci ».
- 4.3. 4.4. Modifier le texte comme suit:
« Les cabines doivent être équipées d'un dispositif de demande de secours pour permettre de communiquer avec des lieux habités en permanence ».
- 4.4. 4.6. Remplacer le terme « machinerie » par « local des machines ».
- 5.
- 5.1. 7.1. Développer, à des fins de clarté, la première phrase comme suit:
« Les composants de sécurité visés à l'annexe IV doivent être accompagnés d'une notice d'instructions rédigées par le fabricant dans la langue du pays où l'équipement sera installé et de l'installateur de l'ascenseur ou dans une autre langue communautaire acceptée par lui ».
- 5.2. 7.2. Modifier la première phrase comme suit:
« Chaque ascenseur doit être accompagné d'instructions rédigées par le fabricant dans la langue du pays où est installé l'équipement ».
- 6.
- 6.1. Annexe IV—5 Cette clause n'est pas nécessaire dès lors que le test « CE » de type des câbles, chaînes et de leurs accessoires de fixation est déjà garanti par d'autres moyens énumérés dans la directive.
- 6.2. Annexe IV—6 Dans ce contexte, le test « CE » de type des flexibles est superflu dès lors que ceux-ci sont déjà protégés par d'autres moyens énumérés dans la directive.

Avis sur « Europe 2000 — Les perspectives de développement du territoire communautaire »

(92/C 287/03)

Le 21 novembre 1991, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social.

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 19 mai 1992 (Rapporteur: M. E. Muller).

Le Comité économique et social, au cours de sa 298^e session plénière, séance du 2 juillet 1992, a adopté à la majorité et une abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité souscrit fondamentalement aux intentions de la Commission exposées dans le document à l'examen. Le document fait ressortir clairement les relations réciproques de cause à effet qui existent entre la politique de l'aménagement du territoire et les domaines traités dans le document de la Commission; c'est-à-dire les domaines et politiques sectoriels dans lesquels la Communauté a déjà engagé des actions et contracté des obligations (démographie et migrations, transport, information et télécommunications, énergie, environnement, développement régional, zones urbaines, régions rurales, régions côtières et îles, régions frontalières).

1.2. Au sujet de ces domaines, le Comité économique et social s'est déjà prononcé dans son avis du 25 septembre 1991 ⁽¹⁾ dans lequel, se plaçant précisément dans le contexte plus large de l'aménagement du territoire, il se livre à des considérations supplémentaires en soulignant la nécessité de plus en plus pressante de concevoir à tous les niveaux une politique suffisamment coordonnée tenant compte des conditions et des situations particulières des régions et des États. Par ailleurs, le Comité souhaite insister sur la nécessité de

⁽¹⁾ JO n° C339 du 31. 12. 1991, p. 91.

réaliser une plus grande cohésion économique et sociale telle qu'elle est prévue dans les traités.

1.3. L'analyse entreprise par la Commission des retombées du Marché intérieur en termes d'aménagement du territoire, ainsi que — dans ce contexte — des questions d'implantation géographique, du développement démographique et de la mobilité de la main-d'œuvre, du développement du transport intracommunautaire, de l'extension des réseaux énergétiques dans l'ensemble de la Communauté et des conséquences des technologies de l'information et des télécommunications, passe sous silence un facteur fondamental et déterminant pour toute politique communautaire de l'aménagement du territoire, à savoir la raréfaction croissante de l'espace.

1.3.1. Face à cette constatation, le Comité économique et social ne peut qu'attirer l'attention sur le risque croissant de problèmes liés aux exigences d'une utilisation plus appropriée du territoire. La Communauté ne doit pas méconnaître ce type d'évolution, engendrée notamment par certaines structures particulières du territoire et qui peut susciter par exemple les réflexions suivantes.

- Dans les régions centrales de la Communauté, toute nouvelle concentration de l'activité économique se heurte à des limites du fait que pratiquement chaque m² de terrain est déjà exploité. Un nouveau projet de dimension européenne, comportant des incidences en termes de territoire, n'est concevable qu'à travers la reconversion d'un terrain déjà utilisé ou une action en faveur de l'assainissement et de l'aménagement d'anciens sites industriels.
- La qualité de vie dans les centres ainsi que leur force d'attraction ne peuvent être sauvegardées voire accrues qu'en conciliant des besoins divers (zones industrielles, nouveaux axes routiers, nouveaux logements à des prix abordables et espaces de loisir). Étant donné la rareté des surfaces disponibles, cette condition est de plus en plus difficile à réaliser, comme on a pu d'ailleurs le constater lors de l'audition organisée à Stuttgart en juin 1991.
- Quant aux régions périphériques, dont le développement doit bénéficier entre autres de la mise en œuvre de réseaux transeuropéens, elles disposent d'une part de plus grandes réserves territoriales permettant, par exemple, l'implantation d'industrie. Mais d'autre part, ces territoires ne sont pas non plus inexploités, soit parce qu'ils sont utilisés comme terres agricoles, soit parce qu'ils constituent d'importants réservoirs de ressources naturelles (forêts, paysages préservés, ressources aquatiques, etc.).

1.3.2. Sur la base de ces constatations, le Comité juge indispensable que les régions concernées par des projets européens ayant une incidence en termes d'aménagement territorial puissent procéder à une analyse, au niveau régional, des coûts et profits entraînés par ces répercussions sur leur territoire en considérant particulièrement les impacts sur l'environnement. Qu'il s'agisse de l'implantation de réseaux transeuropéens, par exemple dans le domaine des transports, de l'énergie et des télécommunications ou de tout autre projet de dimension européenne, on ne peut l'imposer sans autre forme de procès aux régions concernées.

1.3.3. Lors de l'analyse globale des développements possibles, il ne faudrait dès lors pas hésiter, outre les

conséquences positives déjà largement calculées, à traiter également les éventuelles retombées négatives de l'intégration européenne et à travailler à les réduire. Les analyses à entreprendre dans le domaine de l'aménagement du territoire devraient bien se prêter à ce genre de démarche.

1.4. Une telle démarche soulève sans aucun doute le problème de l'élaboration d'un cadre de référence communautaire sur lequel puissent s'appuyer les autorités locales, régionales et nationales en matière d'aménagement du territoire. Ensuite se pose le problème des possibilités concrètes d'une coordination efficace.

1.5. Dès lors surgira de façon pratiquement incontournable la question de savoir si, de quelle manière et dans quelle mesure la Communauté et ses institutions devront assumer des responsabilités et déterminer des compétences pour concevoir, coordonner et veiller à l'exécution d'actions et de programmes en matière d'aménagement du territoire liés par la force des choses aux diverses politiques de la Communauté européenne. Dans ce contexte, le Comité réaffirme le principe qu'il a exposé de manière circonstanciée dans son premier avis sur « Europe 2000 » : « La Communauté devrait se borner à fixer les conditions cadres et/ou à définir des objectifs et à apporter son concours, les États et les régions agissant sur la base de ces conditions cadres et conformément à leurs besoins et moyens spécifiques » ⁽¹⁾.

1.6. Le Comité économique et social se rend compte qu'au stade actuel des réflexions une réponse à ces questions fondamentales, qu'il faut cependant poser, s'avère difficile. Voilà pourquoi il reprend, à divers endroits du présent avis, l'opinion déjà exprimée dans son premier avis du 25 septembre 1991 ⁽²⁾, consistant à dire que la Commission doit inclure dans le processus de consultation les problèmes plus objectifs d'une politique communautaire de l'aménagement du territoire, du caractère obligatoire du cadre de référence, de la mise en pratique du principe de subsidiarité et de l'attribution de compétences aux régions et aux États membres, et également à la Communauté. L'enjeu est tel qu'on ne pourra pas se soustraire à l'effort de fournir une réponse à ces questions fondamentales.

1.7. Dans l'optique d'une large consultation de toutes les parties concernées aux niveaux régional, national et européen quant aux objectifs d'une telle politique, il s'impose de formuler plus clairement les principales questions qui doivent recevoir une réponse et de fournir à cet effet les données nécessaires.

1.8. Le document semble dès lors insuffisant pour contribuer à développer une responsabilité communautaire quant à l'avenir des régions d'Europe. À cet égard, le Comité juge important les points suivants.

⁽¹⁾ Voir note p. 5 paragraphe 2.7.

⁽²⁾ Voir note p. 5.

1.9. Le Comité est d'avis qu'il est nécessaire, dans la définition des objectifs d'un aménagement du territoire à l'échelle européenne, de dégager les liens avec les objectifs, les instruments et les possibilités de financement des Fonds structurels existants et notamment du futur Fonds de cohésion.

1.10. Le document renonce à aborder la question — essentielle pour le développement de l'espace communautaire et d'éventuelles compétences des organes européens — de savoir dans quelle mesure et à quels niveaux les responsabilités en matière de politique de l'aménagement du territoire sont réparties et quels possibilités et instruments de concrétisation des exigences communautaires il faut envisager.

1.10.1. Les objectifs exacts, la teneur et le caractère obligatoire d'un futur cadre de référence européen ne sont pas encore clairement définis. Sur ce point, il n'est toujours pas précisé dans quelle mesure et sous quelles conditions les objectifs et le contenu du cadre de référence devraient être contraignants en ce qui concerne les politiques structurelles de la Communauté ainsi que les mesures complémentaires adoptées par les États membres et les régions.

1.10.2. Cependant, en l'absence d'un concept clair en ce qui concerne l'échelonnement des compétences communautaires, nationales et régionales dans ce domaine, il ne sera guère possible d'inciter les États membres à avaliser un élargissement des compétences communautaires. Aussi le Comité estime-t-il nécessaire d'entamer dès le départ une large discussion sur les objectifs et les dimensions d'une compétence communautaire dans le domaine de l'aménagement du territoire. Sans cela, on risque de se tromper également dès la conception d'un simple cadre de référence d'information.

1.11. Le document s'en remet aux discussions futures quant à la définition d'objectifs de développement concrets et ne propose donc aucun principe de politique communautaire en matière d'aménagement du territoire. Cela reste toutefois insuffisant si le document entend apporter sa pierre au développement d'une responsabilité communautaire en ce qui concerne l'avenir des régions d'Europe.

1.11.1. Par ailleurs, le document mentionne des objectifs relativement concrets pour certains domaines (comme par exemple l'énergie et les transports), sans toutefois préciser les mécanismes devant servir à déterminer les priorités entre les différents domaines politiques et entre les différents niveaux (Communauté, États membres, régions). En outre, il conviendrait d'examiner les incidences de la politique économique globale sur l'aménagement du territoire.

1.11.2. Une telle lacune pourrait entraîner des conséquences fatales pour l'acceptation et l'application des priorités établies au niveau communautaire, dans le cas où, par exemple, la Communauté établirait comme objectif, par un accord politique au niveau central ou par le biais d'encouragements financiers (Fonds structurels, Fonds de cohésion) de mettre au point des réseaux transeuropéens de transport ou d'approvisionnement en énergie, sans avoir au préalable réfléchi aux conséquences de tels projets en matière d'aménagement du

territoire. Cela, parce qu'un tel manquement pourrait conférer a priori aux pouvoirs décisionnaires régionaux et locaux et à la population un rôle dans lequel ils ne seraient plus à même de développer de façon autonome leurs perspectives de développement territorial.

1.12. Le Comité estime notamment nécessaire de réfléchir au moyen de garantir une participation adéquate des représentants des milieux économiques et sociaux aux différents niveaux de l'élaboration d'une politique européenne d'aménagement du territoire. Cette participation est importante, dans la mesure où l'on ne pourra apporter de solution aux problèmes croissants d'aménagement du territoire qu'en engageant le débat sur la plus large base possible.

1.12.1. À cet égard, le Comité rappelle qu'il a organisé en juin 1991 à Stuttgart une audition des organismes nationaux et des milieux économiques et sociaux, laquelle a fait apparaître clairement que :

- il est absolument nécessaire d'associer largement les milieux économiques et sociaux,
- la Communauté doit encore consentir des efforts considérables en vue de sensibiliser les milieux économiques et sociaux des régions aux perspectives de développement européen et leur donner la possibilité de procéder à des échanges d'information, notamment dans les régions frontalières de la Communauté.

1.13. Il s'impose en particulier de présenter de nouvelles propositions sur la manière dont la Communauté peut promouvoir et faciliter la conception et la réalisation de programmes transfrontaliers dans certains contextes institutionnels spécifiques, ce qui devrait permettre un meilleur déploiement des activités régionales et interrégionales souhaitées.

1.14. Il s'impose aussi d'avoir une idée précise de la manière dont on pourrait éviter le renforcement des disparités économiques, sociales et infrastructurelles aux frontières extérieures de la Communauté — notamment avec les États de l'ancien bloc socialiste —, ces disparités risquant de donner lieu à des mouvements migratoires d'une ampleur imprévisible et de remettre en question l'évolution pacifique de toute l'Europe.

1.15. Le développement d'une politique européenne d'aménagement du territoire ne doit pas être compris comme un processus purement technique. L'élimination des frontières intérieures de la Communauté, les profonds changements intervenus en Europe centrale et orientale, les événements survenus dans le bassin méditerranéen ainsi que la création de l'espace économique européen concernent les citoyens de notre continent du point de vue politique, économique, social et culturel. Il s'impose de redonner vie à des liens historiques entre les régions qui ont été ou sont séparées par des frontières d'États et de guérir les plaies résultant d'anciens conflits. À cet égard, une politique européenne d'aménagement du territoire s'inscrivant notamment dans une perspective transfrontalière peut jouer un rôle important dans une Europe des citoyens.

1.16. Le Comité souhaiterait souligner que les appréciations ci-dessus ne seraient à considérer comme une critique à l'encontre de l'approche suivie jusqu'à présent par la Commission que si cette dernière n'était pas disposée à discuter des questions de principe largement argumentées par le Comité économique et social ni à faire part à son tour de ses propres conceptions en la matière. Les observations figurant dans les chapitres 2, 3 et 4 ci-après sont à considérer comme autant de suggestions et de propositions du Comité en vue de faciliter cette démarche.

2. Observations générales sur le développement d'une politique communautaire d'aménagement du territoire

2.1. Clarification des compétences compte tenu du principe de subsidiarité

2.1.1. Le Comité juge indispensable que la Commission élabore sans tarder et soumette à la discussion un premier projet comportant les grandes lignes de la configuration future des compétences institutionnelles aux niveaux européen, national et régional pour les décisions en matière d'aménagement du territoire.

2.1.2. Un tel projet devra justifier de façon convaincante les tâches qui devront être transférées, dans l'intérêt commun, au niveau européen et définir clairement les tâches de conception et de concrétisation à confier aux niveaux nationaux et régionaux.

2.1.3. Lors de la formulation de ce projet, la Commission et le Conseil devront prendre acte du principe de subsidiarité. En particulier, le projet doit limiter tout transfert de responsabilité à l'échelon communautaire qui serait proposé, aux tâches ne pouvant pas être menées à bien de façon efficace par les autorités nationales et régionales.

2.1.4. Cela implique par exemple :

- la définition et la fixation de principes à respecter dans l'ensemble de la Communauté pour l'aménagement du territoire à l'échelle européenne,
- l'identification des centres qui influencent d'une façon significative la structure de l'ensemble du territoire de la Communauté, et les axes de communication d'importance européenne reliant ces centres entre eux.

2.2. Interconnexions entre les politiques d'aménagement du territoire aux niveaux régional, national et européen

2.2.1. Le Comité espère que le développement de la politique communautaire en matière d'aménagement du territoire apportera des propositions concrètes sur les points suivants :

- Comment prendre en compte dans un cadre communautaire d'aménagement territorial les conceptions déjà formulées par les États membres et leurs subdivisions en matière de développement régional?
- Avec quels instruments et quelles ressources les États membres et les régions devront-ils amplifier les retombées positives des modifications que connaîtra la configuration territoriale européenne tout en atténuant les effets indésirables de ces modifications?
- Comment et dans quelle mesure des programmes et des mesures communautaires complémentaires pourraient-ils s'avérer nécessaires?

2.2.2. Afin de pouvoir élaborer un projet global significatif susceptible d'entraîner des développements pratiques, il importe de comparer les systèmes nationaux de planification et d'aménagement du territoire, lesquels présentent de grandes différences d'un État membre à l'autre. Un examen synoptique de ce genre permettrait à tous les gouvernements de mieux comprendre les difficultés inhérentes au développement d'une politique communautaire d'aménagement du territoire et d'évaluer les contraintes auxquelles une telle politique doit se conformer pour aller à ce qui est essentiel du point de vue européen tout en respectant les structures nationales et régionales.

2.2.3. Cependant, la nécessité d'un examen de ce genre résulte également de considérations de politique générale. L'intérêt pour les interactions entre les compétences européennes, nationales, régionales et locales continuera d'augmenter sensiblement par le truchement du « Comité des régions » prévu dans le traité sur l'Union politique. La Communauté souffre d'un déficit d'information sur l'application du principe de subsidiarité au sein des États membres et partant, sur les compétences que détiennent les autorités régionales et locales.

2.2.4. Un échange de vues et d'expériences sur le degré d'autonomie régionale et locale dans les États membres et sur les conséquences de cette autonomie dans les différents domaines politiques serait d'une utilité considérable et devrait se faire à bref délai.

2.3. Désignation de « régions européennes » et institutionnalisation d'une coopération horizontale effective

2.3.1. La tentative esquissée dans le document à l'examen — plutôt spéculative — de diviser sommairement le territoire de la Communauté en huit grandes régions n'aide pas beaucoup à organiser le territoire européen d'une manière judicieuse tant au plan analytique que du point de vue de la politique structurelle.

2.3.2. Le Comité attend de la Commission qu'elle soumette, sur la base des connaissances qu'elle pourra dégager des différentes études actuellement en cours et compte tenu de tous les autres aspects pertinents, une carte d'aménagement du territoire communautaire figurant des « régions européennes » suffisamment comparables et cohérentes entre elles. Les informations recueillies pour de telles « régions européennes » devraient servir de base aux analyses et aux décisions politiques futures au niveau de la Communauté, particulièrement en ce qui concerne les Fonds structurels. En plus, elles devraient au besoin pouvoir regrouper de plus petites unités nationales ou infranationales à des fins d'analyse sans que soit remise en cause, le cas échéant, l'autonomie politique dont elles bénéficient dans leur contexte national respectif. La réalité d'aujourd'hui donne à penser qu'il pourra être utile, dans certains cas, d'opérer des regroupements par delà les frontières nationales afin de comprendre et d'apprécier les rapports unissant des régions comparables et interdépendantes.

2.3.3. Sans une prise en compte systématique des villes et des grandes agglomérations, il ne sera pas possible de concevoir un projet de développement qui

assure une plus grande efficacité des politiques structurelles communautaires. Le Comité part du principe que la Commission doit s'appuyer sur une coopération étroite avec les institutions compétentes des États membres et qu'elle se limitera à présenter les exigences de développement territorial auxquelles il convient d'attacher de l'importance pour l'ensemble de la Communauté. Dans le même temps, cette approche générique devrait indiquer les mesures complémentaires à adopter par les gouvernements nationaux et régionaux pour leurs territoires respectifs.

2.3.4. Le Comité réitère avec insistance sa suggestion visant à nuancer à l'avenir le terme traditionnel de « régions rurales » — qui recouvre des territoires complètement différents si l'on tient compte de leurs situations de départ et de leurs potentiels de développement — en fonction des perspectives réalistes de développement des différents types de zones rurales (par exemple, régions rurales à densité de population élevée à proximité d'agglomération, régions rurales peu peuplées dotées d'un potentiel de développement touristique, régions rurales éloignées des centres urbains et déjà développées sur le plan industriel, des régions forestières européennes, etc.). Ce faisant, on contribuerait à donner forme à une politique des structures agricoles qui soit spécifique aux régions.

2.3.5. Lors de la constitution de « régions européennes », il conviendra également de prendre en considération l'interdépendance des besoins intracommunautaires et transfrontaliers en matière de politique de l'environnement et de définir, au niveau interrégional, soit les restrictions, soit les priorités correspondantes.

2.3.6. Le Comité attend de la Commission qu'elle expose de quelle manière il convient de procéder à l'avenir, s'agissant de territoires présentant une contiguïté géographique — comme par exemple, entre l'Allemagne et la France, la vallée supérieure du Rhin ou encore la région du Waddensee entre l'Allemagne et les Pays-Bas —, pour définir une réglementation transfrontalière pour l'exploitation des ressources naturelles. Il est à prévoir que, dans ce domaine précis, des règlements cadre communautaires conduiront à des améliorations sensibles.

2.4. *Harmonisation des objectifs en matière d'aménagement du territoire et d'instruments de politique structurelle*

2.4.1. Le Comité suggère à la Commission de définir de manière précise quelles mesures concrètes il convient d'adopter afin d'augmenter l'efficacité des programmes communautaires de politique structurelle, dans la perspective de la réalisation des objectifs de développement en matière d'aménagement du territoire. À cet égard, il y a lieu de préciser que ces objectifs de développement territorial doivent constituer un point de référence pour la formulation des cadres communautaires d'appui ou les programmes opérationnels.

2.4.2. Le Comité approuve la position qui consiste, une fois les Cadres communautaires d'appui (CCA) convenus au niveau européen en renforçant le partenariat avec les régions et les partenaires sociaux, à transférer de plus en plus à l'avenir leur mise en œuvre aux gouvernements nationaux et régionaux. Ceci nécessitera une évaluation régulière des résultats obtenus par l'utilisation des Fonds structurels.

2.4.3. L'augmentation — à laquelle le Comité a d'ores et déjà apporté son soutien — des fonds destinés à

l'amélioration des structures des régions et des villes prioritaires de la Communauté ne sera possible que sur la base d'analyses et d'estimations réalistes des conditions de départ et des perspectives de développement des régions d'Europe. En effet, les zones économiquement et financièrement les plus fortes ont un intérêt légitime et compréhensible à ce que seules les mesures présentant un intérêt commun bénéficient de ce transfert financier.

2.4.4. Le Comité escompte que la Commission — avec la participation des gouvernements nationaux et régionaux respectifs — identifiera, selon une méthode comparable pour toutes les « régions européennes », les besoins relatifs et sectoriels à prendre en considération lors de la fixation de priorités concernant la promotion par le biais des moyens communautaires. Il y a toutefois lieu, surtout après les décisions de Maastricht concernant la création d'un Fonds de cohésion, de préciser à quel niveau devraient se situer les dépenses effectuées au titre de l'amélioration des conditions de vie et de développement dans les régions jusqu'ici défavorisées par rapport aux mesures de promotion générale de leur potentiel économique et de son développement.

2.4.5. Outre l'augmentation des moyens financiers, la nécessité d'un concept communautaire en matière de développement des ressources humaines revêt une importance fondamentale. Un tel concept devrait également préciser clairement la manière dont les disparités régionales existantes pourraient être éliminées au moyen de programmes communautaires ou de dispositions cadres.

2.4.6. Le Comité fait observer avec force que l'harmonisation des politiques structurelles communautaires dans la perspective d'objectifs communautaires de développement en matière d'aménagement territorial doit également englober la politique des transports et des infrastructures de transports, ce qui donne toute son importance à la coordination verticale. Une extension des activités de la Communauté dans le sens de la promotion systématique du développement des infrastructures de transports ne peut se comprendre que si l'on apprécie la priorité des investissements nécessaires aux efforts communautaires à la lumière d'un concept communautaire d'aménagement territorial.

2.5. *Définition d'une approche graduelle*

2.5.1. Le Comité réitère sa suggestion de concevoir pour le développement de la politique communautaire d'aménagement territorial une approche graduelle dont une première et importante étape prévoirait la mise en place d'un cadre de référence devant servir de base aux étapes ultérieures en vue d'une meilleure coordination au niveau territorial des politiques communautaires et de l'utilisation des Fonds structurels. Une telle approche graduelle présenterait l'avantage que les étapes ultérieures pourraient se concrétiser sur la base des expériences réalisées jusque-là.

2.6. *Coopération avec les pays voisins de la Communauté*

2.6.1. Même si personne n'est encore en mesure de dire quelle forme exacte prendra la future Europe, il est en tout état de cause indéniable que les changements profonds intervenus depuis 1989 dans les pays à l'est de la Communauté auront des retombées de toute première

importance sur le territoire européen. De même, il convient de prendre en considération les démarches faites en faveur de l'adhésion à la Communauté européenne de plusieurs États de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Dans ce sens, le Comité formule le souhait que la Commission ne manque pas, dans la mise à jour de son document, de rechercher la coopération avec les gouvernements des pays voisins et d'en insérer les résultats dans son approche globale.

2.6.2. Ce faisant, il conviendra d'accorder l'attention voulue aux différentes questions que les futures régions européennes ne manqueront pas de se poser concernant leur nouvelle situation dans le contexte européen. Le Comité suggère que la Commission, dans la mise à jour de son document, présente, du moins dans un premier temps en ce qui concerne les régions transfrontalières dont l'importance européenne ne fait pas de doute, comme la région Francfort/Oder-Slubice, des projets cadres de développement élaborés avec la participation des différentes subdivisions territoriales concernées et tendant à l'accroissement de leurs capacités de coopération.

3. Observations sur les « Conséquences pour la politique à mettre en œuvre »

3.1. Examen par la Commission et le Conseil

3.1.1. Les « conséquences pour la politique à mettre en œuvre » ont déjà fait l'objet des délibérations lors de la 3^e réunion informelle des ministres compétents en matière de politique régionale et d'aménagement du territoire, qui s'est tenue à La Haye les 18 et 19 novembre 1991. Selon le Comité, il ne faut cependant pas se contenter de ces conclusions d'ordre très général. Bien plus, il y aurait lieu de mener dans les deux années à venir une discussion approfondie à tous les niveaux (national, régional et européen) et avec la participation des milieux économiques et sociaux. Le Comité fait part de ses observations et de ses recommandations dans la perspective d'une telle discussion (point 4).

3.2. Mise au point du cadre de référence

3.2.1. Le Comité partage l'appréciation de la Commission selon laquelle le développement d'une politique communautaire effective en matière d'aménagement territorial est largement tributaire de la façon dont les informations nécessaires — qui doivent être suffisamment comparables — seront rendues disponibles pour l'ensemble de la Communauté, et si possible au-delà du territoire de la Communauté.

3.2.2. Le Comité réitère sa conception présentée déjà dans son premier avis « Europe 2000 » ⁽¹⁾ selon laquelle il serait nécessaire, parallèlement à l'amélioration de la diffusion des informations, de recourir à un observatoire qui jouirait d'une certaine autonomie vis-à-vis des autorités publiques nationales et communautaires, qui s'appuierait sur un réseau d'institutions et d'organismes de recherche de tous les États membres, qui pourrait contribuer de manière efficace et dans un contexte européen à l'élaboration de la définition des objectifs relatifs à chacun des territoires, qui contribuerait au développement de méthodologies homogènes d'analyse et d'évaluation, qui procéderait à des analyses sur les

situations régionales et leurs perspectives de développement, qui favoriserait les prises de contact avec les milieux économiques et sociaux des États et des régions, dont les travaux pourraient servir à la Commission, au Parlement européen, au Comité, aux gouvernements nationaux et régionaux.

3.3. Le Comité se demande dans quelle mesure le « Comité de développement spatial » proposé par la Commission peut faciliter les étapes ultérieures d'élaboration d'une politique européenne de l'aménagement du territoire. Il convient de souligner à cet égard qu'aussi bien l'identification de conflits possibles en matière de développement entre intérêts régionaux que la recherche de solutions et de compromis constituent des tâches politiques qui doivent être réservées aux parlements et à des organes consultatifs, comme le Comité économique et social représentant les milieux socio-économiques, et le futur « Comité des régions » composé des représentants des collectivités régionales et locales ⁽²⁾.

3.4. Les domaines spécifiques d'intervention communautaire cités dans le chapitre « Conséquences pour la politique à mettre en œuvre » constituent également aux yeux du Comité des tâches importantes et prioritaires pour la Communauté. Comment en effet ne pas souligner l'importance de l'octroi de subventions communautaires aux développements frontaliers et de la coopération entre régions et entre villes?

4. Recommandations

4.1. Mise à jour du document sous le titre « Les perspectives de développement du territoire européen »

4.1.1. Sans préjudice des remarques et suggestions faites aux chapitres 2 et 3 qui précèdent, le Comité invite la Commission à procéder régulièrement, en liaison avec l'ensemble des gouvernements et des institutions concernés ainsi que des partenaires sociaux, à la mise à jour du document sous le titre « les perspectives de développement du territoire européen » afin de pouvoir réaliser graduellement une meilleure coordination des politiques de développement territorial.

4.2. Passage à l'élaboration d'un « cadre de référence à vocation politique »

4.2.1. Renouvelant la recommandation qu'il a déjà formulée dans son avis du 25 septembre 1991 ⁽³⁾, le Comité encourage la Commission à compléter ultérieurement le cadre de référence « d'information » qu'elle doit élaborer, de telle manière qu'il devienne une contribution déterminante à l'amélioration de la coordination à tous les niveaux et dans les divers secteurs d'action communautaires liés à l'aménagement du territoire, ainsi qu'à l'amélioration de l'utilisation des instruments structurels de la Communauté et des États membres.

⁽¹⁾ Voir note p. 5 paragraphe 4.6.

⁽²⁾ Traité sur l'Union européenne, article 198 A.

⁽³⁾ Voir note p. 5.

4.2.2. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre et mettre en œuvre la notion de cadre de référence « à vocation politique »; c'est également dans ce sens que le Comité souligne la nécessité d'étudier, dans un tel cadre de référence, les interactions des décisions politiques arrêtées dans le cadre d'autres domaines politiques (marché intérieur, transports, énergie) et de la politique d'aménagement territorial.

4.3. *Clarification des compétences institutionnelles pour les activités relevant de la politique de développement du territoire*

4.3.1. Le Comité recommande à la Commission d'adopter une position ou des propositions claires quant au choix des instances et des procédures sur lesquelles reposeront à l'avenir les tâches nécessaires de coordination résultant d'une élaboration systématique du cadre de référence territorial.

4.3.2. Le Comité estime plus judicieux de ne pas reporter une telle discussion, si difficile soit-elle, à une date ultérieure, mais bien de l'entamer tout de suite car c'est de cette discussion que résulteront aussi bien l'ampleur que la teneur d'un cadre de référence « d'information » ou « à vocation politique ».

4.4. *Création d'une banque de données régionales suffisamment développée*

4.4.1. Le Comité soutient la volonté de la Commission et les efforts qu'elle a fournis jusqu'à présent pour l'harmonisation au niveau européen, dans la mesure du

possible en coopération avec les institutions correspondantes des États membres et des autres pays européens, d'une banque de données minimale contenant des informations sur les régions et servant de base pour une meilleure coordination des politiques de développement entre les États membres et la Communauté d'une part et les différents services compétents de la Commission, d'autre part. Du fait, précisément, que l'opinion publique sous-estime la plupart du temps l'importance de la disponibilité de données statistiques fiables, comparables et différenciées selon les régions, la Commission devrait assumer cette responsabilité de manière résolue et conformément à une approche à long terme.

4.4.2. L'utilisation de cette banque de données devrait faciliter la coopération au sein des régions et des États ainsi qu'entre eux; il faut cependant éviter à tout prix qu'elle ne crée des lenteurs ou des entraves.

4.5. *La politique européenne de l'aménagement du territoire et l'Europe des citoyens*

4.5.1. Le Comité estime nécessaire de soumettre au plus vite le projet « Europe 2000 » à la discussion, de manière à ce que les milieux économiques et sociaux, la population des régions et l'opinion publique en général puissent se prononcer de façon critique sur les objectifs poursuivis au niveau de la Communauté et faire part de leurs propositions et suggestions en la matière. Ainsi les représentants démocratiquement élus aux différents niveaux pourront-ils apporter une contribution — en rapport avec leur compétence — au développement de l'espace européen.

Fait à Bruxelles, le 2 juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur:

- la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à une déclaration d'intérêt européen pour faciliter la réalisation des réseaux transeuropéens dans le domaine de transports
- la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à une déclaration d'intérêt européen pour faciliter la réalisation des réseaux transeuropéens dans le domaine du transport d'électricité et de gaz naturel
- la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à une déclaration d'intérêt européen pour faciliter la réalisation des réseaux transeuropéens dans le domaine des télécommunications ⁽¹⁾.

(92/C 287/04)

Le 11 mars 1992, le Conseil a décidé, conformément à l'article 75 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 17 juin 1992 (Rapporteur: M. Andrade).

Le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant au cours de sa 298^e session plénière (séance du 1^{er} juillet 1992).

1. Introduction

1.1. La proposition de règlement qui nous est présentée par la Commission fait suite à la Communication de la Commission intitulée « Vers des réseaux transeuropéens » [doc. COM(90) 585 final].

1.2. Le règlement à l'examen a pour objet de donner corps à la déclaration d'utilité européenne énoncée dans le cadre de la communication susmentionnée.

1.3. Avant de présenter le règlement proprement dit, la Commission développe les raisons qui ont motivé la création de la déclaration d'intérêt européen.

1.4. La Commission souligne tout d'abord la nécessité et l'importance des réseaux transeuropéens pour la concrétisation des objectifs sous-jacents à l'existence d'un marché intérieur solide.

1.5. Le Comité économique et social a déjà émis un avis sur les réseaux le 30 octobre 1991 ⁽²⁾, par l'intermédiaire d'un sous-comité créé expressément à cette fin. L'importance et l'urgence des réseaux ont été à cette occasion dûment soulignées, et la Commission devrait prêter attention au point de vue défendu par le Comité à cette occasion.

1.6. Le problème du financement des réseaux est le deuxième thème qui est abordé, une importance particulière étant attribuée au rôle du financement privé.

1.7. Des facteurs tels que la rentabilité des investissements, la maîtrise des risques, d'éventuelles difficultés

bureaucratiques créées par les pouvoirs publics, l'indépendance de gestion et des conditions de concurrence non discriminatoires ont été considérés comme les plus importants, d'après les consultations menées par la Commission auprès d'investisseurs privés.

1.8. La déclaration d'intérêt européen intervient en particulier pour répondre au besoin d'un soutien politique sans équivoque aux projets, son octroi étant bien sûr toujours subordonné aux dispositions du Titre XII du traité sur l'Union européenne.

1.9. L'octroi d'une déclaration d'intérêt européen à un projet déterminé n'entraîne, ni pour la Commission, ni pour les États membres, une quelconque obligation d'y contribuer financièrement. Cependant, la Commission entend que les garanties sous-jacentes à l'octroi de la déclaration d'intérêt européen favoriseront l'obtention de fonds éventuellement nécessaires.

2. Observations générales

2.1. Une formule somme toute identique à celle qui nous est présentée aujourd'hui avait déjà été avancée par la Commission à la suite du « Programme d'action — Infrastructures de transport » [doc. COM(88) 340].

2.1.1. Dans le règlement (CEE) n° 3359/90 du Conseil, du 20 novembre 1990, il est concrètement fait mention d'une déclaration d'utilité européenne qui avait déjà à cette occasion pour principal objectif « d'orienter les capitaux privés vers le financement de grands projets d'intérêt européen ».

2.1.2. Les principales différences existant entre les conditions d'éligibilité des deux déclarations sont les suivantes.

⁽¹⁾ JO n° C 71 du 20. 3. 1992, p. 9.

⁽²⁾ JO n° C 14 du 20. 1. 1992.

2.1.2.1. La déclaration d'intérêt européen offre la possibilité de faire porter le projet à la fois sur le territoire communautaire et sur un ou plusieurs pays tiers. La déclaration d'utilité européenne avait passé cet aspect sous silence.

2.1.2.2. La déclaration d'intérêt européen fait apparaître une préoccupation très particulière à l'égard de la rentabilité des investissements privés.

2.1.2.3. La déclaration d'intérêt européen se limite à affirmer de manière vague que le projet « doit produire des effets économiques directs dans la Communauté », sans spécifier le domaine ou le secteur d'activité.

2.2. Le Comité considère comme parfaitement légitime l'intérêt du Conseil à permettre le passage éventuel des réseaux transeuropéens dans des pays tiers. Le simple fait que l'on prévoit une augmentation du nombre d'États membres de la Communauté est une raison plus que suffisante pour justifier cette position.

2.3. Le Comité estime que la Commission devra tenir compte des incidences éventuelles qu'un projet donné pourrait avoir sur les États membres.

2.4. Tout en reconnaissant qu'il s'est écoulé relativement peu de temps depuis qu'est apparue la déclaration d'utilité européenne, il y a près de deux ans, on ne peut manquer de relever qu'elle n'a jusqu'à présent jamais été octroyée par la Commission. Il sera nécessaire de définir plus clairement les lignes directrices afin que les projets concernés puissent obtenir la déclaration d'intérêt européen.

2.5. La proposition de règlement du Conseil intervient à dessein après la présentation du Paquet Delors II.

2.5.1. Le Comité s'interroge quant au fait de savoir si la position du Conseil, réticent quant à d'éventuels soutiens financiers aux projets, ne serait pas aussi à l'origine du fait mentionné au point 2.4.

2.5.2. Le Comité estime que le Conseil devrait avoir une position plus positive en la matière en permettant une liaison plus étroite entre la déclaration d'intérêt européen et les soutiens financiers communautaires.

2.6. Le Comité estime que le projet de règlement ne précise pas suffisamment quel est le poids de la position des États membres dans la décision d'octroi d'une déclara-

tion d'intérêt européen par la Commission, notamment dans les cas où se manifeste une opposition claire d'un ou plusieurs États membres à un projet qui ne couvre pas leur territoire.

2.7. Pour que la déclaration d'intérêt européen soit octroyée, le Conseil exige des parties intéressées une grande quantité d'informations, certaines d'entre elles revêtant un caractère extrêmement confidentiel.

2.7.1. Le Comité souligne la nécessité de créer des conditions susceptibles de donner confiance aux investisseurs privés pour ce qui est du caractère strictement confidentiel que des cas comme celui-ci exigent.

3. Observations particulières

3.1. L'article 5 aborde le problème des délais dont dispose la Commission pour se prononcer sur les projets.

3.1.1. Le Comité estime que la Commission devrait octroyer la déclaration d'intérêt européen dans un délai de trois mois au lieu des six mois proposés, étant donné l'urgence que revêt pour chacun la concrétisation des réseaux transeuropéens.

3.1.2. Dans des circonstances très particulières, dûment justifiées, ce délai pourrait être de six mois; la Commission ne pourra jamais avoir la possibilité de donner sa réponse sans une quelconque limitation temporelle.

3.2. À l'article 8 du règlement relatif aux transports et à l'article 7 des autres règlements, la Commission s'engage à présenter au Parlement européen et au Conseil « un rapport évaluant l'efficacité de la procédure instituée ».

3.2.1. Le Comité ne peut manquer de déplorer qu'il n'ait pas été également prévu de transmettre ce rapport au Comité économique et social.

4. Conclusion finale

Le Comité est, en termes généraux, d'accord avec les propositions de règlement présentées.

Il estime toutefois essentiel que ses suggestions soient prises en considération dans le règlement.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant le déplacement des contrôles vers les frontières extérieures de la Communauté dans le domaine des transports par route et par voie navigable

(92/C 287/05)

Le 22 avril 1992, le Conseil a décidé, conformément à l'article 75 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et des communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 17 juin 1992 (Rapporteur: M. Whitworth).

Lors de sa 298^e session plénière, (séance du 1^{er} juillet 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Au titre du règlement (CEE) n° 4060/89, modifié par le règlement (CEE) n° 3356/91, les États membres sont déjà tenus d'effectuer à l'intérieur de leur territoire et de manière non discriminatoire — plutôt qu'à leurs frontières — une série de contrôles découlant des directives communautaires et des conventions internationales relatives aux prescriptions techniques et autres applicables aux véhicules routiers et aux bateaux navigant sur les voies navigables intérieures.

1.2. Ces règlements font partie du programme de la Commission pour l'établissement du marché intérieur dans le domaine des transports, avec un accent particulier sur la libre circulation des marchandises par delà les frontières et l'élimination de tout obstacle artificiel à cette circulation.

1.3. Dans ses avis des 1^{er} juin 1989 ⁽¹⁾ et 3 juillet 1991 ⁽²⁾, le Comité économique et social appuyait pleinement les propositions de la Commission relatives à ces deux règlements.

2. La proposition à l'examen

2.1. La proposition à l'examen vise à l'extension des principes ci-dessus aux véhicules routiers et aux bateaux navigant sur les voies navigables intérieures en provenance d'États tiers.

2.2. Elle dispose que ces véhicules et bateaux sont soumis aux contrôles prévus par les accords internationaux aux frontières extérieures de la Communauté par les autorités de l'État membre dont le territoire est le premier qu'ils traversent.

2.3. Par la suite, des contrôles peuvent également être effectués par les États membres dans le cadre des contrôles normaux des transports communautaires ou non communautaires sur l'ensemble de leurs territoires respectifs. Aucun contrôle ne doit toutefois être effectué aux frontières intérieures.

3. Observations générales

3.1. La proposition à l'examen se borne à étendre aux transports non communautaires les principes que le Comité a approuvés dans ses avis antérieurs. Aussi, le Comité appuie-t-il également le règlement supplémentaire que propose maintenant la Commission.

3.2. Dans la pratique, la responsabilité des contrôles lors de l'entrée sur le territoire communautaire incombe aux États membres dont l'une des frontières terrestres constitue une frontière extérieure de la Communauté ou possédant des ports où des véhicules routiers en provenance d'États tiers arrivent par bateau.

3.3. Il est à constater que si le règlement proposé est adopté dans le cadre d'un futur protocole annexé au traité Espace économique européen (EEE) — ce qui le rendrait partie intégrante de l'acquis communautaire —, la responsabilité des contrôles lors de l'entrée sur le territoire communautaire incombera aux États membres situés à la périphérie de l'EEE et qu'aucun contrôle ne sera plus effectué aux frontières intérieures entre l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les États membres de la CEE.

3.4. Les accords internationaux au titre desquels seraient effectués les contrôles en question pourraient notamment être des accords bilatéraux entre un État membre particulier et un État tiers. Les États situés aux frontières extérieures de la Communauté pourraient éprouver des difficultés à assurer des contrôles exigés par des accords bilatéraux auxquels ils ne seraient pas partie. La Commission devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour atténuer au maximum ces difficultés.

4. Observations particulières

4.1. L'article 1^{er} limite le champ du règlement aux transports par route et par voie navigable. Il ne s'appliquera pas aux navires caboteurs pénétrant dans les voies navigables communautaires depuis la mer. Ceux-

⁽¹⁾ JO n° C 194 du 31. 7. 1989, p. 24.

⁽²⁾ JO n° C 269 du 14. 10. 1991, p. 34.

ci sont soumis, le cas échéant, aux dispositions de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives au contrôle des navires par l'État du port, ainsi qu'à celles du mémorandum d'entente européen sur le contrôle des navires par l'État du port.

4.2. Étant donné que la définition de la frontière extérieure à l'article 2 inclut les ports, il est important que ceux-ci soient considérés comme tels uniquement

pour ce qui concerne les véhicules en provenance d'États tiers, mais en tant que frontières intérieures pour tous les autres véhicules.

4.3. L'article 6 prévoit que le règlement entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Le Comité estime que la Commission devrait s'assurer que les États membres concernés disposent le moment venu des ressources nécessaires pour effectuer de façon efficace les contrôles aux frontières extérieures prévus.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant pour la deuxième fois le règlement (CEE) n° 4028/86 relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures de la pêche et de l'aquaculture

(92/C 287/06)

Le 13 mai 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 juin 1992 (Rapporteur: M. Silva).

Lors de sa 298^e session plénière (séance du 1^{er} juillet 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de règlement (CEE) du Conseil à l'examen a pour objectif d'augmenter la dotation communautaire pour les cinq nouveaux Länder suite à la réunification allemande.

1.2. Il est proposé d'inclure ces cinq Länder dans l'annexe III du règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 3944/90, dès lors qu'en ce qui concerne le secteur de l'aquaculture ces régions réunissent les conditions pour bénéficier d'une aide plus importante de la Communauté.

1.3. La proposition de règlement à l'examen intègre également dans cette même annexe III, les régions de Ceuta et de Melilla, celles-ci réunissant les mêmes conditions pour bénéficier de ce taux de concours plus élevé, à l'instar de ce qui est déjà pratiqué en matière d'actions pour la restructuration, le renouvellement et la modernisation de la flotte de pêche.

2. Observations générales

2.1. Le Comité marque son accord avec la proposition de la Commission à l'examen.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur la proposition de directive du Conseil portant modification de la septième directive du Conseil du 21 décembre 1990 concernant les aides à la construction navale

(92/C 287/07)

Le 2 juin 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services a été chargée de préparer les travaux en la matière. Pendant le déroulement des travaux, M. Arena, conseiller, a été désigné rapporteur général par l'assemblée du Comité.

Au cours de sa 298^e session plénière (séance du 1^{er} juillet 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Le Comité exprime toute sa compréhension pour les problèmes posés par la réunification des deux Allemagne, notamment en ce qui concerne la construction navale, dont il reconnaît qu'elle constitue un facteur essentiel du développement de la région côtière du territoire de l'ancienne République démocratique allemande.

1.1. L'état de vétusté des chantiers navals de ces Länder requiert en effet de toute urgence une restructuration de grande ampleur nécessitant également d'importantes aides à la production.

1.2. Le Comité estime donc indispensable que la Communauté adopte des mesures d'aide aux investissements et d'aide au fonctionnement, comme il a été décidé pour les autres États membres, ainsi que des mesures sociales d'accompagnement en vue d'éviter des retombées trop lourdes pour la très nombreuse main-d'œuvre concernée qui doit également faire l'objet de mesures de recyclage.

2. Cela étant posé, le plan de restructuration et le montant de l'aide au fonctionnement proposés suscitent certaines réserves.

2.1. S'agissant du premier aspect et des chantiers navals (MTW, WW et PW) pour lesquels sont proposés de véritables projets de restructuration élaborés avec les acheteurs, le montant des investissements influera sur la capacité de production. Tel pourrait également être le cas pour les autres chantiers qui n'ont pas encore trouvé d'acheteur.

2.2. Ces différentes considérations amènent à douter sérieusement de la possibilité réelle d'atteindre l'objectif que la Commission s'est fixé quant à la réduction (-40 %) des capacités actuelles, qui sont de 545 000 tonnes. Compte tenu également des efforts déployés ces dernières années par les trois principales zones de production (Japon, CEE et Corée du Sud) en matière d'autolimitation de la production, afin d'accélérer le processus de rééquilibrage du marché de la construction navale, il conviendrait que les mesures prises en faveur de la réduction portent tant sur la capacité de production que sur les volumes annuels de production du secteur.

3. S'agissant des aides au fonctionnement, pour lesquelles est demandée une dérogation à la septième directive, il est essentiel que le montant de l'aide octroyée pour les contrats signés entre juillet 1990 et décembre 1993 n'ait aucune influence sur la concurrence intracommunautaire.

3.1. C'est d'autant plus important si l'on considère que depuis 1991 la demande mondiale de navires recommence à fléchir en raison de la détérioration du marché des frets. Il est donc hautement improbable que se réalisent pour les activités de construction les prévisions optimistes (+45 % pour la période 1990—1995) contenues dans le document de la Commission. Il serait également opportun, pour une meilleure évaluation de l'impact des mesures proposées, de ne parler que des types de navires plus complexes sur lesquels la production des chantiers navals de l'ancienne République démocratique allemande entend se concentrer et, plus particulièrement, de la part de marché relevant normalement de la compétence de la construction navale communautaire.

3.2. Cela étant dit, il est indéniable que des aides au fonctionnement aussi importantes, pour des contrats de l'ordre de 300 à 350 000 tonnes de jauge brute compensée (TJBC) par an, sur trois ans et demi, peuvent influencer sur la concurrence communautaire, dont la sauvegarde a été et reste l'un des pivots des directives, avec la réduction des capacités de production.

3.3. Le Comité est d'avis que cet aspect du problème doit être considéré à la lumière de la situation générale du secteur communautaire de la construction navale; cela signifie qu'il y a lieu d'atténuer les disparités criantes entre le niveau de l'aide accordée aux chantiers navals de l'ancienne RDA et celui de l'aide versée aux autres chantiers navals communautaires, en augmentant le plafond (9%) accordé à ces derniers pour 1992 dans le cadre de la septième directive.

3.4. Il faut s'assurer que les aides destinées aux chantiers navals de l'ancienne RDA ne soient pas dirigées d'une manière ou d'une autre vers les chantiers de l'ancienne Allemagne de l'ouest ou de tout autre pays.

Dans la mesure où les échanges sont nombreux entre les chantiers navals de l'Allemagne occidentale et de l'Allemagne orientale et leurs sous-traitants, il faudra s'assurer que ces échanges s'effectuent aux prix du marché car il n'est pas question que les aides prestées soient transférées aux chantiers navals de l'Allemagne de l'ouest. Il faudra dans ce contexte veiller à ce que l'aide de 36% ne soit pas accordée aux sous-traitants des chantiers navals de l'Allemagne de l'ouest.

4. Le Comité, tout en réaffirmant sa position extrêmement favorable au plan d'assainissement des chantiers navals concernés et en soutenant l'adoption de mesures adéquates et urgentes visant à prévenir des effets désastreux pour l'économie et l'emploi des Länder où ces chantiers sont situés, estime que l'octroi à l'ex-RDA d'une période transitoire doit aller de pair avec l'engagement de la Communauté à réexaminer la situa-

tion et les perspectives de relance de l'industrie de la construction navale communautaire dans son ensemble, et ce à la lumière :

- de la communication sur la politique industrielle [Doc. COM(90) 556 final.] le Comité a émis un avis ⁽¹⁾,
- de la communication de la Commission sur les nouveaux défis pour les industries maritimes [Doc. COM(91) 335 final.], sur laquelle le Comité s'est exprimé (doc. CES 639/92) le 25 mai dernier,
- des travaux en cours du Forum sur les industries maritimes, notamment en ce qui concerne l'approfondissement des problèmes de la construction navale communautaire.

Le Comité prend acte de la volonté exprimée par la Commission de procéder à ce réexamen dès le stade de la définition du plafond des aides pour 1993.

⁽¹⁾ JO n° C 40 du 17. 2. 1992.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur « L'adoption »

(92/C 287/08)

Le Comité économique et social a décidé le 23 avril 1991, conformément à l'article 20 quatrième alinéa de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur « L'adoption ».

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 18 juin 1992 (Rapporteur: M. Burnel).

Le Comité économique et social, au cours de sa 298^e session plénière, séance du 1^{er} juillet 1992, a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

DÉFINITION DE QUELQUES TERMES

Abandon: Acte judiciaire par lequel des parents biologiques (et le plus souvent la mère seule) renoncent aux liens de filiation qui les unissent à leur enfant, et à tous les droits et obligations qui en découlent.

Famille d'accueil: Famille ou personne agréée par l'autorité publique, pour assurer l'entretien et l'éducation d'un enfant mis sous la responsabilité de cette autorité au lieu et place de ses parents.

Adoption plénière: Acte judiciaire qui, au vu de l'abandon d'un enfant, substitue à sa filiation biologique une filiation adoptive qui confère aux parents adoptifs la plénitude des obligations et droits parentaux. Pareillement, l'enfant adopté a vis-à-vis de ses parents adoptifs les devoirs et droits liés à la filiation naturelle. Il perd tout lien juridique avec ses parents naturels.

Adoption simple: Disposition juridique applicable essentiellement aux situations intrafamiliales. Par exemple un oncle adopte son neveu sans que celui-ci perde sa filiation à sa famille naturelle. L'oncle assumera l'entretien et l'éducation de son neveu qui pourra porter le nom de son oncle, hériter de lui dans les conditions d'un enfant naturel. L'enfant gardera des relations avec sa famille d'origine.

Délai de rétractation: Période pendant laquelle des parents, et notamment une mère, peuvent revenir sur leur décision d'abandonner leur enfant.

Filiation biologique, ou filiation naturelle: Filiation établie par les liens de sang.

1. PROPOS LIMINAIRES

1.1. *Le Comité économique et social a pleinement compétence pour traiter de l'adoption*

1.1.1. Le Comité économique et social doit s'exprimer sur les problèmes de société. Au-delà de ses aspects juridiques, l'adoption, par ses contenus affectifs, psychologiques, moraux et éducatifs et par son impact sur l'opinion, s'inscrit parmi les problèmes de société.

1.1.2. Ce sont l'actualité d'un problème ou d'une situation et son acuité qui invitent, chaque fois, le Comité économique et social à user de son droit d'initiative. Ainsi en est-il aujourd'hui pour l'adoption, à cause notamment:

a) de l'attention de plus en plus forte portée à l'accueil et à la protection de l'enfant, et au respect de ses droits et de ses intérêts;

b) de l'accélération du rythme de l'échange des idées et des expériences en matière sociale, de vie familiale et d'éducation;

c) de l'ouverture des frontières à la libre circulation des personnes;

d) du développement des adoptions internationales.

En outre, il faut noter le développement des recherches et des études sur l'adoption, en faisant une mention spéciale des travaux de la conférence des juristes de droit privé qui s'est réunie à La Haye en 1990.

1.1.3. Certains pourront dire que le nombre des adoptions plénières prononcées chaque année à l'intérieur de la Communauté, — de l'ordre de 30 à 35 000 —, est arithmétiquement peu significatif si on le compare aux 3,4 millions de naissances enregistrées pendant la même période: rapport de 1 à 100. Pour répondre à ceux qui jugeraient que l'intérêt d'étudier l'adoption et de se prononcer à son sujet serait mince, on opposera deux arguments:

- a) les demandes d'adoption qui remplissent les conditions légales mais qui ne peuvent pas être satisfaites parce qu'il y a inadéquation avec les capacités de « l'offre » immédiate d'enfants adoptables, s'établissent dans la proportion d'au moins 4 à 1;
- b) et plus encore, lorsqu'est en cause le bonheur d'un enfant, — fût-il le seul —, et à plus forte raison si de nombreux enfants pouvaient être concernés chez nous et ailleurs par une adoption, la rigueur des chiffres n'est jamais une excuse pouvant justifier le silence ni l'inaction politique et sociale.

1.1.4. En se fondant sur les raisons exposées aux paragraphes 1.1.2 et 1.1.3, le Comité économique et social fera des suggestions au chapitre 2 du présent avis.

D'ores et déjà, le Comité économique et social émet trois vœux :

- que chacune des organisations présentes au Comité économique et social, et chacun de ses membres veillent à attirer, s'il en est besoin, l'attention des autorités publiques, des médias et de l'opinion de son pays sur l'importance humaine et sociale de l'adoption,
- que le Conseil européen des ministres de la famille puisse inscrire à son ordre du jour les problèmes de l'adoption afin d'échanger sur les situations et expériences nationales et mesurer concrètement les conséquences qui pourraient découler notamment de la libre circulation des personnes,
- que la Commission intègre l'adoption, chaque fois que cela sera nécessaire, à ses réflexions et décisions.

1.2. *L'adoption interpelle les consciences*

1.2.1. L'adoption est à l'origine d'interrogations fortes suscitant des réponses qui vont de la réprobation à l'admiration.

1.2.2. Ainsi en est-il :

- a) de l'idée que chacun se fait de l'intérêt d'un enfant;
- b) de l'abandon d'un enfant et de ses répercussions sur lui et sur ses parents biologiques et notamment sur sa mère;
- c) de l'attente anxieuse des candidats à l'adoption;
- d) de la capacité, qui ne paraît pas immédiatement évidente, qu'ont des parents adoptifs, de substituer une décision judiciaire aux liens du sang.

1.2.3. En toute hypothèse, chaque cas d'abandon et d'adoption est différent des autres. Aussi faut-il se garder de généraliser, en tenant pour une règle générale le cas particulier que l'on peut connaître ou que l'on vit soi-même.

1.2.4. L'abandon d'un enfant

Le terme « abandon » doit être compris, ici, dans son sens juridique en évitant de le charger d'un contenu de culpabilité morale.

Pour compréhensible que puisse être la révolte devant l'abandon d'un enfant, celle-ci n'autorise personne à

présumer la faute de ses parents et notamment de sa mère. S'il y a faute commise par des parents au regard du droit, il appartient aux tribunaux, et à eux seuls, de l'apprécier et non pas à l'opinion de condamner.

L'honnêteté commande de considérer objectivement les causes, (avec la volonté politique de les corriger), qui contraignent une mère à renoncer définitivement aux liens qui l'unissent naturellement à son enfant. C'est sous la contrainte d'une détresse matérielle et morale trop lourde à supporter — car elle est souvent seule — qu'il lui faut décider.

En remettant son enfant à l'autorité publique en vue de son adoption, ne veut-elle pas lui donner une sécurité et une chance qu'elle ne peut malheureusement elle-même garantir? La mère qui agit ainsi fait passer l'intérêt de son enfant avant sa propre paix psychologique et morale, tant il est vérifié que « l'abandon » d'un enfant laisse des traces souvent très profondes chez la mère qui y a été contrainte.

Le Comité économique et social en 1989 ⁽¹⁾ a mis en évidence les principales origines de la grande détresse psychologique et morale qui cumulées avec des situations socialement inadmissibles et humainement insupportables (absence de logement, de travail, de formation, de relations sociales ...) ou créées par elles aboutissent à la perte de l'autonomie, à la marginalisation et à l'exclusion. Une personne en situation de grande pauvreté sera très souvent incapable de faire valoir et d'exercer les droits reconnus dans nos sociétés et nos États, à tout être humain, selon la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle ne pourra pas accéder aux droits sociaux ni à la protection sociale et sanitaire élémentaires. Néanmoins, une distinction doit être opérée, d'une part, entre des situations permanentes qui mettent en péril d'une façon durable l'avenir d'un enfant et, d'autre part, des situations qui, à terme rapproché, pourraient être corrigées. Dans l'un et l'autre cas, les solutions ne seront pas les mêmes. Seule l'incapacité manifeste et durable des parents d'élever normalement leur enfant pourra conduire à constater juridiquement son abandon. Cette disposition qui n'est pas toujours d'appréciation facile, est retenue par la plupart des législations.

1.2.5. Le désir d'enfant

Il est humainement compréhensible qu'un couple ou qu'une personne seule veuille avoir un enfant.

- a) Il arrive que des couples féconds soient contraints de renoncer à mettre au monde un premier enfant (ou un autre) parce qu'ils ne réunissent pas les conditions matérielles et psychologiques nécessaires à son accueil, à son entretien et à son éducation. Dans son étude sur la situation démographique ⁽²⁾, le Comité économique et social a souligné certaines des causes et conséquences de cette situation qui sont difficiles à hiérarchiser parce qu'elles sont souvent cumulées. C'est ainsi qu'il a rappelé l'importance, d'une part, de l'éducation aux responsabilités parentales, de la politique familiale (notamment en matière d'accueil

⁽¹⁾ La pauvreté (n° du catalogue: CES-89-013).

⁽²⁾ Situation démographique en Europe.

de l'enfant, de logement et de compensation des charges familiales) et, d'autre part, le poids très fort du chômage. L'incertitude devant l'avenir est un frein pour de nombreux couples conscients de la responsabilité immédiate et à terme que représente pour eux la mise au monde d'un enfant.

b) C'est évidemment la situation spécifique des couples stériles qu'il faut ici évoquer :

- On doit observer que la stérilité est statistiquement identique chez les femmes, chez les hommes et dans les couples : aux environs de 3%.
- Pour autant, personne ne peut exiger le droit d'avoir un enfant ⁽¹⁾.

1.3. Donner un enfant à un couple ou donner une famille à un enfant?

1.3.1. Là où elle était possible, l'adoption a rempli historiquement un certain nombre de fonctions sociales, telles que la transmission du patrimoine en l'absence d'héritier, le relais des coutumes du groupe familial, le renforcement des alliances entre les groupes sociaux et l'accroissement de la puissance du clan ou de la tribu. Compte tenu notamment de la mortalité infantile qui a longtemps induit une certaine perception éphémère de l'enfant et de l'enfance, la parenté a d'abord été considérée comme un fait social indépendant de la filiation biologique.

1.3.2. À Rome, l'adoption était un mode d'intégration aussi naturel que la naissance. Le « pater familias » décidait du lien de parenté, soit par l'acceptation ou le refus de l'enfant de sa femme, soit par l'adoption. Alors réservée à « l'élite », l'adoption remplissait des fonctions religieuses (quand le père n'avait pas d'enfant pour assurer le culte des ancêtres), des fonctions de transmission patrimoniale (nom et héritage) et des fonctions de promotion sociale en élevant l'adopté au rang de citoyen et en faisant du plébéien un patricien. (Le plus illustre exemple fut l'adoption d'Octave, le futur Auguste, par Jules César).

1.3.3. On se limitera à une évocation historique très sommaire sans retracer l'évolution de l'adoption, dans les faits, les coutumes et le droit, pour chacun des pays de la Communauté, d'autant que de l'un à l'autre les similitudes sont fortes. L'impact des églises, notamment, par la création d'œuvres d'accueil des enfants abandonnés, et l'effet des diverses écoles de pensée sont à souligner. Les unes et les autres ont contribué historiquement à valoriser le rôle des familles, la place

de l'enfant dans la société et ses droits maintenant reconnus ⁽²⁾.

1.3.4. Progressivement, les législations ont donc mis en évidence l'intérêt de l'enfant :

- a) au plan général, par des législations appropriées : droit de la famille dans lequel s'inscrit le droit de l'enfant, et prise en compte des réalités familiales par les législations sociales, économiques, culturelles,...
- b) et en matière de garde et d'adoption des enfants : législation, procédures et moyens spécifiques.

1.3.5. C'est au début du XX^e siècle qu'est apparue, en droit, la notion « d'intérêt de l'enfant » ⁽³⁾. Elle allait notamment révéler une orientation nouvelle vis-à-vis de l'adoption (attitudes et législations).

Il est maintenant incontestable qu'en tant que décision judiciaire l'adoption consacre le don généreux d'une famille à un enfant. Elle est, par sa nature et ses conséquences, un engagement profondément différent d'une démarche de pitié exercée envers un enfant en état de détresse.

1.4. L'intérêt de l'enfant

1.4.1. Les progrès de la biologie et de la médecine permettent aux couples et aux femmes de maîtriser leur fécondité. On est à l'ère de « l'enfant choisi ». Par ailleurs, le développement de l'éducation et de l'information des parents a renouvelé les attitudes individuelles et collectives relatives à l'accueil familial de l'enfant, ce qui n'exclut pas difficultés et erreurs.

L'idée d'un « droit de l'enfant » fondé sur son intérêt a normalement fait son chemin et une « Convention internationale des droits de l'enfant » a été adoptée. Nombreux sont les États qui l'ont déjà ratifiée.

1.4.2. Sans traiter complètement le sujet, on rappellera brièvement quelques-uns des intérêts et droits essentiels de l'enfant (en s'inspirant notamment de la Convention internationale des droits de l'enfant, elle-même dérivée des principes humanistes qui sont le fondement de la Déclaration universelle des droits de l'homme) :

- a) un enfant est une personne qui doit être respectée comme telle. Un enfant a droit à l'enfance, période essentielle de découvertes, de formation et d'initiation à la vie individuelle et sociale;
- b) un enfant a droit d'avoir une vraie famille qui le reconnaisse comme étant son enfant et que lui-même reconnaît comme étant sa famille;

⁽¹⁾ Nombreux sont les juristes qui rappellent qu'il est dans la nature et l'objet du droit de contribuer à maîtriser les excès qui iraient à l'encontre des principes humanistes fondamentaux. (« L'envie ne crée pas le droit », Catherine Labrusse).

⁽²⁾ Convention internationale des droits de l'enfant.

⁽³⁾ Titre d'un ouvrage (paru en 1900) du juriste français Leroy.

- c) un enfant a droit au respect et à la protection que motivent sa vulnérabilité, l'espoir et les potentiels qu'il incarne.

Autant de principes forts qui doivent éclairer chacune des étapes de l'adoption.

1.4.3. Il arrive que l'on veuille établir des priorités ou trouver des contradictions entre l'intérêt de l'enfant à adopter et celui des candidats à l'adoption. C'est un débat inutile et de surcroît pervers. L'enfant heureux est l'enfant désiré et accepté, qu'il s'agisse d'un enfant biologique ou d'un enfant adopté.

Les candidats à l'adoption manifestent un désir très fort d'enfant. Ils vont ouvrir l'intimité de leur couple à un enfant qui leur est parfois très différent, par la race, la culture et son histoire qu'ils ignorent le plus souvent. Ce serait faire injure aux parents adoptifs que de soupçonner leur démarche généreuse d'être entachée d'un calcul égoïste. L'adoption met bien en lumière que des liens de sang ne sont pas seuls capables d'établir des relations d'amour maternel, paternel et filial.

1.4.4. L'intérêt de l'enfant exige:

- a) au moment de son abandon, que ses parents, et notamment sa mère, soient psychologiquement et socialement accompagnés afin d'apprécier, autant qu'ils en sont capables, l'importance de leur décision. La possibilité de rétractation permet à la mère de confirmer ou d'infirmer une décision qui aurait pu être prise sous le coup de l'émotion ou d'une peur panique;
- b) avant son adoption, que sa garde soit organisée dans un cadre adapté et sous des conditions facilitant et préparant son adoption. Pendant cette période, la protection des intérêts de l'enfant et de ses droits sont déferés à l'autorité publique qui assure la plénitude de la responsabilité de son entretien et de son éducation. Les premières années de l'enfance exercent un impact très fort, parfois déterminant, sur l'ensemble de la vie adolescente et adulte d'où l'importance du suivi attentif de l'enfant;
- c) pendant l'élaboration administrative et judiciaire de l'adoption, que les procédures soient organisées sous des conditions permettant aux candidats d'apprécier la gravité de leur démarche et aux pouvoirs publics, gardiens de l'intérêt de l'enfant, de s'assurer que cet intérêt sera pleinement garanti par l'adoption.

1.4.5. Le cas particulier de l'adoption d'enfants étrangers n'est pas un phénomène nouveau. Il tend à s'amplifier.

Il met en évidence — et c'est un aspect positif — la capacité pour des femmes et des hommes d'aller au-delà de différences raciales et culturelles parfois profondes.

Il est de la responsabilité des États d'être très fermes sur les règles en matière d'adoption internationale pour que soient respectés les droits de la personne (parents et enfants), ce qui condamne notamment toute « vente » réelle ou déguisée et tout vol d'enfant, et toute pression exercée sur des parents biologiques, en état de détresse, pour les pousser à abandonner leur enfant.

Les parents adoptifs doivent être bien informés et effectivement protégés dans leurs droits parentaux. Ainsi en est-il ici de l'intérêt de l'enfant lié à la propre sécurité de ses parents vis-à-vis de leur maternité et paternité adoptives.

1.4.6. L'accès à ses origines est souvent évoqué comme un élément de l'intérêt de l'enfant et de l'adulte adoptés.

1.4.6.1. Des jeunes et des adultes adoptés veulent percer le mystère de leur abandon, comme si sa révélation pouvait exorciser chez eux l'origine tourmentée de leur histoire. Tout homme a besoin d'un ancrage en un temps et à un lieu. Connaître ses origines n'est pas nécessairement connaître l'identité de ses parents naturels.

1.4.6.2. À simple titre d'exemple, faut-il rappeler qu'une enquête, faite en France, a conclu que 85% des personnes qui avaient manifesté le désir d'accéder à leurs origines renonceraient à la révélation de l'identité de leurs parents naturels. Il est possible que ces personnes, maintenant adoptées, aient été habitées par la crainte de devoir juger les parents qui les avaient abandonnés. La connaissance ne procure pas nécessairement la paix du cœur et de l'esprit. Il est difficile de prévoir les réactions résultant d'un face à face de l'enfant abandonné avec ses parents naturels et réciproquement. Il faut par ailleurs noter que si la mère peut être mieux identifiée, le père pourra l'être généralement plus difficilement. Il serait très injuste que la mère subisse seule les conséquences de l'abandon d'un enfant qui est celui d'un couple.

1.4.6.3. En matière d'accès aux origines, on sait qu'il n'est pas aisé d'établir une règle générale à partir de cas nécessairement individuels dans lesquels se rassemblent, ou se heurtent les différences et les contradictions, l'espoir et la crainte. Si des solutions sont à trouver, elles devront être entourées de précautions pour garantir l'intérêt légitime de toutes les personnes en cause (l'enfant abandonné, les parents naturels et les parents adoptifs).

2. SEIZE RECOMMANDATIONS

A) À propos de la philosophie générale de l'adoption

2.1. L'intérêt de l'enfant doit toujours rester le fondement des législations, procédures et moyens relatifs à l'adoption. C'est la philosophie qui inspire l'attitude de chacun des États de la Communauté.

B) À propos de l'abandon d'enfant

2.2. Les situations qui conduisent des parents (et souvent des mères seules devant leur détresse), à envisager d'abandonner un enfant doivent être traitées au plus près des réalités: éducation, logement, formation et emploi, aides sociales, accès à l'information sur la contraception et à ses moyens, etc. pour rechercher à prévenir des causes aux conséquences toujours très lourdes.

2.3. Au moment de l'abandon de leur enfant, ses parents et notamment sa mère devront bénéficier, des aides psychologiques nécessaires à l'élaboration de leur décision et d'aides morales, sociales et financières adaptées à la solution qui sera prise. L'accompagnement psychologique de la mère devra être maintenu dans le temps.

2.3.1. Le délai de rétractation durant lequel la décision d'abandon peut être remise en cause doit être bref et, entièrement utilisé dans l'intérêt de l'enfant. Un enfant ne devra jamais être adopté avant l'expiration du délai de rétractation. Pendant ce temps, les parents doivent être aidés à prendre conscience du caractère irréversible de leur décision.

2.4. L'enfant abandonné est confié à la tutelle des autorités publiques qui exercent vis-à-vis de lui la plénitude des responsabilités de son entretien, de son éducation et de sa protection.

2.4.1. Concrètement, l'enfant abandonné est placé soit dans une famille d'accueil, qui ne sera pas nécessairement sa future famille adoptive, soit dans un établissement spécialisé.

2.4.2. La solution choisie devra tenir compte des caractéristiques de l'enfant. Le choix initial devra pouvoir évoluer selon l'âge et les besoins de l'enfant. Le cas des enfants handicapés sera l'objet d'un traitement spécifique. Un enfant ayant besoin de sécurité pour son équilibre et son développement, les changements d'établissement ou de famille d'accueil, doivent être exclusivement guidés par son intérêt. Les autorités publiques, responsables de l'enfant abandonné, ont la charge d'agréer et de contrôler les différents modes de garde, par référence à l'intérêt de l'enfant.

2.5. Cette période de garde qu'il faut souhaiter la plus brève possible doit être mise à profit pour préparer l'adoption de l'enfant, sachant d'une part qu'un enfant doit pouvoir vivre dans une famille qu'il reconnaît comme étant « la sienne » et d'autre part que les candidats à l'adoption désirent le plus souvent accueillir un enfant très jeune afin de faciliter son insertion familiale.

C) À propos des procédures d'adoption

2.6. Ces procédures doivent être rigoureuses sans être inutilement tatillonnes.

Dans la perspective de la libre circulation des personnes, il est souhaitable que les normes qui inspirent chaque législation nationale soient l'objet d'une concertation entre États. Des distorsions importantes pourraient être préjudiciables à l'intérêt des enfants et de leurs parents adoptifs et naturels. S'agissant du statut personnel des personnes (filiation), la responsabilité et l'autorité des États doivent être pleinement préservées.

2.6.1. Souvent, les candidats à l'adoption sont anxieux. L'abus des démarches auxquelles on les soumet parfois, sans suffisamment leur en expliquer le sens et l'utilité, peut contredire le respect dont leur personne et leur projet doivent être entourés. Les candidats à l'adoption doivent être aidés dans la réalisation de leur projet alors qu'ils ont parfois l'impression d'être seulement « jugés ». Le rôle des associations familiales et de parents adoptifs est important pour la défense de leurs droits et pour leur accompagnement.

2.6.2. Il est donc très souhaitable que la période d'instruction des candidatures à l'adoption se limite aux seuls examens et enquêtes indispensables, menés rapidement sans nuire pour autant à leur qualité. Pour ce faire, l'action des différents services doit être coordonnée. Ces services doivent être dotés d'un personnel formé et en nombre suffisant. Eu égard au nombre relativement faible des adoptions, des améliorations de la procédure pourraient ici ou là être obtenues sans un effort difficile à supporter.

2.7. Les candidats à l'adoption devront pouvoir faire appel des décisions administratives et judiciaires qui les concernent accompagnés de l'assistance de leur choix. S'ils sont en âge de s'exprimer les enfants doivent être entendus dans des conditions adaptées.

D) À propos de l'exercice de l'adoption

2.8. Il est normal que les pouvoirs publics s'assurent que tous les parents exercent leurs responsabilités dans l'intérêt de leurs enfants. Cette observation vaut, du reste, pour tous les enfants, et tous les parents, qu'ils soient naturels ou adoptifs.

2.9. Il est de l'intérêt des enfants adoptés et des parents adoptifs que les jugements d'adoption plénière ne puissent pas être remis en cause.

2.10. Si des actions judiciaires venaient à être engagées postérieurement à une adoption, et à son propos, elles devront être entourées d'un maximum de précautions, dans l'intérêt de l'enfant dont il faut respecter l'intimité et la fragilité, et dans le respect de ses parents adoptifs.

2.10.1. Cette observation constitue aussi une recommandation déontologique pour les médias.

2.11. Les associations familiales et de parents adoptifs doivent être encouragées et aidées dans leurs actions de solidarité à l'égard des familles adoptives. Les associations de parents adoptifs ont très largement contribué à mettre en évidence la priorité de l'intérêt de l'enfant.

E) À propos des adoptions internationales

2.12. Sur la base d'études menées en commun avec les États, les Institutions européennes devront inciter chacun d'eux à régler, par des conventions intra et extracommunautaires, les conditions sous lesquelles les adoptions internationales devront être organisées dès lors qu'elles mettent en cause leurs ressortissants en tant que parents ou en tant qu'enfants. Ces mesures sont d'autant plus nécessaires en situation de libre circulation des personnes.

2.13. Chaque État devrait être incité à avoir des services spécialisés pour informer les candidats à l'adoption d'enfants étrangers et les accompagner dans leurs démarches. Ainsi seraient évités d'éventuels problèmes juridiques ultérieurs, difficiles à résoudre, et qui risquent d'induire de lourdes conséquences morales et psychologiques, voire politiques.

2.14. Les associations et personnes intermédiaires, qui se proposent de traiter les problèmes relatifs à l'adoption d'enfants étrangers, devraient obligatoirement avoir la garantie de l'État dont ils sont eux-mêmes ressortissants et de l'État où ils agissent et être contrôlés.

F) À propos de l'accès aux origines

2.15. Pour compréhensible qu'il soit le désir qu'une personne adoptée a d'accéder à ses origines doit être entouré de précautions pour ne pas nuire immédiatement ou à terme à l'une ou l'autre des personnes en cause: les parents, (et notamment la mère), qui ont abandonné l'enfant, l'enfant qui peut mal apprécier immédiatement les conséquences notamment psychologiques qu'il devra ensuite assumer, et les parents adoptifs. Aussi peut-on suggérer de déférer à un arbitre, dont la neutralité et la compétence seraient reconnues, la mission d'éclairer le demandeur sur les difficultés et conséquences de sa démarche et s'assurer du caractère raisonnable de l'objectif qu'il poursuit. S'agissant d'un avis, son contenu doit pouvoir être déféré devant une juridiction d'appel.

2.15.1. Autant si l'accès à l'origine ethnique ou géographique ne fait guère problème, la connaissance de l'identité des parents naturels doit être l'objet d'analyses personnalisées préalables très sérieuses.

G) À propos du parrainage en tant qu'alternative à l'adoption

2.16. Les enfants privés de parents sont nombreux. Certains de ces enfants sont juridiquement abandonnés mais ils ne seront pas adoptés. D'autres, sans être abandonnés en droit, le sont pratiquement dans les faits, faute de relations suivies avec leur famille d'origine. Tous ces enfants sont souvent confiés à des établissements. Ils risquent alors d'entrer dans l'âge adulte sans n'avoir jamais connu la chaleur d'une vraie famille.

2.16.1. Pour ces enfants, il conviendrait de développer des formules de « parrainage ». Le parrainage ne crée pas de liens de filiation. Il permet d'établir des conditions affectives et de solidarité entre le parrain, (qui est souvent une famille ayant elle-même des enfants), et le filleul. Chaque État devrait être alors invité à encourager le parrainage et à traiter les problèmes qui peuvent naître de son fonctionnement, par exemple en matière de responsabilité civile du parrain.

3. Conclusion

Le concept d'adoption est indissociablement lié au concept de famille: « la famille, c'est la filiation acceptée et assumée et, en tous les sens du terme, cultivée ». La filiation est un élément important des droits civils puisqu'elle fixe le statut de la personne, ses devoirs et ses droits. Elle s'inscrit dans le droit de la famille.

Un enfant n'est pas responsable du statut de ses parents ni de leurs attitudes et échecs: il ne devrait jamais en être la victime.

Le premier intérêt d'un enfant, et en conséquence son premier droit, sont de pouvoir vivre dans une famille où il sera heureux parce qu'il y est, par elle aimé, et qu'il peut aimer dans la sécurité. Est-il alors nécessaire de se livrer à l'examen et au débat hasardeux sur la part ou la priorité des seuls liens du sang dans cet amour?

ANNEXE

COMPARAISON DES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES SUR L'ADOPTION

Afin d'essayer de rendre compte de la diversité et complémentarité des législations relatives à l'adoption dans les différents pays d'Europe, un questionnaire portant sur les modalités de leur mise en œuvre a été adressé aux membres du groupe d'étude « Adoption » de la section des affaires sociales familiales, de l'éducation et de la culture.

On trouvera ci-après une synthèse des réponses adressées au rapporteur.

Question n° 1: *Quelles sont les différentes formes d'adoption ?*

L'adoption plénière (légitimation adoptive en Italie) existe dans l'ensemble des pays. Elle intéresse uniquement les enfants mineurs. En Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Irlande, l'adoption ne peut pas prendre d'autre forme. Dans les autres pays, l'adoption peut également intéresser les majeurs.

Question n° 2: *Y a-t-il une limite d'âge pour les enfants adoptifs ? Si oui, laquelle ?*

Dans l'ensemble des pays, l'adoption plénière comporte une limite d'âge maximum : 18 ans en Belgique, en Irlande et en Grande-Bretagne, 16 ans au Luxembourg, 15 ans en France, 14 ans en Italie, en Espagne et au Portugal ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'adoption plénière ne peut intervenir avant l'âge minimal de trois mois au Luxembourg et en France, huit semaines en Allemagne, six semaines en Irlande.

Question n° 3: *Y a-t-il des conditions d'âge imposées aux adoptants ? Âge minimal/maximal ? Différence d'âge avec l'adopté ?*

Sauf au Portugal où l'adoptant doit avoir moins de soixante ans, dans les autres pays aucun âge maximal n'est fixé légalement, ce point faisant néanmoins l'objet d'une appréciation au regard de l'intérêt de l'adopté.

En revanche un âge minimal des adoptants existe dans l'ensemble des pays. Il est de 25 ans en Belgique, en Allemagne (21 ans pour l'autre conjoint), au Portugal et au Luxembourg, de 30 ans en France, en Espagne, et en Irlande (25 ans pour les couples mariés depuis 3 ans), de 21 ans en Grande-Bretagne. Cette limite d'âge peut être abaissée lorsqu'il y a adoption de l'enfant d'un conjoint (21 ans en Irlande et en Grande-Bretagne).

Par ailleurs, une différence d'âge minimal de 15 ans entre l'adoptant et l'adopté est requise en France, en Belgique, au Luxembourg, elle est de 16 ans en Espagne. Cette exigence n'existe pas en Irlande et en Grande-Bretagne. En Italie, l'âge de l'adoptant ne doit pas dépasser de plus de 40 ans l'âge de l'adopté. Aux Pays-Bas, l'adoptant doit avoir au moins 18 ans et au plus 50 ans de plus que l'adopté.

Question n° 4: *L'adoption est-elle possible par des couples non mariés ? Des personnes seules ?*

Dans l'ensemble des pays l'adoption par des couples non mariés n'est pas autorisée. Elle demeure possible pour des personnes seules sauf en Italie.

Question n° 5: *L'adoption de non-nationaux est-elle possible ?*

Cette possibilité existe dans l'ensemble des pays. Aux Pays-Bas, il faut que l'enfant ait résidé au préalable pendant un an dans la famille adoptante.

Question n° 6: *Quelles sont les conditions pour l'adoption d'un enfant venant d'un pays tiers ?*

Les conditions de l'adoption internationale sont régies selon les cas par les lois nationales de l'adopté ou de l'adoptant et s'apparentent par cet aspect aux conditions d'adoption des nationaux.

Question n° 7: *Est-ce que l'enfant adoptif a le droit de connaître l'identité de ses parents ?*

L'accès aux origines par l'acte de naissance est possible en Grande-Bretagne, en Belgique et au Portugal dans certains cas. Dans les autres pays, les enfants adoptés n'ont pas systématiquement la possibilité de connaître l'identité de leurs parents biologiques. Aux Pays-Bas, cette question est actuellement à l'étude.

Question n° 8: *Est-ce que des frères et sœurs biologiques doivent être adoptés par la même famille ?*

Dans l'ensemble des pays sauf en Italie, aucune obligation n'existe dans ce domaine. Toutefois, la non-séparation des fratries est recherchée dans la mesure du possible dans l'intérêt des adoptés.

Question n° 9: *Les enfants adoptifs ont-ils les mêmes droits que les enfants biologiques ?*

Dans l'ensemble des pays les droits des enfants adoptifs sont identiques à ceux des enfants biologiques. Quelques restrictions existent dans le cas d'adoption simple ou d'adoption de l'enfant d'un conjoint (Luxembourg, France, Belgique, Allemagne) et pour la transmission des titres nobiliaires ou honorifiques (Grande-Bretagne).

Question n° 10: *Est-ce que les pères et mères biologiques conservent des droits sur leurs enfants ?*

En général, les parents biologiques ne conservent pas de droits sur l'enfant adopté, sauf lorsqu'il s'agit d'adoption simple dans les pays où cette forme d'adoption existe. Ils concernent alors le droit de visite (Belgique), l'obligation alimentaire (Belgique, Luxembourg, France) et dans certaines conditions le droit successoral (Belgique, Luxembourg, France).

Question n° 11: *L'enfant adopté doit-il consentir à son adoption ? Si oui, à partir de quel âge ?*

Dans la plupart des pays le consentement de l'adopté doit être recueilli au-delà d'un certain âge (13 ans en France, 14 ans en Allemagne et au Portugal, 15 ans en Belgique et au Luxembourg, 12 ans aux Pays-Bas). En Grande-Bretagne et en Irlande, il n'existe aucune exigence légale mais la consultation est possible, c'est également le cas en Italie lorsque l'enfant a entre 12 et 14 ans.

⁽¹⁾ En dérogation au principe général la loi portugaise admet, dans des circonstances particulières déterminées par la loi, l'adoption plénière de mineurs de moins de 18 ans (Voir n° 2 de l'article 1980 du code civil).

Question n° 12: *Existe-t-il une période de « stage » pour une adoption?*

Cette période existe dans l'ensemble des pays, sauf au Luxembourg. Elle est de d'un an aux Pays-Bas, de six mois en France et de trois mois en Belgique, en Allemagne sa durée est fixée par le juge.

Question n° 13: *Les parents adoptifs bénéficient-ils d'un congé d'accueil au moment de l'adoption?*

Ce droit existe en France, en Italie, au Luxembourg et au Portugal.

Question n° 14: *Quelles sont les autorités responsables pour l'adoption (judiciaire/administrative, spécialisées ou non)?*

Plusieurs types d'autorités (l'office de la jeunesse fédéral et des Länder en Allemagne) interviennent dans le processus d'adoption qui revêt néanmoins dans l'ensemble des pays considérés un caractère judiciaire (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Italie, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Portugal). Les autorités locales interviennent également (Grande-Bretagne, France, Italie) mais aussi des agences spécialisées (Irlande, Grande-Bretagne).

Question n° 15: *L'adoption par un membre de la famille élargie est-elle possible?*

L'adoption par un membre de la famille élargie est possible dans l'ensemble des pays sauf en Italie. En Belgique, la jurisprudence émet cependant des réserves quant à l'adoption par les grands-parents qui demeure interdite aux Pays-Bas. En France, ce type d'adoption concerne surtout l'adoption simple.

Question n° 16: *L'adoption par le conjoint d'un auteur de l'enfant est-elle autorisée? Si oui, sous quelle forme (simple/plénière) et sous quelles conditions?*

Cette possibilité existe dans l'ensemble des pays. Toutefois, quelques conditions dérogatoires à la règle générale sont prévues dans certains pays: maintien de la filiation d'origine en France, assouplissement des conditions d'âge en Belgique et au Luxembourg.

Question n° 17: *Le père et la mère d'origine doivent-ils consentir à l'adoption de leur enfant (problèmes du père d'origine non marié, du parent divorcé non gardien)?*

Dans l'ensemble des pays le consentement à l'adoption des parents est nécessaire tant que la législation leur reconnaît des droits sur l'enfant. En Italie, il n'est pas nécessaire si la réalité de l'abandon subsiste. Aux Pays-Bas, le consentement des parents n'est pas nécessaire, sauf dans le cas d'adoption par un beau-père ou une belle-mère, en revanche ils peuvent s'opposer une fois à l'adoption, à la deuxième requête le juge peut passer outre.

Question n° 18: *Quelles sont les mesures légales de suivi de la situation des mineurs placés en institution et éventuellement abandonnés de fait par leurs parents?*

En Belgique, au Luxembourg, en Italie et en France, les services administratifs chargés de l'enfance assurent le suivi des situations individuelles et prennent l'initiative si nécessaire de faire constater l'abandon ouvrant la voie à une adoption éventuelle.

Question n° 19: *Les candidats à l'adoption sont-ils soumis à l'obligation légale d'un agrément? Si oui, dans quelles hypothèses et à quelles conditions? Par quelle autorité cet agrément est-il octroyé?*

Une procédure d'agrément destinée à apprécier les aptitudes des futurs adoptants existe en France (par les autorités locales), en Irlande et en Grande-Bretagne (par les agences d'adoption), aux Pays-Bas (par le conseil pour la protection de l'enfance) et au Portugal. Cette obligation n'existe ni en Belgique ni au Luxembourg.

Question n° 20: *Quels intermédiaires d'adoption peuvent légalement agir dans votre pays? Quelles sont leurs obligations à l'égard des auteurs d'origine de l'enfant? Des candidats adoptants?*

Dans l'ensemble des pays seules les autorités publiques compétentes ou les organismes privés (œuvres d'adoption en France, agences d'adoption en Grande-Bretagne et Irlande, caritas et assistance sociale aux travailleurs en Allemagne) agréés peuvent intervenir dans l'adoption. Leur rôle consiste principalement à informer et à garantir les droits tant des adoptés que des adoptants.

Question n° 21: *Les pères et mères d'origine se voient-ils imposer légalement un délai de réflexion obligatoire à dater de la naissance de l'enfant avant de pouvoir consentir valablement à l'adoption?*

Dans l'ensemble des pays sauf en Italie et aux Pays-Bas, un délai est prévu, sa durée est variable: elle est de trois mois en France et au Luxembourg, de deux mois en Belgique et de six semaines en Irlande et en Grande-Bretagne. Aux Pays-Bas, dans la « pratique » un délai de trois mois est retenu.

Question n° 22: *Le consentement à l'adoption des pères et mères d'origine est-il irrévocable? Si oui dans quel délai et quel est l'effet juridique de sa révocation?*

Le consentement à l'adoption est révocable dans l'ensemble des pays sous réserve de certains délais: jusqu'au jugement d'adoption en Belgique et en Grande-Bretagne, pendant au moins trois mois et au-delà jusqu'au placement en vue d'adoption en France, pendant trois mois au Luxembourg et pendant six mois en Irlande.

Question n° 23: *Le consentement des pères et mères d'origine peut-il être donné sans que ceux-ci connaissent l'identité des candidats adoptants (consentement incognito) ou sans que ceux-ci aient déjà été désignés (consentement en blanc)?*

Sauf en Italie où ce consentement n'est pas prévu, en général les parents donnent leur consentement à l'adoption sans que les adoptants aient été désignés. C'est particulièrement le cas lorsqu'il y a accouchement anonyme (Luxembourg, France).

Question n° 24: *À quelles conditions peut-on se passer du consentement des pères et mères d'origine? Sous quelles formes?*

Sauf en Italie où ce consentement n'est pas nécessaire, dans l'ensemble des autres pays, il peut être passé outre si les parents sont dans l'impossibilité matérielle, morale ou légale de donner leur consentement. Le refus abusif, le désintérêt manifeste, les risques pour la santé de l'enfant sont également des motifs valables pour se passer du consentement. L'intervention d'un tribunal est alors parfois nécessaire: France, Luxembourg, Belgique, Irlande (cour suprême). Au Portugal, le tribunal peut se dispenser du consentement des parents, si mentalement ou moralement ils ne sont pas en mesure de le donner.

Question n° 25: *La famille d'origine de l'adopté peut-elle bénéficier, fût-ce à titre exceptionnel, d'un droit de visite à l'égard de l'adopté après l'adoption?*

Ce droit existe en Belgique et au Luxembourg dans le cadre d'une adoption simple ainsi qu'en Grande-Bretagne pour les adoptions plénières et aux Pays-Bas pour les adoptions par un beau-parent. Il n'existe ni en Italie ni en France ni en Irlande ni au Luxembourg pour les adoptions plénières et en Belgique il n'a dans ce cas qu'une existence jurisprudentielle. En Espagne, la loi interdit aux père et mère par le sang d'entrer en relation avec leurs enfants mineurs adoptés de façon plénière.

Question n° 26: *Quelles sont les solutions légalement envisageables en cas d'échec d'une adoption?*

Dans les pays où l'adoption simple existe, celle-ci peut être révoquée en cas d'échec et suivie éventuellement d'une autre adoption (Allemagne, Belgique, France et Luxembourg).

En revanche, l'adoption plénière est en principe irrévocable et aucune solution légale n'existe en cas d'échec en France, Belgique, Irlande et Italie, si ce n'est le placement de l'enfant dans un service d'accueil. Toutefois, dans ce cas en Grande-Bretagne, l'enfant peut faire l'objet éventuellement d'une seconde adoption. En Allemagne, l'adoption plénière peut être révoquée pour des motifs graves et dans l'intérêt de l'enfant, elle doit alors déboucher sur une nouvelle adoption. En Espagne, il peut être mis fin judiciairement à l'adoption dans un délai de deux ans et sous certaines conditions, à la demande de l'adopté ou de ses parents, jamais à l'initiative de l'adoptant. Aux Pays-Bas, l'adoption peut-être révoquée à la demande de l'enfant adopté au plus tôt dans un délai de deux ans après sa majorité et au plus tard, trois années après.

Comme la lecture de cette synthèse permet de le constater, de nombreuses convergences existent entre les législations des différents pays, le seul point de divergence important concerne l'existence ou non d'une forme d'adoption simple.

Il ressort de ce survol rapide des législations que plusieurs points pourraient être approfondis. Sans revêtir un caractère limitatif, ils pourraient s'articuler, dans le cadre du respect du droit de l'enfant, autour des garanties apportées aux enfants adoptables, à savoir:

- le suivi de leurs situations,
- l'accès à leurs origines,
- les conditions de l'adoption internationale.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur la proposition de résolution du Conseil des Communautés européennes concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement soutenable

(92/C 287/09)

Le 11 mai 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 130 S du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 2 juin 1992 (Rapporteur: M. Boisserée).

Lors de sa 298^e session plénière (séance du 1^{er} juillet 1992), le Comité a adopté l'avis suivant à une large majorité et six abstentions.

INTRODUCTION

Le Comité se félicite des signaux donnés par le Conseil de ministres du 26 mai 1992 dans ses conclusions relatives au programme d'action en matière d'environnement. Il se réjouit de ce que le Conseil s'est engagé à examiner ce programme en priorité de façon à ce qu'il puisse démarrer le 1^{er} janvier 1993. En s'engageant à adopter une politique de développement soutenable, la Communauté a offert une première contribution importante au sommet mondial de Rio de Janeiro sur l'environnement.

Le Comité répond à l'invitation du Conseil en se prononçant dans les délais prévus sur les orientations du programme et sur le contenu de la proposition de résolution.

1. Contenu du programme

1.1. Tout en se référant aux quatre précédents programmes d'action en matière d'environnement (dont le dernier arrivera à terme fin 1992), la Commission ne considère pas l'actuel programme, de par sa conception, comme une continuation des programmes antérieurs. Il s'agit au contraire d'une nouvelle démarche visant à donner un aperçu global, incluant tous les domaines de responsabilité, des objectifs environnementaux poursuivis par la Communauté et de son « rôle sur la scène internationale élargie ». La Commission constate que les actions antérieures n'ont pas permis de sauvegarder la « qualité de l'environnement » au sein et à l'extérieur de la Communauté [page 3 paragraphe 1 point i) du programme] et que de ce fait un changement radical s'impose:

1.2. Axes prioritaires du projet

1.2.1. Le programme actuellement présenté par la Commission met l'accent sur les points suivants:

- a) volonté d'assurer un développement durable et respectueux de l'environnement dans la Communauté;
- b) prévention des atteintes à l'environnement par l'intégration de la protection de l'environnement dans le processus de production [principe de prévention,

page 8 paragraphe 31 point iv) du programme] ainsi que dans le domaine de l'utilisation et de la consommation des produits et du traitement des déchets;

- c) responsabilité commune de tous les « acteurs » concernés (économie, gouvernement, administration à tous les niveaux et public);
- d) élargissement de la gamme des instruments de la politique de l'environnement, notamment par le biais d'incitations et de mesures économiques et fiscales;
- e) réflexions relatives à la gestion et à l'évaluation des risques dans le domaine de l'industrie chimique, de la biotechnologie et des nouveaux développements technologiques, y compris la sécurité nucléaire;
 - protection civile et aide d'urgence, y compris l'impact environnemental des catastrophes naturelles et des conflits armés;
- f) le rôle de la Communauté dans la politique mondiale de l'environnement et notamment sa position lors de la conférence sur l'environnement (Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement) à Rio de Janeiro en juin 1992.

1.2.2. À la différence des programmes antérieurs, les interventions proposées ne doivent pas porter sur certains milieux environnementaux (air, eau, etc.), mais sur cinq secteurs économiques clés: l'industrie, l'énergie, les transports, l'agriculture et le tourisme.

1.2.3. Le projet de la Commission s'articule également autour de certains thèmes environnementaux et des objectifs correspondants. Les réflexions développées sur ces différents thèmes sont dans bien des cas uniquement d'ordre qualitatif. Néanmoins, un délai est fixé pour un certain nombre d'objectifs: l'an 2000.

1.2.4. La Commission s'efforce de répondre à certaines tendances qui n'avaient pu être prises en compte lors de l'élaboration des précédents programmes en matière d'environnement, telles que:

- les défis suscités par la réalisation du Marché intérieur, qui fait naître des problèmes spécifiques supplémentaires en matière d'environnement (Voir le rapport de la Task Force « Environnement et Marché intérieur »),
- les défis posés par les transformations politiques et économiques en Europe de l'Est,

- la transposition pratique des dispositions du traité de Maastricht relatives à l'environnement, y compris l'octroi de crédits du Fonds de cohésion pour la résolution de certains problèmes environnementaux (Article 130 S paragraphe 5 du futur traité défini à Maastricht),
- le rôle indispensable de la Communauté dans le développement et la mise en œuvre de stratégies environnementales répondant aux problèmes environnementaux globaux.

1.3. Une meilleure transposition et exécution de la politique européenne en matière d'environnement doit être garantie par :

- la création d'un « Forum consultatif » composé de représentants des différentes catégories socio-économiques, ainsi que des pouvoirs publics et des directions générales concernées,
- la formation d'un « Réseau européen de protection de l'environnement » (composé de représentants des autorités nationales et des services de la Commission pour l'application pratique des mesures communautaires),
- la mise en place d'un « Groupe de suivi de la politique de l'environnement » composé de représentants de haut niveau de la Commission et des États membres.

2. Observations générales

2.1. Le Comité évalue positivement la conception et l'orientation du programme « de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement » ainsi que la proposition de résolution correspondante du Conseil.

2.1.1. Il estime que le programme définit des orientations très appropriées pour la politique de l'environnement jusqu'à l'an 2000 (et au-delà). Il apprécie particulièrement l'exposé complet qui est fait de la question.

2.1.2. Sans la définition de priorités politiques — au niveau de la Communauté et des États membres — ce programme communautaire ne pourra pas être mis à exécution. Aussi le Comité se féliciterait-il que le Conseil étudie attentivement le contenu de ce document et que le programme et son application fassent l'objet de discussions approfondies entre les gouvernements, le Parlement européen, la Commission et les catégories économiques et sociales.

2.1.3. Le Comité déplore que, en raison de la présentation tardive du programme, son examen par les organes communautaires n'ait pas pu être conclu avant la conférence mondiale sur l'environnement (CNUED) de juin 1992 à Rio de Janeiro.

2.1.4. Le Comité juge important que ce programme fasse l'objet dans les meilleurs délais d'une proposition en vue de la mise en œuvre d'une politique de l'environnement dans l'Espace économique européen (EEE) — dont le traité a été signé récemment — et que l'examen du programme soit étendu à l'ensemble des États de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

2.1.5. Le Comité entend encourager les catégories socio-économiques représentées en son sein à remplir le rôle qui leur est assigné dans la mise en œuvre du programme.

2.2. Indépendamment de son adhésion de principe au programme, le Comité souhaite formuler certaines observations critiques.

2.2.1. L'évaluation du programme ne peut qu'être incomplète, et ce pour les raisons suivantes :

- le rapport sur l'état de l'environnement qui est joint au programme n'a pu être pleinement pris en compte dans le cadre du présent avis,
- un bilan des mesures prises dans le cadre des programmes précédents, quatrième programme d'action compris, fait encore défaut;
- d'importantes propositions concrètes concernant la mise en œuvre du programme seront présentées à l'avenir seulement (communications de la Commission qui seront émises en 1992 et au-delà). Le Comité escompte que l'occasion lui sera donnée de se prononcer sur ces communications.

2.2.2. Le programme repose essentiellement sur des stratégies et des approches fondées sur des données qualitatives.

2.2.3. Ce faisant, il prend le pas sur le programme d'action à proprement parler, assorti de délais et de données quantitatives, parmi lesquelles pourraient également figurer des évaluations de coûts; les tableaux figurant dans le programme fournissent en tout état de cause un point de départ pour des plans d'action concrets.

2.2.4. Des indications relatives à une analyse coûts-bénéfices globale (Voir article 130 R paragraphe 3 du futur traité Communauté européenne défini à Maastricht) font défaut, pour autant qu'une telle analyse soit possible [Voir avis du Comité sur « La politique de l'environnement et le Marché intérieur » ⁽¹⁾]. Une analyse coûts-bénéfices est importante pour pouvoir évaluer l'applicabilité des projets et des actions, fixer des priorités et estimer les besoins.

2.3. Le rapport sur « l'environnement et le marché intérieur » élaboré à la demande de la Commission (« rapport de la Task Force ») a été pris en compte dans le programme du point de vue des retombées stratégiques. Mais quantité de données concrètes figurant dans le rapport de la Task Force sont absentes du document à l'examen.

2.4. La Commission souhaite par ce programme provoquer un « changement de cap » dans tous les domaines de la vie publique et privée en direction d'un développement durable et respectueux de l'environnement. Si cette intention est sérieuse, cela suppose également un saut qualitatif dans la mise en œuvre des objectifs visés par le programme (quant à leur contenu et à leur vitesse d'exécution).

2.5. Le programme ne contient, comme indiqué au paragraphe 2.2, que peu d'objectifs concrets concernant

(1) JO n° C 332 du 31. 12. 1990, p. 107.

les différents secteurs ainsi que les milieux environnementaux. Les propositions formulées devraient être plus innovatrices et plus orientées vers l'avenir. Des informations claires sur ces objectifs — en termes de contenu et de délais — sont nécessaires, afin que ceux qui devront veiller à leur mise en œuvre puissent se préparer en temps voulu aux mesures prévues. Même si le choix des méthodes appliquées pour la mise à exécution des dispositions environnementales peut dans une large mesure être laissé aux responsables, la définition des objectifs et des délais ne doit en aucun cas être arbitraire.

2.6. Le cadre du programme est défini par le traité Communauté européenne dans sa version de Maastricht. Ce programme ne contient pourtant que peu d'indications sur l'importance pour la politique de l'environnement des objectifs prévus par le traité de Maastricht en vue de la réalisation d'une union européenne « environnementale ».

2.6.1. Les « objectifs ambitieux » visés par le traité de Maastricht impliquent également un nouveau « niveau d'action » pour la politique de l'environnement. Le Comité déplore l'absence d'indications concernant l'octroi d'une enveloppe budgétaire suffisante pour la réalisation de ce volet du programme de Maastricht. Les disponibilités du Fonds de cohésion (article 130 D du futur traité défini à Maastricht) sont limitées à certains pays et seul un certain pourcentage du Fonds de cohésion devrait être réservé à des mesures de protection de l'environnement, en ce qui concerne notamment :

- le financement des mesures d'application du programme orientées vers le public (information, formation, éducation),
- le financement des réseaux de contrôle et les équipements techniques correspondants,
- les moyens nécessaires pour permettre aux participants de remplir le rôle qui leur est imparti (Voir ci-dessous).

2.6.2. Le Comité renvoie dans ce contexte à son avis d'initiative sur « La politique de l'environnement, facteur fondamental du développement économique et social » ⁽¹⁾, dans lequel il avait déjà adopté une position de principe sur la nécessité d'une dotation financière. Les besoins de crédits communautaires sont d'autant plus forts aujourd'hui que s'impose dans certaines régions de la Communauté, par exemple dans l'ex-RDA, un assainissement de l'environnement qui est impossible sans les contributions communautaires correspondantes.

2.6.3. Le Comité demande que toutes les mesures qui doivent être financées à l'aide du Fonds de cohésion répondent aux exigences du programme à l'examen et contribuent ainsi à assurer un développement durable et respectueux de l'environnement.

2.6.4. Cela étant, le Comité estime d'une manière générale que la mise à disposition de Fonds communautaires pour la mise en œuvre de la politique de l'environnement doit faire l'objet d'un examen attentif et critique

quant à sa compatibilité avec le principe de pollueur-payeur, cela également en vue d'éviter des distorsions de concurrence. Il considère que ce principe doit rester un élément fondamental de la politique européenne de l'environnement. L'attribution d'aides communautaires pourrait également être envisagée en ce qui concerne les infrastructures de protection de l'environnement.

2.6.5. Les nouvelles dispositions institutionnelles prévues par le traité de Maastricht, à savoir :

- la modification des articles « Environnement » du traité CEE
- l'institution d'un médiateur,

contribueront sans doute à promouvoir à l'avenir également la politique communautaire en matière d'environnement. Les expériences tirées de l'application pratique du programme d'action à l'examen devraient être prises en compte lors de sa mise à jour.

2.6.6. Étant donné que les accords de Maastricht prévoient une révision du traité en 1996, il conviendrait également d'examiner lors de la révision du programme prévue pour 1995 s'il y a lieu de compléter ou d'améliorer les dispositions du traité relatives à la politique de l'environnement.

3. Subsidiarité et responsabilité commune

3.1. La Commission mentionne à juste titre, s'agissant de la mise en œuvre du programme, la subsidiarité des mesures prises au niveau communautaire (article 3 B du traité dans la version de Maastricht).

3.2. Le principe de la responsabilité commune de tous les acteurs et niveaux d'intervention concernés mérite d'être retenu à part entière, mais il risque de gommer les compétences et les responsabilités. La mise en œuvre d'une responsabilité commune exige elle aussi que les niveaux de décision soient clairement établis. Il existe des interactions entre l'économie, les citoyens (consommateurs et travailleurs) et la politique (l'administration). Même une responsabilité commune n'empêchera pas les conflits d'objectifs et ne supprimera pas la nécessité de peser dans chaque cas les intérêts en présence.

3.3. Les organisations de travailleurs comptent également selon le Comité parmi les « acteurs » de la politique de l'environnement, cela notamment en raison des relations existant entre la protection de l'environnement et l'environnement professionnel, ainsi que des dispositions — variables suivant les États membres — régissant la participation des travailleurs, également en ce qui concerne la politique environnementale de l'entreprise.

3.4. Le principe de la responsabilité commune doit aller de pair avec la participation en temps utile des « acteurs » de la politique de l'environnement à la définition des objectifs environnementaux et à leur réalisation. En effet, la coresponsabilité présuppose une participation aux prises de décision. Cet aspect n'a pas été pris en compte dans le cadre de l'élaboration du programme d'action à l'examen. Les acteurs concernés doivent également avoir la possibilité de s'impliquer.

⁽¹⁾ JO n° C 56 du 7. 3. 1990, p. 14.

Cela suppose non seulement que les Organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le domaine de l'environnement bénéficient d'un soutien financier approprié, mais aussi — comme le Comité l'a déjà souligné dans son avis sur « La politique de l'environnement et le Marché intérieur » ⁽¹⁾ — que soient encouragés les comportements respectueux de l'environnement, par exemple au moyen d'informations claires et de mesures en matière de formation, d'éducation et d'enseignement scolaire et parascolaire. Compte tenu de la nécessité de sensibiliser la population à de nouvelles habitudes de consommation et de l'importance majeure qui revient au public dans le cadre de ce programme, il est indispensable d'apporter un soutien accru aux Organisations non gouvernementales (ONG) pour mener à bien les tâches que cela comporte.

3.5. Le Comité demande une fois de plus Voir avis sur « La politique de l'environnement et le Marché intérieur » et sur le quatrième programme d'action ⁽²⁾, que l'objectif d'un « développement durable et respectueux de l'environnement » et le respect des réglementations relatives à l'environnement figurent comme conditions préalables dans les dispositions relatives à l'attribution de Fonds communautaires. Il faudrait s'assurer que toutes les mesures soutenues à l'aide de crédits communautaires sont compatibles avec la mise en œuvre d'un développement durable et respectueux de l'environnement. On pourrait à ce titre envisager la réalisation préalable d'une « étude d'impact sur l'environnement » comme condition d'éligibilité aux programmes d'aide à la recherche, au développement et autres. Le Comité rappelle à cet égard la déclaration du sommet de Maastricht relative à l'évaluation de l'impact environnemental des mesures communautaires, qui figure à l'annexe 2 du nouveau traité de la Communauté européenne.

4. Objectifs sectoriels

4.1. L'accent mis sur cinq secteurs économiques (l'industrie, l'énergie, les transports, l'agriculture, le tourisme) devrait permettre une certaine concentration des interventions. La Commission fait valoir à différentes reprises l'importance des études d'impact sur l'environnement pour la mise en œuvre du programme et leur extension prévue aux « projets et programmes »; malheureusement, l'intégration des décisions politiques dans les études d'impact sur l'environnement, prévue à l'origine dans l'avant-projet de programme, ne figure plus dans l'actuelle version du programme. Étant donné l'importance majeure des décisions politiques à tous les niveaux pour l'exécution des programmes environnementaux, il semble indiqué de rétablir dans le programme l'« évaluation politique » initialement prévue. Le Comité suggère de présenter au plus tôt les dispositions devant comme prévu compléter la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement ⁽³⁾.

4.2. En ce qui concerne l'industrie, il est à regretter que le programme n'approfondisse pas les réflexions —

intéressantes — relatives à une meilleure « gestion des ressources et de l'environnement ». L'importance soulignée dans le programme de l'audit environnemental, présenté comme une mesure facultative et complémentaire des autres instruments, ne pourra être appréciée par le Comité que lorsqu'il aura achevé son examen de la proposition correspondante de la Commission.

4.2.1. La nécessité de prendre en compte l'environnement professionnel a déjà été mise en avant. Le Comité se félicite que le programme (chapitre 7.6 page 73) fasse mention de la nécessaire formation d'une main-d'œuvre spécialisée dans le domaine de l'environnement. Mais, il aurait souhaité un examen plus approfondi de cette question, qu'il avait déjà abordée dans son avis d'initiative intitulé « Formation, sécurité et protection de l'environnement » ⁽⁴⁾.

4.2.2. Il importe particulièrement de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) industrielles et artisanales.

4.2.3. Il doit être nécessaire, pour obtenir l'autorisation de construire des installations, d'appliquer des « mesures intégrées de protection de l'environnement ». Le Comité regrette que ne soit pas précisé comment l'on entend garantir le développement dynamique des normes de protection de l'environnement sans qu'un nouvel acte législatif soit à chaque fois nécessaire.

4.3. S'agissant du secteur de l'énergie, l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation et de la transformation de l'énergie doit jouer un rôle essentiel, notamment dans la préservation des ressources et la prévention des atteintes à l'environnement. La décentralisation de la production d'électricité (visant à la production combinée d'électricité et de chaleur) devrait à cet égard être mentionnée en tant que mesure concrète. Étant donné qu'une grande partie de l'énergie est consommée dans le secteur privé (ménages et véhicules automobiles), le programme devrait prévoir des possibilités d'information des consommateurs et de promotion de mesures d'économie d'énergie dans le secteur privé.

4.3.1. Il faudra examiner si les objectifs de réduction du CO₂ sont suffisants. Le programme ne fixe pas de valeurs précises à cet égard. Le Comité renvoie par ailleurs à son avis sur « L'énergie et l'environnement » ⁽⁵⁾.

4.3.2. Le programme ne traite pas de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le chapitre relatif à la politique énergétique mais dans celui consacré à la gestion des risques et des accidents (chapitre 6 pages 60 et suivantes).

4.3.3. Le programme n'aborde pas concrètement la question des incitations (notamment fiscales) en faveur du développement accéléré et de l'utilisation des énergies renouvelables non plus que celle de la planification au moindre coût (« least cost planning ») pour les investissements destinés à la production d'énergie (= optimi-

⁽¹⁾ JO n° C 332 du 31. 12. 1990, p. 107.

⁽²⁾ JO n° C 180 du 8. 7. 1987, p. 26.

⁽³⁾ JO n° L 175 du 5. 7. 1985, p. 40.

⁽⁴⁾ JO n° C 159 du 17. 6. 1991, p. 49.

⁽⁵⁾ JO n° C 269 du 14. 10. 1991, p. 67.

sation des capacités — existantes ou futures — de production, de stockage ou de transformation de l'énergie). Les mesures visant à prévenir les changements climatiques globaux qui influent nécessairement sur la politique énergétique.

4.4. S'agissant des transports, le Comité renvoie, au regard des effets secondaires négatifs du Marché intérieur sur l'environnement, qui sont redoutés, à son avis d'initiative sur « La politique de l'environnement et le Marché intérieur » (Voir ci-dessus). On se référera par ailleurs au Livre vert que vient de présenter la Commission sur l'impact des transports sur l'environnement ⁽¹⁾, sur lequel le Comité émettra un avis séparé.

4.4.1. L'importance des transports aériens pour les atteintes à l'environnement n'est pas suffisamment prise en compte.

4.4.2. L'objectif doit être de développer une politique accordant la priorité aux transports publics sur les transports individuels et aux transports ferroviaires et fluviaux sur les transports routiers et — dans la mesure du possible — aériens.

4.5. En ce qui concerne l'agriculture, le programme fait valoir la nécessité de prendre en compte les aspects environnementaux dans le cadre de la réforme de la Politique agricole commune (PAC). Le Comité renvoie à cet égard à son avis sur « L'environnement et l'agriculture » ⁽²⁾.

4.5.1. La politique agricole européenne devrait tendre d'une part à rétablir l'équilibre écologique dans les zones rurales et d'autre part à assurer par des incitations économiques, la promotion d'une production agricole orientée vers la qualité.

4.5.2. Il faudrait veiller à l'avenir à ce que les aides accordées, telles que celles qui sont financées par les crédits affectés à la PAC, soient réservées aux mesures assurant un « développement durable et respectueux de l'environnement ». Les crédits alloués dans le cadre de la PAC devraient également soutenir des mesures de préservation des écosystèmes et des milieux naturels.

4.5.3. Il faut en outre garantir une meilleure coordination des politiques liées à l'utilisation des sols (Politique agricole commune, sylviculture, politiques des transports et de l'énergie, tourisme). La préservation des sols mérite à cet égard une attention particulière. Des mesures prévenant l'érosion et la désertification sont nécessaires. Un programme de reboisement des anciennes superficies agricoles avec des essences adaptées pourrait être envisagé dans l'intérêt tout à la fois de l'agriculture et de la sylviculture.

4.5.4. Il convient d'améliorer la formation et l'information des agriculteurs concernant l'agriculture biologique.

4.5.5. De plus, la politique de la pêche devrait être réorientée vers un « développement durable et respectueux de l'environnement ».

4.6. Le programme n'aborde que très superficiellement la question du tourisme et de la protection de l'environnement. Il faudrait envisager l'introduction d'études d'impact sur l'environnement obligatoires pour les mesures concernant des infrastructures touristiques. Un programme « Tourisme et environnement » doit prévoir des instruments adéquats de promotion du « tourisme non agressif ». Il faudrait également envisager d'affecter à la protection de l'environnement les taxes liées au tourisme. Le Comité accueille favorablement dans ce contexte la résolution du Parlement européen concernant un programme d'actions communautaires dans le domaine du tourisme ⁽³⁾. Il renvoie également à son avis sur le « Plan d'actions communautaires en faveur du tourisme » ⁽⁴⁾.

5. Thèmes et cibles du programme

5.1. Ce chapitre du programme traite des points suivants :

- changement climatique,
- acidification et qualité de l'air,
- protection de la nature et de la diversité biologique,
- gestion des ressources en eau,
- environnement urbain,
- zones côtières,
- gestion des déchets.

5.1.1. La relation de ce chapitre à celui relatif aux différents secteurs économiques nécessite selon le Comité des précisions ou des explications.

5.2. En ce qui concerne la question climatique (danger d'un réchauffement global), il faut tenir compte non seulement du dioxyde de carbone (CO₂), mais aussi des oxydes d'azote (NO_x), du méthane et des chlorofluorocarbures (CFC). Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission relative à une réduction des délais prévus par le règlement (CEE) sur l'élimination des chlorofluorocarbures et autres gaz à effet climatique et au renforcement du protocole de Montréal ⁽⁵⁾.

5.2.1. Le Comité prend acte avec intérêt des déclarations contenues dans le programme quant à l'inquiétude que suscitent les changements de climat et approuve les propositions relatives à une contribution de la Communauté en vue de prévenir ces changements (chapitre 5.1). La Commission a présenté entre-temps une série

⁽¹⁾ Doc. COM(92) 46 final.

⁽²⁾ JO n° C 298 du 27. 11. 1989, p. 40.

⁽³⁾ Résolution du Parlement européen du 18. 2. 1992.

⁽⁴⁾ JO n° C 49 du 24. 2. 1992.

⁽⁵⁾ Proposition de règlement (CEE) du 20. 3. 1992; doc. COM(92) 106.

de propositions relatives à la réduction des émissions de CO₂, à l'effet de serre et à l'amélioration de l'efficacité énergétique, qui prévoient également l'introduction d'instruments économique-fiscaux. S'agissant de ces propositions, conçues comme une contribution de la Communauté à la prévention d'un changement climatique global, le Comité renvoie à son avis sur « La politique de l'environnement et le marché intérieur » et sur « L'énergie et l'environnement » (paragraphe 2.4.2 et 2.4.3) ⁽¹⁾ et se réserve de se prononcer sur les différentes propositions concrètes qui seront formulées ultérieurement.

5.3. S'agissant de la qualité de l'air dans la biosphère, le programme reprend à juste titre dans le tableau 9, comme réclamé à plusieurs reprises par le Comité, les valeurs de protection établies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ⁽²⁾.

5.4. En ce qui concerne la gestion des ressources en eau, le Comité préconise des mesures énergiques visant à limiter l'utilisation et la consommation de ces ressources ainsi que des dispositions concernant l'utilisation des eaux souterraines conformément à la résolution du Conseil, du 25 février 1992, concernant la future politique communautaire en matière d'eaux souterraines ⁽³⁾. Le programme n'aborde pas les problèmes suivants :

- la baisse du niveau de la nappe phréatique,
- la salinisation des sols dans l'Europe du sud.

5.5. S'agissant de « l'environnement urbain », le Comité renvoie à son avis sur le Livre vert de la Commission ⁽⁴⁾. Les mesures de planification et d'infrastructure devraient être intégrées dans les études d'impact sur l'environnement, en tenant compte également du problème environnemental extrêmement important que constitue le bruit pour les grandes agglomérations urbaines. La directive correspondante de la Commission n'est pas encore disponible. Le programme devrait également contenir des recommandations en vue d'éviter dans certaines régions, la formation de zones de forte concentration industrielle. Il convient par ailleurs de souligner les compétences limitées de la Communauté en matière d'urbanisme.

5.6. Le développement touristique, industriel et économique des zones côtières doit offrir des garanties totales en matière de protection de l'environnement ⁽⁵⁾. Il importe notamment que les zones côtières encore intactes bénéficient d'une protection particulière (Voir la résolution du Conseil, du 25 février 1992, relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne) ⁽⁶⁾.

5.7. Le traitement réservé aux déchets accumulés dans la Communauté constituera une tâche prioritaire

pour les années à venir. Le tout premier objectif de la politique environnementale à cet égard doit porter sur la prévention et la réutilisation des déchets; viennent ensuite les mesures de recyclage et la mise en œuvre de méthodes d'élimination sûres et compatibles avec la protection de l'environnement.

5.7.1. Cette priorité est tout à fait reconnue par le programme de la Commission. Mais en l'absence d'indications concrètes, on est en droit de se demander dans quelle mesure la priorité accordée par le programme à la prévention des déchets est véritablement sérieuse. Ainsi des méthodes éprouvées de prévention des déchets, comme celle du système de cautions et de consignes, devraient être prises en considération.

5.7.2. Dans un proche avenir, les déchets d'emballages constitueront un problème prioritaire au niveau communautaire. Le programme devrait évaluer les mesures en faveur du recyclage et de la réutilisation des emballages déjà en œuvre dans certains États membres.

5.7.3. Dans la mesure où les interventions citées ci-dessus ne sont pas envisagées au niveau communautaire — également en raison du principe de subsidiarité —, il faudrait garantir que les États membres qui prennent de telles mesures ne risquent pas de faire l'objet d'une intervention de la Commission.

5.7.4. Le principe consistant à éviter tout transport de déchets non strictement nécessaire et à limiter les « mouvements de déchets » vers des zones extérieures à la Communauté doit être appuyé conformément à la convention de Bâle (Voir tableau 14: « Déchets »).

6. Gestion des risques et des accidents

6.1. En ce qui concerne le programme sur la prévention des risques et des accidents (Voir pages 60 et suivantes), il y a lieu de se féliciter selon le Comité que soit prévue au tableau 15 l'adaptation des dispositions sur les produits chimiques dangereux à l'état de la technique et des connaissances scientifiques.

6.2. La Commission attire à juste titre l'attention sur la nécessité d'évaluer de toute urgence les risques industriels, notamment ceux liés aux produits chimiques, à la biotechnologie et à l'utilisation de l'énergie nucléaire. De l'avis du Comité, il y a lieu de prendre en considération dans cette évaluation non seulement l'impact sur l'environnement, mais aussi les risques immédiats — y compris pour la santé — auxquels sont exposés les travailleurs à leurs postes de travail respectifs.

6.3. Un niveau de protection élevé doit être la condition requise pour l'homologation des produits, les valeurs-limites étant adaptées en fonction de l'état de la science et de la technique.

6.4. En aucun cas, les valeurs-limites communautaires ne doivent se substituer aux normes nationales en matière d'environnement et de santé lorsque celles-ci sont plus rigoureuses, notamment en ce qui concerne la radioprotection. Le document de la Commission ne

⁽¹⁾ Voir notes 1, p. 29 et 1, p. 31.

⁽²⁾ WHO Guidelines for Air Quality — 1987.

⁽³⁾ JO n° C 59 du 6. 3. 1992, p. 2.

⁽⁴⁾ JO n° C 269 du 14. 10. 1991

⁽⁵⁾ Voir également l'avis du Comité sur « Le tourisme et le développement régional » JO n° C 332 du 31. 12. 1990, paragraphe 6.5, p. 157.

⁽⁶⁾ JO n° C 59 du 6. 3. 1992, p. 1.

comporte aucune indication relative au contrôle de l'irradiation du personnel navigant et à la définition de normes communes de radioprotection.

7. Élargissement de la panoplie des instruments de la politique de l'environnement

7.1. Le programme d'action prévoit de doter la future politique européenne de l'environnement d'instruments de l'économie de marché, à savoir d'une combinaison d'instruments juridiques et économiques ayant pour but de garantir l'efficacité de tout comportement favorable à l'environnement. Le Comité approuve le principe de cette nouvelle approche. Malheureusement, la Commission ne s'efforce pas de présenter et d'évaluer dans le programme les forces et les faiblesses des différents instruments.

7.2. Instruments juridiques

7.2.1. Le document de la Commission ne fait pas apparaître si les instruments juridiques (normes relatives aux émissions, aux procédés et aux produits) doivent désormais être utilisés seulement (Voir page 67 chapitre 7 du programme) :

- pour fixer les « niveaux minima » de protection de l'environnement,
- pour garantir l'exécution d'engagements internationaux,
- pour assurer la réalisation du Marché intérieur dans le domaine et la protection de l'environnement.

7.2.2. Jusqu'à présent, l'harmonisation opérée dans le Marché intérieur en matière de protection de l'environnement ne s'est fréquemment effectuée qu'au plus bas niveau commun. Contrairement à l'objectif fixé par l'Acte unique, qui préconisait une politique environnementale autonome assurant un haut niveau de protection, celle-ci a souvent cédé le pas à une harmonisation réduite au « plus petit dénominateur commun ». Pour que les choses soient claires, il faudrait donc préciser si à l'avenir les mesures juridiques ne doivent avoir la valeur que de normes minimales par rapport aux instruments économiques ou si elles doivent elles aussi garantir un haut niveau de protection en matière d'environnement.

7.2.3. Le Comité estime que les sommations ou les amendes, telles que prévues par l'article 171 du Traité dans la version de Maastricht, peuvent-elles aussi constituer une réponse efficace à la non-exécution des dispositions de la législation communautaire. La Commission évoque elle aussi cette possibilité (Voir page 81). Le Comité préconise l'introduction d'un système dans le cadre duquel les États membres pourraient être rendus responsables par le citoyen en cas d'irrégularités dans la transposition des dispositions communautaires dans les législations nationales, comme cela est possible depuis l'arrêt de la Cour européenne de justice du 19 novembre 1991 (affaires 6/90 et 9/90).

7.3. Instruments économiques de la politique de l'environnement

7.3.1. Le programme mentionne les instruments suivants :

- taxes et prélèvements, mesures fiscales d'encouragement, aides d'État,
- audits environnementaux,
- responsabilité civile,
- label écologique.

7.3.2. Les instruments économiques se prêtent surtout au traitement de problèmes environnementaux dépassant le cadre régional et peuvent contribuer à la résolution de problèmes écologiques globaux (par exemple, taxe relative à la protection climatique, voir paragraphe 5.2).

7.3.3. Les problèmes de l'internalisation des coûts externes (Voir pages 8 et 70 du programme) ont été abordés par le Comité dans son avis d'initiative sur « l'environnement et le Marché intérieur » (Voir ci-dessus). La possibilité de pratiquer une telle imputation paraît pour l'instant hypothétique; en effet, les bases nécessaires — en termes de microéconomie et d'économie de marché — à la mise en œuvre d'un tel programme d'action d'ici à l'an 2000 font défaut. Les retombées sociales d'une telle imputation n'ont apparemment pas été examinées de manière approfondie. Il pourrait résulter de l'internalisation des coûts externes, pour les carburants par exemple, l'impossibilité pour des personnes à revenus modestes de profiter de la libre circulation et de la mobilité, alors que pour les personnes à revenus relativement élevés, le facteur coûts n'aurait pas d'incidence significative. En aucun cas, les atteintes à l'environnement ne doivent être pour ainsi dire légitimées par des compensations financières.

7.3.4. L'avis d'initiative précédemment mentionné du Comité étudie les problèmes posés par la classification et le niveau des taxes et des impôts environnementaux.

7.3.5. La Commission mentionne opportunément la responsabilité civile parmi les instruments économiques. Malheureusement, la directive sur la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets, depuis longtemps examinée par le Comité, n'a toujours pas été adoptée. La Commission ne se prononce pas non plus dans son programme sur la responsabilité solidaire ou collective dans les cas où aucun responsable n'est identifiable (cas des dommages anciens; voir avis du Comité mentionné ci-dessus).

7.3.6. Le Comité se félicite que le programme envisage la conclusion d'accords entre les branches et les entreprises d'une part et les autorités d'autre part pour la réalisation d'objectifs environnementaux [Voir pages 33, 59 (tableau 14), 67]. Il s'était déjà prononcé en faveur de cet instrument (Voir avis sur « La politique de l'environnement et le Marché intérieur », déjà cité).

7.4. Mesures horizontales

7.4.1. Le Comité approuve la présentation très complète qui est faite de ces mesures au tableau 17 du

programme et en particulier l'amélioration prévue dans ce contexte du système d'information continue sur l'état de l'environnement en général et en particulier.

7.4.2. L'Agence européenne de l'environnement est à juste titre présentée comme un instrument essentiel de la réalisation et de la mise à jour du programme. Il est scandaleux que cette agence, prévue depuis plus de deux ans, n'ait pas encore été mise en place, la question de son siège étant liée à celle du siège d'autres Institutions européennes. Afin de permettre à l'agence d'entrer immédiatement en activité, le Comité suggère de ne prévoir pour l'instant qu'un siège provisoire.

7.4.3. Il est incontestable que la recherche et le développement dans le domaine de l'environnement doivent faire l'objet de mesures de promotion accrues. Les programmes de recherche et de développement, qui doivent naturellement profiter de l'évolution des connaissances, ne devraient pas retarder les interventions prioritaires actuellement requises par la politique de l'environnement.

8. Application du programme et contrôle de son exécution

8.1. L'idée selon laquelle l'application des mesures requises dans le cadre de la politique de l'environnement « devrait aller de soi » (page 80) ne peut être évaluée dans l'état actuel des connaissances, même si l'on tient compte de l'évolution future et de la panoplie d'instruments disponibles. Du reste, la Commission n'envisage cette hypothèse que dans une perspective à long terme. Les instruments économiques de la politique de l'environnement, notamment les taxes et les prélèvements, nécessitent également un cadre juridique et un contrôle administratif. De par leur nature, de telles mesures constituent elles aussi des interventions par rapport au libre fonctionnement du marché.

8.2. Le « Forum consultatif » proposé par la Commission pourrait contribuer à l'information à un stade précoce des catégories et des milieux concernés, même en ce qui concerne les mesures concrètes prévues pour la mise en œuvre du programme, ainsi qu'à l'établissement d'une confiance réciproque. Par ailleurs, un tel Forum ne devra pas négliger de faire connaître la position des différents milieux concernés par la politique de l'environnement, comme indiqué dans le programme. La proposition de la Commission ne définit pas clairement la nature des relations entre le Forum consultatif et le groupe de suivi de la politique en matière d'environnement, composé de représentants gouvernementaux (chapitre 9 du programme). Le Comité suggère que la Commission organise sans tarder une conférence environnementale globale sur les thèmes du programme, avec la participation de représentants des gouvernements et des catégories économiques et sociales.

8.3. La Commission projette de mettre en place un « réseau » composé de représentants des autorités nationales et de la Commission. Le programme n'apporte aucune précision sur cette proposition qui ne pourra être appréciée qu'une fois concrétisée. Le Comité compte être associé aux débats correspondants.

8.3.1. Le Comité note avec satisfaction que la proposition relative à la création par la Commission de ses propres inspecteurs européens de l'environnement, qui figurait encore dans le quatrième programme d'action, n'a pas été maintenue. Le Comité avait en son temps rejeté cette proposition.

8.4. Le programme à l'examen exige plus que jamais l'intégration de la politique environnementale dans les autres politiques. Afin d'assurer cette intégration au niveau des activités pratiques de la Commission, il faudrait créer entre les directions générales concernées un comité interne de coordination « Environnement » qui aurait également pour mission de vérifier la compatibilité avec l'environnement des actions et des mesures de la Commission.

9. La politique de l'environnement sur la scène internationale

9.1. Selon le Comité, la Communauté devrait jouer un rôle de premier plan en matière de politique de l'environnement non seulement vis-à-vis des États membres européens, mais aussi au niveau international, et ce en raison :

- du fait que les pays européens comptent, de par leur haut niveau d'industrialisation, parmi les grands responsables de la pollution globale,
- du haut niveau technologique atteint par la Communauté dans le domaine de l'environnement, sans lequel la mise en œuvre d'une politique de l'environnement n'est pas possible,
- des ressources financières de l'Europe,
- de la sensibilité relativement prononcée d'une grande partie de la population européenne à l'égard de la nécessité de protéger l'environnement.

9.2. La volonté de « prendre les devants » en matière de politique de l'environnement, en vue d'assurer un développement durable et respectueux de l'environnement au niveau mondial, devrait constituer l'une des priorités de la Communauté dans la conduite de ses relations extérieures. Cela suppose que la politique européenne de l'environnement puisse effectivement prétendre relever les défis du présent et des décennies à venir. Pour ce faire, il y a lieu de mettre en œuvre une politique de l'environnement de conception et d'exécution avancée, ce qui n'est pas encore le cas partout en Europe. Il faut également que la politique communautaire d'aide au développement soit plus respectueuse de l'environnement.

9.3. Compte tenu de sa puissance économique, la Communauté se doit de cofinancer des projets environnementaux dans les pays en voie de développement et en Europe de l'Est. Sans l'aide des pays industrialisés, il ne sera pas possible de mettre en œuvre au niveau

international les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre écologique. Avec la baisse actuelle des dépenses militaires, le financement de telles aides devrait être plus facile que dans le passé, pour autant toutefois que des moyens supplémentaires ne soient pas demandés pour l'assainissement d'anciennes installations militaires. On pourrait également envisager d'étendre le Fonds d'aide au développement à des mesures environnementales, afin de financer des actions prenant en compte la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Le Comité se félicite que le Conseil ait pris des décisions en ce sens lors de sa réunion du 5 mai 1992.

9.4. La politique européenne de l'environnement suppose également que certaines exigences soient formulées à l'égard des autres pays industrialisés (États-Unis, Canada, Japon) concernant la mise en œuvre d'actions internationales concertées.

9.5. Les dispositions communautaires régissant les échanges directs avec les pays tiers, notamment les pays en voie de développement, doivent être revues. Cela vaut notamment pour les exportations de substances dangereuses [Voir à ce sujet l'avis du Comité sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant les exportations et les importations de certains produits chimiques dangereux ⁽¹⁾]. Le principe arrêté par le Conseil, selon lequel les exportations seraient autorisées

après « consentement informé préalable », doit être réexaminé sur la base des expériences pratiques réalisées. Il faudrait également garantir que la Communauté n'importe pas de biens dont la production, contrairement aux normes en vigueur au niveau international, est préjudiciable à l'environnement.

9.6. Dans le cadre de ce programme d'action pour l'environnement, les organes communautaires doivent coopérer avec plus de détermination que jamais avec les organisations internationales œuvrant à la politique de l'environnement dans un cadre dépassant celui de l'Europe (Programme des Nations unies pour le développement, Organisation de coopération et de développement économique, en particulier).

9.7. La coopération avec les États extérieurs à la Communauté européenne, notamment les pays d'Europe centrale et orientale, doit être intensifiée, également en ce qui concerne le développement du droit de l'environnement, les échanges de technologies et de données et la politique de formation et d'information.

9.8. La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est tenue au Brésil en juin 1992, a revêtu une grande importance dans ce contexte. Les thèmes de cette conférence ont éveillé l'intérêt de larges couches de la population, et plus particulièrement des Organisations non gouvernementales (ONG). Afin d'accélérer l'évolution de la politique européenne de l'environnement, les résultats de cette conférence devront être pris en compte lors de la mise en œuvre du programme à l'examen.

⁽¹⁾ JO n° C 191 du 22. 7. 1991, p. 17.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'étiquetage des matériaux utilisés dans les principaux éléments des articles chaussants proposés à la vente au consommateur final⁽¹⁾

(92/C 287/10)

Le 26 mars 1992, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité CEE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 2 juin 1992 (Rapporteur: Mme Elstner).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 298^e session plénière (séance du 1^{er} juillet 1992) à la majorité moins 7 voix contre et 3 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1. La Commission propose l'adoption d'une directive du Conseil concernant l'introduction d'un étiquetage des articles chaussants visant à :

- informer le consommateur sur la composition des articles chaussants,
- promouvoir la libre circulation des marchandises dans la Communauté en matière d'articles chaussants.

1.2. La proposition s'appuie sur les expériences réalisées en matière d'étiquetage d'articles chaussants dans certains États membres, dont l'Espagne et la France. Dans la perspective de l'achèvement prochain du marché intérieur, la Commission propose l'introduction d'un système d'étiquetage au niveau de la Communauté, d'autant plus que d'autres États membres également ont manifesté un intérêt à ce qu'une réglementation soit introduite dans ce sens.

1.3. L'étiquetage prévu dans la proposition de la Commission se ferait sur une base obligatoire. Tous les États membres sont favorables à un système contraignant, qui s'appliquerait également aux importations en provenance de pays tiers, dont la part de marché représente quelque 35 %.

1.4. Selon l'appréciation de la Commission, sa proposition constitue un compromis entre les intérêts divergents des fabricants d'articles chaussants et des consommateurs. Elle définit les différentes parties de la chaussure sur lesquelles portera l'étiquetage, en référence aux matériaux utilisés. Il est prévu que les indications portées sur la chaussure aient la forme de pictogrammes, qui seront à expliquer par affichage au point de vente dans la langue du pays.

1.5. La portée de la proposition de la Commission est très étendue. Elle couvre les chaussures destinées aux usages et composées des matériaux les plus divers. Seul un petit nombre de cas spécifiques sont exclus de son champ d'application.

2. Appréciation générale

2.1. Le Comité se félicite de ce qu'avec la proposition à l'examen, la Commission se soit attaquée au problème de l'étiquetage des chaussures. Une directive sur l'étiquetage permettra tout à la fois d'améliorer les conditions devant mener à la réalisation de la libre circulation des marchandises en matière de chaussures dans la Communauté et de mieux informer les consommateurs sur les articles chaussants. Le Comité considère l'étiquetage des matériaux composant ces articles comme un premier pas important vers une information uniforme des consommateurs sur les chaussures.

2.2. Le Comité constate que la qualité d'une chaussure ne dépend pas uniquement des matériaux utilisés mais aussi dans une large mesure de la transformation et de l'assemblage de ces matériaux. Une chaussure de qualité doit satisfaire à plusieurs critères qui vont de la résistance mécanique à l'imperméabilité à l'eau en passant par divers aspects sanitaires comme la forme anatomique, la perméabilité à la vapeur d'eau, la capacité d'absorption de la vapeur d'eau, l'absorption et l'élimination de l'eau. Le Comité déplore que la Commission ait limité sa proposition au seul étiquetage des matériaux, ce qui est insuffisant pour apprécier la qualité d'une chaussure. Aussi, le Comité propose-t-il que la Commission présente dans un deuxième temps une proposition relative à l'étiquetage des articles chaussants à des fins d'information du consommateur, qui porterait sur un certain nombre d'autres caractéristiques auxquelles les articles en question auraient à satisfaire pour être considérés comme tels.

L'élaboration plus détaillée de ces critères de qualité supplémentaires pour les besoins de l'étiquetage informatif des articles chaussants devrait pouvoir être déléguée aux parties concernées, à savoir les producteurs et les consommateurs, lesquels devraient pouvoir, par le dialogue, aboutir à des accords qui seraient inscrits dans un code de conduite et feraient partie intégrante de la réglementation en matière d'étiquetage des articles chaussants. En incluant dans la directive une disposition prévoyant que les dispositions convenues au niveau CE entre les parties concernées en matière d'étiquetage informatif des articles chaussants sont également d'application, les produits d'importation seraient couverts de la même façon par la réglementation CE.

2.3. Les pictogrammes proposés par la Commission ne sont pas encore connus du public à l'exception

⁽¹⁾ JO n° C 74 du 25. 3. 1992, p. 10.

de celui du cuir. Si l'on veut étendre la notoriété de l'étiquetage des chaussures et des pictogrammes auprès d'un large public, et cela le plus rapidement possible, on ne saurait limiter leur explication à des affichages dans les points de vente. Pour le Comité, il est nécessaire de développer une information intensive dans ce sens avec l'aide des fabricants, des commerçants et des associations de consommateurs.

2.4. Base juridique

L'article 100 A sur lequel la Commission base sa proposition paraît approprié aux yeux du Comité.

2.5. La forme juridique retenue, à savoir la directive, qui est à transposer en droit national par les États membres, semble également adéquate.

3. Observations particulières

3.1. Article premier

3.1.1. Il est proposé de remplacer la notion d'« étiquette » dont il est question au paragraphe 5 par le terme de « marquage ». Dans le langage courant on entend par « étiquette » une étiquette volante attachée à l'article, une étiquette cousue dans l'article, une étiquette adhésive ou une étiquette indiquant les instructions relatives à l'usage de l'article. Or, on exclurait de ce fait la possibilité de marquer la chaussure elle-même (semelle) par impression ou d'apposer l'étiquette à deux endroits de la chaussure. Le Comité propose de rédiger comme suit la phrase concernée: « La composition de l'article chaussant doit être marquée conformément aux dispositions de l'article 4 ».

Chaque fois qu'apparaît le terme « étiquette » dans le texte de la directive, il convient de le remplacer par « marquage ».

3.1.2. Aux fins du marquage décrit au point 5 i), deux parties distinctes de la chaussure, à savoir la doublure et la semelle de propreté, sont regroupées au point b). Ce libellé peut être de nature à susciter l'irritation des intéressés soumis à l'étiquetage obligatoire, et à provoquer des erreurs d'interprétation dans l'esprit des consommateurs dès lors que la doublure et la semelle de propreté se composent de matériaux différents ou lorsque la chaussure comporte une doublure mais pas de semelle de propreté. Le Comité estime nécessaire, à des fins de clarté et pour éviter toute équivoque, de marquer séparément la doublure et la semelle de propreté.

3.2. Article 4

Au paragraphe 5, il conviendrait d'ajouter une référence à la responsabilité des détaillants pour ce qui est du placement approprié du panonceau conformément aux dispositions de l'article 4 paragraphe 2.

3.3. Article 5

La faculté reconnue aux États membres de recommander dans leurs dispositions nationales de faire figurer des indications complémentaires est accueillie favorablement.

3.4. Annexe

3.4.1. S'agissant du chapitre 1: parties de l'article chaussant

La doublure et la semelle de propreté devraient être marquées séparément (Voir également le point 3.1. à ce sujet).

3.4.2. S'agissant du chapitre 2: matériaux utilisés

Le pictogramme proposé pour « autres matériaux » doit être précisé d'urgence. Le Comité part de l'hypothèse que la Commission, dans sa proposition, entend faire étiqueter à l'aide de ce pictogramme tous les matériaux ne correspondant pas à la définition du cuir, des textiles naturels et synthétiques tissés ou non tissés et du caoutchouc. Cette catégorie comprendrait donc aussi bien les matériaux naturels comme le bois, le caoutchouc naturel et le liège que les matériaux synthétiques tels que le polypropylène, le chlorure de polyvinyle, etc, sans qu'apparaissent sur l'étiquette les différences entre ces matériaux. Le Comité estime nécessaire de différencier l'étiquetage et propose par conséquent de diviser la catégorie « autres matériaux » en deux sous-groupes dotés chacun d'un pictogramme, l'un étant réservé aux matériaux naturels et l'autre regroupant les matériaux synthétiques. Dans ce dernier pourrait figurer à chaque fois l'abréviation du matériau synthétique conformément à la nomenclature ISO 1043, par exemple PA pour polyamide, PVC pour chlorure de polyvinyle et PP pour polypropylène, cela pour permettre une identification aux fins, par exemple, d'une appréciation ultérieure des matériaux utilisés.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant l'approbation du protocole additionnel à la convention sur la commission internationale pour la protection de l'Elbe

(92/C 287/11)

Le 10 juin 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 130 S du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de charger M. Giesecke en tant que rapporteur général de préparer les travaux en la matière.

Lors de sa 298^e session plénière (séance du 1^{er} juillet 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Le 9 décembre 1991, les parties contractantes ont complété par un protocole additionnel la convention sur la commission internationale pour la protection de l'Elbe, ratifiée le 18 novembre 1991 par la République fédérale d'Allemagne, la République fédérative tchèque et slovaque et la Communauté économique européenne. Celui-ci doit être approuvé par le Conseil.

1.2. Le protocole additionnel attribue la personnalité et la capacité juridique à la commission internationale pour la protection de l'Elbe, afin qu'elle puisse mieux remplir les tâches qui lui sont confiées.

2. Observations générales

2.1. Afin de pouvoir mieux s'acquitter de leurs tâches, toutes les commissions pour la protection des eaux reçoivent actuellement — si la République fédérale

d'Allemagne est l'un de leurs membres — une personnalité juridique propre a posteriori. Lors des travaux préparatoires en vue de la création de la commission internationale pour la protection de l'Oder, il est prévu de lui accorder de prime abord la capacité juridique.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité économique et social accueille avec satisfaction cette proposition, car elle contribue à renforcer l'efficacité de la Commission pour la protection des eaux de l'Elbe ⁽¹⁾, dont la création a elle-même été saluée par le Comité.

⁽¹⁾ JO n° C 191 du 22. 7. 1991.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur le «Premier rapport sur la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs»

(92/C 287/12)

Le 26 mai 1992, le Comité économique et social a décidé conformément l'article 20 paragraphe 4 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 juin 1992 (Rapporteur: Mme Engelen-Kefer).

Lors de sa 298^e session plénière (séance du 2 juillet 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 88 voix pour, 65 voix contre, avec 1 abstention.

1. Observations générales

« Un tiers de siècle d'Europe et toujours pas de politique sociale digne de ce nom »...

(François Staedelin, Europe sociale 1/90) ⁽¹⁾.

1.1. Le Comité économique et social (ci-après désigné sous le nom « de Comité ») se bat de longue date pour une Communauté de droits sociaux fondamentaux, qui, dans le respect du rôle des partenaires sociaux, des groupes d'intérêts sociaux et économiques, et des États membres ferait « entrer dans l'ordre juridique communautaire, avec les spécificités supranationales qui y sont attachées, des garanties sociales fondamentales » ⁽²⁾. Il souhaite également souligner que ces droits devraient être assortis de devoirs et d'obligations correspondants.

1.2. Le Comité peut accueillir favorablement le « Premier rapport » de la Commission sur la mise en œuvre de la Charte sociale et du programme d'action en matière sociale qui l'accompagne, en ce qu'il fournit un panorama complet de ce qui a été entrepris, de ce qui a été réalisé à travers la Communauté, et de ce qui n'a pas franchi l'étape du Conseil.

1.3. On peut en particulier reconnaître à la Commission le mérite d'avoir rempli son mandat à temps en ce qui concerne l'élaboration et la présentation officielle de la presque totalité des propositions envisagées. Cela a donné lieu à de nombreuses discussions sur la détermination, le respect des compétences nationales et communautaires et la mesure propre au programme dans son ensemble. Il est désormais clairement admis et compris d'une part, que le Marché unique n'est pas un but en soi mais un moyen de mieux asseoir le progrès économique comme le bien-être social dans toute la Communauté et, d'autre part, qu'un modèle durable de société à l'échelle de la Communauté européenne doit reposer à la fois sur la libre entreprise et la croissance

économique de même que sur les droits sociaux fondamentaux, le consensus social et la cohésion sociale. C'est ainsi que le Conseil européen a souligné lors des sommets de Hanovre, de Rhodes et de Madrid que, dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, les aspects économiques et sociaux devraient revêtir la même importance et qu'il s'impose de les développer en parallèle.

1.4. C'est dans cette optique d'équilibre et de parité entre le progrès économique et social que le Comité comme le Parlement européen ont collaboré utilement avec la Commission pour faire avancer la mise en œuvre de la Charte sociale et du programme d'action en matière sociale y afférent ⁽³⁾. Le Comité est cependant très préoccupé par la lenteur avec laquelle le Conseil adopte les propositions découlant de la Charte sociale et du programme d'action en matière sociale. Il faut avoir à l'esprit le décalage qui existe entre les objectifs annoncés dans cette charte et leur transposition dans la pratique. Plus de deux ans après l'adoption de la Charte communautaire, et cela en nette contradiction avec les 218 décisions que le Conseil a déjà adoptées sur les 282 mesures proposées par la mise en œuvre du « Livre blanc » sur le marché intérieur, seules sept directives parmi une série d'instruments législatifs envisagés dans le programme d'action en matière sociale ont été adoptées. Il s'agit des récentes directives sur les licenciements collectifs, sur les chantiers temporaires ou mobiles, ainsi que sur la signalisation de sécurité et/ou de sécurité au travail, de la directive portant modification de la directive sur les risques liés à l'exposition à l'amiante sur le lieu de travail, de la directive sur la protection de la santé et de la sécurité à bord des navires et dans le cadre de contrats de travail à durée déterminée et en intérim, ainsi que de la directive sur la preuve de la relation de travail. La plupart de ces directives étaient basées sur l'article 118A du Traité et donc soumises au vote à la majorité qualifiée par le Conseil. Bien que le temps presse, les décisions sur d'autres propositions-clé au sein du Conseil se font attendre. Lors du sommet de Luxembourg en juin 1991, le Conseil européen avait demandé en particulier « que les travaux engagés au sein du Conseil » affaires sociales « sur le programme d'action de la Commission pour la mise en œuvre de la Charte sociale soient intensifiés ».

⁽¹⁾ Président du Groupe des travailleurs (1990) et rapporteur de l'avis du Comité économique et social sur les droits sociaux fondamentaux.

⁽²⁾ Voir avis sur les droits sociaux fondamentaux communautaires, JO n° C 126 du 23. 5. 1989, point III, paragraphe 1.

⁽³⁾ Une liste d'avis-clé du Comité économique et social sur la mise en œuvre de la Charte sociale figure dans l'annexe au présent avis.

1.5. Les onze chefs d'État et de gouvernement souhaitent que la Charte sociale soit perçue par les travailleurs et les citoyens européens comme la marque d'une volonté politique de jeter les bases d'un socle de normes sociales fondamentales concrètes et garanties dans la Communauté. La transposition dans la pratique de ces objectifs est pourtant peu avancée. C'est ainsi que, malgré l'existence de la Charte sociale, le Conseil n'a pas à ce jour donné une suite favorable à la deuxième tentative de la Commission des Communautés européennes en neuf ans de créer au niveau communautaire un cadre juridique pour certains domaines de la législation du travail ayant trait aux conditions de travail dans le cadre de la concurrence.

1.5.1. Le Comité réaffirme son point de vue selon lequel, sur le plan technique « ce sont les instruments et les procédures prévues par le traité CEE qui doivent être utilisés pour garantir, dans le cadre des ordres juridiques des États membres, le respect des droits sociaux fondamentaux ainsi que pour permettre la mise en œuvre des mesures sociales indispensables au bon fonctionnement du Marché intérieur » ⁽¹⁾. Toutefois, pas même la moitié des 47 initiatives annoncées dans le programme d'action de la Commission ne visent l'établissement de normes minimales contraignantes dans la Communauté. Le Comité déplore que la Commission ne veuille pas reprendre, dans aucune de ses initiatives, quelques éléments des propositions contenues dans la Charte sociale, telles que par exemple celle concernant le droit de chacun à l'accès aux services publics de placement gratuits, alors que l'achèvement du Marché intérieur est susceptible d'avoir des conséquences négatives pour l'emploi dans certains États membres ⁽²⁾.

1.5.2. Le Comité réaffirme également son point de vue selon lequel il importe que « l'interprétation du contenu et de l'étendue de ces principes et droits fondamentaux se fasse en respectant les normes déjà reconnues dans d'autres instruments du droit international ». Il déplore que l'on n'ait pas accordé suffisamment d'importance à ce principe; en effet, soit les conventions internationales citées par le Comité économique et social dans son avis du 22 février 1989 n'ont pas été ratifiées par les États membres de la Communauté européenne, soit certains de ces États ont été tentés de dénoncer celles qui l'avaient été ⁽³⁾. Le Comité suggère que la Commission l'informe régulièrement, ainsi que le Parlement européen, de la ratification et de la mise en application des dispositions de l'OIT ainsi que des problèmes juridiques pouvant se poser entre la Communauté et l'OIT. Au fur et à mesure que l'intégration communautaire progresse, les spécificités institutionnelles de la Communauté et de l'Organisation internationale du travail (OIT) risquent de soulever des problèmes de compétence. Attendu que la Communauté européenne ne pourrait devenir elle-même membre de l'OIT qu'au terme d'un long processus d'intégration, le Comité estime qu'il convient de s'assurer pendant la période transitoire que cela ne porte pas atteinte au rôle des partenaires sociaux nationaux dans le processus de décision de l'OIT. Dans la mesure où la Commission prend déjà des positions vis-à-vis de l'OIT, les partenaires sociaux devraient être consultés à l'échelle communautaire. Le Comité pourrait considérer l'opportunité d'élaborer à un stade ultérieur un avis d'initiative sur le rapport entre les conventions de l'OIT et les instruments de la politique sociale de la Communauté.

1.6. Si le Conseil de ministres n'est pas parvenu à adopter nombre de propositions importantes en matière de politique sociale, ce n'est pas en raison d'une opposition majoritaire au progrès, bien au contraire, la plupart et en fait la presque totalité des gouvernements des États membres, admettent que le processus « 1992 » doit être assorti d'une plate-forme de droits sociaux fondamentaux à l'échelle de la Communauté européenne telle que définie dans le programme d'action. La raison de cet échec réside dans le « droit de veto » que tout État membre peut encore exercer ou menacer d'exercer en ce qui concerne la plupart des propositions-clés. Il est vrai que les articles 118 A et 100 A (prévoyant le vote à la majorité qualifiée) ont été pris pour base juridique par la Commission (avec l'approbation du Comité et du Parlement) pour un plus grand nombre de projets de directive qu'on ne le prévoyait peut-être, mais on hésite encore à recourir régulièrement à ces articles et le Conseil ne fait pas toujours preuve de volonté pour les appliquer lorsqu'un État membre peut contester leur utilisation.

1.6.1. En bref, la règle de l'unanimité prévaut toujours, avec pour conséquence, le fait que le rythme de progression de la politique sociale est généralement réglé sur celui du membre le plus lent du convoi européen, tandis que l'Union économique et monétaire avance à toute allure.

1.6.2. Quelques mois seulement nous séparent de l'échéance de l'achèvement du Marché intérieur communautaire fixée à la fin de l'année 1992. Le Comité espère vivement que le Conseil de ministres accélérera considérablement l'adoption des propositions envisagées dans le programme d'action sociale. Le retard pris ne doit plus se prolonger, d'autant que la mise en application effective des directives dans le droit des États membres et/ou leur transposition dans la pratique et leur mise en vigueur prennent également du temps. Le Comité constate à regret que le calendrier proposé dans son avis du 22 février 1989 n'a pas été retenu. Il y avait en effet préconisé que « L'adoption de l'instrument qui garantirait la protection des droits sociaux fondamentaux devrait avoir lieu avant la fin de 1989 et la mise en œuvre des mesures sociales indispensables au bon fonctionnement du Marché intérieur devrait se faire selon un calendrier fixe tenant compte des échéances prévues pour la réalisation du Marché intérieur » ⁽⁴⁾. Le Comité déplore fortement que, contrairement aux recommandations de la Charte communautaire et de l'avis du Comité sur les droits sociaux fondamentaux, les droits applicables dans toute la Communauté liés à la liberté d'association et à la négociation collective ne soient pas encore garantis, alors qu'ils sont en accord avec les engagements correspondants de l'OIT et reconnus en tant que droits fondamentaux dans les constitutions et/ou les législations de presque tous les États membres. Ces droits fondamentaux n'ont pas non plus été pris en compte au niveau européen lors de la modification du traité.

1.7. La lenteur du processus décisionnel du Conseil en matière de politique sociale a conduit la Commission à proposer une révision du chapitre social du traité afin que le vote à la majorité qualifiée s'applique à des domaines importants couverts par la Charte sociale ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social sur « les droits sociaux fondamentaux communautaires », Bruxelles, 22. 2. 1989, opus citatum, p. 11.

⁽²⁾ Charte sociale, point 5.

⁽³⁾ Ibidem, page 5.

⁽⁴⁾ Idem, report 2 — Avis Comité économique et social du 22. 2. 1989, p. 11.

⁽⁵⁾ Premières contributions de la Commission à la conférence intergouvernementale sur l'union politique. Doc. SEC(91) 500 final du 30. 3. 1991.

De même, le Comité a préconisé que la conférence intergouvernementale révise le traité afin de permettre la mise en œuvre d'une politique sociale communautaire et l'application des articles 118A et 100A dans un sens plus large et sur une « base plus solide et plus claire que cela n'a été le cas jusqu'à présent » ⁽¹⁾.

1.8. Les résultats actuels de la Conférence intergouvernementale à cet égard peuvent être considérés comme intrinsèquement liés à la mise en œuvre de la Charte sociale et revêtent donc une importance vitale pour le présent avis.

1.8.1. En effet, l'accord social adopté à l'issue du sommet de Maastricht, protocole dont l'objectif est de « mettre en œuvre la Charte sociale de 1989 » et qui est donc du domaine du présent avis, constitue un pas dans la bonne direction, dès lors que les chefs de gouvernements des douze États membres « autorisent » les onze États membres signataires à poursuivre dans la voie fixée dans le cadre de la Charte sociale 1989 et à mettre en application nombre des politiques-clés qu'elle prévoit sur la base du vote à la majorité qualifiée, notamment pour les directives concernant :

- l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs,
- les conditions de travail,
- l'information et la consultation des travailleurs,
- l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail,
- l'intégration des personnes exclues du marché du travail ⁽²⁾.

1.8.2. Dans le même temps, si ces nouvelles dispositions représentent une avancée décisive pour onze États membres, le Comité estime qu'il est difficilement acceptable, dans une « Union » à douze, que les « citoyens européens » d'un État membre particulier soient victimes d'un traitement discriminatoire. La Charte sociale et le protocole social devraient s'appliquer à tous les citoyens concernés de l'« Union » considérée dans son ensemble.

1.9. Entre-temps, la Commission a fait savoir qu'elle userait de toutes ses prérogatives dans le cadre du protocole social, une fois celui-ci ratifié et applicable, pour soumettre des propositions à un Conseil, à onze membres le cas échéant, afin de promouvoir ou de débloquent le programme d'action sociale. Il est impératif, surtout dans le contexte du marché unique, que le statut juridique des décisions de politique sociale qui seront prises conformément à la nouvelle procédure de la majorité qualifiée ne s'empêtre pas dans les complications liées au fait de savoir si un État membre a ou non le droit implicite de ne pas participer à des engagements commu-

nautaires au cas par cas (en ce qui concerne par exemple la période de repos hebdomadaire, les comités d'entreprise européens ou des droits à l'échelle communautaire par les travailleurs atypiques). Aussi, le Comité n'a eu de cesse de faire valoir qu'un cadre juridique au niveau communautaire, qui reconnaîtrait pleinement les prérogatives nationales et le rôle des partenaires sociaux, peut fournir un moyen fiable et souple de garantir une plateforme de droits sociaux fondamentaux à l'échelle de la Communauté européenne qui serait partie intégrante du processus « 1992 ». Il recommande instamment à toutes les parties concernées de ratifier le traité de Maastricht et de redoubler d'efforts afin de mettre en œuvre le protocole social et la Charte sociale dans les douze États membres de l'« Union européenne ».

1.10. Un accord à douze sur la Charte sociale et le chapitre social qui doit nécessairement figurer au traité pour sa bonne mise en application est des plus urgents à un moment où les processus de renforcement et d'élargissement de la Communauté prennent de la vitesse.

1.10.1. Les contours du Marché unique et de l'Union économique et monétaire se font maintenant nettement plus précis. Des avancées en direction d'une Union politique ont été réalisées. Les fusions transfrontalières, les nouvelles entreprises de dimension européenne, la convergence des décisions économiques nationales se mettent rapidement en place. Il est clair qu'il deviendra de plus en plus difficile pour un État membre de se réclamer unilatéralement d'une autodétermination face à une telle évolution. De même, aura-t-il de plus en plus de difficultés à choisir en toute crédibilité de ne pas participer aux décisions communes de politique sociale d'accompagnement en ce qui concerne par exemple, la sous-traitance transfrontalière et le détachement d'un travailleur d'un État membre dans un autre État membre, les formes transfrontalières de participation des travailleurs, les procédures de licenciements collectifs de caractère multinational et l'impact d'éventuelles conventions collectives à l'échelle européenne. Le cadre de la politique sociale de la Communauté européenne tel qu'il existait avant Maastricht devenait de plus en plus inadapté pour accompagner efficacement cette évolution. Le chapitre social de « l'après Maastricht » permettrait de mieux relever le défi, mais à condition toutefois qu'un gouvernement d'un État membre ne puisse pas s'estimer « dispensé » d'assumer les responsabilités communes qui en découlent. Le Comité espère qu'à partir de janvier 1993, aucun gouvernement ne souhaitera faire valoir une exemption de ce genre.

1.10.2. L'inévitable élargissement de la Communauté européenne qui va en s'accéléralant rend nécessaire un accord ferme à douze sur le chapitre social du traité. En effet, il sera de plus en plus difficile, voire impossible, à la Communauté d'être en position d'attendre de ses nouveaux membres qu'ils intègrent l'« acquis communautaire », si son contenu même est mis en doute en ce qui concerne les politiques sociales décidées à onze membres et non à douze. Un manque de clarté à cet égard risquerait d'ouvrir une boîte de Pandore pleine de discordes et de rancœurs politiques, ce qu'il faut éviter en donnant à l'Europe sociale des bases aussi clairement définies que celles de l'Union économique.

1.10.3. Il est bien entendu admis que le programme « Maastricht », aussi essentiel soit-il, ne constitue pas la

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social sur « l'évolution sociale dans la Communauté en 1989 », JO n° C 225 du 10. 9. 1990, paragraphe 5.3.

⁽²⁾ Traité sur l'Union européenne, CONF-UP-UEM 2002/92 « Accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni, de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord », article 2 paragraphe 1 page 70.

seule voie pour parvenir au progrès social, aux droits sociaux fondamentaux et à de meilleures relations industrielles dans toute la Communauté. Bien des avancées sont réalisées dans les États membres et elles pourraient être davantage valorisées et soutenues au travers, par exemple, de l'instauration de modèles communautaires de bonne pratique en la matière.

1.11. Un aspect déterminant de la mise en œuvre de la Charte sociale, qui n'a été abordé que dans le rapport de la Commission, est la surveillance et le suivi.

1.11.1. Il ressort clairement de l'examen de la deuxième partie du rapport que certains des partisans les plus enthousiastes des directives relatives à la politique sociale sont parfois les moins efficaces lorsqu'il s'agit de les transposer dans la pratique, tandis que l'on est surpris d'apprendre que l'État membre considéré comme le moins enthousiaste est pourtant l'un de ceux qui affichent les meilleurs résultats en termes de mise en œuvre effective [Doc. COM(92) 136 final]. Le Comité invite instamment la Commission à envisager tant des mesures complémentaires de soutien qu'un éventuel recours à des sanctions (en vertu de l'article 170 du traité) afin de garantir que les décisions contraignantes arrêtées en commun seront appliquées comme il convient. Il y a également lieu de se pencher davantage sur le droit des travailleurs et des citoyens de recourir à la justice, au niveau national comme européen, lorsque les directives ne sont pas appliquées. On pourrait également envisager la possibilité de créer au sein de la Cour de justice, une section ou une chambre spécialisée s'occupant du droit du travail européen et composée de juges dûment qualifiés, à laquelle les partenaires sociaux apporteraient leur contribution dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte sociale.

1.11.2. De même, il y a lieu de rappeler que le Comité a préconisé un élargissement substantiel des droits sociaux fondamentaux afin d'y inclure des droits sociaux plus généraux ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ « (...) A. Normes d'application générale

- droit à la protection sociale pour toutes les catégories de la population,
- droit à l'assistance, à la sécurité et à la protection de la santé pour toutes les catégories de la population,
- droit à l'éducation,
- droit à la protection de la vie privée et de l'intégrité de la personne, notamment en ce qui concerne l'utilisation de systèmes informatisés et de banques de données,
- droit à la protection de la propriété personnelle et définition de ses obligations sociales,
- droit à l'égalité de chances et de traitement et élimination de toutes les formes de discrimination,
- droits de l'enfant, de la mère et de la famille à une protection juridique et économique,
- droit des personnes âgées,
- droits des travailleurs, des producteurs et des consommateurs de s'associer librement pour créer des entreprises de types coopératives ou mutuelles basées sur les principes de la solidarité,
- droit des consommateurs à la protection de leur santé, à une information économique objective et qualitative, au libre choix des biens et des services,
- droit à la protection de l'environnement,
- droit à la préservation du patrimoine culturel. »

Avis du Comité économique et social sur « les droits sociaux fondamentaux communautaires », JO n° C 126 du 23. 5. 1989 opus citatum point IIIA.

1.11.3. La Commission devrait apporter un suivi à certains des engagements généraux mentionnés dans l'introduction de la Charte sociale, sous la forme d'une proposition ferme visant à introduire dans le traité une disposition interdisant toute discrimination fondée sur le sexe, la couleur, la race, les opinions ou les croyances.

1.12. Étant donné qu'il ne sera plus possible dans une Union économique et monétaire d'atténuer les déséquilibres économiques extérieurs des États membres par le recours aux mécanismes de change, d'autres méthodes d'ajustement vont voir leur importance s'accroître. Il est étonnant que les incidences tant positives que négatives d'une Union monétaire européenne sur le marché du travail, la politique contractuelle et la politique sociale n'aient pas encore été étudiées et analysées dans la Communauté. On est également en droit de se demander quelles seront les conséquences en termes de politique d'intégration d'une politique monétaire à deux vitesses. Dès lors, le Comité pourrait envisager d'élaborer un avis d'initiative sur l'impact de l'Union monétaire européenne sur la politique sociale et de l'emploi et de recommander des études approfondies de la Commission sur ces questions, en consultant les partenaires sociaux, ainsi que les groupes d'intérêt économiques et sociaux, par secteurs des différents pays membres, afin d'obtenir une vue d'ensemble à la fois complète et diversifiée des positions et des exigences de chaque secteur de la vie économique.

1.13. En même temps, à la lumière des articles 3 et 4 de l'Accord sur la politique sociale conclu à Maastricht, un surcroît d'attention doit être porté à la contribution que peut apporter le « dialogue social » au niveau communautaire à la mise en œuvre de la Charte sociale, à la maximisation de sa portée et à ses prolongements. Étant donné le droit (sous réserve de ratification) qu'ont les partenaires sociaux d'intervenir et de contribuer à influencer sur le processus décisionnel communautaire en vertu de l'Accord sur la politique sociale, il est important de faciliter une représentation plus large des catégories socioprofessionnelles, par exemple les indépendants, les coopératives, etc. Les progrès dans ce domaine devraient compléter les procédures institutionnelles appropriées utilisées au niveau communautaire pour la promotion et la mise en œuvre de la Charte sociale. Il convient en outre qu'en matière sociale, conformément à ce qui est prévu par le protocole, davantage d'importance soit accordée au rôle des partenaires sociaux en ce qui concerne les actions communautaires, cela grâce à l'instauration d'un dialogue sectoriel dans le cadre duquel les représentants des employeurs et ceux des travailleurs puissent faire valoir leurs besoins spécifiques.

1.14. Le Comité souhaite également attirer l'attention sur la coopération entre les organisations et fondations caritatives en tant qu'institutions responsables d'établissements et de services sociaux dont il est fait mention dans le traité de Maastricht.

2. Observations particulières

2.1. Le Comité ne propose pas un commentaire détaillé de la deuxième partie du rapport de la Commis-

sion, le paragraphe 1.11.1 ci-dessus étant peut-être suffisant à ce stade, mais pourrait formuler quelques observations complémentaires, bien qu'aucunement exhaustives, comme suit.

2.1.1. Marché du travail

2.1.1.1. Le Comité a déjà accueilli favorablement le rapport annuel régulièrement présenté désormais sur « l'emploi en Europe ». Il souhaiterait à nouveau souligner qu'il est nécessaire que la Commission élabore et propose une stratégie communautaire dynamique, englobant tous les domaines, et basée sur la coopération pour la croissance et l'emploi, au lieu de s'en tenir à un rapport purement descriptif, bien qu'utile, sur les tendances de l'emploi et à une mise à jour sur chacune des innombrables mesures communautaires prises en matière de marché de l'emploi/du travail, dont les effets cumulés ne sont pas quantifiés ou sembleraient relativement limités. Le Comité souhaite rappeler qu'il défend le droit d'accès pour chacun à des services publics gratuits de placement, lequel doit tenir compte des conventions 88 et 96 de l'OIT.

2.1.2. Emploi et rémunération

2.1.2.1. Compte tenu des difficultés que rencontre le Conseil en ce qui concerne les propositions-clés sur les « formes particulières d'emploi » (travail atypique), le Comité souhaite rappeler à la Commission le point de vue majoritaire en son sein concernant l'utilisation des articles 118 A et 100 A à titre de bases juridiques appropriées.

2.1.3. Amélioration des conditions de vie et de travail

2.1.3.1. Toutes les directives proposées ont été approuvées dans le cadre d'avis adoptés à la majorité par le Comité. Il rappelle qu'il est également partisan du droit à la protection des travailleurs en cas de licenciement individuel et que la Charte communautaire recommande l'amélioration de la réglementation du travail en ce qui concerne les faillites.

2.1.4. Liberté de circulation

2.1.4.1. En la matière également, toutes les propositions énumérées ont reçu le soutien du Comité.

2.1.5. Protection sociale

2.1.5.1. Le Comité souhaiterait rappeler à la Commission que tant en ce qui concerne les « ressources suffisantes » que la « convergence de la protection sociale », des instruments communautaires plus contraignants ainsi qu'une base juridique adéquate ont été recommandés.

2.1.6. Information, consultation et participation

2.1.6.1. Le Comité note que l'Accord et le protocole social de Maastricht font figurer à juste titre l'information et la consultation parmi les sujets pouvant faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée. Toutefois, le Comité souligne la nécessité que les normes déjà proposées et ayant trait à la participation des travail-

leurs — prévue explicitement par la Charte sociale — soient adoptées le plus rapidement possible.

2.1.6.2. À cet égard, une attention particulière doit également être accordée au dialogue social par secteur, tant pour permettre l'adoption de dispositions adaptées aux diverses réalités de la vie économique, que pour assurer des formes de participation souples et tenant compte des diverses expériences nationales en matière de relations de travail.

2.1.7. Égalité de traitement entre hommes et femmes

2.1.7.1. La Charte communautaire préconise le développement de mesures « susceptibles de permettre (aux hommes et aux femmes) de concilier plus facilement leurs obligations professionnelles et familiales ». Or, la plupart des mesures d'application correspondantes n'ont pas encore été prises. Il pourrait s'avérer utile de rappeler que la directive que l'on attend encore sur la protection de la femme enceinte au travail a reçu un soutien ferme et unanime du Comité. La directive proposée sur le congé parental (antérieure au programme de la charte sociale) mériterait également qu'on la reconsidère, notamment pour ce qui a trait à sa base juridique. Il faut garantir que les travailleurs ayant des obligations familiales ne soient pas désavantagés.

2.1.8. Formation professionnelle

2.1.8.1. Le droit pour tout travailleur, conformément à la Charte sociale, d'accéder à la formation professionnelle a été défendu à maintes reprises par le Comité, qui attend avec empressement qu'un instrument soit proposé afin de le garantir. Aucune disposition n'a non plus été prise en ce qui concerne les congés-formation réclamés par le Comité et la Charte communautaire. Le Comité souhaite également attirer l'attention sur les différents avis communs du « Dialogue social européen » en matière d'éducation et de formation, de passage de l'école à la vie professionnelle, d'accès à la formation et de qualifications.

2.1.9. Protection de la santé et de la sécurité des travailleurs

2.1.9.1. Le soutien du Comité dans ce domaine a été constant et le plus souvent unanime.

2.1.10. Enfants et adolescents

2.1.10.1. Le Comité attache une grande importance à la protection des enfants et des adolescents. La proposition de directive sur la protection des jeunes sur le lieu de travail est en cours d'examen.

2.1.11. Les personnes âgées

2.1.11.1. Le Comité a souscrit au programme d'action et à l'année européenne programmée pour 1993 autour de ce thème. Une action soutenue couvrant l'ensemble de la Communauté est nécessaire dans ce domaine, étant donné les tendances démographiques inquiétantes enregistrées dans presque tous les États membres.

2.1.12. Les personnes handicapées

2.1.12.1. Le Comité a régulièrement approuvé les mesures communautaires prises dans ce domaine et appelé à en arrêter d'autres.

2.1.13. Le Comité déplore que la Commission, contrairement à ce qu'elle avait annoncé dans son programme d'action, n'ait manifestement pas l'intention de présenter un instrument juridique concernant l'introduction d'une clause sociale dans les marchés publics.

Fait à Bruxelles, le 2 juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

ANNEXE I**à l'avis du Comité économique et social**

Avis-clés du Comité économique et social portant approbation des droits sociaux fondamentaux communautaires et directives proposées pour la mise en œuvre de la Charte sociale

— Avis d'initiative sur « les aspects sociaux du Marché intérieur »

JO n° C 356 du 31. 12. 1987.

(adopté par 97 voix contre 44 avec 13 abstentions)

— Avis sur « les droits fondamentaux communautaires »

JO n° C 126 du 26. 5. 1989.

(adopté par 135 voix contre 22 avec 8 abstentions)

— Avis sur :

« Proposition de directive du Conseil relative à certaines relations de travail en ce qui concerne les conditions de travail » « Proposition de directive du Conseil relative à certaines relations de travail en ce qui concerne les distorsions de concurrence » « Proposition de directive du Conseil complétant les mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs temporaires »

JO n° C 332 du 31. 12. 1990.

(adopté par 72 voix contre 59 avec 9 abstentions)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil concernant la protection au travail de la femme enceinte ou venant d'accoucher »

JO n° C 41 du 18. 2. 1991.

(adopté à la majorité avec 5 abstentions)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail »

JO n° C 60 du 8. 3. 1991.

(adopté par 91 voix contre 42 avec 20 abstentions)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil concernant la constitution d'un comité d'entreprise européen dans les entreprises ou les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs »

JO n° C 120 du 6. 5. 1991.

(adopté par 93 voix contre 63 avec 2 abstentions)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil relative à un élément de preuve de la relation de travail »

JO n° C 159 du 17. 6. 1991.

(adopté à la majorité avec 5 abstentions)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services »

doc. CES 1512/91 du 18. 12. 1991.

(adopté à la majorité avec 2 voix contre)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 75/129/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs »

doc. CES 91/92 du 30. 1. 1992.

(adopté par 91 voix contre 27 avec 12 abstentions)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil concernant des prescriptions minimales visant à améliorer la mobilité et le transport en sécurité sur le chemin de travail des travailleurs à mobilité réduite »

JO n° C 191 du 22. 7. 1991.

(adopté à l'unanimité)

— Avis sur les « Prescriptions minimales de santé et de sécurité pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires »

JO n° C 332 du 31. 12. 1990.

(adopté à l'unanimité)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 83/477/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante pendant le travail »

JO n° C 332 du 31. 12. 1990.

(adopté à l'unanimité)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en oeuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles (8ème directive particulière au sens de l'article 16 de la directive 89/391/CEE) »

JO n° C 120 du 6. 5. 1991.

(adopté à la majorité avec 10 abstentions)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail »

JO n° C 159 du 17. 6. 1991.

(adopté à l'unanimité)

— Avis sur la « Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives »

JO n° C 191 du 22. 7. 1991.

(adopté à la majorité avec 14 abstentions)

ANNEXE II

à l'avis du Comité économique et social

Les conseillers suivants, présents ou représentés, ont voté en faveur de l'avis:

Mesdames/Messieurs: ABEJÓN RESA, ATTLEY, BARBAGLI, BLESER, BOISSERÉE, BORDES-PAGES, BRIESCH, BURNEL, CAL, CARROLL, CASSINA, CEBALLO HERRERO, CHEVALIER, CHRISTIE, COLOMBO, DECAILLON, von der DECKEN, d'ELIA, van DIJK, DRAIJER, DRILLEAUD, DUNKEL, ELSTNER, ENGELN-KEFER, ETTY, EULEN, FLUM, FORGAS I CABRERA, FRANDI, FREEMAN, GIATRAS, GÓMEZ MARTÍNEZ, GOTTERO, GREDAL, GROBEN, GUYAU, HAGEN, HILKENS, JANSSEN, JENKINS, KANELLOPOULOS, de KNEGT, LACA MARTÍN, LANDABURU DE SILVA, LAPPAS, LARSEN, LAUR, LIVERANI, LYONS, MADDOCKS, MANTOVANI, MARGALEF MASIA, MASUCCI, MAYAYO BELLO, MERCIER, MOLINA VALLEJO, MORRIS, MOURGUES, MUÑIZ GUARDADO, NIELSEN B., NIELSEN P., NIERHAUS, OVIDE ETIENNE, PASQUALI, PAVLOPOULOS, PE, PELLARINI, POMPEN, PRICOLO, QUEVEDO ROJO, ROSEINGRAVE, SÁ BORGES, SAITIS, SANTILLÁN CABEZA, SANTOS, SCHMIDT, SCHMITZ, von SCHWERIN, SEQUEIRA, SILVA, SMITH, TIXIER, VANDERMEEREN, VELASCO MANCEBO, VERBOVEN, WAGENMANS, WALDACK, ZUFIAUR NARVAIZA.

Les Conseillers suivants, présents ou représentés, ont voté contre l'avis:

Mesdames/Messieurs: ANDRADE, ARENA, ASPINALL, BAGLIANO, BARROW, BEALE, BELL, BELTRAMI, BENTO GONÇALVES, BERNABEI, BREDIMA SAVOPOULOU, CAVALEIRO BRANDAO, CEYRAC, CONNELLAN, van DAM, DELOROZOY, DONCK, DOUVIS, FRERICHS, GAFFRON, GAFO FERNÁNDEZ, GARDNER, GHIGONIS, GIACOMELLI, GIESECKE, GREEN, GUILLAUME, JASCHICK, KAARIS, KAFKA, KAZAZIS, LITTLE, LÖW, LUSTENHOUWER, McGARRY, MERCE JUSTE, MEYERHORN, MOBBS, MORELAND, MULLER E., NOORDWAL, PANERO FLOREZ, PARDON, PEARSON, PELLETIER Ch., PELLETIER R., PERRIN-PELLETIER, PETERSEN, PETROPOULOS, PROUMENS, ROBINSON, RODRÍGUEZ DE AZERO DEL HOYO, RODRIGUEZ GARCÍA-CARO, ROMOLI, SAUWENS, SCHADE-POULSEN, SCHNIEDERS, SLIPMAN, SOLARI, STECHER NAVARRA, STOKKERS, TESORO OLIVER, TUKKER, WHITWORTH, WICK.

Le conseiller suivant, présent ou représenté, s'est abstenu:

M. MARVIER

ANNEXE III

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements ci-dessous, qui ont obtenu au moins un quart des voix, ont été repoussés au cours des discussions:

Paragraphe 1.3. — 1.10.3.

Supprimer et remplacer les paragraphes 1.3 à 1.10.3 inclus par le texte suivant:

« 1.3. Le Comité se félicite de l'adoption par le Conseil d'un certain nombre de mesures dans le cadre du programme d'action sociale et constate que d'autres sont en cours d'examen.

1.4. Toutefois, le Comité regrette que certaines mesures n'aient pas connu un progrès plus rapide. La responsabilité de cette situation revient en partie à la Commission qui n'a pas présenté des propositions aptes à recueillir le soutien de toutes les parties intéressées (tels les employeurs), dont le coût n'a pas été évalué de façon efficace et enfin et surtout, dont il n'est pas prouvé qu'elles soient favorables à la création d'emplois.

1.5. Le Comité regrette qu'en matière de politique sociale, le sommet de Maastricht n'ait pas permis de dégager un accord entre les douze États membres. Selon le Comité, il importe que les États membres et la Commission s'emploient tout particulièrement à définir une politique sociale favorable à la croissance économique et à la création d'emplois, respectant pleinement la subsidiarité et dont la mise en œuvre ne soit ni exagérément centralisée ni bureaucratique. À moins que l'ensemble des États membres et des groupes d'intérêts ne soient convaincus que la Communauté s'engage effectivement dans cette voie, toute avancée en matière de politique sociale sera vouée à l'échec et l'« Accord » ne sera pas adopté par tous les États membres. »

Exposé des motifs

Le texte original n'est pas favorable au progrès sur le front social.

Résultat du vote

Pour: 51, Contre: 82, Abstentions: 4.

Point 1.11.1.

Supprimer la dernière phrase (« On pourrait ... Charte sociale ».).

Exposé des motifs

La jurisprudence récente de la Cour européenne de justice donne en principe aux personnes justiciables la possibilité de déposer un recours en justice contre un État membre qui n'aurait pas respecté une obligation découlant d'une directive de la Commission.

La proposition à l'examen concernant la création d'une chambre spécialisée au sein de la Cour de justice n'est donc ni utile ni même souhaitable dans la mesure où cela aboutirait à creuser l'écart qui sépare le citoyen des instances juridiques; la nomination de juges « non-juristes » au titre de la représentation des partenaires sociaux dans le domaine de la législation du travail doit être rejetée au nom de l'indépendance de la justice.

Résultat du vote

Pour: 58, Contre: 76, Abstentions: 7.

ANNEXE IV**à l'avis du Comité économique et social****Déclaration de minorité**

Au terme du vote nominal sur l'avis dans son ensemble, la catégorie des employeurs, qui a voté contre l'avis, a fait la déclaration suivante:

1. Le groupe des employeurs s'écarte de l'avis majoritaire du Comité sur le Premier rapport sur la mise en oeuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

2. Le groupe estime que l'avis, dans les observations générales, est fondamentalement erroné sur quatre points:

- il place un accent excessif sur l'absence de progrès au niveau communautaire et ignore virtuellement la Partie II du rapport de la Commission,
- il tente d'attribuer la responsabilité de ce qu'il perçoit comme une absence de progrès au Conseil de ministres et au fait que celui-ci ne soit pas parvenu à un accord; il ne met pas en cause la substance des propositions de la Commission sur lesquelles un accord n'a pu être trouvé,
- il ne tient pas compte du fait que le principe de subsidiarité a été repensé de façon approfondie dans le cadre du traité de Maastricht et des conclusions du sommet de Lisbonne,
- il ne mentionne pas, dans ses références aux précédents avis du Comité, l'absence répétée d'unanimité sur les questions les plus controversées.

3. L'avis ne reflète pas les progrès déjà réalisés au niveau communautaire, en particulier dans les domaines de la liberté de circulation, de la santé et de la sécurité, tels qu'ils ressortent du rapport de la Commission. La Partie II du rapport fait également apparaître que certains États membres ont déjà avancé considérablement sur la voie de la mise en oeuvre des principes consignés dans la Charte sociale.

4. Les propositions les plus controversées de la Commission qui n'ont pas reçu l'approbation du Conseil de ministres visaient à imposer dans toute la Communauté des exigences détaillées qui impliqueraient une désagrégation des législations nationales existantes et des conventions collectives qui satisfont d'ores et déjà aux principes qui sous-tendent la Charte sociale. Le Comité devrait suggérer dans son avis que la Commission place ces considérations au premier plan de sa réflexion lors de l'élaboration de futures propositions et prenne pleinement en compte les points de vue de toutes les parties intéressées qui viendraient à se dégager du processus de consultation.

5. Le groupe des employeurs prend acte de ce que les chefs de gouvernement ont déclaré à Lisbonne que certaines règles communautaires devraient être réexaminées afin de les adapter au principe de subsidiarité et il estime qu'il devrait en être de même pour les propositions prévues dans le cadre du programme d'action sociale, qui sont actuellement en cours d'examen.

Mesdames/Messieurs : ANDRADE, ARENA, BAGLIANO, BEALE, BELL, BELTRAMI, BENTO GONÇALVES, BERNABEI, BREDIMA-SAVOPOULOU, CAVALEIRO BRANDÃO, CEYRAC, CONNELLAN, van DAM, DELOROZOY, DONCK, DOUVIS, FRERICHS, GAFFRON, GAFO FERNÁNDEZ, GARDNER, GHIGONIS, GIACOMELLI, GIESECKE, GREEN, KAARIS, KAFKA, KAZAZIS, LITTLE, LÖW, McGARRY, MERCÉ JUSTE, MEYER-HORN, MOBBS, NOORDWAL, PANERO FLOREZ, PARDON, PEARSON, PELLETIER R., PERRIN-PELLETIER, PETERSEN, PETROPOULOS, PROUMENS, ROBINSON, RODRÍGUEZ DE AZERO DEL HOYO, RODRIGUEZ GARCÍA-CARO, ROMOLI, SAUWENS, SCHADE-POULSEN, SCHNIEDERS, SOLARI, STECHER NAVARRA, TESORO OLIVER, TUKKER, WHITWORTH, WICK.

Avis sur « L'évolution sociale dans la Communauté en 1991 »

(92/C 287/13)

Le 12 décembre 1991, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 20 quatrième alinéa du règlement intérieur, d'élaborer un avis.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 18 juin 1992 (Rapporteur : M. Löw).

Lors de sa 298^e session plénière (séance du 2 juillet 1992), le Comité a adopté l'avis suivant à la majorité des voix et cinq abstentions.

1. Introduction

1.1. Dans son avis annuel sur l'évolution sociale, le Comité souhaite mettre cette année l'accent sur les volets « marché du travail » et « évolution de l'emploi », en prenant en compte les conclusions du rapport annuel de la Commission sur « l'emploi en Europe en 1991 ». Le rapport annuel sur « la mise en œuvre de la Charte sociale » mentionné au paragraphe 29 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs fera l'objet d'un avis séparé.

1.2. Le Comité évalue en substance de manière globalement positive les résultats du sommet européen de Maastricht, qui constituent selon lui une avancée vers l'établissement d'un espace social européen commun. En particulier, les nouveaux domaines et procédures définis dans le protocole sur la politique sociale contribuent à l'émergence, aux côtés de la Communauté économique européenne, d'une Communauté sociale. Le Comité déplore néanmoins que l'accord sur la politique sociale, annexé au protocole, n'ait été signé que par onze des douze États membres. Il serait dès lors fortement souhaitable que le douzième État membre s'associe dans les plus brefs délais à ces nouveaux accords. Sinon, l'on risquerait de voir s'opérer dans la Communauté une scission de la politique sociale, donnant naissance à une politique sociale européenne à onze et à douze États membres. Toutefois, de manière

générale, la création d'un « espace social à deux vitesses » n'est pas souhaitable. Il ne devrait pas être possible d'instituer des conditions divergentes en matière de protection sociale et de droits sociaux fondamentaux. Une telle situation risquerait de constituer un obstacle majeur à la libre circulation des travailleurs et de provoquer des distorsions de concurrence dans la Communauté.

1.3. Le Comité se prononcera à ce sujet dans un avis séparé. Mais il demande dès à présent que la question de la qualification juridique et politique du traité de Maastricht et du protocole de Maastricht soit réglée et émet le vœu que le traité de Maastricht soit ratifié au plus vite par les parlements et appliqué dans tous ses éléments par tous les États membres.

1.4. La plupart des actions communautaires de politique sociale qui ont été menées en 1991 avaient trait à la Charte sociale et au programme d'action sociale. À la date du 1^{er} novembre 1991, la Commission avait effectivement présenté 46 des 47 initiatives annoncées dans le programme d'action, dont 34 propositions de la Commission au Conseil. Au 30 juin 1992, 13 de ces propositions avaient été adoptées définitivement par le Conseil, 4 d'entre elles relatives à la sécurité et à la protection de la santé sur le lieu de travail et 2 aux

conditions de travail. Le Conseil a arrêté sa position commune sur trois propositions, 12 autres sont toujours devant le Conseil, mais pour 3 d'entre elles l'examen a été ajourné.

Le Comité se prononcera à leur sujet dans son avis sur la mise en œuvre de la Charte sociale.

2. Marché du travail et évolution de l'emploi

2.1. L'année 1991 a été caractérisée par un ralentissement de la croissance de l'emploi et par une montée du chômage. Cette évolution doit pour l'essentiel être attribuée à la détérioration générale de la situation économique.

La croissance de l'économie mondiale en 1991 s'est pratiquement stabilisée à 0,2 %. À cela s'ajoutent les difficultés particulières rencontrées par certains secteurs économiques, tels que l'armement et l'industrie automobile. En outre, de nombreux marchés d'exportation traversent une phase de récession au niveau mondial et l'effondrement des marchés d'Europe de l'Est a des retombées négatives sur l'économie générale de la Communauté.

Le produit national dans la Communauté ne s'est accru que de 1,3 % en 1991, contre 2,8 % en 1990. Selon les estimations de la Commission, la croissance ne connaîtra en 1992 qu'une hausse modérée, qui n'interviendra que vers la fin de l'année, soit 1,7 % environ pour l'ensemble de la Communauté. Une croissance d'environ 2,3 % est attendue pour 1993.

2.1.1. En raison de l'insuffisance des ajustements opérés par les États membres dans les années 80, d'importantes mesures de restructuration n'ont pas été réalisées. En ce qui concerne notamment la lutte contre l'inflation, la consolidation des budgets des États membres, la réduction des déficits publics, et la limitation des subventions, les États membres n'ont pas pris des mesures suffisantes pour se prémunir contre les conséquences douloureuses d'une récession mondiale.

2.1.2. S'agissant de l'emploi, on constate que le taux de chômage — qui est de 9 % environ, ce qui représente douze millions de personnes — reste extraordinairement élevé. Un léger recul est néanmoins à signaler par rapport aux années précédentes. Dans la perspective de la baisse prévisible de l'offre sur le marché de l'emploi, il s'agit néanmoins là de conditions a priori défavorables. Aussi la Commission s'attend-elle à de nouvelles retombées négatives, ainsi qu'à une montée du taux de chômage qui devrait atteindre 9,5 % d'ici à 1993.

Le Comité attire à nouveau l'attention sur le fait qu'une telle évolution est également susceptible d'aboutir à des tensions sociales dans la Communauté. C'est pourquoi il importe de renforcer la cohésion sociale afin de donner aux citoyens de la Communauté davantage de perspectives d'avenir.

2.1.3. En dépit de la création dans les années 80 (1985-1990) de neuf millions d'emplois supplémentaires, la croissance de l'emploi s'est nettement ralentie en 1991. Dans la perspective d'un taux de croissance probable de 1,7 % environ et d'un taux d'inflation de 5,5 % environ dans la Communauté en 1992, il faut s'attendre à ce que ce ralentissement se poursuive en 1992.

Il semble d'ailleurs que ces estimations sont en cours de révision à la baisse, ce qui rendra la situation encore moins favorable.

2.1.4. Même si les marchés du travail communautaires sont devenus plus flexibles, les employeurs et les travailleurs doivent néanmoins adapter davantage encore à l'avenir leurs méthodes et leurs habitudes de travail aux nouvelles conditions. Il faut avant tout créer de nouveaux emplois. Cette nécessité évidente doit se baser sur un aménagement et une réorganisation du temps de travail lié aux exigences de la production mais elle doit également permettre aux travailleurs d'exprimer et de satisfaire les nouveaux besoins qui en résultent.

Les nouvelles conditions générales imposent aux entreprises une très grande adaptabilité mais trouvent leur pendant dans une plus grande flexibilité du marché de l'emploi.

Cette situation exige que la formation des travailleurs soit améliorée en vue d'une meilleure qualification avec par contre une modification des conditions et des usages en matière d'emploi.

Cet équilibre entre les besoins et les moyens doit absolument être recherché par les partenaires sociaux.

2.1.5. Cet objectif fondamental ne pourra être atteint que si :

- les gouvernements nationaux mettent en œuvre une meilleure consolidation de leurs budgets,
- une politique industrielle et structurelle soit établie et suivie de façon cohérente dans le sens indiqué ci-dessus.

2.2. La situation sur le marché européen présente un certain nombre de caractéristiques : d'une part, on observe une augmentation des offres d'emploi mais d'autre part, on assiste à des déplacements des besoins de main-d'œuvre sur le secteur tertiaire au détriment de l'agriculture et même de l'industrie.

Par ailleurs, une part importante des offres d'emploi concerne des emplois à temps partiel ou des emplois temporaires.

2.2.1. À cet égard, on constate que le chômage continue de frapper fortement les jeunes de moins de 25 ans et les femmes. Les jeunes représentent environ 35 % de l'ensemble des chômeurs et constituent, avec un

pourcentage de 30 %, la catégorie la plus importante parmi les chômeurs de longue durée.

Le Comité estime que cette situation exige, de la part de la Commission, des mesures plus énergiques :

- formation générale et professionnelle des jeunes à améliorer,
- mesures spécifiques en faveur des groupes ethniques minoritaires qui comptent un pourcentage particulièrement élevé de chômeurs de longue durée,
- révision et accroissement des mesures en faveur des travailleurs handicapés; efforts supplémentaires en vue d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement de ces mesures.

2.2.2. Le constat est plus catastrophique encore en ce qui concerne la situation de la population active féminine de la Communauté, comparée à la population masculine. Le pourcentage des femmes sur l'ensemble des chômeurs a enregistré comparativement une augmentation nettement supérieure (environ cinq fois plus). Les femmes représentent 51 % de la population totale de la Communauté et 41 % du potentiel total de main-d'œuvre, et pourtant, 47 % seulement d'entre elles ont un emploi effectif. Comparativement, le taux d'emploi des hommes se situe autour de 75 %.

La faiblesse du taux d'emploi des femmes est en grande partie liée au nombre et à la nature des emplois disponibles, et plus particulièrement à la multitude d'emplois inadaptés et non recherchés par une femme mariée et mère de famille. Afin d'offrir de nouvelles chances à ces femmes, des mesures concertées doivent être mises en œuvre entre les entreprises et toutes institutions compétentes, en vue de créer, en nombre suffisant, des jardins d'enfants adaptés.

2.2.3. L'augmentation du nombre d'emplois à temps partiel s'explique par la demande accrue émanant tant de l'économie que des travailleurs, notamment des femmes, qui en raison de leur situation familiale et/ou de leur qualification insuffisante ont moins de chance de trouver un emploi à plein temps. Entre 1985 et 1989, un emploi en moyenne sur trois nouveaux emplois créés était un emploi à temps partiel, les femmes occupant 40 % d'entre eux.

Le Comité s'est prononcé à plusieurs reprises durant ces dernières années sur les problèmes du travail à temps partiel. Les principaux résultats de ces réflexions figurent dans l'avis du 30 avril 1982 ⁽¹⁾.

2.2.4. Le chômage de longue durée continue de poser un problème particulier. Plus de la moitié des chômeurs enregistrés dans la Communauté, soit six millions de personnes, sont sans emploi depuis plus d'un an. En dépit des changements profonds intervenus sur le marché du travail (augmentation de l'emploi), ce chiffre n'a pratiquement pas bougé au cours des dernières années. Le Comité a demandé à différentes reprises à la Commission d'accorder une plus grande attention au pro-

blème du chômage de longue durée, afin d'inciter les États membres à mener une politique plus active dans le domaine du marché du travail. Il n'est pas admissible aux yeux du Comité que dans de nombreux États membres de la Communauté, les chômeurs de longue durée ne bénéficient encore que d'indemnités financières. Outre les aides financières, des mesures de formation, de reconversion et de formation continue plus nombreuses doivent être prévues, afin de donner aux chômeurs de longue durée une chance de réinsertion dans la vie active.

Pour les personnes concernées et leurs familles, le chômage de longue durée entraîne souvent un glissement imperceptible vers la pauvreté. Le Comité a fait valoir sa position sur cette question dans son dernier avis circonstancié en la matière, (Doc. CES 834/89 du 12. 7. 1989). Les principales mesures requises ne font toujours pas l'objet d'une intervention suffisamment énergique.

2.2.5. Il apparaît que la Communauté continue d'être confrontée simultanément à un nombre élevé de chômeurs d'une part et un manque de main-d'œuvre qualifiée d'autre part, d'où une inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Bien que contestables, les prévisions laissent entendre que le besoin de main-d'œuvre sans qualification continuera probablement de baisser, alors que la demande de travailleurs qualifiés, notamment dans le domaine scientifique et technique, va s'accroître.

2.2.6. Le Comité estime comme la Commission que pour être en mesure de relever les défis futurs, les travailleurs communautaires devront disposer d'un niveau élevé de formation générale et d'une formation professionnelle adaptée aux exigences de la technologie moderne.

2.2.6.1. Les systèmes nationaux de formation existant dans la Communauté ne sont toujours pas comparables. Remédier à cette lacune sans pour autant détruire les structures nationales existantes constituera de l'avis du Comité l'une des tâches majeures de la Communauté dans la perspective d'un marché européen du travail. Le Cedefop devrait jouer un rôle encore plus actif dans ce domaine.

2.2.6.2. Il est en tout état de cause difficile d'évaluer les caractéristiques futures des qualifications requises et leur importance pour la compétitivité des entreprises communautaires, attendu que le besoin de l'économie en travailleurs qualifiés est largement fonction des produits, des moyens de production et du processus de production de chaque entreprise.

2.2.6.3. L'évolution technologique est en outre difficilement prévisible. L'utilisation de nouvelles techniques entraîne fréquemment une modification des exigences professionnelles et par conséquent des exigences de qualification. La Commission est invitée à mettre en œuvre avec la prudence requise des procédures permettant de formuler des prévisions en ce sens. Il pourrait être utile pour l'évaluation des besoins que les entreprises et les institutions chargées de la formation professionnelle fournissent les données prévisionnelles correspondantes.

⁽¹⁾ JO n° C 178 du 15. 6. 1982.

2.2.7. La Commission a considérablement développé pendant les dernières années la reconnaissance mutuelle des certificats d'aptitude professionnelle et des diplômes, notamment dans le secteur universitaire. Le Comité estime que ces efforts devraient être intensifiés pour toutes les professions dans la perspective du Grand Marché de 1993.

2.2.8. S'agissant de la procédure de reconnaissance, trois catégories doivent être distinguées :

— Reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur

La Commission a déjà accompli beaucoup dans ce domaine, par exemple en ce qui concerne les médecins et les professions de santé, les vétérinaires, les architectes, les pharmaciens et les avocats.

— Reconnaissance des qualifications professionnelles

La directive correspondante de 1989 [doc. COM(89) 372 final] a permis de réaliser certains progrès, mais pour quelques professions seulement.

— Équivalence des qualifications professionnelles

Il s'agit là du domaine le plus important pour les travailleurs. La Commission n'a pour l'instant présenté que six communications à ce sujet, qui ne couvrent qu'une bien petite part des métiers de la formation.

2.2.9. Le système de diffusion des offres et des demandes d'emploi mis en place par la Commission, le SEDOC, n'a jusqu'à présent produit aucun effet. Le Comité est d'avis qu'un remaniement général approfondi serait à cet égard nécessaire. Il propose que le système d'agences de placement installées dans les régions frontalières de l'«EUREGIO» soit développé et étendu. La réforme du système SEDOC pourrait s'inspirer des expériences recueillies dans ce contexte — des échanges se pratiquent en effet déjà entre certains bureaux de placement frontaliers.

2.3. *Emploi et politique de l'immigration*

2.3.1. La Communauté va se trouver confrontée, du fait de l'arrivée d'immigrants principalement des pays de l'Est et des États méditerranéens du Maghreb, venus chercher du travail dans l'Ouest (le Nord) prospère, à une poussée migratoire de plus en plus forte. Une telle poussée migratoire ne manquera pas, dans des conditions de croissance invariablement minime de l'emploi et de chômage élevé, telles que les connaît actuellement la Communauté, d'entraîner d'énormes difficultés sociales et économiques, pouvant rendre problématique l'intégration des immigrants dans les pays d'accueil. Le Comité a déjà traité ces aspects dans deux avis ⁽¹⁾. Il demande une nouvelle fois à la Commission de développer une stratégie communautaire concernant la politique à appliquer à l'égard des immigrés en provenance des pays tiers. Une telle politique est également néces-

saire à l'égard des demandeurs d'asile. L'approche jusqu'à présent variable des États membres à l'égard du droit d'asile et de la politique d'immigration peut avoir et aura d'après le Comité des retombées très néfastes auprès des personnes concernées ainsi que de la population. Seule une approche communautaire peut permettre de développer une politique équitable pour tous.

Le Comité note avec préoccupation que l'opinion publique de la plupart des États membres fait preuve d'une attitude de plus en plus hostile à l'égard des étrangers. Il condamne toute forme de racisme et de xénophobie et invite la Communauté et tous les États membres à mettre en œuvre des mesures de nature à endiguer ces manifestations et surtout à empêcher leur diffusion au niveau social et politique: on peut obtenir beaucoup à travers une information et une formation correctes et à travers la promotion du dialogue et de la connaissance réciproque entre ressortissants de la Communauté et des pays tiers.

2.3.2. Le Comité considère que le traité conclu avec les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) n'entraînera pas d'importants mouvements migratoires. Les études réalisées à ce sujet par le Comité conjoint de l'AELE et du Comité économique et social ont montré qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à des difficultés importantes. Il conviendrait néanmoins d'examiner le traitement qui devra être réservé à l'avenir aux immigrants en provenance de pays tiers, qui pénètrent dans la Communauté en passant par les États de l'AELE, ainsi que la façon dont peut être garantie la libre circulation des citoyens entre la Communauté européenne et l'AELE.

3. *Priorités pour une stratégie de croissance de l'emploi*

3.1. L'amélioration de la situation du marché de l'emploi dépend en premier lieu de la création d'emplois nouveaux et supplémentaires. Selon le Comité, la Communauté doit veiller à la création dans tous les États membres de conditions encourageant les investissements susceptibles d'avoir des retombées positives en termes d'emploi. Cela suppose des infrastructures de meilleure qualité ainsi qu'une coopération plus étroite des gouvernements au niveau communautaire. Les conditions économiques générales sont en effet déterminantes pour l'amélioration de la situation du marché de l'emploi. Le Comité a rendu un avis séparé à ce sujet ⁽²⁾. La Commission devrait faire davantage usage des possibilités dont elle dispose de pratiquer une politique de soutien à l'égard des gouvernements des États membres. Une coordination accrue semble nécessaire en ce qui concerne l'utilisation des crédits émanant du Fonds social, des Fonds structurels et du nouveau Fonds de cohésion. Les conditions d'intervention du Fonds social devraient le cas échéant être revues. Les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle particulier à cet égard. Ils devraient notamment être davantage associés à la répartition et à la coordination des crédits au niveau des régions. Les syndicats et les employeurs ont déjà présenté au niveau européen des propositions communes concernant une stratégie de coopération pour la croissance. En effet, l'utilisation des crédits est détermi-

⁽¹⁾ Avis d'initiative sur le « Statut des travailleurs migrants en provenance des pays tiers », JO n° C 159 du 17. 6. 1991. Avis sur la « Politique d'immigration », JO n° C 40 du 17. 2. 1992.

⁽²⁾ Avis sur la situation économique dans la Communauté (JO n° C 79 du 30. 3. 1992); Supplément d'avis sur la situation économique dans la Communauté (JO n° C 98 du 21. 4. 1992.)

nante non seulement du point de vue quantitatif, mais aussi qualitatif. Il faut en outre garantir un contrôle régulier par des organes indépendants et par les partenaires sociaux.

3.2. Pour lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, la première condition à remplir est une meilleure formation des travailleurs. On a pu constater que dans les États où une formation orientée vers une spécialisation professionnelle est dispensée aux jeunes lors de leur entrée dans la vie active, ces jeunes ont plus de chance de trouver du travail, notamment en cas de changement d'emploi, que dans les États où une telle formation de base n'est pas prévue. Le Comité estime que le traité de Maastricht a fourni à la Commission des bases nécessaires pour développer des instruments appropriés garantissant que soit dispensée dans tous les États membres aux jeunes entrant dans la vie active une formation professionnelle leur permettant de trouver un emploi qualifié. Le système ayant donné le plus de preuves de succès dans ce domaine est un système « dual » qui repose sur une formation pratique en entreprise combinée à des cours théoriques dans une école d'enseignement professionnel.

À cela il convient d'ajouter, comme le Comité l'a déjà souligné à maintes reprises, qu'il est nécessaire de développer les emplois destinés aux jeunes. Le Comité insiste encore une fois sur l'opportunité d'assurer une meilleure répartition du travail et d'en améliorer l'organisation dans le cadre des mesures de restructuration.

3.3. La Commission devrait en outre adopter les mesures appropriées pour permettre dans tous les États membres aux travailleurs au chômage ou menacés de chômage de bénéficier d'une formation continue et d'un recyclage, afin d'empêcher qu'ils ne soient victimes du chômage de longue durée ou qu'ils ne puissent se réinsérer dans la vie active. Une politique préventive orientée vers la reconversion et le perfectionnement des travailleurs menacés de perdre leur emploi apparaît donc nécessaire aux yeux du Comité.

Il faut en outre garantir dans le cadre de ces différentes mesures que les chômeurs disposent pendant la durée de leur application de ressources financières suffisantes pour subvenir à leurs besoins. Le Comité s'est également prononcé dernièrement à ce sujet ⁽¹⁾.

Des problèmes spécifiques se posent dans les États membres où le secteur agricole est prédominant. La Communauté devrait selon le Comité élaborer un programme particulier à l'intention des travailleurs abandonnant l'agriculture.

3.4. Afin d'empêcher que les travailleurs, notamment les femmes, occupant un emploi à temps partiel ou travaillant sous contrat à durée déterminée ne soient désavantagés, la Commission et le Conseil sont invités à adopter et à appliquer sans délai les instruments communautaires déjà existants. Cela vaut également

pour la main-d'œuvre en sous-traitance. À cet égard, la suppression des contrôles frontaliers donne lieu de craindre une forte augmentation du travail transfrontalier illégal en sous-traitance. Le Comité réclame sur ce point également une adoption aussi rapide que possible des instruments communautaires.

3.5. Le Comité se félicite que des décisions aient été prises en vue d'un remaniement profond du système SEDOC. Les expériences réalisées dans les régions frontalières avec la coopération des bureaux frontaliers de placement pourraient dans ce contexte être utilisées pour le système SEDOC.

3.6. Le Comité demande à la Commission de développer sans délai des directives communautaires sur la politique à mener à l'égard des immigrants en provenance de pays tiers et sur le traitement à réserver aux demandeurs d'asile.

4. Dialogue social

4.1. Le Comité se félicite que les efforts déployés par les syndicats européens et les employeurs pour développer encore le dialogue social aient trouvé un écho dans le traité de Maastricht. Les accords conclus dans ce domaine en octobre 1991 ont contribué de manière décisive à l'introduction dans le traité de Maastricht d'une nouvelle forme de coopération en matière de politique sociale, reposant sur le dialogue social (accords entre les partenaires sociaux). Ce faisant, le traité reconnaît que les partenaires sociaux sont prêts à participer de manière autonome et responsable à la construction sociale de l'Europe. Le Comité suivra avec intérêt l'évolution de cette coopération et espère qu'elle débouchera prochainement sur des accords-cadres européens qui pourraient s'appliquer parallèlement à la législation communautaire. Il estime qu'il est encore trop tôt pour évaluer le rapport entre d'une part les partenaires sociaux au sens strict et d'autre part le rôle du Comité dans la législation sociale. Il considère néanmoins que l'œuvre accomplie dans le cadre du dialogue social et les travaux du Comité économique et social se complètent et ne s'excluent pas et peuvent permettre la mise en œuvre d'une politique sociale européenne de meilleure qualité et plus efficace. Il importe qu'à l'avenir ces deux enceintes continuent leur coopération dans les meilleures conditions.

En outre, la nouvelle forme de coopération entre employeurs et travailleurs est sans aucun doute importante, cependant de nombreux autres groupes d'intérêt [par exemple, agriculteurs, artisans, commerçants, petites et moyennes entreprises, professions libérales, représentants des consommateurs, des écologistes, de l'économie sociale (coopératives et mutuelles), du mouvement associatif et des familles] manifestent leur volonté et ont le droit de renforcer leurs possibilités de participation au processus décisionnel concernant le développement socio-économique.

⁽¹⁾ Rapport d'information sur la « Pauvreté » (doc. CES 421/88); avis concernant l'octroi de ressources et de prestations suffisantes dans la Communauté, JO n° C 14 du 20. 1. 1992.

5. Le rôle des petites et moyennes entreprises et des indépendants

Les petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants, sans oublier les artisans, jouent un rôle majeur sur le marché du travail dans tous les États membres de la Communauté. Leur contribution au produit national des États reste considérablement élevée. Ils jouent un rôle particulièrement important dans la formation des jeunes et assument dans bien des États membres une part essentielle de la formation professionnelle. Le Comité élabore actuellement un nouvel avis d'initiative sur le rôle des petites et moyennes entreprises (PME), qui rendra compte avec précision de leur importance en tant qu'employeurs ainsi que de leur rôle en matière de formation professionnelle.

Fait à Bruxelles, le 2 juillet 1992.

6. Protection de l'environnement et politique du marché du travail

Toutes les catégories sociales ont aujourd'hui pris conscience de l'importance de la protection de l'environnement et les consommateurs est désormais un critère à part entière de la qualité des produits. Les industries actives dans le domaine de la protection de l'environnement comptent dans tous les pays de la Communauté parmi les secteurs innovateurs à technologie avancée. Elles prennent une part de plus en plus importante dans la création d'emplois nouveaux et offrent des perspectives d'avenir.

L'industrie du recyclage des déchets constitue elle aussi pour le marché de l'emploi un secteur capital, qui de l'avis du Comité nécessiterait une attention accrue. Il faut également mentionner la place croissante prise pour les secteurs liés aux économies de l'énergie.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins⁽¹⁾

(92/C 287/14)

Le Conseil a décidé le 23 mars 1992 de consulter, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 10 juin 1992 (Rapporteur: M. Pardon).

Le Comité économique et social, au cours de sa 298^e session plénière, séance du 1^{er} juillet 1992, a adopté à la majorité, avec 17 voix contre et 6 abstentions, l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. L'objet de la proposition de directive — harmoniser la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins — répond aux préoccupations maintes fois exprimées par le Comité.

1.1.1. Ainsi, dans son avis⁽²⁾ du 25 janvier 1989 sur le « Livre vert sur le droit d'auteur et le défi technologique — Problèmes de droit d'auteur appelant une action immédiate », le Comité regrettait le « manque d'uniformité dans la définition du droit d'auteur et de la durée de protection du droit d'auteur » (n° 2.6). Il estimait que le problème de la durée de protection du droit

⁽¹⁾ JO n° C 92 du 11. 4. 1992, p. 6.

⁽²⁾ JO n° C 71 du 20. 3. 1989.

d'auteur devait être examiné d'urgence: « des solutions doivent être trouvées en vue de parvenir à l'harmonisation de la durée de protection pour les différentes catégories d'œuvres et d'autres produits. Cela devient de plus en plus nécessaire, si l'on veut que le fonctionnement du Marché intérieur de la Communauté soit pleinement efficace » (n° 3.1.2.3).

1.1.2. Aussi, le Comité se réjouit de la proposition de la Commission.

1.2. La Commission justifie la nécessité de procéder à cette harmonisation notamment par les considérations suivantes:

- l'harmonisation et le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle est de nature à encourager l'innovation et la création dans ce domaine,
- l'harmonisation envisagée est de nature à supprimer les barrières à l'intérieur de la Communauté et à résoudre les problèmes de libre circulation des marchandises,
- elle est de nature à éviter des distorsions de concurrence et à réaliser concrètement le droit d'établissement et la libre prestation des services,
- elle assure une plus grande sécurité juridique et facilite la gestion des droits intellectuels en question,
- elle permet de lutter plus efficacement contre la piraterie et l'importation illicite en provenance de pays tiers,
- elle constitue un élément essentiel pour promouvoir des investissements dans le domaine de la culture, de la science et de la créativité au sein de la Communauté.

1.3. Le Comité approuve pleinement la résolution du Conseil, du 14 mai 1992, visant le renforcement de la protection du droit d'auteur et des droits voisins.

1.3.1. Tout comme le Conseil, il considère que les développements technologiques ont favorisé l'exploitation des œuvres au niveau international; de ce fait, il importe de consolider la protection du droit d'auteur et des droits voisins à l'échelle nationale, communautaire et internationale.

1.3.2. En raison du niveau de protection qu'elles permettent de garantir aux œuvres littéraires et artistiques et aux droits des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion, la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques dans l'acte de Paris du 24 juillet 1971 (acte de Paris de la convention de Berne) et la convention internationale de Rome sur les droits des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion du 26 octobre 1961 (convention de Rome) bénéficient d'une large acceptation internatio-

nale, qui est encore en train de s'étendre: il est nécessaire que tous les États membres de la Communauté y soient parties.

1.3.3. Face au problème de la piraterie, il est dans l'intérêt des titulaires communautaires des droits protégés par les instruments que le niveau minimal de protection garanti par ceux-ci leur soit assuré dans le plus grand nombre de pays tiers, sans préjudice des dispositions plus détaillées d'accords bilatéraux ou multilatéraux; il est souhaitable que les pays tiers deviennent parties à ces instruments.

1.3.4. Pour ces motifs, le Comité se réjouit que les États membres de la Communauté se soient engagés à devenir, avant le 1^{er} janvier 1995, dans la mesure où ils ne le sont pas déjà, parties à l'acte de Paris de la convention de Berne et à la convention de Rome et à en assurer le respect effectif dans leur ordre juridique interne.

1.3.5. Il considère qu'il est dans l'intérêt des titulaires dans la Communauté de droits d'auteur et de droits voisins que les pays tiers ratifient l'acte de Paris de la convention de Berne et la convention de Rome ou y adhèrent.

1.3.6. Le Comité se joint au Conseil pour inviter la Commission, à l'occasion de la négociation d'accords entre la Communauté et des pays tiers, à porter une attention toute particulière à la ratification de ces instruments par les pays tiers concernés ou à l'adhésion de ceux-ci à ces instruments, ainsi qu'au respect effectif de ces instruments par ces pays.

2. Observations particulières

2.1. Les durées de protection sont différentes dans les États membres.

2.1.1. En matière de droit d'auteur, des douze États membres, dix ont retenu la durée minimale de 50 ans prévue par la convention de Berne, tout en y ajoutant, dans trois États, certaines prolongations spécifiques à raison des périodes de guerre. Toutefois, la France accorde une protection de 70 ans post mortem auctoris pour les « compositions musicales avec ou sans paroles ».

2.1.2. L'Allemagne protège toutes les œuvres 70 ans p.m.a. et l'Espagne 60 p.m.a.

2.1.3. Des projets de loi et d'accords internationaux vont dans le sens d'une prolongation: la protection, en matière de droit d'auteur, serait dans l'avenir, de 70 ans p.m.a. en Belgique et en Grèce; les travaux de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle vont dans le même sens.

2.1.4. En matière de droits voisins, la durée de protection diffère considérablement d'un pays à l'autre (0, 20, 25, 30, 40 et 50 ans). Ici encore des projets de loi vont dans le sens d'une prolongation (50 ans en Belgique, aux Pays-Bas et en Grèce).

2.2. La Commission propose, en matière de droit d'auteur, que ce droit dure toute la vie de l'auteur et 70 ans après sa mort, quel que soit le moment où l'œuvre a été licitement rendue accessible au public ⁽¹⁾.

2.2.1. La Commission justifie cette proposition notamment par les raisons suivantes :

- l'harmonisation ne peut pas remettre en cause des droits acquis sous l'empire de législations nationales existantes; étant donné que deux États membres ont une durée de protection de 70 ans pour l'un et de 60 ans pour l'autre post mortem auctoris et que, dans d'autres États membres, cette durée de 50 ans est prolongée dans certaines circonstances, il convient d'aligner l'harmonisation communautaire sur cette durée de 70 ans, afin d'éviter d'avoir recours à des périodes de transition longues qui reporteraient d'autant la création effective du marché intérieur,
- la finalité d'une protection post mortem auctoris est de permettre à l'auteur et à deux générations d'héritiers de l'auteur de jouir légitimement des fruits de son travail; or l'espérance de vie augmentant, il y a lieu de rallonger la durée minimale de 50 ans prévue par la convention de Berne,
- une durée de protection communautaire longue correspond à un niveau élevé de protection des auteurs et de leurs ayants droit et constitue un élément important pour une protection renforcée du droit d'auteur,
- pour certains secteurs dans lesquels la publication ou la création des œuvres suppose des investissements importants à durées d'amortissement longues, une telle durée est une nécessité.

2.2.2. Le Comité, tout en tenant compte du raisonnement figurant au point 2.2.1 par lequel la Commission justifie ses propositions, considère toutefois que :

- La situation mondiale actuelle, dans laquelle 90 % des États signataires de la convention de Berne ont choisi une durée de 50 ans, souligne la nécessité d'une harmonisation au niveau mondial, et non uniquement au niveau communautaire, si l'on souhaite ne pas créer de barrières pour les pays tiers.

- La prolongation unilatérale de la durée de protection par la Communauté ne contribuerait pas à accroître les avantages liés à une protection sans cesse accrue du consommateur, ni à faciliter l'accès, notamment dans les pays en voie de développement, à notre patrimoine culturel à des prix abordables.

- Dans le cas d'une harmonisation à un niveau de 50 ans, la préservation des droits acquis dans des États membres où les droits de protection ont une durée supérieure à 50 ans ne pose pas de problème grave, comme le démontre clairement l'exemple de l'Espagne, qui a déjà instauré une réduction analogue.

- Une prolongation de la période de protection, et l'accroissement du patrimoine protégé qui en résulterait, pourraient engendrer non une réduction mais un essor du phénomène de piratage.

2.3. Pour les cas particuliers où la durée de protection ne commence pas à courir après la mort de l'auteur, le fait générateur du début du délai est la mise à la disposition licite de l'œuvre au public.

2.3.1. Les droits voisins des artistes interprètes ou exécutants durent 50 ans après la première publication de la fixation de l'exécution ou, à défaut de publication, après la première diffusion de l'exécution.

2.3.2. Les droits voisins des producteurs de phonogrammes durent 50 ans après la première publication du phonogramme.

2.3.3. Les droits voisins des producteurs de premières fixations d'œuvres cinématographiques et de séquences animées d'images expirent 50 ans après la première publication.

2.3.4. Les droits voisins des organismes de radiodiffusion durent 50 ans après la première diffusion.

2.3.5. Comme en matière de droits d'auteur, l'harmonisation envisagée pour les droits voisins ne peut pas remettre en cause des droits acquis sous l'empire de législations nationales existantes.

3. Conclusions

3.1. Le Comité considère qu'il est essentiel d'harmoniser, à l'intérieur de la Communauté, la protection du droit d'auteur et des droits voisins et spécialement la durée de cette protection.

3.1.1. Il est nécessaire que la Commission s'emploie à assurer le respect de ces droits par les pays tiers.

3.2. La proposition de la Commission de porter la durée de protection à 70 ans après la mort de l'auteur n'est conforme qu'avec la législation en vigueur d'un

⁽¹⁾ Article 1^{er}, paragraphe 1 de la proposition. Pour les cas particuliers voir paragraphes 2 à 6 de l'article 1^{er}.

seul État membre. Dans la majorité des États membres, la protection n'excède pas 50 ans après la mort de l'auteur. En outre, un accord au niveau communautaire sur 50 ans peut constituer une base plus utile si l'on veut faciliter un consensus international sur la durée de protection. Dans de telles circonstances, le Conseil devrait sérieusement envisager l'adoption d'une durée

de 50 ans après la mort de l'auteur plutôt que de 70 ans.

3.2.1. Le Comité souligne que, quelles que puissent être les divergences d'opinion à ce sujet, l'essentiel est que cette protection ait absolument la même durée dans tous les États membres.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1992.

*Le Président
du Comité économique et social*

Michael GEUENICH
