

Journal officiel

de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 220

46^e année

16 septembre 2003

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	
	400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003	
2003/C 220/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services d'investissement et les marchés réglementés, et modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil, ainsi que la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil» (COM(2002) 625 final — 2002/0236 (COD))	1
2003/C 220/02	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur une procédure européenne d'injonction de payer et sur des mesures visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance» (COM(2002) 746 final)	5
2003/C 220/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique» (COM(2002) 759 final — 2002/0306 (COD))	13

Prix: 18,00 EUR



(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2003/C 220/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/68/CE sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers» (COM(2002) 765 final — 2002/0304 (COD))	16
2003/C 220/05	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Politique spatiale européenne» (COM(2003) 17 final)	19
2003/C 220/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen» (COM(2002) 769 final — 2002/0309 (COD))	26
2003/C 220/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition du Parlement européen et du Conseil instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information» (COM(2003) 63 final — 2003/0032 (COD))	33
2003/C 220/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions "Rapport final sur eEurope 2002"» (COM(2003) 66 final)	36
2003/C 220/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité des eaux de baignade» (COM(2002) 581 final — 2002/0254 (COD))	39
2003/C 220/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans les peintures et vernis décoratifs et les produits de retouche automobile, et modifiant la directive 1999/13/CE » (COM(2002) 750 final — 2002/0301 (COD))	43
2003/C 220/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission relative à l'introduction de la carte européenne d'assurance maladie» (COM(2003) 73 final)	46
2003/C 220/12	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des micro et petites entreprises dans la vie économique et dans le tissu productif européen»	50
2003/C 220/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 218/92 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) en ce qui concerne de nouvelles mesures relatives aux prestations de services de voyage» (COM(2003) 78 final/2 — 2003/0057 (COD))	68



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2003/C 220/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil, du 18 janvier 1993, fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté» (COM(2003) 207 final — 2001/0140 (COD))	71
2003/C 220/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution» (COM(2003) 92 final — 2003/0037 (COD))	72
2003/C 220/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil définissant les critères et modalités pratiques de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers» (COM(2003) 49 final — 2003/0019 (CNS))	77

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

400^e SESSION PLÉNIÈRE DES 18 ET 19 JUIN 2003

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services d'investissement et les marchés réglementés, et modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil, ainsi que la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil»

(COM(2002) 625 final — 2002/0236 (COD))

(2003/C 220/01)

Le 16 décembre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 juin 2002 (rapporteuse: Mme Boving).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 60 voix pour et 1 abstention.

1. Contenu essentiel du document de la Commission

1.1. La directive concernant les services d'investissement, adoptée en 1993, établit les conditions dans lesquelles des entreprises d'investissement et des banques agréées peuvent fournir des services déterminés dans d'autres États membres.

1.2. La directive en vigueur ne permet plus de disposer d'un cadre régissant efficacement les opérations transfrontalières d'investissement dans l'Union européenne, et ce pour les raisons suivantes:

- elle ne prévoit pas une harmonisation suffisante pour permettre la reconnaissance mutuelle effective des agréments délivrés aux entreprises d'investissement;
- elle s'appuie sur des disciplines dépassées en matière de protection des investisseurs;
- elle ne couvre pas tout l'éventail des services offerts aux investisseurs;
- elle n'apporte pas de réponse aux questions d'ordre réglementaire et concurrentiel soulevées par la concurrence entre les bourses de valeurs et entre celles-ci et les nouvelles infrastructures d'exécution des ordres;

- elle a retenu une approche optionnelle quant à la réglementation des structures de marché;
- elle n'établit pas de base commune pour la coopération transfrontalière;
- les dispositions de l'actuelle directive sont rigides et datées.

1.3. L'objectif de la nouvelle proposition est de protéger les investisseurs et de préserver l'intégrité du marché, en fixant des exigences harmonisées pour l'activité des intermédiaires agréés, et de promouvoir l'équité, la transparence, l'efficacité et l'intégration des marchés financiers. La proposition de directive tend à créer un cadre réglementaire imposant des obligations adaptées au profil de risque de chaque opérateur du marché. En harmonisant les règles de négociation soit avec des clients ou en leur nom, soit pour compte propre et en promouvant le fonctionnement transparent des systèmes de négociation organisée, la nouvelle directive facilitera l'intégration des marchés secondaires. Cette démarche s'appuie principalement sur les orientations suivantes:

- Harmonisation du contenu et de la forme de la publicité exigée des émetteurs;

- Préservation de l'intégrité du marché et prévention des abus de marché;
- Accès des organismes de placement collectif aux libertés offertes par le marché unique;
- Renforcement de l'efficacité et de la compétitivité de la compensation et du règlement des transactions transfrontalières.

2. Contenu détaillé de la proposition

2.1. *Vers une infrastructure de négociation efficace, transparente et intégrée*

2.1.1. En cas d'intervention d'un courtier-négociant, les clients doivent avoir l'assurance qu'il sert au mieux leurs intérêts. C'est pourquoi la proposition prévoit une protection particulière des investisseurs lorsqu'il y a internalisation.

2.1.2. Les règles du jeu devraient être définies de telle sorte que l'exécution des ordres soit effectuée d'une manière qui serve les intérêts des investisseurs et renforce l'efficacité globale du système financier.

2.1.3. Les risques menaçant la protection des investisseurs et l'efficacité du marché doivent être écartés. À cette fin, il est nécessaire d'introduire un ensemble de mesures visant à garantir que la dispersion de la négociation entre un grand nombre de marchés, via divers canaux, n'aboutisse pas à une fragmentation des liquidités et n'empêche pas les opérateurs de repérer les possibilités de négociation mutuellement avantageuses. L'essentiel de cet ensemble de mesures doit être formé par un régime de transparence efficace, qui vise à assurer qu'une information ad hoc sur les transactions récemment conclues et les opportunités actuelles de négociation sur tous les marchés, autres systèmes de négociation et autres lieux d'exécution des ordres soit accessible à tous les opérateurs, sur une base paneuropéenne.

2.1.4. Il faut imposer le moins de restrictions possible à la concurrence et à l'innovation. Les différences de traitement réglementaire ne doivent pas amoindrir la capacité qu'ont les bourses de valeurs et les autres institutions, assujetties à un régime particulier, d'attirer des liquidités.

2.1.5. La proposition de directive vise à établir un cadre cohérent et ajusté au risque pour la réglementation des principaux types d'infrastructures d'exécution des ordres:

- Ce cadre comporte des interventions réglementaires de nature à assurer la protection des investisseurs et à prévenir les risques pesant sur l'efficacité du marché;
- Mais il implique également la prise en compte des interactions concurrentielles et réglementaires qui sont en jeu lorsque coexistent différentes plates-formes et méthodes de négociation, toutefois assujetties à diverses variantes de la réglementation relative aux marchés et aux investisseurs.

2.1.6. La réalisation de cet objectif nécessite un jeu complet de règles concernant la transparence de l'information relative à la négociation. Les obligations en matière de transparence visent à permettre l'interaction effective, en temps réel et sur une base transfrontalière, des intérêts de négociation. Différents degrés de transparence sont prévus à cette fin.

2.1.7. La directive vise à assurer que l'exécution hors marché d'ordres passés par des clients ne puisse avoir lieu que lorsqu'il pourra être démontré qu'elle sert au mieux leurs intérêts. Les entreprises d'investissement seront contraintes de procéder à une évaluation régulière des différentes infrastructures d'exécution des ordres aux fins de voir laquelle offre les conditions les plus favorables.

2.1.8. Le statut et le régime d'agrément propres aux marchés réglementés sont préservés. La proposition vise à édicter un ensemble de principes communs de haut niveau en ce qui concerne l'agrément, la régulation et la surveillance des marchés réglementés. Ces principes concernent:

- la désignation de l'autorité compétente et de la législation applicable;
- l'introduction d'exigences applicables à l'exploitant de marché;
- l'instauration d'un jeu complet d'obligations de transparence pré- et post-négociation.

2.1.9. La proposition énonce les principes selon lesquels un marché réglementé peut admettre des instruments à la négociation et prévoit que les mesures d'exécution détaillées devant donner corps à ces principes seront élaborées au niveau 2 de la législation. Tout marché réglementé doit appliquer des exigences d'admission ayant reçu l'approbation préalable des autorités publiques et de nature à garantir la libre cessibilité et le règlement efficace des instruments négociés. Sont à mentionner à cet égard:

- l'insertion de l'exploitation d'une MTF dans la liste des services de base couverts par la directive. Cela permettra aux opérateurs concernés de se faire agréer comme des entreprises d'investissement assujetties à un régime prudentiel adapté;
- les conditions d'organisation applicables aux MTF;
- les obligations de transparence pré- et post-négociation pour les transactions en actions conclues sur une MTF;
- la non-application des obligations d'intermédiaire pour les transactions conclues sur une MTF.

2.1.10. La proposition prévoit une actualisation systématique des obligations incombant aux entreprises d'investissement exécutant des transactions en dehors des règles et des systèmes propres à un marché réglementé ou à une MTF. Sont prévues les obligations suivantes:

- introduction d'une disposition spécifique sur les conflits d'intérêt;

- renforcement des obligations d'exécution au mieux;
- établissement de règles concernant le traitement des ordres des clients;
- obligation de transparence post-négociation, qui contraint les entreprises d'investissement concluant des transactions sur actions de rendre publics, dans la mesure du possible en temps réel, le prix et le volume des transactions ainsi conclues;
- obligation de transparence pré-négociation: la proposition prévoit d'appliquer des obligations de transparence pré-négociation aux entreprises d'investissement sous la forme d'une règle d'affichage des ordres limités passés par leurs clients et d'une règle d'affichage des cotations pour les ordres de détail en actions;
- l'obligation d'affichage des cours doit être limitée aux transactions de détail pour les actions au marché très liquide.

2.2. *La protection des investisseurs et le régime des entreprises d'investissement*

2.2.1. La directive vise à harmoniser les conditions d'agrément et d'exercice des entreprises d'investissement.

2.2.2. La proposition envisage de moderniser et de renforcer en profondeur les droits et les obligations des entreprises d'investissement:

- La proposition subordonne l'agrément des entreprises d'investissement et l'exercice de leur activité au respect des exigences en matière de capital initial et de fonds propres. Les entreprises d'investissement qui ne fournissent que des conseils d'investissement sont dispensées de ces exigences.
- La proposition oblige les entreprises d'investissement à détecter les conflits d'intérêts liés à leurs activités économiques et à empêcher ces conflits de nuire aux intérêts des clients, et à prendre des dispositions organisationnelles et administratives permettant de gérer ces conflits d'intérêts de manière à ne pas léser les intérêts des clients.

2.3. *Règles de conduite applicables lors de la fourniture de services aux clients*

2.3.1. La mise en oeuvre des dispositions en vigueur a été entravée par un manque de clarté sur l'interprétation des principaux concepts opérationnels et par une ambiguïté en ce qui concerne les rôles respectifs des autorités des États membres d'origine et d'accueil dans l'application de ces obligations. La directive prévoit des lignes directrices détaillées et juridiquement contraignantes sur la mise en oeuvre de ces grands principes.

2.3.2. L'une des grandes ambitions de la directive est d'introduire une disposition distincte régissant l'obligation d'exécution au mieux faite aux courtiers et négociants.

- Toutes les entreprises d'investissement agissant au nom de clients ont l'obligation de faire preuve d'une grande diligence, pour que les ordres passés par ceux-ci soient exécutés aux conditions les plus favorables pour eux.
- L'entreprise d'investissement doit montrer qu'elle a consenti des efforts raisonnables pour obtenir une exécution au mieux des ordres de son client, en indiquant les conditions permettant de corroborer cette affirmation
- Les entreprises d'investissement sont obligées de revoir régulièrement les procédures qu'elles appliquent pour procurer une exécution au mieux à leurs clients.
- Les règles concernant le traitement des ordres des clients prévoient que les investisseurs doivent avoir pleinement connaissance des différents canaux par lesquels leurs ordres peuvent être exécutés.

2.4. Le champ d'application de la directive doit être étendu à certaines activités tournées vers les investisseurs ou à des activités de négociation, financières par nature, qui sont offertes à une large clientèle et/ou qui exposent les investisseurs ou les marchés à des risques. Le conseil d'investissement doit être reconnu comme une activité financière autonome, de plus en plus importante. Mais il ne doit pas se voir imposer des obligations réglementaires injustifiées ou trop lourdes. L'analyse financière nécessite l'application de normes professionnelles et éthiques exigeantes. Les instruments dérivés sur produits de base sont inclus dans le champ d'application de la directive. Leur définition recouvre certains contrats financiers à terme négociés sur des marchés réglementés qui sont physiquement établis là où ces contrats présentent les caractéristiques propres aux instruments financiers.

2.5. *Autres spécificités de la proposition*

La proposition de directive se limite, pour ce qui concerne la compensation et le règlement, à clarifier les droits des entreprises d'investissement et des participants des marchés réglementés en matière de libre accès et de libre choix des infrastructures situées dans d'autres États membres.

3. **Observations générales**

3.1. La révision de la directive concernant les services d'investissement est d'une importance essentielle pour les transactions sur valeurs mobilières. Une nouvelle directive en la matière fait sans aucun doute besoin. Aussi y a-t-il lieu d'approuver dans son principe cette proposition de directive. Le Comité approuve notamment l'objectif de la proposition, qui est d'assurer la protection des investisseurs et l'intégrité du marché. Mais il ne faudrait pas que la nécessité de protéger les investisseurs entraîne une monopolisation qui mette un terme dans les faits à l'exercice libre et indépendant du conseil en investissement et la réglementation ne devrait pas aller au-delà du niveau nécessaire pour assurer un degré adéquat de protection des clients tout en préservant la compétitivité.

4. Observations particulières

4.1. Les propositions relatives à l'internalisation présentées dans le document de la Commission vont dans la bonne direction. Mais il faut prendre en considération le fait que l'internalisation des ordres conduit à détourner des liquidités des marchés réglementés (bourses). S'il est vrai que les systèmes d'internalisation profitent des prix formés sur un marché réglementé (prix du marché boursier) et les intègrent dans leur propre structure comme prix de référence («price-taking»), ils ne contribuent pas eux-mêmes à l'évolution des prix ultérieure, puisqu'ils ne placent pas leurs ordres de vente/d'achat sur le marché réglementé. C'est pourquoi il apparaît opportun d'obliger un opérateur pratiquant systématiquement l'internalisation d'intervenir sur le marché de référence concerné en tant que teneur de marché («Market Maker») et ainsi de contribuer à l'apport de liquidités. Cet apport de liquidités devrait s'étendre aux titres faisant l'objet du système d'internalisation.

4.2. Il y a lieu d'accueillir favorablement le fait que la proposition de directive règle sur le plan du contrôle prudentiel la question de la concurrence entre les bourses de valeurs, les MTF («Multilateral Trading Facilities») et les systèmes d'internalisation. L'introduction du principe d'une obligation accrue de transparence mérite d'être approuvée. Mais les réglementations relatives à l'obligation de transparence prénégociation devraient être précisées et développées. En effet, une question aussi centrale que la transparence prénégociation devrait dans la mesure du possible être réglée de manière définitive dès le niveau 1.

4.3. Il y a lieu de se féliciter que la proposition de directive inclue le conseil en investissement parmi les services d'investissement à part entière. Ce faisant, l'accent est fortement mis sur la distinction entre l'activité de conseil et le service d'investissement non accompagné de conseil. En conséquence, en l'absence de dispositions contractuelles régissant l'activité de conseil en investissement, les obligations de l'entreprise d'investissement doivent rester limitées à la communication de toutes les informations nécessaires compte tenu du degré de professionnalisme du client. Afin de garantir la possibilité de maintenir à l'avenir les opérations de courtage pur, qui ont fait preuve de leur efficacité, il serait opportun de prévoir des dispositions réglementant expressément ces opérations.

4.4. La distinction qui est faite dans la directive entre clients professionnels et non professionnels n'a pas cours dans la plupart des États membres. Il conviendrait donc de tenir également compte dans la classification — dans la mesure du possible — des connaissances et de l'expérience personnelles du client en matière de transactions sur valeurs mobilières ainsi que de ses besoins individuels. Il conviendrait de préserver de manière générale les acquis en matière de relations avec la clientèle.

4.5. La communication des informations nécessaires exigée à l'article 18 doit pouvoir elle aussi s'effectuer de manière standardisée.

4.6. Il serait souhaitable de subordonner la possibilité donnée à la Commission d'arrêter des mesures d'exécution concernant les règles de conduite (article 18, paragraphe 9) à la réalisation préalable d'une analyse coûts-avantages, comme l'a déjà demandé le Parlement européen.

4.7. Il convient d'approuver en principe les propositions relatives à l'exécution au mieux des ordres du client («best execution»). Mais les dispositions correspondantes, qui figurent à l'article 19, paragraphe 1, de la proposition de directive, ne devraient avoir qu'un caractère programmatique, c'est-à-dire définir ce qu'il faut en principe entendre par «exécution au mieux». Les règles concrètes de conduite et d'organisation découleraient ainsi de l'article 19, paragraphe 2, à savoir que toute entreprise d'investissement doit avoir en réserve des dispositifs techniques et organisationnels appropriés pour garantir une exécution au mieux.

4.8. S'agissant de l'exécution au mieux, il convient de distinguer entre les différents modes d'exécution des transactions. La réglementation ne devrait s'appliquer que lorsque l'ordre n'est pas exécuté par l'entremise d'un marché réglementé. Il faudrait dans ce cas fournir la preuve qu'en aucun cas les transactions hors marché ne s'effectuent à un prix moins intéressant que le prix du marché boursier. De plus, les entreprises d'investissement devraient disposer d'une marge d'appréciation pour l'exécution au mieux, ainsi que de la possibilité de convenir au préalable par voie contractuelle avec le client du mode d'exécution à appliquer en règle générale.

4.9. Lors de l'élaboration concrète des mesures techniques d'exécution, il convient de tenir compte dans le cadre de la procédure de comitologie du type de service fourni, de la nature des instruments financiers concernés et de la structure commerciale variable des entreprises d'investissement. Il est conseillé de compléter l'article 16, paragraphe 4, lettre (a), en ce sens qu'il y a également lieu de considérer, pour les mesures à prendre par les entreprises d'investissement, si une entreprise d'investissement est confrontée de manière régulière ou seulement ponctuelle à des conflits d'intérêts.

4.10. Les mesures techniques d'exécution doivent être élaborées à partir d'un modèle de client bien informé et prévoyant, capable de prendre ses décisions économiques de manière autonome.

4.11. Les ordres limités qui ne peuvent pas être exécutés devraient être transférés vers le marché réglementé.

4.12. Le débat sur la réglementation des systèmes de compensation et de règlement est à l'ordre du jour. Il faudrait veiller à ne pas anticiper sur l'issue de ce débat.

4.13. Afin de ne pas soumettre l'intermédiation financière à des exigences injustifiées et excessives, notamment en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, la directive ne devrait pas s'appliquer aux sociétés qui se contentent de recevoir

et de transmettre des ordres portant sur des titres de participation dans des organismes de placement collectif, sans qu'elles disposent de l'argent de leurs clients, et qui de ce fait ne peuvent à aucun moment devenir débitrices de ces mêmes clients.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur une procédure européenne d'injonction de payer et sur des mesures visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance»

(COM(2002) 746 final)

(2003/C 220/02)

Le 20 décembre 2002, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur une procédure européenne d'injonction de payer et sur des mesures visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 juin 2003 (rapporteur: M. von Fürstenwerth).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Résumé des conclusions

1.1. Le Comité économique et social européen accueille favorablement le livre vert de la Commission, qu'il considère comme une initiative opportune, constituant la suite logique des conclusions Conseil européen de Tampere. Le marché intérieur ne pourra pas devenir réalité en l'absence d'un cadre juridique commun⁽¹⁾. Dans ce contexte, la mise en place d'une procédure d'injonction de payer accessible aux citoyens et aux entreprises, rapide, efficace et appropriée, est l'un des éléments

importants du droit de tout citoyen d'accéder à la justice⁽²⁾. Au sein d'un marché unique, chaque citoyen, chaque entreprise, doit pouvoir faire valoir ses droits dans un autre État membre comme dans son État de résidence habituelle, en encourageant des risques de frais calculables et raisonnables.

1.2. Le Comité encourage et invite la Commission à présenter une proposition législative relative à l'introduction d'une procédure européenne unique d'injonction de payer, en tenant compte des résultats des consultations.

⁽¹⁾ Le Comité l'a déjà fait remarquer à plusieurs reprises, et tout récemment encore dans son avis sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées» (COM(2002) 159 final — 2002/0090 (CNS)), JO C 85 du 8.4.2003, p. 1.

⁽²⁾ Cf. les avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le marché unique», JO C 295 du 22.10.1994, p. 1 et suiv., et sur la «Proposition de Règlement (CE) du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale», JO C 117 du 26.4.2000, p. 6.

1.3. Le Comité se réjouit des efforts de la Commission visant à mettre en place des procédures civiles plus rapides, moins onéreuses et plus efficaces, d'autant plus que les différends entre consommateurs sont souvent caractérisés par une disproportion flagrante entre la valeur économique du litige et les frais liés à la poursuite judiciaire ⁽¹⁾. Cela s'applique également à la situation des PME, qui, souvent, ne sont ni disposées à recourir à un cabinet international de juristes, voire à plusieurs juristes, pour faire valoir leurs droits, ni en mesure de le faire. Le Comité convient de la nécessité de créer un instrument permettant d'obtenir rapidement et pour un coût raisonnable une décision exécutoire dans les affaires transfrontalières, également en cas de créances litigieuses. En effet, les coûts et la durée de la procédure pour obtenir gain de cause contre un débiteur dans un autre État membre empêchent tout simplement les consommateurs et les PME de profiter des libertés fondamentales du marché unique.

1.4. Lors de la conception d'une procédure européenne pour les demandes de faible importance, il faudra surtout veiller à trouver des mesures appropriées pour accélérer les litiges portant sur des petits montants, sans remettre en question les garanties conférées aux parties en vertu de l'État de droit.

1.5. À la lumière de ses précédents avis sur la coopération judiciaire et la création d'un cadre juridique unique, le Comité fait remarquer que de telles mesures législatives n'atteindront leur objectif que si elles sont suffisamment connues des consommateurs et des entreprises. Le Comité est convaincu que les organisations de la société civile organisée peuvent jouer un rôle important, pratique et concret à cet égard.

2. Introduction: exposé des motifs de l'initiative

2.1. Par son livre vert, la Commission lance la consultation de toutes les parties intéressées par la création éventuelle d'un ou de plusieurs instruments juridiques communautaires, visant à introduire:

- d'une part, une procédure européenne d'injonction de payer, c'est-à-dire une procédure spécifique rapide et économique pour le règlement des litiges qui sont censés n'être pas contestés, qui soit disponible dans tous les États membres; et
- d'autre part, une procédure civile conçue spécialement pour le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance, et dont la simplification permettrait d'accélérer le traitement des litiges de ce type et d'en limiter le coût.

⁽¹⁾ Cf. la résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission «Plan d'action sur l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le marché intérieur» (COM(96) 13 final), JO C 362 du 2.12.1996, p. 275.

2.2. Le contexte juridique

2.2.1. Le livre vert s'inscrit dans un cadre plus large d'activités législatives de la Commission, qui sont terminées, prévues, ou en cours d'élaboration. Le Comité a eu l'occasion à plusieurs reprises de prendre position sur diverses propositions de la Commission ⁽²⁾.

2.2.2. Il convient tout d'abord de citer les mesures prises dans le domaine de la procédure civile, notamment:

- la transformation de la Convention de Bruxelles de 1968 en règlement ⁽³⁾,
- la proposition de règlement portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées ⁽⁴⁾,
- le règlement relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale ⁽⁵⁾,
- le règlement relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile et commerciale ⁽⁶⁾,
- la recommandation de la Commission concernant les principes applicables à la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation ⁽⁷⁾,
- la décision du Conseil relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Voir à ce sujet les notes ci-après.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JO L 12 du 16.1.2001, p. 1; avis du Comité: JO C 117 du 26.4.2000, p. 6.

⁽⁴⁾ Proposition de règlement du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, COM(2002) 159 final du 18.4.2002, JO C 203 E du 27.8.2002, p. 86; avis du Comité: JO C 85 du 8.4.2003, p. 1.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale, JO L 160 du 30.6.2000, p. 1; avis du Comité: JO C 368 du 20.12.1999, p. 47.

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale, JO L 174 du 27.6.2001, p. 1; avis du Comité: JO C 139 du 11.5.2001, p. 10.

⁽⁷⁾ Recommandation de la Commission du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation (98/257/CE), JO L 115 du 17.4.1998, p. 31.

⁽⁸⁾ Décision 2001/470/CE du Conseil du 28 mai 2001, relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, JO L 174 du 27.6.2001, p. 25; avis du Comité: JO C 139 du 11.5.2001, p. 6.

2.2.3. Citons ensuite les travaux dans le domaine des règles de conflit de lois, notamment:

- l'avant-projet de proposition de règlement sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II) ⁽¹⁾,
- la publication du livre vert sur la transformation de la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles en instrument communautaire ⁽²⁾.

2.2.4. Viennent enfin les travaux dans le domaine du droit civil, notamment:

- la Communication de la Commission du 11 juillet 2001 concernant le droit européen des contrats ⁽³⁾,
- la directive en matière de crédit à la consommation ⁽⁴⁾,
- la directive concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs ⁽⁵⁾.

2.2.5. L'objectif de toutes ces activités est double: d'une part, créer un cadre juridique devant permettre à tous les acteurs économiques une utilisation plus aisée du marché intérieur européen, posant moins de problèmes, et d'autre part, faciliter l'accès du citoyen européen au droit.

2.2.6. Le livre vert à l'examen aborde deux thèmes différents, à savoir la procédure européenne d'injonction de payer et l'instauration d'une procédure pour les demandes de faible importance. Ces deux mesures sont liées, dans la mesure où elles permettraient un règlement plus rapide et moins onéreux des créances civiles. Pour des raisons d'ordre pratique, il serait souhaitable que ces deux thèmes fassent l'objet de deux propositions législatives séparées.

3. La procédure européenne d'injonction de payer

3.1. Le Comité encourage et invite la Commission à présenter une proposition législative relative à l'introduction d'une procédure européenne d'injonction de payer, permettant d'obtenir une décision exécutoire dans tous les États membres sans procédure d'exequatur.

3.1.1. Observations sur l'organisation générale de la procédure

Applicabilité (question 1)

3.1.2. Les procédures d'injonction de payer sont connues dans de nombreux États membres de l'UE et ont fait leurs

⁽¹⁾ À notre connaissance, ce document n'est actuellement disponible que sur internet.

⁽²⁾ Livre vert de la Commission sur la transformation de la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles en instrument communautaire ainsi que sur sa modernisation, COM(2002) 654 final.

⁽³⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant le droit européen des contrats (2001/C 255/01), JO C 255 du 13.9.2001, p. 1; avis du Comité: JO C 241 du 7.10.2002, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 61 du 10.3.1990, p. 14; avis du Comité: JO C 337 du 31.12.1988, p. 1.

⁽⁵⁾ JO L 95 du 21.4.1993, p. 29; avis du Comité: JO C 159 du 17.6.1991, p. 34.

preuves en ce qui concerne le recouvrement rapide des créances pour lesquelles le créancier ne prévoit pas de défense sérieuse du débiteur. Cette procédure a surtout pour objectif — en comparaison de la procédure civile ordinaire — d'obtenir rapidement une décision exécutoire lorsque l'obligation de payer du débiteur est incontestée, mais que tout simplement, ce dernier ne paie pas. Étant donné qu'il est interdit, dans tous les États membres, de se faire justice soi-même, le créancier est également tenu dans ces cas-là de s'adresser à une institution légitimée par l'État pour obtenir le recouvrement de sa créance. Dans ce contexte, l'élément de base dont il a besoin est un titre exécutoire. Cet intérêt est indépendant du fait qu'une affaire contienne ou non des éléments transfrontaliers. Au fond, il ne serait donc pas pertinent d'ajouter à la procédure d'injonction de payer établie dans les États membres une procédure supplémentaire, soumise à des règles propres, en l'occurrence européennes, de sorte que la procédure serait différente selon que la créance contienne des éléments transfrontaliers ou soit de nature purement intérieure. Le Comité recommande donc une procédure européenne unique d'injonction de payer, identique pour les affaires nationales et transfrontalières. À cet égard, le Comité ne nie pas qu'il y ait également de bonnes raisons de créer dans un premier temps une procédure ne concernant que les affaires transfrontalières. Un tel modèle européen permettrait d'acquérir de l'expérience, et pourrait être ensuite appliqué également aux affaires nationales. Les résultats des consultations sur le livre vert à l'examen devraient permettre de décider quelle est la voie la plus efficace à cette fin. En ce qui concerne la compétence, l'on dispose dans les deux cas d'une base juridique. Pour les affaires transfrontalières, outre l'article 65 du traité instituant la Communauté européenne, il y a lieu d'envisager également l'article 95 du même traité.

Choix de l'instrument approprié (question 2)

3.1.3. Le fait que le législateur européen, s'il décide d'intervenir, choisisse comme instrument juridique un règlement ou une directive, est plutôt secondaire, eu égard aux observations énoncées dans le précédent paragraphe. D'un point de vue législatif, l'élaboration d'un règlement est sans aucun doute plus rapide. Il ne faut pas oublier que le recours à une directive oblige le législateur national à transposer et à intégrer la réglementation dans le droit national. Ce faisant, il devra veiller à une adaptation harmonieuse de toutes les règles et conditions de procédure de la législation nationale au droit européen, afin d'éviter les contradictions et les frictions. Ce risque est particulièrement important en cas de création d'un cadre juridique unique, étant donné que les différences de cultures juridiques sont particulièrement marquées. Cela dit, le recours à la directive ne signifie pas nécessairement que le législateur européen ne doit définir qu'un cadre flou à l'intention du législateur national. Le législateur européen peut dans ce cas également élaborer des dispositions relativement détaillées, qui, au bout du compte, garantissent une procédure et des conditions pour l'essentiel similaires dans tous les États membres de l'UE. Le choix de l'instrument juridique dépendra surtout du champ d'application prévu. Dans le cas d'une proposition législative reposant sur l'article 65 du traité instituant la Communauté européenne, le Comité recommande de recourir à un règlement.

Inventaire (question 3)

3.1.4. Tous les États membres connaissent le problème du recouvrement d'un grand nombre de créances, pour lesquelles la saisie d'un tribunal ne s'impose que dans la mesure où le débiteur ne paie pas, et que le fondement proprement dit de la créance ne fait l'objet d'aucune contestation sérieuse. Théoriquement, l'on pourrait envisager de régler ces cas de préférence au moyen de décisions par défaut, d'instaurer à cette fin des procédures en référé ou, comme aux Pays-Bas, d'utiliser principalement des mesures provisoires. Lorsque le défendeur, après une décision provisoire lui enjoignant de payer, ne se donne pas la peine d'entamer une procédure au principal, la créance en question est effectivement vite réglée. De nombreux États membres ont cependant instauré leur propre procédure d'injonction de payer. En dépit de nombreuses différences de détail, ces procédures ont en commun le fait que la juridiction (ou une autorité compétente) prend une décision sur la créance en cause sans que le défendeur n'ait été entendu auparavant. La décision est notifiée au défendeur, qui est prié soit de se conformer à l'injonction, soit de contester la créance dans un délai fixé. Si le défendeur ne réagit pas, la décision (injonction de payer) devient exécutoire. Ce n'est que s'il fait opposition que l'affaire est examinée selon la procédure ordinaire.

Il est évident que cette simplification de procédure est également utile pour le recouvrement de créances vraisemblablement incontestées, dans les cas où interviennent des éléments transfrontaliers. Cela mérite d'être souligné, étant donné en particulier que l'engagement de poursuites à l'étranger implique des efforts considérables de la part du demandeur (créancier). C'est précisément ici que la simplicité et la rapidité de la procédure d'injonction de payer pourraient produire tous leurs effets, si la décision découlant d'une procédure d'injonction à payer introduite dans un État membre pouvait être exécutée dans n'importe quel autre État membre de l'Union européenne sans qu'aucune autre preuve matérielle ne soit nécessaire. La possibilité de passer à la procédure ordinaire en cas d'objection du défendeur garantirait en outre la protection complète des droits de ce dernier.

Objet de la procédure d'injonction de payer (questions 4 à 6)

3.1.5. La procédure d'injonction de payer est idéale pour régler rapidement et efficacement les demandes relatives à une prestation pécuniaire. L'intégration dans la procédure d'injonction de payer d'autres demandes telles que celles concernant l'accomplissement ou le non-accomplissement d'un acte, ou les demandes en exécution d'un contrat (par exemple, livraison de l'objet de l'achat après un paiement anticipé) et des demandes similaires, poserait des problèmes particuliers car les demandes de ce type ne se prêtent pas à une standardisation. Dans ces cas, une procédure accélérée applicable aux litiges sur des montants de faible importance serait préférable. Le Comité recommande donc de limiter la procédure d'injonction de payer aux demandes pécuniaires portant sur des créances certaines, liquides et exigibles d'origine contractuelle.

3.1.6. Il devrait aller de soi qu'une demande ne peut être recevable dans le cadre d'une procédure d'injonction de payer si la créance est liée à une obligation de contre-prestation dont le créancier ne s'est pas encore acquitté.

3.1.7. Le Comité estime que la nature de la procédure en cause, dans la mesure où existent des garanties quant au caractère effectif de la notification et à la possibilité de défense, ne justifie pas l'établissement d'un plafond quelconque, si ce n'est pour des motifs de prudence ou de manque d'expérience quant à l'instrument en question.

Procédure obligatoire ou facultative (question 7)

3.1.8. Fondamentalement, la procédure d'injonction de payer doit être envisagée sous deux angles différents: d'une part, elle doit permettre de décharger la justice du nombre considérable de litiges à traiter dans le cadre de la procédure ordinaire, dans les cas où la dépense à prévoir pour la protection du défendeur ne sera vraisemblablement pas nécessaire. D'autre part, elle doit également faciliter le recouvrement des dettes pour le créancier et lui permettre de gagner du temps en lui accordant rapidement une décision exécutoire. Ces deux points de vue sont indissociables. Si le créancier souhaite choisir la voie la moins facile et présenter sa demande dans le cadre d'une procédure civile ordinaire, il doit également en avoir la possibilité. Tous les États membres pourraient prévoir dans leur droit procédural la possibilité, en cas d'absence de défense du débiteur dans le cadre d'une procédure civile ordinaire, de passer à une procédure réduite et moins coûteuse. Le Comité recommande donc de ne pas rendre obligatoire l'utilisation de la procédure d'injonction de payer.

Compétence (questions 8 à 10)

3.1.9. En cas d'harmonisation de la procédure d'injonction de payer, la question de la compétence internationale sera d'une importance décisive. Pour la procédure civile ordinaire, cette question est réglée par la Convention européenne concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, qui prévoit un système différencié, comparant et équilibrant les intérêts du demandeur et du défendeur. C'est dans ce système qu'une procédure européenne uniforme d'injonction de payer devrait être intégrée. Dans ce contexte, il pourrait suffire que le législateur européen se limite à la question du règlement de la compétence internationale. Il n'apparaît pas nécessaire qu'il définisse également au sein des États membres la compétence territoriale ou *ratione materiae* pour la procédure d'injonction de payer. L'on peut recourir ici à des compétences établies dans les États membres. Il ne semble pas que cela entraînerait des inconvénients pour les parties. Cela vaut également pour la question des qualités que doit posséder la personne ou l'organe qui délivre une injonction de payer dans le cadre d'une procédure européenne. L'on peut également recourir à cet égard aux dispositions existantes des États membres, et/ou laisser les États membres prendre des dispositions sur la base de leur propre culture juridique.

Contenu et forme de la demande de délivrance d'une injonction de payer européenne, documents justificatifs (questions 11 à 13)

3.1.10. En ce qui concerne le contenu de la demande, la Commission a déjà dressé une liste d'informations devant figurer dans une demande de délivrance d'une injonction de payer européenne. Le Comité approuve cette liste. Toutefois, le degré de précision requis pour la justification de la créance pourrait poser problème. Étant donné que la procédure d'injonction de payer doit être une procédure rapide, sommaire et efficace, elle ne doit en aucun cas être soumise aux mêmes exigences que l'assignation dans une procédure civile ordinaire. Une description succincte de la créance devrait donc suffire, et la créance doit être aisément identifiable: le défendeur doit pouvoir reconnaître de quelle créance il s'agit, et un autre tribunal éventuellement saisi d'une demande relative à la même créance doit pouvoir constater que celle-ci a déjà fait l'objet d'une procédure d'injonction de payer.

3.1.11. Comme la procédure d'injonction de payer est une procédure sommaire, l'examen de preuves n'y a pas sa place. En outre, puisqu'en règle générale, le créancier ne doit lancer la procédure que s'il suppose que la créance ne sera pas contestée, l'obligation de présenter des preuves ne se justifie pas dans le cadre d'une procédure d'injonction de payer. Les droits du défendeur sont garantis par la possibilité de s'opposer à la décision et de passer à la procédure civile ordinaire, qui accepte les preuves sous toutes les formes autorisées par la loi pour le tribunal compétent. Par conséquent, la présentation d'un document justificatif prouvant la créance ne devrait pas être exigée dans la procédure d'injonction à payer, sans préjuger de la possibilité pour le demandeur de faire valoir un tel document, auquel cas celui-ci doit être notifié au défendeur en même temps que l'injonction.

3.1.12. La gestion automatisée des demandes suppose obligatoirement l'utilisation d'un formulaire uniforme.

Technologie informatique et traitement électronique des données (question 14)

3.1.13. La procédure d'injonction de payer devrait être automatisée dans la mesure où cela est techniquement possible. Cela suppose obligatoirement l'utilisation du traitement électronique des données. Ce n'est qu'à cette condition que la procédure sera économique. La communication entre le tribunal et les parties doit si possible se faire par voie électronique. Il convient si possible d'utiliser des blocs de texte standardisés.

Examen de la justification de la demande, créances partielles, uniformisation (questions 15 à 18)

3.1.14. Un examen du contenu de la demande alourdirait excessivement la procédure d'injonction de payer. Le déroulement plus rapide et plus efficace de la procédure ne serait plus garanti. Les droits du défendeur sont garantis par le fait que s'il s'oppose à la décision, la procédure est transformée en procédure civile ordinaire. Dans ce cas, un juge se penchera

sur le bien-fondé de la créance. Cependant, l'instrument communautaire devrait prévoir une liste exhaustive des situations dans lesquelles le demandeur peut être débouté de prime abord, notamment en cas de non-respect des exigences formelles essentielles inhérentes à la demande.

3.1.15. Comme le Comité recommande d'uniformiser la procédure et de recourir à la technologie informatique, l'injonction de payer qui en découle devrait également être uniformisée, c'est-à-dire être identique dans tous les États membres, ne fût-ce que pour éviter les problèmes de compréhension et de traduction dans les affaires transfrontalières. En l'absence d'uniformisation, l'on peut se demander si la procédure sera utilisable pour les affaires transfrontalières. La particularité de la procédure d'injonction de payer en tant que procédure sommaire et rapide exclut tout examen du contenu de la demande par le juge. C'est le seul moyen de garantir un traitement automatisé. Dans ce cas, l'injonction de payer ne peut porter que sur la totalité du montant de la créance ou être entièrement refusée. La délivrance d'une injonction de payer partielle supposerait précisément un examen du contenu (différenciation des fractions justifiées et non justifiées).

3.1.16. Les droits du créancier et du débiteur doivent également être préservés dans ce cas. Si sa demande est rejetée, le créancier doit également avoir la possibilité de former un appel contre cette décision. Si l'appel donne lieu à un nouveau refus, le demandeur ne devrait plus avoir la possibilité, pour des raisons d'efficacité, d'introduire une nouvelle demande de délivrance d'une injonction de payer européenne pour la même créance. En s'opposant à une injonction, le défendeur peut transformer la procédure d'injonction de payer en procédure civile ordinaire, où tous les moyens de défense seront à sa disposition.

Information du défendeur sur ses droits et obligations, signification de l'injonction (questions 19 et 20)

3.1.17. Lorsqu'une injonction de payer européenne est délivrée et signifiée au défendeur, il importe de l'informer de la possibilité qu'il a de s'opposer à l'injonction de payer, et que cette opposition éventuelle transformera la procédure en procédure civile ordinaire. En outre, le défendeur doit être informé du délai et des exigences de forme pour l'introduction de l'opposition. Afin qu'il puisse effectivement exercer son droit d'opposition, il convient de lui communiquer l'adresse de la juridiction ou de l'autorité où la déclaration d'opposition doit être envoyée. Afin qu'il soit conscient de l'importance de sa décision, il y a lieu de l'informer que l'injonction de payer deviendra exécutoire si la créance n'est pas contestée dans les délais. Ces renseignements doivent être présentés de manière à ce que le consommateur qui n'est pas familiarisé avec les matières juridiques et le milieu commercial puisse les comprendre et en mesurer l'importance. Le Comité suggère en outre d'inclure dans l'instrument juridique des dispositions relatives aux conséquences d'une omission de ce devoir d'information.

3.1.18. La signification de l'opposition au défendeur est un élément essentiel de la procédure d'injonction de payer. Pour garantir l'efficacité transfrontalière de l'injonction à payer, il est indispensable que les règles de signification et de notification soient uniformisées dans les États membres de l'Union européenne et qu'elles contiennent toutes les garanties voulues quant à la connaissance effective des documents notifiés au défendeur. Le Comité invite donc la Commission à présenter simultanément une initiative législative visant à uniformiser les règles relatives à la signification et à la notification des actes judiciaires. Au cas où cela ne serait toutefois pas possible à court terme, d'ici l'adoption de l'instrument à l'examen, le Comité estime que celui-ci devra contenir des règles spécifiques pour la notification des demandes d'injonction, règles qui garantissent que celles-ci soient effectivement portées à la connaissance des défendeurs.

Contestation, force de la chose jugée (questions 21 à 27)

3.1.19. Afin que la possibilité d'opposition du défendeur soit effective, il convient de fixer un délai uniforme. Un délai de 21 jours à dater de la signification de l'injonction semble suffisant. À des fins ultérieures de clarté et de preuve, la déclaration d'opposition devrait être présentée par écrit. Pour que l'opposition du défendeur à l'injonction de payer et le passage à la procédure civile ordinaire aient un sens, il convient de se demander si l'injonction de payer ne devrait pas devenir exécutoire qu'après l'expiration du délai de contestation ou être annulée par la contestation. Il y a lieu d'examiner s'il ne serait pas particulièrement efficace pour le déroulement de la procédure que la contestation entraîne le passage automatique à la procédure ordinaire, sans autre demande du défendeur. À cet égard, il convient de veiller à ce que le créancier ait la possibilité de présenter des documents complémentaires et de justifier sa demande.

3.1.20. Le fait qu'une décision découlant d'une procédure accélérée telle que la procédure d'injonction de payer ne puisse pas être contestée dans un délai déterminé ne serait pas compatible avec la conception du droit généralement répandue en Europe. Le résultat d'une procédure d'injonction de payer doit par conséquent encore pouvoir faire l'objet d'un jugement par un tribunal. Le seul fait que le défendeur ait la possibilité de contester la décision dans un délai déterminé et que le créancier puisse introduire un recours contre le refus de délivrance d'une injonction de payer satisfait à cette exigence. D'autres recours ne semblent pas nécessaires, d'autant plus que le jugement auquel donne lieu la procédure ordinaire lancée après une contestation fait régulièrement l'objet de nouveaux recours. Le Comité suggère d'examiner quels instruments constitueraient des mesures efficaces pour éviter que le recours ne serve uniquement à retarder encore le paiement. Ce faisant, il convient toutefois de tenir compte du droit indispensable de bénéficier d'une défense appropriée.

3.1.21. La force de chose jugée (formelle) d'une décision de justice implique de manière générale que cette décision ne peut plus être remise en cause par un moyen juridique ordinaire. C'est important, afin de pouvoir, à un certain moment, clore définitivement un conflit juridique. L'injonction de payer devrait acquérir force de chose jugée lorsque le défendeur laisse passer le délai de contestation.

Obligation de représentation par un avocat, coûts, force exécutoire provisoire (questions 28 à 31)

3.1.22. Le droit d'être représenté par un avocat ne devrait pas être limité. Toutefois, il ne faut en aucun cas imposer une obligation de se faire représenter. Si le délai de contestation du défendeur n'est pas trop long et que l'on renonce à la délivrance d'un titre exécutoire, le titre qui découlera de la procédure (injonction de payer) sera très rapidement exécutoire. Dans ce contexte, il apparaît donc défendable de renoncer à une force exécutoire provisoire, qui nécessiterait le règlement de questions complexes. Étant donné que le contenu de la demande n'a pas été examiné avant la délivrance du titre, il serait approprié, dans le cas où l'injonction de payer européenne fait l'objet d'une contestation, que l'exécution ne puisse pas être mise en œuvre et/ou maintenue.

3.1.23. Un titre exécutoire européen n'entraînerait une simplification des affaires transfrontalières que si l'on peut renoncer à l'exequatur dans l'État membre dans lequel la décision doit être exécutée. L'obligation d'obtenir la certification par l'État membre d'origine de la décision en tant que titre exécutoire à l'étranger va fondamentalement à l'encontre de l'exigence de rapidité et de simplicité de la procédure. Par ailleurs, l'article 4 de la Proposition de règlement du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées⁽¹⁾, prévoyant la certification d'une décision par l'État membre d'origine en tant que titre exécutoire européen, vise à octroyer certaines garanties procédurales au défendeur. Si l'on veut renoncer à la certification de l'État membre d'origine, il convient d'intégrer dans la procédure européenne d'injonction de payer des garanties procédurales conformes à celles énoncées au chapitre III de la Proposition de règlement sur les créances incontestées.

4. La procédure européenne relative aux litiges sur des montants de faible importance

4.1. Le Comité se réjouit des efforts fournis par la Commission pour mettre en place des procédures civiles plus rapides, moins onéreuses et plus efficaces. Il est favorable à la création d'une procédure européenne visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance.

⁽¹⁾ Proposition de règlement du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, COM(2002) 159 final du 18.4.2002.

4.1.1. Observations sur l'organisation d'une procédure pour les créances de faible importance

Observations générales

4.1.2. Deux éléments motivent la création d'une procédure relative aux litiges sur des montants de faible importance: d'une part, l'on constate dans les États membres une insatisfaction quant à la procédure civile ordinaire existante, qui est considérée comme trop longue, coûteuse et compliquée. Cela s'applique particulièrement au recouvrement de créances de faible importance, pour lequel le coût de la procédure est disproportionné à l'importance économique de l'objet du litige. D'autre part, un nombre croissant de litiges transfrontaliers est à prévoir eu égard au développement du marché intérieur. Dans ces cas-là, il est encore plus difficile que pour les affaires intérieures de recourir à une procédure rapide, peu onéreuse et efficace. Le législateur européen a pour tâche de garantir que la sauvegarde des droits des citoyens dans l'espace juridique européen ne soit pas menacée par les différences entre les systèmes judiciaires des États membres. De nombreux États membres ne prévoient pas de procédure particulière pour les demandes de faible importance. Des procédures simplifiées, portant spécifiquement sur les litiges relatifs à des créances de faible montant, existent en Espagne, en Irlande, en Suède et au Royaume-Uni.

4.1.3. Le problème qui se posera lors de la création d'une procédure pour les créances de faible importance sera de trouver un équilibre entre l'exigence de rapidité et d'efficacité d'une part, et la garantie d'une procédure équitable, fondée sur le respect du droit, d'autre part. Conformément aux règles de l'État de droit, l'on ne pourra pas faire autrement que d'accorder aux parties au moins la possibilité de passer à une procédure civile ordinaire dotée de toutes les garanties procédurales, ou de former un recours contre la décision issue de la procédure pour les créances de faible importance.

Applicabilité (questions 34 à 36)

4.1.4. Il convient de fixer un plafond. Il ne serait pas compatible avec le principe de la sécurité juridique de laisser à la jurisprudence le soin de décider si une procédure simplifiée peut être utilisée ou non. Ce plafond doit être harmonisé, car c'est le seul moyen d'alléger les procédures relatives aux litiges transfrontaliers. Les États membres dont la législation prévoit une procédure simplifiée ont fixé des plafonds très divers, allant jusqu'à 8 000 EUR. Une réponse concrète à cette question ne pourra être donnée que lorsque l'organisation générale de la procédure pour les créances de faible importance sera connue.

4.1.5. Dans les États membres où existe une procédure simplifiée, celle-ci n'est en général pas limitée à une catégorie d'actions. Limiter cette procédure aux demandes pécuniaires contribuerait à sa simplification. Toutefois, cela ne répondrait pas à la demande relative à l'accès à la justice pour tous les litiges quotidiens, peu importants, étant donné que ceux-ci ne se limitent pas aux demandes pécuniaires. Il convient de veiller à ce que la procédure pour les créances de faible importance soit limitée aux litiges relevant de la compétence des tribunaux ordinaires dans tous les États membres.

Passage à la procédure ordinaire (question 37)

4.1.6. Si la Commission devait opter pour une procédure obligatoire, il y a lieu de prévoir la possibilité de passer à une procédure ordinaire. C'est le seul moyen de garantir la sauvegarde du droit des parties à une procédure conforme aux critères de l'État de droit, offrant toutes les garanties procédurales requises.

Procédure (questions 38 à 42)

4.1.7. L'utilisation d'un formulaire uniforme aurait l'avantage de contribuer davantage à l'uniformisation de la procédure; par ailleurs, l'introduction de la procédure par déclaration orale pourrait simplifier encore la procédure. Le droit des parties de se faire représenter par un avocat doit être préservé, tout comme les droits des organisations de protection des consommateurs de conseiller leurs membres et de les représenter en justice, prévus dans certains États membres. Le Comité suggère d'examiner si, dans certains cas, les actions collectives (par exemple les plaintes groupées) pourraient se justifier dans le cadre d'une procédure relative aux litiges sur des montants de faible importance. Si les parties ne sont pas représentées par un avocat, le tribunal a à leur égard une obligation accrue d'assistance, dans la mesure où l'obligation d'impartialité du juge est respectée. Il convient dès lors de préciser les obligations du tribunal en matière de clarification et d'information, afin de veiller à ce que la procédure ne soit pas inutilement ralentie par le comportement des parties et que les parties ne soient pas déçues de leurs droits en raison de leur ignorance. Il conviendra d'apprécier dans chaque cas particulier si le tribunal se conforme à ses obligations de clarification et d'information, et dans quelle mesure. Il faudrait renoncer à la possibilité pour les parties de se faire représenter par une personne autre qu'un avocat. L'on ne voit pas bien quel en serait l'intérêt pour les parties, le tribunal et l'efficacité de la procédure.

4.1.8. Dans de nombreux États membres, certains secteurs économiques ont mis en place, parfois à grands frais, des dispositifs de règlement alternatif des litiges (ADR — Alternative Dispute Resolution). De manière générale, ces dispositifs sont bien acceptés par la population. La Commission elle-même s'est engagée à mettre en place des conditions générales favorables⁽¹⁾. Cela a surtout permis de garantir un bon fonctionnement des ADR notamment en ce qui concerne les affaires transfrontalières. Par conséquent, il semble superflu que le législateur européen introduise de nouveaux modes alternatifs de résolution des conflits en tant qu'étape préliminaire à la procédure pour les créances de faible importance. Des expériences concrètes ont en outre montré que les systèmes de résolution des litiges précédant obligatoirement une procédure ne réduisent pas nécessairement la durée de cette procédure. Cela devrait donc rester une option facultative.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial», JO C 85 du 8.4.2003.

4.1.9. Un assouplissement des règles procédurales peu contribuer à alléger la procédure pour les créances de faible importance. L'on pourrait envisager de simplifier les règles concernant l'obtention de preuves. Les objections à cette évolution pourraient être relativisées, si le législateur européen opte pour une procédure facultative pour les créances de faible importance, prévoit la possibilité de passer ultérieurement à une procédure ordinaire ou autorise un droit de recours contre la décision issue de la procédure. Cependant, en cas d'assouplissement d'une procédure, il faut toujours veiller à ne pas descendre au-dessous des normes minimales de l'État de droit.

4.1.10. Une procédure écrite pourrait entraîner des complications et des retards. Certes, cela permettrait aux parties, dans les affaires transfrontalières, d'éviter de se déplacer jusqu'au tribunal, mais une procédure écrite peut apparaître préoccupante lorsque le défendeur — comme c'est trop souvent le cas — n'est pas en mesure de présenter ses arguments de manière suffisamment claire par écrit. Le tribunal pourra bien mieux respecter son devoir de clarification et d'information dans le cadre d'un entretien de vive voix avec les intéressés. Il convient donc de ne pas prescrire obligatoirement la procédure écrite. Cependant, si les deux parties marquent leur accord, rien ne doit s'opposer à une telle procédure.

Décision, coûts, recours (questions 43 à 45)

4.1.11. Un assouplissement des règles relatives à la décision dans le cadre d'une procédure pour les créances de faible importance semble séduisante, à des fins de simplification et d'accélération de la procédure. En revanche, pour autant que des recours contre la décision soient autorisés, la motivation de la décision est indispensable, car c'est elle qui permet de contrôler la décision. Cela vaut indépendamment du fait que l'une des parties forme ou non un recours. La décision de former ou non un recours suppose que l'intéressé puisse

évaluer les chances de succès de son recours, ce qui n'est possible que s'il connaît les circonstances jugées pertinentes par le tribunal ainsi que l'évaluation juridique.

4.1.12. Le législateur européen ne devrait pas fixer les délais dans lesquels une procédure doit être clôturée. D'une part, cela ne permettrait pas de tenir compte des différents degrés de complexité des procédures, et d'autre part, il peut y avoir des motifs de retard, dont ni les parties ni le tribunal ne sont responsables. Par contre, l'on pourrait envisager de fixer des délais pour la délivrance d'une décision. Il semble raisonnable d'imposer aux parties comme au tribunal une obligation générale de diligence. Il ne faut cependant pas se faire d'illusions: ce type d'obligation n'est généralement perçu que comme un appel moral, à moins que son non-respect ne soit sanctionné.

4.1.13. En ce qui concerne une limitation de la possibilité de recours dans le cadre de la procédure pour les créances de faible importance, il convient de faire la distinction entre une procédure obligatoire et une procédure facultative. Si la procédure est obligatoire, toute limitation de la possibilité de recours contre une décision est exclue, car il n'est pas compatible avec les principes de l'État de droit de priver définitivement les parties de certaines garanties procédurales d'un procès ordinaire. Cela s'applique d'autant plus si le passage à une procédure ordinaire est exclu. Dans le cas d'une procédure pour les créances de faible importance également, les parties doivent rester libres de former un recours. Si ce n'est pas le cas, cela pourrait inciter les parties à choisir la procédure ordinaire pour cette seule raison. En cas de limitation du remboursement des frais, des parties pourraient hésiter à introduire des demandes au-dessous d'un certain montant dans le cadre de cette procédure. Si la procédure est facultative, il se pourrait qu'elles optent pour une procédure ordinaire uniquement en raison de la limitation du remboursement des frais.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique»

(COM(2002) 759 final — 2002/0306 (COD))

(2003/C 220/03)

Le 31 janvier 2003, le Conseil de l'Union européenne a décidé, en vertu de l'article 95 du traité sur l'Union européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» a été chargée des travaux préparatoires et a désigné M. Green comme rapporteur. La section a adopté son avis le 4 juin 2003.

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Contexte de la proposition

1.1. Le but de la directive CEM actuellement en vigueur est de garantir la libre circulation des équipements électriques qui entrent dans le champ d'application de la directive, en créant un environnement électromagnétique homogène et en assurant le bon fonctionnement des produits.

1.2. Quelques temps après l'adoption de la directive actuellement en vigueur, les utilisateurs ont commencé à rencontrer des problèmes d'interprétation et d'application de la directive CEM 89/336/CEE. Bien que la Commission se soit efforcée d'aplanir ces difficultés en publiant des lignes directrices explicatives, de nombreux problèmes ont subsisté. C'est pourquoi vers 1995, la Commission a mis en train une initiative d'envergure consistant à élaborer un guide qui traiterait de tous les grands problèmes. En 1997, a été publié un guide d'application de la directive 89/336/CEE, guide qui rendait compte de l'expérience croissante de l'industrie, de la Commission, des États membres et d'autres intervenants. Cela a marqué une avancée de première importance. Mais l'inconvénient était qu'un guide n'a pas de valeur juridique. Néanmoins, le guide de 1997 a recueilli, et continue de recueillir une large adhésion auprès des intéressés.

1.3. Dans l'intervalle, le Conseil avait décidé que la directive CEM serait l'un des domaines à traiter dans le cadre de l'initiative SLIM (simplifier la législation relative au marché intérieur), qui vise à simplifier le droit européen en associant des groupes d'utilisateurs aux travaux préparatoires. Le groupe de travail SLIM CEM de la Commission a élaboré les recommandations reprises dans le document COM(2002) 759 final, en s'appuyant sur les travaux du groupe SLIM.

2. Proposition de la Commission

2.1. La Commission incorpore directement dans le texte de la nouvelle proposition de directive certaines parties des lignes directrices qu'elle a publiées en 1997 concernant la directive CEM.

2.2. La proposition énonce des définitions plus détaillées en ce qui concerne:

- les exigences essentielles, ainsi que
- les normes harmonisées.

2.3. Sont incluses dans le texte les installations fixes (en anglais: fixed installations), telles que les envisage la directive. Il ne s'agit pas là d'une nouveauté, la Commission ayant déjà indiqué que les réseaux fixes de télécommunications entrent dans le champ d'application de la directive actuellement en vigueur.

2.4. La proposition contient une légère extension du champ d'application dans la mesure où celui-ci inclut les composants et les sous-ensembles. Entrent de même dans ce champ d'application les dispositifs de raccordement indépendants (en anglais: ready-made connecting devices) destinés à être branchés sur un appareil de l'utilisateur final en vue de la transmission de signaux.

2.5. De même, ce sont des dispositions nouvelles qui voudraient que le fabricant, notamment, ait dans tous les cas la faculté de ne pas faire intervenir un organisme notifié, et aussi que le fabricant, notamment, soit libre de documenter la conformité de toute manière qui lui agréé, qu'il s'agisse ou non de normes harmonisées.

3. Observations générales sur la proposition de la Commission

3.1. D'une manière générale, les parties concernées sont assez satisfaites de la directive actuellement en vigueur, sous réserve que le guide de 1997 concernant sa mise en œuvre soit bien appliqué. En pratique, tous les intéressés respectent le guide. Néanmoins, ce nouveau projet de directive est préférable, parce qu'il apporte davantage de sécurité juridique par rapport aux diverses questions traitées. De plus, il est passablement mieux adapté aux besoins du marché et élimine certaines exigences qui sont actuellement en vigueur et qui ne sont pas nécessaires.

3.2. *Champ d'application de la proposition*

3.2.1. Le champ d'application se trouve précisé grâce à de meilleures définitions et à des exclusions plus clairement exprimées.

3.2.2. En particulier, des définitions des composants et des sous-ensembles apportent de la précision en ce qui concerne l'application pratique de la directive.

3.2.3. La formule de «dispositifs de raccordement indépendants» paraît peu claire et n'est pas traduite de manière univoque par exemple dans les versions linguistiques danoise, néerlandaise et anglaise. La Commission devrait présenter une définition plus précise de cette formule. La question qui se pose est celle de savoir s'il est d'ailleurs nécessaire de faire entrer ces «dispositifs de raccordement indépendants» dans le champ d'application de la directive.

3.3. *Installations fixes*

3.3.1. Les installations fixes font l'objet d'un régime réglementaire mieux adapté. L'industrie est favorable au fait que les grosses machines, les matériels à haute tension et les réseaux de distribution d'énergie et de télécommunications relèvent du régime des installations fixes.

3.3.2. L'on trouve un exemple du problème principal dont souffre la directive actuellement en vigueur dans la disposition selon laquelle il est obligatoire d'évaluer les installations fixes avant qu'elles ne soient commercialisées ou mises en service. De nombreuses installations sont techniquement impossibles à évaluer. De plus, il se peut que des installations soient modifiées de temps à autre, voire tous les jours. Étant donné que les installations suscitent très peu de problèmes de CEM pour les zones avoisinantes, il n'est pas réaliste de vouloir évaluer chaque installation fixe. C'est pourquoi le nouveau projet de directive prévoit que les installations doivent uniquement être construites conformément aux bonnes pratiques d'ingénierie. S'il arrive cependant, en de très rares occasions, qu'apparaissent des problèmes de CEM, les autorités disposeront d'instruments juridiques pour résoudre ces problèmes comme il convient. Le coût de ce dispositif est extrêmement faible si on le compare au coût d'évaluation de toutes les installations avant leur mise en service.

3.3.3. Les obligations administratives posent un autre problème. La directive actuellement en vigueur exige une déclaration de conformité CE et l'apposition d'un marquage CE. Chaque fois qu'une installation est modifiée, le rayonnement CEM n'est plus le même que ce qu'il était initialement. Ainsi, il faut procéder à une nouvelle évaluation avant que ne puisse être élaborée une nouvelle déclaration de conformité CE. Cela rend impossible dans la pratique l'application de la directive actuellement en vigueur. C'est pour cette raison que le guide de 1997 prévoyait une démarche pragmatique qui recueille l'adhésion de tous les intéressés. La solution prévue dans le guide est maintenant incorporée dans le nouveau projet de directive.

3.4. *Exigences essentielles*

3.4.1. Le projet de directive étend la portée des exigences essentielles, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la

compatibilité électromagnétique, les dispositifs externes et les exigences en matière d'information. En raison des coûts supplémentaires que cela implique, l'extension du champ d'application aux «dispositifs de raccordement indépendants» constitue probablement, de toutes les modifications proposées dans le projet de directive, celle qui prête le plus à controverse.

3.4.2. L'obligation supplémentaire de procéder à une évaluation de la compatibilité électromagnétique va pour ainsi dire de soi, parce qu'il faut mesurer le rayonnement électromagnétique et le risque de telles émissions avant de pouvoir fournir des informations correctes sur la conformité à la directive. Les exigences en matière d'information ont été ajoutées en vue d'améliorer la traçabilité du fabricant ou de son mandataire à l'intérieur de l'UE.

3.4.2.1. Il paraît inutile et coûteux d'exiger l'indication à la fois du fabricant et du mandataire attiré dans la Communauté, lorsque le fabricant n'est pas établi dans la Communauté. La proposition de la Commission n'est pas suffisamment étayée.

3.4.2.2. C'est pourquoi il convient de modifier comme suit le point 4, alinéa (b) de l'annexe I, «Exigences essentielles»:

«Chaque appareil doit être accompagné du nom et de l'adresse du fabricant. Si le fabricant n'est pas établi dans la Communauté, chaque appareil doit être accompagné du nom et de l'adresse de son mandataire ...»

3.5. *Évaluation de la conformité*

3.5.1. L'article 10, paragraphe 2 de la directive actuellement en vigueur rend obligatoire l'intervention d'un organisme compétent lorsque la norme harmonisée applicable n'est pas (entièrement) respectée. Cette intervention obligatoire était nécessaire à l'époque où a été adoptée la directive actuellement en vigueur, c'est-à-dire dans les années 80, parce que dans le domaine de l'ingénierie, la pratique et l'enseignement en rapport avec la CEM étaient alors peu répandus. Dans les années qui ont suivi, la directive CEM a eu sur le secteur concerné, c'est-à-dire l'industrie et l'enseignement, un énorme effet stimulant. Aujourd'hui, la plupart des fabricants possèdent une expérience beaucoup plus étendue de la CEM et les possibilités d'enseignement sont nombreuses. Selon les organismes compétents, la charge de travail liée à l'article 10, paragraphe 2 est en diminution. De plus, parce qu'il est obligatoire de faire intervenir un organisme compétent, l'on constate que, dans un passé récent, de nombreuses demandes d'intervention ont émané de fabricants qui possèdent eux-mêmes des compétences suffisantes. Ces fabricants ont mis en train la procédure uniquement parce que celle-ci est obligatoire, mais leur connaissance de la CEM est bien supérieure à ce que l'on attendait dans les premiers temps, à l'époque où a été adoptée la directive actuellement en vigueur. Enfin, certains grands fabricants ont créé en interne leur propre organisme compétent, afin d'éviter l'intervention coûteuse de tiers.

3.5.2. Toutefois, il reste très utile de prévoir la possibilité de recours à un expert officiel pour les fabricants qui n'ont pas en eux-mêmes une confiance absolue. C'est pourquoi le nouveau projet prévoit un «organisme notifié», dont l'intervention est laissée à la discrétion des fabricants eux-mêmes.

3.5.3. La proposition de directive donne au fabricant la faculté de choisir soit d'élaborer lui-même la documentation technique, soit de charger de son élaboration l'organisme notifié qui est évoqué à l'article 11. Cependant, le texte de la proposition n'est pas clair, et il convient de remanier comme suit l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2:

«Pour confirmer que les appareils en cause sont conformes aux exigences essentielles visées à l'annexe I, le fabricant peut choisir soit d'élaborer son propre rapport, soit de déposer un rapport émanant de l'organe notifié qui est évoqué à l'article 11. Le fabricant est libre de déterminer l'objet et l'ampleur de l'évaluation à effectuer.»

3.6. Surveillance du marché

3.6.1. Au cours des dernières années, les autorités compétentes pour la surveillance du marché ont indiqué qu'il était de

plus en plus difficile de détecter les fabricants de produits non conformes. Il faut espérer que les nouvelles exigences en matière d'information permettront de résoudre ces problèmes comme il convient.

3.6.2. Il convient que la Commission s'assure qu'il y a cohérence entre les dispositions de la proposition de directive et la directive qui vient être adoptée concernant les déchets d'équipements électriques et électroniques, directive qui est connue sous l'appellation de directive DEEE.

4. Conclusion

4.1. Le CESE estime pouvoir approuver la proposition de la Commission, qui renforce la sécurité juridique dans les domaines envisagés. La proposition est mieux adaptée aux besoins du marché et élimine les dispositions inutiles qui existent actuellement.

4.2. La formule de «dispositifs de raccordement indépendants» n'est pas claire, et dans certains cas, les obligations de marquage sont inutilement étendues et coûteuses.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/68/CE sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers»

(COM(2002) 765 final — 2002/0304 (COD))

(2003/C 220/04)

Le 11 février 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 4 juin 2003 (rapporteur: M. Barros Vale).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Le présent avis du CESE porte sur une proposition de modification de la directive 97/68/CE sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers (EMNR).

1.1.1. Les moteurs destinés aux EMNR sont construits dans une large mesure pour un marché mondial. L'harmonisation à l'échelle mondiale était une grande priorité au moment de l'élaboration de la législation actuelle et elle le reste pour ce qui est des futures normes d'émission.

1.2. Tous les moteurs à allumage par compression destinés aux engins mobiles non routiers et d'une puissance de 18 à 560 kW sont couverts par la directive 97/68/CE. Cette directive prévoit en outre l'établissement de normes d'émission plus strictes pour les émissions polluantes atmosphériques de ces moteurs.

1.3. La directive 97/68/CE en vigueur prévoit deux phases pour la mise en œuvre des normes d'émission, selon les modalités suivantes:

- les normes d'émission de la phase I sont déjà entrées en vigueur pour toutes les gammes de puissance depuis le 31 décembre 2000;
- celles de la phase II entrent en vigueur entre le 31 décembre 2000 et le 31 décembre 2003, en fonction de la gamme de puissance.

1.4. Conformément à l'article 19 de la directive, qui prévoit des normes d'émissions plus strictes pour les moteurs à allumage par compression, la proposition actuelle introduit les nouvelles phases IIIA et IIIB avec de nouvelles limites pour ce type de moteurs.

1.5. La proposition à l'examen élargit le champ d'application de la directive:

- aux bateaux de navigation intérieure, d'une longueur égale ou supérieure à 20 mètres et d'un volume égal ou supérieur à 100 m³;
- aux remorqueurs et aux pousseurs construits pour remorquer, pousser ou accoupler des bateaux d'une longueur égale ou supérieure à 20 mètres.

1.6. La phase IIIA de cette proposition de modification ne concerne que les polluants gazeux, préconisant une réduction de près de 30 % des émissions de NOx (oxydes d'azote) par rapport aux valeurs visées par la phase II, et devra entrer en vigueur entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2007, selon la taille du moteur. Les limites désormais préconisées équivalent à celles fixées par la législation en la matière déjà adoptée aux EUA.

1.7. La phase IIIB de cette proposition de modification de la directive prévoit une réduction de près de 90 % des particules solides contenues dans les émissions des moteurs couverts, par comparaison à la phase II, et devra entrer en vigueur entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2011.

1.8. La proposition de modification des méthodes de mesure et d'échantillonnage introduit des procédures d'essai qui reflètent mieux les conditions de fonctionnement réelles des moteurs et dont les résultats seront par conséquent plus significatifs que les résultats actuels basés sur des cycles d'essais en régimes stabilisés. Les procédures proposées doivent être utilisées dans la phase IIIB pour déterminer la masse des particules présentes dans les émissions tandis qu'il reste possible d'opter pour les nouvelles méthodes d'essai ou pour celles qui ont été établies pour les émissions de la phase IIIA et les émissions gazeuses de la phase IIIB. Ce paragraphe relatif aux méthodes de mesure et d'échantillonnage, telles que définies dans la directive à l'examen, restreint le champ d'application aux engins dont le modèle d'utilisation ne se reflète pas dans les méthodes d'essai prévues pour les engins mobiles non routiers. Toutefois, les engins en question sont généralement couverts par des directives spécifiques. C'est le cas des véhicules (DIR 70/156/CEE), des tracteurs agricoles (DIR 74/150/CEE), des bateaux de plaisance (DIR 94/25/CE), etc., ou de ceux ayant normalement une puissance supérieure à 560 kW, comme les locomotives.

1.9. La phase IIIA peut être mise en œuvre avec une technologie actuellement disponible ou l'introduction de technologies résultant de l'évolution de l'état de l'art jusqu'en 2010. En ce qui concerne les valeurs préconisées pour les émissions de particules, il devient indispensable d'assurer une offre courante de carburants à faible teneur en soufre ([50 mg/kg = 50 ppm), raison pour laquelle l'entrée en vigueur des limites prévues dans la phase IIIB dépend de l'entrée en vigueur des modifications à la Directive 98/70/CE, concernant le combustible diesel.

1.10. La proposition de modification de la directive à l'examen, destinée aux moteurs, accepte que ceux-ci soient montés sur des équipements construits par les fabricants de moteurs eux-mêmes ou par ceux construits par les fabricants d'équipements, et elle prévoit donc une certaine flexibilité avec deux solutions possibles qui permettent aux constructeurs d'équipements de disposer du temps nécessaire pour adapter leurs produits à la directive, comme suit:

- l'une permet aux constructeurs d'équipements d'utiliser, pour une période de deux ans, des moteurs «anciens», à condition que leur fabrication soit antérieure à la date d'entrée en vigueur des nouvelles valeurs limites d'émissions;
- l'autre permet aux constructeurs d'équipements d'utiliser un nombre limité de moteurs qui ne satisfont qu'aux valeurs limites antérieures, en ne dépassant pas 20 % de la production sur un an à l'intérieur de chaque gamme de puissance (calculés sur la base de la moyenne de distribution au cours de ces cinq dernières années sur le marché de l'EU), ou une exemption portant sur un nombre fixe de moteurs inclus dans une ou plusieurs gammes de puissance n'excédant pas 50 moteurs pour la gamme 130-560 kW, 100 moteurs pour la gamme 75-130 kW, 150 moteurs pour la gamme 37-75 kW, et 200 moteurs pour la gamme 19-37 kW.

2. Observations générales

2.1. Conformément à l'article 19 de la directive, qui prévoit des normes plus strictes pour les émissions de moteurs à allumage par compression, la Commission présente une proposition pour une nouvelle réduction des valeurs limites d'émissions des moteurs d'engins mobiles non routiers ayant une puissance comprise entre 18 et 560 kW.

2.2. Il est certain que le nombre de moteurs produits pour les engins mobiles non routiers est bien inférieur à celui des moteurs produits pour des applications routières. Ces deux catégories de moteurs sont très proches du point de vue technologique, aussi l'expérience acquise avec la première peut-elle être adaptée à la seconde. Il s'agit, dans une large mesure, d'adapter la technologie déjà développée pour les moteurs utilisés pour les camions de marchandises au projet

et aux conditions de travail des engins mobiles non routiers. Il faut toutefois tenir compte de quelques différences d'utilisation:

- l'environnement de travail et le régime de rotation sont très différents;
- l'absence de registre (communément appelé «immatriculation») des engins non routiers rend difficile le contrôle des conditions d'utilisation courante, mais n'empêche pas d'imposer les exigences de la directive concernant ces engins aux fins de leur homologation;
- la définition de la notion de «vie utile» ne dépend pas d'inspections périodiques obligatoires comme pour les engins routiers, mais plutôt de critères économiques d'exploitation par des professionnels et des entreprises qui utilisent des engins non routiers à allumage par compression dans le cadre de leur activité.

2.3. Ces différences ne représentent pas des obstacles majeurs à la réalisation des objectifs de la directive à l'examen étant donné que:

- les nouvelles «méthodes de mesure et d'échantillonnage» peuvent refléter de manière appropriée le régime d'utilisation des engins non routiers;
- ces engins, en raison de leur taille et de leur puissance installée, sont généralement réservés à un usage professionnel et par conséquent soumis à un entretien régulier par les entreprises auxquelles ils appartiennent;
- la dégradation mécanique des engins non routiers est probablement plus rapide que celle de leurs moteurs et donc, à terme, l'homologation des moteurs suffit à elle seule à assurer le respect des valeurs limites de la directive pendant la vie utile des engins.

2.4. Pour mieux apprécier l'importance de l'application de cette directive en vue de résoudre les problèmes de qualité de l'air dans le futur, il y a lieu de mentionner la part que représente le parc d'engins mobiles non routiers (EMNR) dans la catégorie des engins qui consomment du diesel. Calculée sur la base de la consommation de diesel de l'année 1998 dans l'EU à 15 (de l'ordre de 227 117 milliards de tonnes), la part des EMNR dans le total s'élève à 9,3 %:

— engins routiers	52,4 %
— engins non routiers ⁽¹⁾ (estimation)	9,3 %
— navigation intérieure	2,1 %
— autres	36,2 %
total	100,0 %

⁽¹⁾ Engins agricoles (à l'exception des tracteurs), engins de construction civile, mines et extraction, etc.

3. Difficultés technologiques

3.1. Comme cela a été dit, les progrès technologiques disponibles pour les moteurs d'engins routiers sont applicables, dans la plupart des cas, à ceux des engins non routiers. Toutefois, la proposition de révision de la Commission semble prudente, celle-ci devant intervenir au plus tard en décembre 2006, afin d'évaluer la faisabilité de cette utilisation/ce transfert de technologie.

4. Importance de la qualité des carburants

4.1. Le fait que la mise en œuvre de la phase IIIB dépende de la qualité des carburants et partant, de l'application de la directive 98/70/CE qui exige qu'à partir du 1^{er} janvier 2005 le diesel pour les véhicules ait une teneur maximale en soufre de 50 ppm oblige de subordonner les dates d'entrée en vigueur de cette phase à l'application de cette directive. L'homologation de moteurs fonctionnant avec le carburant de référence garantit le fonctionnement de ceux-ci en accord avec les valeurs limites de la phase IIIB. Toutefois les émissions ne pourront correspondre aux nouvelles valeurs limites que si les carburants appropriés sont effectivement disponibles sur le marché.

4.1.1. Les coûts mentionnés dans les considérations préalables de l'exposé des motifs de la proposition de modification de cette directive sont basés sur des estimations et ne sont pas détaillés, raison pour laquelle il n'est pas possible d'évaluer comme il se doit le rapport coût/bénéfice et les bénéfices globaux de la série de valeurs limites proposée pour les moteurs non routiers comme indiqué (voir, à titre d'exemple la conclusion 3.7.4 des considérations préalables de «l'exposé des motifs»).

4.2. Étant donné qu'il est prévisible que l'offre de carburants à faible teneur en soufre (entre 10 et 50 ppm) ne sera pas disponible sur tous les marchés, il faut savoir que les valeurs maximales prévues pour la phase IIIB ne pourront être atteintes tant que ces carburants ne seront pas utilisés.

5. Observations finales

5.1. Tout en souscrivant au principe de préoccupation environnementale sur lequel repose la proposition à l'examen, il faut tenir compte des difficultés de son application découlant du fait qu'elle dépend de la qualité des carburants disponibles ainsi que du contrôle du respect des normes réglementées après l'homologation.

5.2. Bien que les engins non routiers à allumage par compression ne soient pas soumis à l'obligation d'immatriculation, le fait d'être généralement utilisés par des professionnels et des entreprises permet aux organismes officiels de chaque État membre de les identifier et de les localiser. De tels engins devraient toujours être accompagnés d'une fiche d'homologation contenant une description détaillée des dispositifs obligatoires pour le plein respect des valeurs limites fixées dans la directive aux termes de laquelle l'homologation a été réalisée. Ainsi, les États membres pourront à l'avenir disposer de moyens pour contrôler l'entretien et/ou le respect des conditions d'homologation.

6. Conclusions

6.1. Le Comité se félicite de la proposition de la Commission visant à réduire la pollution causée par les engins mobiles non routiers équipés de moteurs à combustion interne.

6.2. La faisabilité des solutions techniques nécessaires au respect des valeurs limites prescrites pour les différentes phases, ainsi que les dates prévues pour leur application et les préoccupations liées aux changements à introduire dans les carburants prévus dans la phase IIIB, de même que l'amélioration technique apportée à l'établissement des nouvelles méthodes d'essai en annexe à la proposition de directive, méritent le soutien du Comité.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert — Politique spatiale européenne*»

(COM(2003) 17 final)

(2003/C 220/05)

Le 21 janvier 2003, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission européenne a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur le «*Livre vert — Politique spatiale européenne*».

La section spécialisée «*Marché unique, production et consommation*», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 juin 2003 (rapporteur: M. Buffetaut).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 19 juin), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

Par ce livre vert, la Commission a ouvert une vaste réflexion sur la politique spatiale européenne et son devenir, à un moment où l'industrie spatiale européenne est confrontée à une situation plus difficile que par le passé en raison d'une pression concurrentielle plus forte, d'une rétraction des marchés liés aux télécommunications, des caractéristiques propres du développement de notre industrie spatiale fondé d'abord sur l'activité civile et commerciale, et ceci dans le contexte général d'une activité à haut risque et à viabilité commerciale fragile, même si le potentiel de ses applications s'élargit toujours. En effet la rentabilité économique existe à terme, en dehors du contexte strictement commercial et concurrentiel, dans des domaines relevant du service public, comme la météorologie spatiale ou l'observation de la terre par exemple. Au demeurant les retombées économiques intéressant le secteur concurrentiel (pêche, transports, agriculture, tourisme, ...) sont réelles mais indirectes et de l'ordre du bien commun.

1.1. L'histoire

1.1.1. L'ambition spatiale européenne, née dans les années soixante, notamment sous l'impulsion de la France qui tenait à s'assurer un accès autonome à l'espace, a connu une évolution vers une coopération européenne et internationale toujours plus forte. Les activités nationales ont progressivement fusionné en même temps que se mettaient en place les coopérations internationales, avec les États-Unis notamment, puis également en direction de la Russie, de la Chine et du Japon.

1.1.2. Aujourd'hui, l'Europe dispose d'un secteur spatial bien établi qui produit des lanceurs et des satellites très fiables (dans la dernière décade, Ariane a mis sur orbite plus de la moitié des satellites commerciaux de télécommunications). L'activité européenne spatiale couvre tout le spectre de production depuis la conception des systèmes spatiaux et leur

fabrication jusqu'à la recherche scientifique et ses applications à valeur ajoutée telles les télécommunications, l'observation de la terre et la navigation.

1.1.3. Ce développement a été essentiellement initié par les agences nationales, notamment le CNES, et est désormais soutenu dans un cadre intergouvernemental, grâce en premier lieu à l'Agence spatiale européenne (ESA) qui est un acteur fédérateur essentiel.

1.1.4. L'Union européenne, en tant que telle, intervient progressivement dans ce secteur notamment avec le projet *Galileo* et l'initiative GMES (Global Monitoring for Environment and Security).

En outre, l'ébauche d'une Politique extérieure et de sécurité commune et d'une politique européenne de sécurité et de défense doit aller de pair avec la définition d'une politique spatiale européenne forte.

1.1.5. Ce secteur européen est marqué par des caractéristiques bien particulières:

- la volonté de maintenir et amplifier un accès autonome à l'espace soutenue par le développement de lanceurs et une utilisation indépendante grâce au développement de ses propres satellites;
- l'effort de développement de la science et de ses applications;
- le développement d'une base industrielle compétitive et innovante;
- la priorité donnée aux aspects civils et commerciaux;
- la mise en œuvre de nombreuses applications spatiales telles que l'observation de la terre, la navigation, la météorologie, la gestion et la prévention des catastrophes naturelles et technologiques, la gestion durable de l'environnement, et, de façon très significative, les télécommunications par satellite;

- la coopération internationale avec les grandes puissances spatiales pour la réalisation de grands instruments et de missions d'envergure; ces missions ne se limitent pas aux vols habités, qui en sont l'aspect le plus spectaculaire et qui se rattachent au vieil esprit d'aventure et de découverte;
- la relative faiblesse des applications militaires.

1.1.6. Force est de reconnaître que le succès commercial des activités de lancement a été soutenu dans les années 80, d'une part par le quasi-abandon des lanceurs classiques par les États-Unis d'Amérique et, d'autre part, par le fait que les lanceurs soviétiques n'avaient pas d'accès au marché commercial.

1.1.7. Nous nous trouvons aujourd'hui dans un contexte différent à bien des égards tant sur le plan concurrentiel que sur le plan des marchés.

1.2. L'environnement actuel

1.2.1. Plus que jamais la volonté politique des États-Unis dans le domaine spatial s'affirme avec force. Pour eux, les systèmes spatiaux sont considérés comme un instrument de domination stratégique, scientifique et économique fondée sur les concepts de «domination de l'espace» et de «domination des systèmes d'information» (ce qui explique, par exemple, une certaine opposition des USA au lancement du projet *Galileo*).

1.2.2. La traduction concrète de cette volonté s'exprime par un très haut niveau d'investissement qui représente 80 % des dépenses mondiales en la matière (civil + militaire)! Ainsi la dépense publique des États-Unis s'élevait en 2002 à 31,8 Md EUR (50/50 défense et civil) contre environ 5 Md EUR pour la dépense publique européenne (90 % pour le civil). Ainsi peut-on dire qu'aux États-Unis le militaire tire le civil alors que pour nous, la recherche civile profite au militaire. Les chiffres pour 2003 aux USA sont 15,4 Md EUR pour l'espace civil, 16,6 Md EUR pour l'espace militaire à quoi s'ajoutent environ 6 Md EUR pour les programmes classifiés soit au total 38 Md EUR.

1.2.3. La Russie, en dépit de sa situation actuelle héritée du désastre soviétique, a maintenu une base scientifique, technologique et opérationnelle importante. Toutefois, elle a davantage développé ses coopérations avec les USA qu'avec des partenaires européens.

À sa périphérie, l'Ukraine dispose d'une réelle capacité technique en matière de lanceurs.

1.2.4. Enfin, les années récentes ont vu l'émergence de nouveaux pays dans la compétition spatiale: Japon, Chine, Inde, Israël, et de l'Australie et celle du Brésil comme sites potentiels de lancement en zone équatoriale.

1.2.5. Dans ce paysage de concurrence accrue et de rétraction des marchés commerciaux, notamment dans le domaine des télécommunications, sans bénéficier avec la même ampleur, et de loin, de l'appui et de la complémentarité du civil et du militaire, notamment par rapport aux USA, et dans un environnement institutionnel et politique plus complexe que celui de nos concurrents, l'activité spatiale européenne connaît une situation difficile. Situation qui ne tient pas qu'à l'absence de programme militaire mais aussi à la faiblesse du marché institutionnel européen, du fait qu'il n'est aucunement protégé (contrairement au marché américain, notamment en ce qui concerne les lanceurs) et que notre industrie dépend, d'une façon excessive, du marché commercial.

1.2.6. C'est dans ce contexte que la Commission a pris l'initiative d'un livre vert sur la politique spatiale européenne dans le cadre duquel des ateliers se dérouleront à travers toute l'Europe jusqu'en juin 2003. Viendra ensuite la rédaction d'un livre blanc.

2. L'approche de la Commission

2.1. La Commission a organisé sa réflexion en trois grands chapitres, subdivisés en thèmes de réflexions et conduisant à douze questions.

2.1.1. L'Europe spatiale dans un contexte global changeant

La Commission pose les questions de l'indépendance d'accès à l'espace, de la poursuite des efforts en matière d'excellence scientifique, de la base industrielle et technologique et de ses éventuels déficits, des conditions du marché et de la demande institutionnelle, des possibilités et opportunités de coopération internationale, de la problématique des vols habités (notamment des retours sur investissement), des ressources financières et de l'articulation entre dépenses au niveau européen et au niveau national, et enfin de l'avenir des professions liées aux activités spatiales.

2.1.2. Mettre davantage l'espace au service de l'Europe et des citoyens

2.1.2.1. Sous ce titre très général qui semble une pétition de principe, la Commission aborde en fait la question des applications économiques ou d'intérêt général des activités et de la recherche spatiale. Elle rappelle des exemples d'application actuels ou en développement (météorologie, navigation, transports, sécurité, développement durable, contrôle de la mise en œuvre de la politique agricole commune ou de la politique de la pêche, gestion et prévention de catastrophes naturelles et technologiques ...).

2.1.2.2. Elle pose notamment la question de l'émergence d'applications et de services spatiaux économiquement viables et compétitifs et de leur éventuel soutien public ainsi que celle de la capacité spatiale dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense. En effet, s'il existe des capacités stratégiques en Europe, elles sont dispersées et les systèmes ne sont pas interopérables.

2.1.3. Établir une organisation et un encadrement plus efficace et ambitieux

Il s'agit là des aspects institutionnels dans un domaine où s'entremêlent des compétences nationales, intergouvernementales et communautaires et où les questions d'indépendance européenne et de volonté politique se posent avec acuité.

2.2. La Commission constate que le cadre national a été dépassé, en ce domaine, depuis plus de trente ans et reconnaît le rôle efficace joué par l'ESA.

2.3. Elle pose deux questions d'ordre politique et institutionnel:

- comment mettre l'acquis spatial en Europe au service des politiques de l'Union européenne?
- comment renforcer les bases politique et juridique nécessaires pour une action efficace de l'Union européenne et de l'Europe dans le domaine spatial (posant précisément la question de l'insertion de dispositions sur l'espace dans le futur traité de l'Union)?

2.4. Elle y ajoute deux interrogations plus économiques et techniques sur les enjeux et les conséquences des restructurations dans les industries aérospatiales et sur les barrières réglementaires qui freinent le développement des services de télécommunication spatiale.

3. Observations générales

3.1. Les enjeux

3.1.1. Le CESE relève qu'il existe de nombreuses applications de l'espace à des actions civiles ou militaires qui s'inscrivent dans le courant le plus porteur de la société dite de l'information: navigation, positionnement, observation, météorologie. Il souligne que des secteurs majeurs de l'activité économique et de la société civile dépendent de la mise à disposition de technologies et de moyens spatiaux: aviation civile, transport, pêche, agriculture, tourisme. Il relève également que les moyens spatiaux favorisent la cohésion européenne en permettant d'atteindre les régions les plus reculées et de réduire, d'un point de vue technique, la «fracture numérique» en complémentarité avec les technologies terrestres. Ces moyens peuvent aussi devenir le vecteur de nouveaux services contribuant à l'amélioration des conditions de vie en zones difficilement accessibles (télé-médecine, télé-enseigne-

ment ...). En outre, pour la dimension stratégique et militaire, l'autonomie d'accès à l'espace et de son utilisation est un élément majeur si l'on veut préserver l'indépendance de l'Europe. Il est donc clair que la politique spatiale européenne constitue un enjeu d'avenir majeur tant sur le plan civil que politique et militaire.

3.1.2. Il existe aujourd'hui une surcapacité mondiale de lancement. Elle est engendrée par le fait que tous les grands pays ont la même analyse: il ne peut exister de politique spatiale propre sans accès autonome. L'offre de lancement n'est pas liée à la demande commerciale mais à des considérations avant tout stratégiques. Le maintien d'une base industrielle et technologique ainsi que de la recherche spatiale passe par la garantie d'un accès autonome à l'espace. Or la préservation de cet accès autonome relève de la responsabilité des États qui ont décidé d'en disposer et de consentir les investissements nécessaires. L'Europe est désormais à l'heure de choix politiques et budgétaires essentiels pour sauvegarder son indépendance spatiale.

3.2. L'industrie spatiale

Il convient de rappeler que l'enjeu économique et social de cette industrie est à la hauteur de 5,3 Md EUR de chiffre d'affaires consolidé et de 35 000 emplois directs souvent hautement qualifiés.

3.2.1. Unité/ dualité de l'industrie spatiale

3.2.1.1. Il convient de souligner que l'industrie spatiale peut être tout à la fois civile et militaire, elle est donc une et duale tout à la fois. Cette observation, pourtant importante, est insuffisamment faite. Il n'existe pas une industrie spatiale commerciale et civile d'une part et une industrie spatiale militaire d'autre part. L'industrie des lanceurs et des satellites est duale, y compris en ce qui concerne la recherche et l'activité des opérateurs utilisateurs de satellites. Elle nécessite donc une politique spatiale globale qui évite des duplications inutiles.

3.2.2. Facteurs de vulnérabilité de l'industrie spatiale européenne

3.2.2.1. Trois points méritent d'être relevés:

- l'industrie spatiale européenne dépend beaucoup du marché commercial (52 % de son chiffre d'affaires), beaucoup plus que l'industrie spatiale américaine (20 % de son chiffre d'affaires). Elle est dès lors beaucoup plus sensible aux aléas de la conjoncture, notamment de l'industrie des télécommunications dont l'apport financier et commercial a été essentiel dans le développement du secteur spatial européen et des opérateurs de satellites;

- elle ne dispose pas de l'élément stabilisateur que représenteraient des programmes militaires, comme c'est le cas aux États-Unis. De surcroît, sur le plan juridique, les considérants de la convention ESA du 30 octobre 1980 stipulent expressément que celle-ci a pour mission de «définir un programme spatial européen ayant des fins exclusivement pacifiques»;
- il convient d'être attentif à ce qu'elle dispose de toutes les technologies de base nécessaires à un développement totalement autonome (par exemple elle ne saurait dépendre des USA pour les horloges atomiques embarquées de *Galileo* et pour certains composants électroniques). De surcroît la lenteur ou les tergiversations dans la mise en œuvre des programmes (*Galileo* par exemple) font courir le risque de dispersion ou de dilution des équipes d'ingénieurs ou une capacité industrielle de haute technologie repose sur des hommes et des compétences humaines. Elle est longue à constituer mais rapide à détruire.

3.2.3. Modes de financement

3.2.3.1. En ce qui concerne le financement public interviennent les agences nationales, l'ESA, la Commission. Ce financement public a un rôle essentiel, en quelque sorte séminal. Il permet de déclencher d'autres sources de financement nécessaires pour un développement qui n'est possible que si l'on mobilise des contributions autres que strictement dédiées au spatial (par exemple, provenant de ressources financières allouées à la météorologie).

3.2.3.2. Le mode de financement des programmes de l'ESA, fondé sur la notion de juste retour, a incité certains États à s'intéresser au domaine spatial et a permis la naissance d'activités spatiales là où elles n'existaient pas auparavant. En cela, ce principe a été bénéfique. Toutefois, il est permis de se demander s'il n'a pas, aujourd'hui, atteint ses limites. En effet, une bonne part des retards survenus dans la mise en œuvre du programme *Galileo* est due aux difficultés soulevées par l'application de ce principe qui peut s'avérer paralysant et qui peut, de surcroît, conduire à une forme d'émiettement de l'industrie spatiale et à un affaiblissement des pôles d'excellence. Difficile à mettre en œuvre dans le périmètre actuel de l'ESA, il risque de le devenir plus encore si tout ou partie des futurs États membres de l'Union européenne souhaitent devenir membres de l'ESA. Pour l'avenir, il conviendra de réfléchir à de nouvelles règles, comme, par exemple, envisager des programmes de «coopération spatiale renforcée» entre certains États signataires de la convention ESA ou encore une amodiation de la règle du juste retour. Si, comme il est souhaitable, l'espace devient une compétence partagée, des programmes communautaires pourront être lancés sans être contraints par la règle du retour géographique. En tout état de cause, les États qui ne disposent pas d'un secteur spatial propre bénéficient toujours des retombées de l'activité spatiale européenne, au moins de façon indirecte.

3.2.3.3. Le financement privé intervient quant à lui si des applications opérationnelles peuvent générer un retour commercial sur investissement. Dans le cas contraire ou si les retombées économiques sont indirectes, il faut recourir aux fonds publics en portant une attention particulière aux effets induits en aval.

4. Observations particulières

4.1. L'indépendance d'accès à l'espace

4.1.1. Le maintien d'un accès indépendant à l'espace constitue un facteur clef pour le développement de la politique spatiale européenne. Il serait opportun de s'inspirer de la pratique des USA qui consiste à soutenir l'activité de lancement nationale en la considérant comme une priorité stratégique. Adopter une attitude comparable permettrait de mieux assurer l'équilibre économique de l'exploitation des lanceurs européens et de manifester la volonté de la puissance publique d'encourager un secteur stratégique pour l'avenir de l'Europe.

4.1.2. La notion de «domination spatiale», perçue comme l'un des garants de la sécurité nationale des États-Unis d'Amérique, pose le problème de la liberté de circulation et de l'utilisation de l'espace. En effet, la volonté d'une maîtrise de l'espace (space control) peut engendrer la tentation d'en dénier l'accès aux autres (access denial) ou, à tout le moins, de garder jalousement le contrôle permanent de cet accès. L'Europe ne saurait l'accepter et doit pouvoir intervenir souverainement dans quatre principaux domaines: observation, télécommunications, navigation, accès à l'espace, sans se voir opposer un quelconque «dénier d'accès», même si le contrôle des risques engendrés par l'existence même des systèmes spatiaux doit faire l'objet d'une étroite collaboration (diffusion des images à haute définition sur des zones sensibles par exemple).

4.2. La science spatiale

La question de la science spatiale est sommairement abordée dans le Livre vert. Le CESE note cependant que la Commission a opportunément organisé un atelier de travail de haut niveau entièrement consacré à ce sujet afin de compenser la faiblesse du Livre vert en ce domaine et de souligner son importance.

4.2.1. La science spatiale européenne a joué un rôle pionnier pour toutes les activités spatiales civiles. Au cours des dernières décades, la science spatiale a atteint un haut niveau d'excellence et a affronté avec succès la compétition avec les États-Unis dans des domaines majeurs. Le programme scientifique de l'ESA, complété par d'importants programmes nationaux qui y sont liés, a joué un rôle majeur à cet égard.

4.2.2. En raison de leur caractère pionnier les missions scientifiques spatiales sont une source efficace d'innovation et de progrès. Elles requièrent le développement de nouveaux instruments, de nouveaux types de satellites et de nouvelles méthodes d'analyse des données, qui ont débouché sur d'importantes applications industrielles. Ainsi des détecteurs de haute efficacité et des supermiroirs mis au point pour des missions spatiales astronomiques ont permis de développer des applications tant dans le domaine de la médecine que dans celui des industries optiques. Il en va de même pour les instruments scientifiques d'observation de la terre qui sont également utilisés pour l'observation et le suivi des phénomènes climatiques et météorologiques, environnementaux, voire pour l'exploration et la recherche des ressources terrestres.

4.2.3. Les missions scientifiques spatiales ont permis l'acquisition de nouvelles connaissances particulièrement intéressantes et stimulantes sur la terre et son environnement immédiat, sur le système solaire et l'univers. Elles sont ainsi d'une haute valeur culturelle et éducative. Investir dans l'acquisition de nouvelles connaissances est un préalable pour l'Union européenne si elle veut devenir la société fondée sur la connaissance la plus avancée du monde, ainsi qu'il a été affirmé lors du sommet de Lisbonne.

4.2.4. Néanmoins, aujourd'hui, force est de constater que la science spatiale européenne souffre de la décroissance des budgets nationaux alloués à cet objectif. Une des conséquences est le vieillissement de la communauté scientifique tandis que les jeunes scientifiques sont confrontés à un avenir incertain et à des carrières aléatoires.

4.2.5. La question des déficits technologiques de l'Europe est liée à sa capacité de recherche et de développement. En certains domaines, l'industrie spatiale européenne manque de technologies indispensables et/ou de certains composants pour satellites. Dans bien des cas, ces composants sont disponibles aux États-Unis, mais les règles d'exportation américaines interdisent en pratique aux industries européennes d'y avoir accès. Il est essentiel que l'Europe puisse s'assurer de la maîtrise de ces technologies de façon indépendante si elle veut préserver son accès à l'espace et sa liberté de construire les satellites qu'elle souhaite.

4.3. *Le marché commercial et la demande institutionnelle*

4.3.1. Comme cela a déjà été souligné, il serait artificiel de distinguer une industrie civile, institutionnelle ou commerciale et une industrie militaire, l'industrie spatiale est duale. Les financements publics ont un effet d'entraînement fondamental, mais pour développer la demande il faudrait rechercher les moyens de stimuler l'intérêt de nouveaux secteurs.

4.4. *Les vols spatiaux habités*

4.4.1. Bien qu'ils aient, entre autres, ouvert une nouvelle dimension pour la recherche médicale et scientifique, et alors que les futures missions devraient pouvoir développer les progrès technologiques et scientifiques dans de nombreux domaines, les vols spatiaux habités ne peuvent être justifiés

uniquement en termes de retours économiques ou scientifiques. Ils participent fondamentalement à l'aspiration profondément ancrée dans la nature humaine à l'aventure, à l'exploration de l'inconnu, aux expériences nouvelles. Par là même ils peuvent aussi susciter et conforter l'intérêt du public pour «l'aventure spatiale» et ses retombées futures. L'ISS constitue à cet égard un exemple unique de coopération spatiale entre 15 pays, à des fins strictement scientifiques et pacifiques. Toutefois, l'Europe doit considérer sa participation à l'ISS (International Space Station) au regard des bénéfices stratégiques, scientifiques et économiques qu'elle en retire.

4.4.2. Si l'on considère de futurs et nouveaux projets, comme par exemple celui de vols habités vers d'autres planètes, ils devraient dès le départ être conçus et mis en œuvre comme des projets de l'humanité dans son ensemble et non comme des initiatives de prestige d'un État particulier ou de l'Union européenne seule (pour de tels projets, il est évident que les USA ou d'autres puissances spatiales comme la Russie, la Chine ou le Japon devraient être associés). Cependant pour être en mesure d'agir comme un partenaire sérieux et influent dans une telle entreprise, l'Union européenne doit avoir un programme spatial propre et couronné de succès.

4.5. *Les ressources budgétaires et financières*

4.5.1. La formulation de la question 5 n'est peut-être pas pertinente. On peut constater que — à l'exception de la Belgique qui s'est investie exclusivement dans les programmes européens — les États qui, en proportion de leur PIB, financent le plus l'ESA sont aussi ceux qui financent le plus leurs agences nationales. Ce qui est important c'est l'engagement spatial global, non l'origine ou la destination des fonds.

4.5.2. En pratique, les ressources proviennent des fonds publics alloués à la recherche spatiale, des financements par des utilisateurs publics et institutionnels (météorologie par exemple), des financements par des utilisateurs privés. Ce qui est souhaitable, c'est d'augmenter les trois sources notamment en intéressant de nouveaux secteurs aux applications spatiales et d'imaginer comment amodier les règles actuelles de financement de l'ESA afin d'éviter de connaître des blocages tels que ceux rencontrés pour le programme *Galileo*.

4.6. *Les vocations et compétences*

4.6.1. L'enjeu est d'offrir des emplois très qualifiés durables et attractifs offrant des perspectives d'avenir car le potentiel humain constitue la véritable richesse sans laquelle il serait vain de vouloir maintenir et développer un secteur spatial européen fort et ambitieux. Faute de savoir mettre en valeur et récompenser les compétences des personnes et des équipes nous risquons d'être confrontés à une fuite des cerveaux. La réponse réside à l'évidence dans l'affirmation d'une volonté politique forte en matière spatiale et que l'Europe sache reconnaître «qu'il n'est de richesse que d'hommes».

4.7. *L'émergence d'applications et de services spatiaux économiquement viables*

4.7.1. La notion de viabilité économique ne coïncide pas exactement avec celle de rentabilité commerciale qui, aujourd'hui, n'existe que pour les télécommunications. À cet égard, un appui au développement de nouveaux services, tels les services à large bande, permettrait de garantir à long terme une demande de satellites performants et contribuerait à relancer l'activité spatiale et créerait de nouveaux marchés pour nos lanceurs et nos satellites.

4.7.2. Dans certains domaines, l'intérêt économique est clair mais peut-on dire pour autant que les investissements consentis sont économiquement viables? Comment apprécier, par exemple, si un investissement météorologique est économiquement viable? Le retour est considérable mais non précisément identifiable ni assimilable au retour attendu de transactions commerciales, alors que, sans même considérer la sécurité des biens et des personnes, les services rendus à diverses activités économiques sont évidents (navigation aérienne, maritime et terrestre, agriculture, pêche, ...) et se traduisent par des gains de productivité. En tout état de cause, un soutien institutionnel s'avère nécessaire dans la phase de démonstration de faisabilité technique et économique avant que le secteur investisse et crée la croissance et le développement de l'activité.

4.8. *Renforcer la sécurité des citoyens*

4.8.1. Il faut poser la question de la viabilité à terme de l'activité spatiale européenne sans appui mutuel du civil et du militaire. En ce dernier domaine, il convient de considérer les capacités existantes et leurs caractéristiques qui sont la dispersion et le manque d'interopérabilité. Il faut s'interroger sur les lacunes de l'activité spatiale militaire européenne notamment en matière d'information, de renseignement et de lutte contre le terrorisme.

4.8.2. La question est fondamentalement politique. Si l'Union européenne a vocation à tenir un rôle sur la scène internationale, elle doit être autonome dans ses décisions et disposer de ses propres sources de renseignements et par conséquent de ses propres capacités militaires spatiales. Au demeurant, il convient de souligner que les deux initiatives de l'Union européenne en matière spatiale, *Galileo* et *GMES*, sont éminemment stratégiques et peuvent avoir des applications duales, même si elles demeurent des projets civils.

4.8.3. Si l'on dresse la liste des initiatives spatiales militaires nationales et multinationales en Europe, on constate que les besoins sont exprimés sans réelle concertation et de manière éparse. La France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique participent à de telles initiatives et il n'est pas exclu que d'autres États membres souhaitent développer des programmes spatiaux dans le domaine militaire ou participer à des programmes existants.

4.8.4. Il existe donc un besoin de coordination dans l'expression des besoins et des réponses apportées. Cette coordination dans l'expression des besoins militaires européens pourrait être le premier pas vers la création d'un véritable secteur spatial européen de sécurité et de défense qui permettrait de conforter et d'assurer la pérennité de l'activité spatiale dans son ensemble, tout en garantissant l'indépendance de l'Europe. L'instauration de coopérations renforcées en ce domaine pourrait amorcer le processus.

4.9. *Union européenne, ESA, États membres: objectifs, compétences et relations mutuelles*

4.9.1. Avant de définir les rôles et les relations, il convient de définir les objectifs. La politique spatiale doit assurer à l'Europe un accès autonome à l'espace, diffuser les applications des activités spatiales dans l'économie et la société, consolider la demande de services utilisant les moyens spatiaux et l'élargir à de nouveaux acteurs et à de nouveaux domaines, développer des initiatives dans le champ de la sécurité et de la défense. Cette ambition exige une nouvelle organisation des rôles et des relations. Pour y parvenir, il est impératif de ne pas opposer les différents acteurs dans de stériles querelles de compétence. Une politique claire et déterminée suppose une autorité politique reconnue sur le plan européen. Dans cette perspective la répartition des rôles doit se faire en respectant les exigences de l'efficacité, en évitant le risque de redondance des programmes et en respectant le principe de subsidiarité. Dans le cadre d'une politique spatiale européenne devenue compétence partagée, l'ESA pourrait évoluer en devenant une agence spatiale exécutive de l'Union européenne. Dans ce contexte, le CESE déplore que la négociation de la convention cadre entre l'ESA et la Commission n'ait pas encore abouti car elle pourrait être l'amorce d'une relance de la politique spatiale européenne et d'une évolution des rôles de chacun grâce à la définition d'une véritable politique spatiale européenne dont l'ESA serait «le bras armé».

4.9.2. Le CESE remarque que le «périmètre» de la convention ESA ne correspond pas à celui de l'Union européenne. Ainsi la Suisse et la Norvège participent à l'ESA mais la Grèce et le Luxembourg n'y participent pas et le Canada y est observateur. L'entrée de dix nouveaux membres dans l'Union européenne va probablement encore renforcer cette situation. Ceci devrait inciter à introduire une part de financement communautaire pour la politique spatiale (donc à doter l'Union de compétences partagées et/ou parallèles en ce domaine), dont tous les États membres profitent même en l'absence de retombées directes et immédiates, et à envisager des programmes de coopération à géométrie variable. Au demeurant, un nombre de pays adhérents et d'autres de l'Est de l'Europe sont déjà liés par des conventions de coopération dans le domaine spatial.

4.10. Bases politiques et juridiques de l'action de l'Union et de l'Europe dans le domaine spatial

4.10.1. Le fait que le domaine spatial soit mentionné, en tant que compétence partagée, dans le projet de traité constitutionnel est important s'il traduit une volonté politique réelle accompagnée des moyens additionnels nécessaires.

4.11. Réglementation et normalisation

4.11.1. Plus encore que les problèmes de barrières douanières à l'exportation, la question importante est celle des négociations en matière de spectre de fréquence, de positionnement orbital et de standardisation. L'action européenne serait beaucoup plus efficace si elle était mieux coordonnée. L'industrie des satellites est confrontée à des régimes de fréquences, d'autorisations et de licences incohérents et inadaptés malgré des progrès réalisés au sein de la Conférence européenne des postes et télécommunications. Les opérateurs de satellites ont besoin de la sécurité d'accès aux fréquences, de l'harmonisation des conditions d'autorisation et de licence, de l'harmonisation de l'utilisation des spectres de fréquence, de droits d'accès dont l'objet soit uniquement de couvrir les coûts administratifs. Enfin, il est nécessaire que les directives et décisions européennes concernant ces questions soient transposées dans les législations nationales.

5. Conclusion

Le Comité économique et social européen considère que la place de l'Europe dans le domaine spatial doit être le fruit d'une volonté politique affirmée et d'arbitrages budgétaires clairs.

Bruxelles, le 19 juin 2003.

L'introduction d'une compétence partagée et/ou parallèle pour le domaine spatial dans le futur traité constitutionnel européen donnerait à l'Union européenne les moyens politiques, législatifs et financiers pour définir et mettre en œuvre une politique spatiale forte qui devra notamment:

- garantir un accès autonome à l'espace pour l'Europe,
- contribuer à son autonomie stratégique,
- développer un programme scientifique d'excellence,
- promouvoir les applications au service des citoyens et des politiques sectorielles de l'Union européenne,
- coordonner un programme de recherche dual des technologies spatiales pour garantir notre indépendance dans l'accomplissement des activités civiles, commerciales, de sécurité et défense.

Nous disposons de capacités scientifiques, techniques et industrielles de premier plan dans le domaine de l'espace. L'exemple de *Galileo* indique clairement qu'il n'est plus temps de tergiverser, sous peine de voir le superbe capital spatial européen se déliter. L'enjeu n'est rien moins que de savoir si l'Union européenne a une volonté politique et une puissance économique suffisantes pour conserver son indépendance et figurer dans l'élite spatiale mondiale. La «vieille Europe» saura-t-elle faire preuve de détermination, de vigueur et d'audace pour l'avenir ou préférera-t-elle se transformer en vaste maison de retraite de nations qui, naguère, furent grandes?

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen»

(COM(2002) 769 final — 2002/0309 (COD))

(2003/C 220/06)

Le 22 janvier 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71(1) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 juin 2003 (rapporteur: M. Levaux).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 68 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction — Bref rappel du contenu de la proposition de directive

nantes pour la sauvegarde des vies humaines, la Commission fixe deux objectifs:

— la prévention des situations critiques;

1.1. Le contexte de la proposition

— la limitation des conséquences possibles d'accidents et d'incendies.

— Le Livre blanc de la Commission du 12 septembre 2001: «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», prévoit une directive européenne sur l'harmonisation des normes de sécurité minimales afin de garantir un niveau de sécurité élevé pour les usagers des tunnels, notamment ceux qui appartiennent au réseau transeuropéen de transport.

1.3. Le contenu de la proposition

L'article 3 de l'exposé des motifs précise le contenu de la proposition en traitant successivement:

— En particulier, s'agissant des tunnels routiers, les récentes catastrophes dans les tunnels du Mont-Blanc et de Tauern en 1999 et dans le tunnel du Saint-Gothard en 2001 ont accentué une prise de conscience collective sur l'importance du sujet. Dans ce contexte, les décisions d'ordre politique ont été prises sur la base de travaux récents à l'échelon international, européen ou propres à certains pays de l'UE, comme la l'Italie, la France ou la Suisse. Il est à noter que les propositions de la directive vont au-delà des recommandations CEE-ONU en cours d'examen.

— du champ d'application, c'est-à-dire les tunnels d'une longueur supérieure à 500 mètres situés sur le réseau routier transeuropéen;

— des exigences organisationnelles, chaque État devant désigner une Autorité administrative, secondée par un Organe de contrôle pour harmoniser l'organisation de la sécurité au niveau national et clarifier les différents rôles et responsabilités;

— La présente proposition de directive transmise par la Commission le 16 janvier 2003 s'applique aux tunnels routiers de plus de 500 mètres du réseau transeuropéen de transport à l'exclusion des tunnels ferroviaires dont les exigences de sécurité seront traitées dans le cadre de directives relatives à l'intermodalité ferroviaire.

— des exigences techniques sous quatre rubriques: Infrastructure, Exploitation, Véhicules, Usagers de la route.

1.2. Les objectifs de la proposition

1.4. Le nombre de tunnels entrant dans le champ d'application

1.2.1. Après avoir rappelé les causes principales des accidents routiers et avoir souligné qu'en cas d'incidents ou d'accidents, les dix à quinze premières minutes sont détermi-

La proposition de directive s'applique aux tunnels en activité, en construction ou en projet. Le tableau ci-dessous, extrait de l'article 4 de l'exposé des motifs, constitue l'inventaire des tunnels routiers RTE dans les 15 pays de l'UE. Par ailleurs, la Norvège est le seul autre pays de l'EEE qui possède des tunnels de plus de 500 m (130 tunnels d'une longueur de 200 km). Seuls trois pays candidats au sein du réseau TINA possèdent quelques tunnels (Bulgarie 4, Slovaquie 5 et Slovaquie 1, pour une longueur totale de 15 km).

État membre	Tunnels RTE > 1 000 m existants	Nouveaux tunnels RTE > 1 000 m (2002-2010)	Tunnels RTE de 500 à 1 000 m existants	Nouveaux tunnels RTE de 500 à 1 000 m (2002-2010)	Total des tunnels RTE > 500 m en 2010
Autriche	33	8	19	4	64
Belgique	1	0	1	0	2
Allemagne	19	12	18	6	55
Danemark	1	0	2	0	3
Espagne	16	3	4	2	25
Finlande	0	1	0	4	5
France	18	2	13	2	35
Royaume-Uni	6	2	4	0	12
Grèce	3	16	4	22	45
Irlande	0	1	0	0	1
Italie	83	13	144	6	246
Luxembourg	0	0	0	3	3
Pays-Bas	1	3	7	0	11
Portugal	1	0	0	1	2
Suède	0	3	0	0	3
Total UE	182	64	216	50	512
Longueur totale	900 km	172 km	151 km	39 km	1 262 km

1.5. La justification d'une action au niveau communautaire

La Commission justifie la proposition de directive par l'existence de longs tunnels dans tous les États de l'UE, sauf deux (la Finlande et l'Irlande), et par la nécessité d'améliorer la coordination et d'harmoniser les informations, les communications et les équipements de sécurité pour que tous les usagers rencontrent partout un niveau de sécurité comparable.

1.6. L'évaluation de la proposition

La Commission estime le coût total de la proposition entre 2,6 et 6,3 milliards d'EUR. Ce dernier chiffre concerne l'hypothèse où tous les tunnels existants seraient adaptés pour répondre aux exigences applicables aux nouveaux tunnels. Elle précise que les coûts entraînés par la directive seront pris en charge par les États membres.

2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve et soutient la démarche de la Commission. Il partage les objectifs visés et souhaite une mise

en œuvre rapide pour éviter le renouvellement de catastrophes comme celles qui ont eu lieu ces dernières années ou pour en minimiser les conséquences humaines et économiques si elles se reproduisent.

2.2. Le champ d'application de la directive

2.2.1. Le Comité comprend que le champ d'application de la directive soit limité dans l'immédiat aux seuls tunnels du réseau routier transeuropéen de plus de 500 mètres. C'est en effet sur ces tunnels que l'UE peut le plus facilement parvenir à l'harmonisation des règles. Pour autant, selon l'argumentaire développé à juste titre par la Commission, l'harmonisation des informations, des communications, des équipements et des modes de gestion sera un élément déterminant pour améliorer la sécurité et la protection des usagers.

2.2.2. Dans ces conditions, sans étendre immédiatement la directive à l'ensemble des tunnels existants de plus de 500 mètres situés en dehors du réseau routier transeuropéen, il faudrait clairement préciser qu'il s'agit d'un objectif à moyen terme.

2.2.3. Le Comité demande que la directive précise qu'à l'occasion de travaux importants de restauration, de restructuration ou de grands entretiens des tunnels de plus de 500 mètres hors RTE, les États devront, dans un délai de 20 ans, les mettre en conformité avec les règles nouvelles de la directive.

2.2.4. Sans cette disposition, l'usager européen sera rapidement confronté à des réglementations différentes entre les tunnels «européens» de plus de 500 mètres harmonisés et les tunnels «nationaux». Cette absence d'harmonisation sera préjudiciable à la sécurité.

2.2.5. Le Comité n'ignore pas que sa proposition aura pour effet de majorer l'enveloppe globale du coût des mesures prévues dans la directive mais un étalement jusqu'en 2025 doit permettre d'atteindre les objectifs visés. Le Comité estime également, compte tenu des propositions relatives au financement qu'il préconise au point 2.4 du présent avis, que l'UE a les moyens d'engager une telle politique.

2.3. *La possibilité de mettre en œuvre des mesures moindres*

2.3.1. Devant le coût de rénovation des tunnels routiers pour leur mise en conformité avec la directive, la Commission a prévu: «d'autoriser les États à mettre en œuvre des mesures moins coûteuses dans certaines conditions où elles garantissent un niveau de sécurité suffisant». (Point 6.A de l'exposé des motifs).

2.3.2. Le Comité ne comprend pas les intentions de la Commission. Soit les États manqueraient de rigueur en acceptant de financer des travaux à un prix supérieur à ce qui ne sera pas strictement nécessaire pour respecter la directive, soit il existerait effectivement des mesures qui garantissent un niveau de sécurité suffisant ou équivalent et qui seraient moins coûteuses que celles prévues par la directive. Dans ce cas, le Comité demande pourquoi la directive ne les retient pas dès l'origine.

2.3.3. Le Comité estime que la possibilité donnée aux États d'adopter des mesures différentes de celles prévues, pour des raisons financières, entraînera une perte de temps considérable dans l'application de la directive en raison des négociations inévitables entre eux et la Commission. Ces dérogations seraient contraires à l'harmonisation souhaitée qui est considérée par la Commission comme la garantie d'une amélioration certaine du niveau de sécurité des tunnels routiers.

2.3.4. Le Comité demande donc la suppression de toute possibilité de déroger aux mesures prévues dans la directive sauf en cas d'impossibilités techniques dûment démontrées et acceptées par la Commission. Dans ce dernier cas, les États devront proposer des solutions assurant un niveau de sécurité au moins équivalent.

2.4. *Le financement des coûts entraînés par l'application de la directive*

2.4.1. Le Comité n'a pas les moyens d'apprécier les estimations fournies par la Commission. Il constate que les renseignements fournis sont succincts, le coût de la proposition «étant de l'ordre de 2,6 à 6,3 milliards d'EUR». L'Autriche à elle seule aurait annoncé un budget de l'ordre de 1,7 milliard d'EUR. Aussi le Comité demande-t-il à la Commission de réexaminer ses estimations, d'autant que la disproportion entre les deux chiffres de sa fourchette incitera les États à privilégier toutes les possibilités de dérogation pour minimiser les coûts conduisant à une mise en œuvre «au rabais» de la directive.

2.4.2. En outre, s'agissant de travaux particuliers devant tenir compte de contraintes difficiles, telles que la nature des sols, le Comité ne retient que l'hypothèse d'une adaptation de tous les tunnels existants aux exigences de la directive, le coût étant estimé à 6,3 milliards d'EUR à répartir sur une période de 10 ans.

2.4.3. Le Comité constate que les indications données par la Commission quant aux coûts directs et indirects des accidents sont également succinctes. Avec ces seules données partielles, il est très probable qu'une étude approfondie montrerait que les coûts directs et indirects des accidents dans les tunnels routiers sont de l'ordre de 1 milliard d'EUR par an. Le programme de mise en conformité avec la directive visant à supprimer les accidents ou à en réduire les conséquences est estimé à 0,63 milliard par an pendant 10 ans, c'est-à-dire nettement moins que ce que coûtent dès aujourd'hui les accidents chaque année.

2.4.4. Dans ces conditions, certains États ayant de nombreux tunnels de plus de 500 mètres pourront difficilement supporter les coûts de la mise en conformité. Aussi la Commission doit-elle modifier sa proposition pour mettre en place un dispositif de financement plus équitable et incitatif.

2.4.5. Un dispositif plus équitable car le réseau routier transeuropéen bénéficie par nature à tous les usagers, quel que soit leur pays d'origine, membre de l'UE ou non. Il est anormal de faire supporter à chaque État l'intégralité d'une charge commune. Cela désavantagerait les États qui pour des raisons géographiques, historiques ou économiques, ont investi dans la réalisation de tunnels et contribué ainsi à la création d'un réseau routier européen de qualité.

2.4.6. Un dispositif plus incitatif car les contraintes budgétaires des États sont telles qu'au moment des choix, ceux qui ont en charge de nombreux tunnels risquent de différer les investissements de rénovation et de mise aux normes.

2.4.7. C'est la raison pour laquelle, comme il l'a déjà proposé dans son avis ⁽¹⁾ du 23 janvier 2003 sur le régime fiscal pour le gazole et l'harmonisation des accises, le Comité confirme la nécessité d'ouvrir une voie novatrice pour le financement des équipements en créant «un fonds européen d'infrastructures de transport» bénéficiant de recettes pérennes (1 cent par litre de tous les carburants routiers, soit 10 EUR par tonne) représentant environ 3 milliards d'EUR par an à partir de 2006. Ces recettes collectées par les États de l'Union seront utilisées pour doter annuellement ce «fonds européen d'infrastructures de transport» figurant dans une ligne spéciale du budget de l'Union. Ce fonds, avec le concours de la BEI, pourrait accorder ses aides sous forme de garanties d'emprunt ou de subventions de 50 % du montant des travaux nécessaires pour la mise en conformité des tunnels de plus 500 m de l'UE ⁽²⁾.

2.5. *Le statut du responsable de la sécurité*

2.5.1. La directive prévoit la création de plusieurs organismes (Autorité administrative — Organe de gestion) dont on identifie assez bien les rôles et les fonctions. Il en est de même pour certains intervenants (Gestionnaire de tunnel, Services d'intervention). Concernant le Responsable de la sécurité, qui est au cœur du dispositif pour assurer sa cohérence et sa bonne mise en œuvre, le Comité estime qu'il faut mieux préciser son rôle pour garantir son indépendance et son autorité.

2.5.2. Le Comité estime que malgré les intentions exprimées par la Commission qui prévoit que le «Responsable de la sécurité bénéficie de l'indépendance pour toutes les questions ayant trait à la sécurité...», le statut de salarié du gestionnaire placera inévitablement le Responsable de la sécurité dans des situations difficilement gérables, voire conflictuelles en cas de crise ou de décisions urgentes à prendre.

Ce sera par exemple le cas lorsque le Responsable de la sécurité, en application de l'article 4, «Modifications», de l'Annexe II, devra «imposer des mesures restrictives d'exploitation, voire, en cas d'urgence (...), ordonner la fermeture au public de l'ouvrage (...)».

2.5.3. Le Comité souhaite que l'indépendance du Responsable de la sécurité soit véritablement assurée, que sa compétence soit vérifiée et que la directive précise que ce Responsable:

- ne peut en aucun cas être salarié du Gestionnaire;
- doit être indépendant, salarié d'une société ou membre d'un service public (sécurité civile, pompiers, ...) n'ayant aucun lien avec le Gestionnaire;
- aura une compétence personnelle certifiée par l'Autorité administrative;
- devra être couvert par une assurance;
- aura la possibilité de saisir directement l'Autorité administrative en cas de conflit grave avec le gestionnaire (le Gestionnaire pourra également saisir l'Autorité administrative);
- dispose des moyens nécessaires à son activité, les coûts étant à la charge du Gestionnaire dans le cadre d'un contrat soumis à l'Autorité administrative.

2.6. *Les futurs États membres et les cas particuliers*

2.6.1. Le Comité s'étonne que la proposition de directive n'évoque pas les conséquences de son application aux États candidats à l'adhésion qui devrait être effective dans quelques mois. Dans la perspective de l'élargissement, le Comité demande que la Commission fournisse avant 2005 un inventaire des tous les tunnels de plus de 500 mètres dans les futurs États membres et qu'elle prévienne sans attendre l'extension du champ d'application pour qu'en 2025, tous les tunnels de l'UE élargie soient mis en conformité.

2.6.2. Le Comité se félicite que la Commission signale, dans l'exposé des motifs, qu'elle a tenu compte des études réalisées en Suisse et que ce pays sera, avec la Norvège, invité à participer aux travaux du Comité institué par l'article 16 de la directive. Le Comité souhaite qu'à terme, la Commission parvienne à l'harmonisation des exigences de sécurité minimales dans les tunnels routiers entre l'UE, la Suisse et la Norvège.

⁽¹⁾ JO C 85 du 28.4.2003.

⁽²⁾ Étant donné la grande importance de cette question, il est suggéré d'élaborer un avis d'initiative sur les différents aspects du financement de telles infrastructures.

3. Observations particulières

3.1.

- En ce qui concerne les objectifs (point 2 de l'exposé des motifs), le Comité estime que les causes principales des accidents résultent également souvent de la vétusté du réseau, de leur obsolescence ou de l'insuffisance d'entretien.
- Il conviendrait d'ajouter que les mesures de sécurité, grâce à un dispositif de suivi continu, seront mises à jour pour prendre en compte rapidement les techniques et comportements nouveaux. À titre d'exemple, on peut supposer qu'à brève échéance, l'utilisation de nouveaux carburants comme le GPL pourrait se généraliser. Si c'est le cas, la directive devra rapidement en tenir compte car elle est établie sur l'hypothèse d'incidents ou d'accidents provoquant des incendies éventuellement suivis d'explosion. Avec des carburants comme le GPL, on ignore, selon la nature de l'accident, si l'explosion précède l'incendie ou si c'est l'inverse, ce qui, en termes de prévention et d'organisation des interventions, suppose l'élaboration de scénarios différents de ceux qui sont envisagés aujourd'hui.
- Quant au deuxième objectif, le Comité souhaite que non seulement les dégâts matériels, mais également les conséquences humaines et économiques, soient aussi limités que possible.

3.2. Champ d'application

Le Comité demande que la Commission modifie son texte pour introduire la proposition susmentionnée relative à l'extension, à terme, de la directive aux tunnels routiers de plus de 500 mètres qui sont hors RTE et qui devront bénéficier du financement à 50 % provenant du «Fonds européen d'infrastructures» précité, pour une mise en conformité avec la directive avant 2025.

3.3. Infrastructure

Le Comité suggère à la Commission de réviser son approche en proposant qu'à chaque construction d'un tunnel monotube, toutes les mesures soient prises pour réserver la possibilité, à très long terme, de réaliser un second tube et de le transformer en bitube.

3.4. Véhicules

Il serait préférable d'interdire, à l'horizon 2010, l'usage des réservoirs supplémentaires non sécurisés, d'autant que le prix pivot du gazole professionnel sera harmonisé à cette date. En effet, le Comité rappelle que, dans une directive récente sur l'harmonisation des accises, la Commission dénonçait les pratiques anticoncurrentielles qui permettent à certains transporteurs, grâce à des réservoirs de 1 500 litres, de s'approvisionner à des tarifs dont les autres transporteurs ne peuvent pas bénéficier. En conséquence, le Comité demande que la mesure préconisée par la Commission soit temporaire et que les réservoirs supplémentaires soient supprimés.

3.5. Conducteurs de poids lourds de plus de 16 tonnes

Le Comité demande que la Commission rappelle, dans sa directive, que les États membres doivent veiller à la formation des conducteurs de poids lourds. En particulier, le Comité propose, en ce qui concerne les exigences de sécurité dans les tunnels, que tous les conducteurs de poids lourds suivent une formation spécifique qui sera certifiée par une mention figurant sur leur permis de conduire. Le dispositif à mettre en place doit prendre en compte:

- la mise à niveau des conducteurs en activité dans l'UE;
- la formation des nouveaux conducteurs de l'UE;
- la qualification des conducteurs originaires des pays tiers.

3.6. Annexe I

3.6.1. Point 1.5.2 — Le Comité estime qu'il serait opportun de préciser les règles à respecter pendant la durée de tels travaux à proximité d'un tunnel en service afin de garantir en permanence la sécurité des usagers.

3.6.2. Point 1.10 — Le Comité considère que l'analyse des risques doit être réalisée systématiquement en application de l'article 13 de la directive, quelle que soit la nature du tunnel, et qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction particulière pour les tunnels sous-fluviaux ou sous-marins.

3.6.3. Point 1.11

- Le Comité estime qu'il devrait être précisé que les éclairages doivent fonctionner pendant une durée suffisante (2 heures) en cas d'incident ou d'accident (nécessité d'autonomie ou alimentation double).

— Le Comité estime que pour les tunnels de classe I, il serait souhaitable d'imposer que les bouches d'incendie soient alimentées par un réseau sous pression permanente.

— Le Comité souhaite que la nature et la capacité des extincteurs à installer soient précisées.

— Le Comité suggère de compléter l'alinéa 3 comme suit: «messages d'urgence aux usagers par l'intermédiaire des récepteurs de leurs véhicules».

— À l'alinéa 5, le Comité suggère d'insérer la phrase suivante:

«Sources d'énergie sécurisées et alimentation des équipements par câbles de haute et basse tension (électricité, radio, téléphone, etc.) protégés assurant un fonctionnement pendant une durée de 2 heures en cas d'incidents ou d'accidents, etc.».

3.6.4. Point 2.2 — Compte tenu de l'importance du Responsable de la sécurité, le Comité demande à la Commission de reprendre dans un seul et même article de la directive, l'article 7, l'ensemble du contenu de la fonction en tenant compte des suggestions précitées du Comité.

3.6.5. Point 3.2 — Le Comité souhaite que la Commission précise dans quelles conditions ce contrôle peut s'effectuer. Le Comité considère que les contrôles doivent être faits par la police ou par les douanes et non par le Gestionnaire qui ne dispose pas de l'autorité légale. Le Comité demande la suppression de cet article.

3.7. *Annexe II*

3.7.1. Point 2, paragraphe 5: Le Comité suggère de modifier l'alinéa 4 comme suit: «(...) l'entretien de l'ouvrage ainsi que les travaux à l'intérieur ou à proximité immédiate du tunnel».

3.7.2. Le Comité souhaite que la Commission précise les conditions dans lesquelles le dossier de sécurité doit être mis à jour et qu'elle fixe une périodicité.

3.7.3. Enfin, le Comité revient une nouvelle fois sur le rôle du Responsable de la sécurité en demandant que son pouvoir d'imposer des mesures restrictives d'exploitation, voire en cas d'urgence d'ordonner la fermeture au public de l'ouvrage, ne soit pas mentionné discrètement en fin de l'annexe II mais figure à l'article 7 de la directive elle-même, comme précédemment indiqué.

3.8. *Annexe III*

3.8.1. Points 1 et 2.4 — Ces deux articles sont contradictoires quant à l'emplacement des extincteurs et des téléphones. Le Comité estime qu'il faut conserver le second, les équipements étant a priori mieux placés dans les niches de sécurité.

3.8.2. Point 2.4

— Le panneau descriptif qui indique la classe du tunnel est, de l'avis du Comité, difficilement compréhensible pour l'usager qui ne dispose pas des informations suffisantes pour en retirer un quelconque bénéfice. Si ce panneau est conservé, il sera donc réservé aux seuls initiés.

— Trois panneaux sont présentés pour signaler l'existence d'un garage. Le Comité observe que ces panneaux sont nettement moins lisibles et compréhensibles que celui qui figure deux pages plus loin, en fin de document. En effet, il existe un risque de confusion avec la juxtaposition d'une ligne discontinue et d'une ligne continue qui suggère soit un rétrécissement de chaussée soit une déviation et pas forcément un garage.

3.8.3. De plus, il est précisé au point 1.1 que les garages sont obligatoirement équipés d'un poste d'appel d'urgence et d'au moins deux extincteurs. Dans ces conditions, seul le 3^e panneau mentionnant ces équipements doit figurer dans l'annexe. Le maintien des deux autres laisserait supposer que l'on peut s'exonérer de cette obligation.

4. **Conclusions**

Le Comité approuve l'initiative de la Commission pour une mise en œuvre rapide d'exigences de sécurité minimales, harmonisées, applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen. Il estime cependant que la Commission n'apporte pas de solution pour contribuer au financement des travaux nécessaires de mise en conformité.

Le Comité formule donc plusieurs propositions.

4.1. *Financement des travaux de mise en conformité*

Le Comité considère que laisser à la charge de chaque État membre le financement des travaux de mise en conformité de ses tunnels n'est ni équitable ni incitatif compte tenu des contraintes budgétaires nationales et de la concentration des tunnels dans certains pays. En conséquence, le Comité confirme la nécessité d'ouvrir une voie novatrice en créant un «fonds européen d'infrastructures de transport» financé par un prélèvement d'un cent par litre sur tous les carburants routiers consommés dans l'UE (voir point 2.4.7).

4.2. *Champ d'application de la directive*

Pour faciliter l'harmonisation des exigences de sécurité et l'adoption de bons comportements des usagers, le Comité demande qu'avant 2025, le champ d'application de la directive soit étendu à tous les tunnels routiers de plus de 500 mètres et que les États concernés bénéficient, sur les travaux, d'une subvention de 50 % provenant du «fonds européen d'infrastructures de transport» (voir point 2.2 ci-dessus).

4.3. *Suppression des dérogations*

Compte tenu de la création du «fonds européen d'infrastructures de transport» permettant une subvention de 50 % de tous les travaux nécessaires, le Comité demande la suppression des possibilités de dérogation pour éviter une mauvaise application des mesures de sécurité.

4.4. *Formation spécifique des conducteurs de poids lourds de plus de 16 tonnes*

Le Comité estime que le respect des exigences minimales de sécurité nécessite de bien informer les usagers. Dans le cas des poids lourds de plus de 16 tonnes, compte tenu du risque potentiel majeur qu'ils constituent, le Comité estime indispensable de mettre en place une formation spécifique des conducteurs qui sera certifiée par une mention particulière sur leur permis de conduire (voir point 3.5 ci-dessus).

4.5. *Responsable de sécurité*

Le Responsable de sécurité au cœur du dispositif prévu par la directive doit être indépendant vis-à-vis du gestionnaire de tunnel et sa compétence vérifiée (voir point 2.5.3 ci-dessus).

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition du Parlement européen et du Conseil instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information»

(COM(2003) 63 final — 2003/0032 (COD))

(2003/C 220/07)

Le 3 mars 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions des articles 95 et 156 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 5 juin 2003 (rapporteur: Göran Lagerholm).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 71 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Les systèmes d'information revêtent une importance cruciale pour l'ensemble de l'économie. Leur importance est non seulement vitale pour la plupart des secteurs de l'industrie, mais aussi fondamentale pour le secteur public, les universités et les lycées, et pour les personnes privées. Les dysfonctionnements des réseaux et des systèmes informatiques affectent tout un chacun, qu'il s'agisse des individus, des administrations publiques ou des entreprises.

1.2. Une intensification de la coordination entre les États membres serait bénéfique pour la Communauté européenne car elle permettrait de parvenir à un niveau de sécurité satisfaisant dans tous les États membres. Tel est l'objectif de la communication de la Commission sur la sécurité des réseaux et de l'information de juin 2001 ⁽¹⁾.

1.3. C'est pourquoi la sécurité est devenue une préoccupation majeure pour les utilisateurs, et par là même aussi une préoccupation politique majeure. Depuis le 11 septembre 2001, la fonctionnalité des systèmes d'information est aussi devenue une question de sécurité nationale. Toutefois, l'état d'avancement des actions engagées varie selon les États membres et ces derniers ont adopté des orientations prioritaires différentes. Il n'existe pas de coopération transfrontière systématique entre États membres en matière de sécurité des réseaux et de l'information, bien que les questions de sécurité ne puissent pas être considérées comme un problème isolé ne concernant qu'un seul pays. Il n'existe pas de mécanisme qui garantisse des réactions efficaces en cas de menaces pour la sécurité. La mise en œuvre du cadre juridique est variable. L'on constate un manque d'interopérabilité qui nuit à une bonne utilisation des produits de sécurité.

1.4. L'agence proposée est destinée à faciliter l'application des mesures communautaires relatives à la sécurité des réseaux et de l'information et à permettre d'assurer l'interopérabilité des fonctions de sécurité dans les réseaux et systèmes d'information, ce qui contribuera au fonctionnement du marché intérieur.

1.5. L'Agence aura une fonction consultative et une mission de coordination. Il s'agit:

- de contribuer à l'instauration d'une coopération de grande envergure entre les différents acteurs dans le domaine de la sécurité de l'information;
- d'instaurer une approche coordonnée de la sécurité de l'information en fournissant une assistance aux États membres;
- d'apporter un concours à l'inventaire des besoins pertinents en matière de normalisation;
- de fournir une assistance en ce qui concerne les contacts de la Communauté avec les parties concernées dans les pays tiers.

1.6. La Commission devrait pouvoir assigner des tâches supplémentaires à cette Agence afin de rester en prise avec l'évolution actuelle de la technique et de la société.

1.7. Il est proposé que l'Agence devienne opérationnelle au 1^{er} janvier 2004 et qu'elle fonctionne pendant 5 ans. La poursuite des activités de l'agence dépendra des résultats de l'évaluation de son fonctionnement.

⁽¹⁾ COM(2001) 298 final.

2. Observations générales

2.1. En différentes occasions et dans divers avis, le CESE s'est déclaré favorable à toutes les initiatives qui favorisent la société de l'information, par exemple le plan d'action «eEurope» — la sécurité des réseaux⁽¹⁾, la lutte contre la criminalité informatique⁽²⁾, l'évolution nécessaire d'une société de la connaissance sans discrimination⁽³⁾ et le droit à un accès sûr à l'Internet du point de vue de la protection des données personnelles, ainsi que la sécurité des paiements liés à des transactions commerciales et la sécurité des services d'information⁽⁴⁾.

2.2. Tout comme la Commission, le CESE estime qu'il est très important que les réseaux et les systèmes d'information fonctionnent en toute sécurité. Les dysfonctionnements des réseaux et des systèmes d'information concernent tout un chacun: les citoyens, les entreprises et les administrations. Dans la perspective actuelle, l'objet de la sécurité des réseaux et de l'information est le suivant: sécuriser l'accès aux services et aux données, empêcher l'interruption des communications et l'accès non autorisé aux communications, pouvoir recevoir confirmation du caractère complet et de l'intégrité des données qui ont été transmises, reçues ou sauvegardées, protéger les systèmes d'information contre les accès non autorisés et contre les attaques, etc. Il faut que les utilisateurs se sentent en confiance avec les nouvelles technologies, quel que soit le lieu d'utilisation: entreprises, lycées ou domicile. Les exigences de sécurité se renforcent à mesure que l'utilisation des réseaux et des ordinateurs au sein de la collectivité se développe et se répand dans les États membres, en Europe et dans le monde. À cet égard, le Comité souhaite souligner tout particulièrement l'importance qu'il y a à ce que les exigences de sécurité de la collectivité s'adaptent aussi aux nouveaux comportements des utilisateurs qui se font jour à la faveur de cette évolution rapide et intègrent ces comportements. L'utilisation accrue de l'Internet mobile et de nouveaux systèmes de radiocommunications

font naître des impératifs nouveaux en matière de sécurité, de cryptage, d'accès, etc.

2.3. La confiance des utilisateurs vis-à-vis des technologies de l'information et leur confiance aussi en la société de l'information et en son infrastructure sous-jacente sont des conditions fondamentales à remplir si l'on veut faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde avant 2010. Atteindre les objectifs du plan d'action «eEurope», en ce qui concerne l'utilisation des services de la société de l'information, tels que les transactions commerciales électroniques, les soins de santé électroniques, l'administration électronique et les marchés électroniques etc., suppose un meilleur accès à une infrastructure sécurisée et un haut degré de confiance des utilisateurs vis-à-vis des technologies de l'information.

2.4. Comme le constate la Commission, l'état d'avancement des actions engagées en matière de sécurité varie selon les États membres, et il faut probablement attribuer cela au fait que l'utilisation des services électroniques est plus ou moins répandue d'un État membre à l'autre. Une réalisation intégrale de la société de l'information dans la Communauté suppose des mesures communes, ainsi que l'adoption de normes communes, de critères communs de certification et de solutions communes en matière de sécurité. Il s'agit là d'une nécessité essentielle pour les individus, pour les entreprises, pour les universités et pour les administrations dans l'ensemble du territoire de la Communauté. Il n'est plus possible de considérer les problèmes de sécurité comme propres à tel ou tel pays. C'est pourquoi le CESE est favorable à la proposition de la Commission qui vise à instituer une agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information.

2.5. Autre est la question d'une coopération européenne par rapport à des menaces dirigées contre la société de l'information qui relèvent d'une politique de la sécurité et qui appellent une coopération entre les autorités policières et judiciaires des États membres. Il importe de distinguer les menaces qui sont dirigées contre les États et qui sont subversives pour la collectivité de celles qui sont dirigées contre les citoyens de la Communauté et leur utilisation des services de la société de l'information à des fins individuelles. Les premières ne sauraient être traitées efficacement au niveau régional et requièrent uniquement des formes globales de coopération. Le Comité, qui a conscience de la proximité de ces menaces, partage le sentiment de la Commission selon lequel l'agence ne devra pas traiter les questions qu'il appartient normalement aux services de sécurité et de défense, ainsi qu'aux autorités policières et judiciaires des États membres de traiter. Toutefois, lors d'une future évaluation des activités de l'agence, il conviendra d'indiquer si cette restriction a eu des conséquences négatives pour les travaux de l'agence et s'il y a lieu de préciser particulièrement la distinction entre ce qui relève de la sécurité nationale et ce qui relève de la sécurité fonctionnelle de l'information.

2.6. Le CESE entend souligner combien il est souhaitable que l'activité de l'agence débute au plus tôt. Il importe de ne laisser aucun obstacle matériel, par exemple de longues délibérations concernant le lieu du siège, retarder le démarrage de l'agence: il conviendrait que celui-ci ait lieu au plus tard le 1^{er} janvier 2004.

(1) Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Sécurité des réseaux et de l'information: Proposition pour une approche politique européenne» (JO C 48 du 21.2.2002), et sur la «Proposition de décision du Conseil relative à l'adoption d'un programme pluriannuel (2003-2005) portant sur le suivi du plan d'action eEurope, la diffusion des bonnes pratiques et l'amélioration de la sécurité des réseaux et de l'information (Modinis)» (COM(2002) 425 final).

(2) Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité» (JO C 311 du 7.11.2001).

(3) Avis du Comité économique et social sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information» (JO C 169 du 16.6.1999).

(4) Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques» (JO C 123 du 25.4.2001).

3. Observations particulières

3.1. Le CESE est d'avis qu'il faut définir l'objet de l'agence plus largement que ne le fait la Commission dans la disposition pertinente de la proposition. En plus de susciter une compréhension commune des problèmes de la société de l'information ou de soutenir des mesures communautaires concernant la sécurité des réseaux et la sécurité de l'information, il convient que l'agence ait aussi expressément pour mission de contribuer à la diffusion des connaissances et des expériences relatives à la sécurité des réseaux et de l'information entre États membres. Cela peut aider à empêcher la formation d'un «fossé numérique» à l'intérieur de la Communauté. Cela contribuera aussi à améliorer d'une part, les possibilités dont disposent aussi bien la Communauté que les États membres pour résoudre les problèmes ayant trait à la sécurité des réseaux et de l'information et d'autre part, la confiance et l'assurance des utilisateurs vis-à-vis des technologies et de l'information et vis-à-vis de la société de l'information et de son infrastructure sous-jacente.

3.2. Comme l'affirme la Commission, la structure organisationnelle devrait permettre aux diverses parties intéressées de participer aux travaux de l'agence. Cela importe tout spécialement en ce qui concerne les groupements d'utilisateurs des secteurs professionnels, les universités, les particuliers, etc. Bien entendu, il faut aussi que les fournisseurs soient représentés. C'est pourquoi le Comité est favorable à la proposition selon laquelle le conseil d'administration de l'agence devrait comprendre des représentants des consommateurs et des secteurs professionnels. En revanche, le Comité ne voit pas de raison de priver de l'exercice du droit de vote ces représentants, d'autant moins que selon la proposition, lesdits représentants seront nommés par le Conseil. En ce qui concerne l'expérience de l'utilisation des services de la société de l'information et la connaissance du marché, l'industrie, les chercheurs et les consommateurs ont souvent de l'avance sur les représentants des administrations.

3.3. Pour l'essentiel, le CESE est en mesure d'adhérer à la proposition concernant l'activité de l'agence, telle que celle-ci est décrite au paragraphe 3.5. Le Comité souhaite toutefois formuler quelques observations complémentaires.

3.3.1. Pour ce qui est du programme de travail de l'agence, le Comité estime que l'agence doit disposer de ressources lui permettant non seulement d'accomplir les tâches qui résultent du programme de travail, mais aussi de traiter des questions de sécurité imprévues et d'intérêt immédiat, ce qui signifie qu'elle doit avoir les ressources nécessaires pour traiter aussi les incidents imprévus. C'est pourquoi il ne faut pas qu'à cause des programmes de travail, les activités à long terme empêchent l'agence de traiter des questions de sécurité ou de confiance qui ont un intérêt immédiat et qui n'étaient pas prévues.

3.3.2. S'agissant de la question de savoir qui aura qualité pour adresser à l'agence des demandes d'avis, le CESE estime que les organisations centrales des secteurs professionnels et les organisations centrales de consommateurs des États membres devraient aussi avoir cette faculté.

3.3.3. Le Comité présume que des représentants des utilisateurs des organisations des secteurs professionnels et des organisations de consommateurs seront associés aux groupes de travail constitués par l'agence et auront ainsi la possibilité d'exercer une influence directe sur les activités de normalisation et de certification, par exemple. L'exercice des missions de l'agence en ces domaines nécessite la participation active de l'industrie.

3.4. À propos des dispositions financières, il est essentiel, de l'avis du CESE, d'indiquer expressément et de garantir qu'il est exclu de rendre les activités et la situation financière de l'agence dépendantes d'éventuelles cotisations de pays tiers participants aux travaux de l'agence.

3.5. Le Comité partage le sentiment de la Commission selon lequel il convient, dès après trois ans, de procéder à une évaluation en vue de déterminer si la solution institutionnelle proposée est la plus appropriée pour traiter les questions de la sécurité des réseaux et de l'information, ainsi que de la confiance et de l'assurance des utilisateurs vis-à-vis des technologies de l'information et vis-à-vis de la société de l'information et de son infrastructure.

3.6. Concernant le siège de l'agence, le CESE estime qu'en plus des critères que définit la Commission, il est essentiel de prévoir que la localisation de l'agence lui permette de fonctionner dans un environnement qui possède les caractéristiques suivantes:

- la présence d'une riche infrastructure dotée d'une forte capacité de transmission;
- un ensemble bien développé de services publics électroniques;
- l'intégration des transactions commerciales électroniques en tant que composantes normales de l'industrie et une communauté d'utilisateurs, au sens large, constituée de praticiens habituels des technologies de l'information.

Ainsi, l'agence aurait la possibilité de fonctionner au sein d'une société développée de l'information et d'observer et de détecter sur place les risques et les menaces que l'agence est chargée d'étudier, d'évaluer et de faire largement connaître, etc. Cela devrait avoir un intérêt tout particulier du point de vue des possibilités de l'agence de suivre les problèmes que rencontrent dans la société de l'information les simples citoyens et les très petites entreprises. Ces catégories d'utilisateurs sont celles qui, sans cela, ont le moins de chances de voir leurs intérêts pris en compte dans la coopération interétatique. Une telle localisation devrait contribuer dans une mesure déterminante à donner à l'agence les moyens de réaliser efficacement ses missions.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions “Rapport final sur eEurope 2002”»

(COM(2003) 66 final)

(2003/C 220/08)

Le 11 février 2003, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de solliciter l'avis du Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 juin 2003 (rapporteur unique: M. Koryfidis).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 75 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. C'est en décembre 1999, avec la communication de la Commission européenne «eEurope — Une société de l'information pour tous», qu'a été lancé l'effort visant à édifier l'Europe numérique du vingt et unième siècle.

1.2. Cette initiative était dictée par «la reconnaissance de plus en plus large du rôle de l'application des technologies numériques comme étant le facteur essentiel de la croissance et de l'emploi, l'indéniable émergence d'une nouvelle économie (ou une e-économie), dont le moteur principal est Internet et le constat que bien que l'Europe soit précurseur dans certains domaines d'application des technologies numériques, telles que les communications mobiles et la télévision numérique», l'utilisation des ordinateurs et la pénétration de l'Internet y restent comparativement faibles.

1.3. Dans le cadre ainsi tracé et à la suite d'un débat nourri avec les instances européennes, la Commission a proposé le plan d'action eEurope 2002, qui a été adopté par le Conseil européen de Feira, en juin 2000 et est devenu par ailleurs partie intégrante de la stratégie de Lisbonne.

1.4. Ce plan d'action prévoyait 11 domaines d'action avec 64 objectifs à atteindre avant la fin de 2002.

1.5. Selon la communication à l'examen, la progression vers la réalisation de ces objectifs a été «suivie régulièrement par l'évaluation comparative» sur la base d'une liste de 23 indicateurs sectoriels, cependant que des relevés intermédiaires concernant ces derniers étaient présentés dans deux communications de la Commission: «Impact et Priorités», de mars 2001, et «Évaluation des progrès de l'action eEurope», de février 2002.

1.6. Le rapport final qui fait l'objet du présent avis «met en lumière les réalisations d'eEurope et identifie les derniers obstacles à l'instauration complète de la société de l'information en Europe».

1.7. Il convient de remarquer que le nouveau plan d'action eEurope 2005, qui a pris le relais d'eEurope 2002, se situe dans son prolongement et que son élaboration n'est pas encore achevée.

2. Le rapport final

2.1. De l'avis du rapport de la Commission à l'examen et «en ce qui concerne la réalisation des objectifs acceptés lors du Conseil de Feira, eEurope a été un grand succès. La plupart des 64 objectifs ont été atteints. Cette réussite est due aux contributions de nombreux acteurs des institutions européennes, des États membres, des entreprises et des partenaires sociaux».

2.2. Le rapport affirme encore que les bons résultats obtenus par eEurope viennent de ce que l'initiative «a posé des bases solides» pour approcher du but fondamental, celui «d'une économie basée sur la connaissance».

2.2.1. Sur cet arrière-plan, on fera remarquer que la progression vers cette visée essentielle exigera tout à la fois du temps, une modernisation des pratiques suivies dans le domaine, une restructuration des comportements économiques, ainsi que des modifications de nature organisationnelle, permettant de tirer substantiellement parti des nouvelles technologies.

2.3. En ce qui concerne les acquis concrets d'eEurope, objectif par objectif, on peut, en bref, relever les observations suivantes

2.3.1. Premier objectif général: un Internet moins cher, plus rapide et sûr

— Le coût marginal de l'accès à l'Internet pour un propriétaire d'ordinateur est devenu faible.

— Au niveau mondial, Geant constitue le réseau de recherche central qui est le plus rapide et assure la couverture géographique la plus étendue (32 pays).

- L'encadrement réglementaire des communications électroniques est pratiquement achevé.

2.3.2. Deuxième objectif général: investir dans les hommes et les compétences

- À l'heure actuelle, plus de 90 % des écoles et 90 % des entreprises sont raccordées à Internet.
- Plus de la moitié des enseignants de l'UE ont officiellement reçu une formation informatique et quatre sur dix savent se servir d'Internet.
- La proportion de la population active recevant une formation informatique est passée de 23 % à 29 % entre 2000 et 2001; cette augmentation ne s'est toutefois pas maintenue en 2002.
- En novembre 2001, une recommandation de l'ESDIS a préconisé que le «Permis de conduire informatique européen» (PCIE) soit reconnu comme système d'accréditation européen des compétences de base en matière de technologies de l'information.
- Un accord sur le télétravail a été conclu entre les partenaires sociaux.
- Quelque 8 % des citoyens européens utilisent des points d'accès publics à Internet.
- La réalisation de l'objectif d'«une société de l'information pour tous» relève dorénavant de la stratégie européenne pour l'emploi (y compris pour ce qui est des politiques de lutte contre l'«exclusion numérique», en particulier des personnes handicapées).

2.3.3. Troisième objectif général: stimuler l'utilisation d'Internet

- L'élaboration de la législation encadrant le développement du commerce électronique est pratiquement arrivée à son terme, tandis que plusieurs initiatives non législatives (action «Cyberconfiance», site eCommerce, etc.) ont été prises pour stimuler son utilisation.
- Le programme «Passer au numérique» (Go Digital) a déjà engrangé des résultats appréciables pour intégrer les PME dans les réseaux, en leur apportant un soutien en formation mais aussi en les aidant financièrement à se brancher sur Internet ou à l'utiliser davantage.
- La gouvernance électronique est à présent devenue une réalité, même si ce n'est encore qu'en partie et avec de fortes disparités d'un pays à l'autre.
- Tous les États membres ont désormais adopté des plans détaillés pour utiliser les technologies de l'information dans la fourniture des soins de santé; par ailleurs, la majeure partie (78 %) des médecins généralistes ont une connexion à Internet.

2.3.4. La coordination et la promotion du plan d'action eEurope se sont effectuées principalement par le biais de la page électronique correspondante de la Commission (http://europa.eu.int/information_society/index_en.htm).

3. Observations générales

3.1. Dans son avis sur le plan d'action susmentionné, le CESE a notamment formulé les observations suivantes:

Première observation: «Le Comité économique et social salue l'initiative «eEurope» et considère qu'elle représente l'effort le plus significatif et le plus lourd que l'Union européenne ait entrepris pour initier ses citoyens et adapter au plus vite ses entreprises et ses organismes publics aux conditions inédites instaurées par l'ère numérique et la «nouvelle économie». Il ne la considère d'ailleurs que comme le point de départ, le premier pas de l'initiation et de l'adaptation susmentionnées, venant conforter des processus qui sont déjà en cours, quoique à un rythme peu soutenu, dans le cadre du marché et de la société.»

Deuxième observation: «Le Comité tient à faire valoir que les actions relatives à la promotion de l'usage d'Internet et à la concrétisation de la société de l'information et du nouvel objectif stratégique de l'Union européenne devront être axées sur la personne et ses besoins, le citoyen de l'Europe, ainsi que la société et l'économie européennes. L'avènement de la société de l'information, qui est l'antichambre de la société de la connaissance, n'acquerra de véritable substance qu'à partir du moment où elle servira cet objectif.»

Troisième observation: «Le Comité conçoit et perçoit l'ampleur et la multiplicité des problèmes inhérents à la mise en oeuvre dudit plan d'action. Il a conscience, plus particulièrement, de la difficulté de combler les retards et les lacunes dont souffre l'Europe pour n'avoir pas relevé en temps voulu les nouveaux défis technologiques.»

Quatrième observation: Le Comité juge que dans la mesure où le développement de la fourniture de services par ordinateur va rendre progressivement obsolète l'accès au service universel transitant par d'autres moyens, il existe de graves et multiples risques que des individus, des groupes de personnes, voire des régions entières, se trouvent écartés de cet effort global. Aussi partage-t-il les avis qui préconisent d'inclure dans l'ensemble du programme comme dans chacune des actions concrètes auxquelles il donnera lieu un volet de lutte contre ces dangers.

Cinquième observation: «Pour le Comité, c'est essentiellement sur le plan de l'organisation que les efforts de réalisation du plan d'action vont être jugés en dernière analyse et dans leur majeure partie. De ce point de vue, le Comité souscrit précisément aux orientations générales de l'approche choisie par la Commission. Il approuve le contenu des objectifs, tels qu'ils sont exposés, la manière dont ils sont articulés avec les instructions du Conseil européen extraordinaire de Lisbonne, la définition des actions et des vecteurs de leur mise en oeuvre ou encore les délais impartis pour ce faire.»

3.2. Ces remarques du CESE, qui s'ajoutent toutes celles qu'il a formulées, concernant le rapport final ou d'autres textes de la Commission sur le programme eEurope 2000, l'amènent aux conclusions suivantes:

3.2.1. En dépit des problèmes auxquelles elle était exposée de par sa nature même, l'action eEurope 2002 a largement atteint ses objectifs.

3.2.2. S'il ne signifie évidemment pas que l'Europe ait gagné le pari de l'âge nouveau, celui du numérique, le constat que le CESE formule ci-dessus revient à dire qu'elle dispose désormais des bases requises pour être à même d'en exploiter les avantages, dont il est clair que la nature et le contenu ne sont pas exclusivement économiques.

3.2.2.1. En conséquence, les chances de tirer parti des bénéfiques de l'ère numérique seront fonction des choix et des actions qui seront développés dès à présent, et ce, toujours dans le cadre d'une progression destinée à concrétiser l'objectif stratégique que l'Union s'est fixé en la matière pour la décennie dans laquelle nous sommes engagés.

3.2.2.2. À cet égard, le CESE tient à rappeler une de ses positions antérieures en soulignant avec insistance qu'il est nécessaire de créer, à tous les échelons de l'action éducative, des conditions plus favorables pour le développement de l'apprentissage électronique.

3.2.3. Au vu des données du rapport final, les résultats allégués pour le premier objectif (un Internet moins cher, plus rapide et sûr) peuvent être tenus pour satisfaisants. Le doublement du taux de pénétration d'Internet dans les ménages, le nouvel encadrement législatif et la baisse du coût d'accès constituent assurément autant d'évolutions positives. On n'en relève pas moins clairement qu'il est nécessaire de comprimer davantage encore ces prix de connexion, en particulier pour les réseaux à large bande.

3.2.3.1. Il existe une forte corrélation entre la participation équitable des citoyens à la société de l'information et l'existence d'infrastructures de réseaux avancées, qui présentent une qualité, une accessibilité et un rendement élevés, dont le déploiement et le chiffrage des coûts soient rationnels et qui assurent un accès simple, sûr et ininterrompu à l'économie mondiale du savoir et de l'esprit d'entreprise, à des tarifs abordables et sans que quiconque en soit artificiellement exclu. En conséquence, il est urgent de prendre des mesures grâce auxquelles les citoyens, groupes de citoyens ou régions de l'Union qui sont largement distancés sur ce plan soient aidés à accéder à Internet.

3.2.4. Il convient de se montrer très attentif à aller dans le sens des impératifs à remplir pour atteindre le deuxième objectif («Investir dans les hommes et les compétences»). Toutes les données attestent qu'il est urgent de redoubler d'efforts en ce sens, que ce soit sur le terrain de l'éducation ou en ce qui concerne la main-d'œuvre déjà en âge d'activité.

3.2.4.1. Le sérieux retard qu'accuse la formation numérique de la main-d'œuvre (son taux était de 29 % en 2002) pose d'ores et déjà un obstacle sérieux pour parvenir à l'objectif stratégique d'ici la fin de la décennie.

3.2.4.2. Doubler le pourcentage de travailleurs qui se forment au numérique insufflera manifestement un nouvel élan à la progression vers ce but. Il va de soi que les partenaires sociaux et, tout particulièrement, le monde de l'entreprise constituent des vecteurs privilégiés pour stimuler une telle politique. Dans le même temps, les administrations, de tous les échelons, ont également une mission fondamentale à assumer pour tracer les contours du dispositif de l'apprentissage tout au long de la vie et en assurer le développement intégré, car il a de plus en plus partie liée avec les grandes visées de l'Union européenne, notamment celle du développement durable.

3.2.5. La stimulation de l'utilisation d'Internet, qui constitue le troisième objectif, représente également la condition sine qua non pour faire apparaître les avantages inédits de l'ère numérique. Avec une situation fort contrastée d'un pays à l'autre ainsi qu'entre le Nord et le Sud, on peut dire que les résultats en rapport avec ce troisième objectif ne sont pas aussi satisfaisants qu'il le faudrait.

3.2.5.1. Le CESE est conscient que pour encourager toutes ces évolutions, il faut surmonter bien des embûches et que le facteur temps joue un rôle important dans cette entreprise. Il souligne toutefois qu'il s'impose d'accentuer les efforts, les aides et les pressions sur les États membres, en particulier sur les retardataires, afin d'accélérer le rythme des évolutions dans les secteurs concernés et de réunir les conditions requises pour réussir à concrétiser d'ici 2010 l'objectif stratégique de Lisbonne.

3.2.6. Bien qu'il sache à quel point il est ardu de mettre en œuvre la méthode ouverte de coordination, le CESE souligne que l'ensemble du dossier doit être soumis à une évaluation affinée, continue et plus objective.

3.2.6.1. En formulant cette remarque, le CESE n'entend nullement contester les efforts que la Commission a consentis dans le domaine et qu'il estime, bien au contraire, tout à fait louables. Il s'agit toutefois de mettre l'accent sur la nécessité de créer un environnement plus convivial et efficace pour le développement de la méthode ouverte de coordination.

3.2.6.2. Que le rapport n'indique pas le coût du programme eEurope 2002, fût-ce approximativement, constitue une lacune importante aux yeux du CESE, lequel tient à noter que pour des raisons liées notamment à la diffusion des bonnes pratiques, les évaluations comparatives de ce genre doivent reprendre le montant des sommes affectées, par pays et par domaine d'action, et préciser comment ont été gérés les fonds communautaires.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité des eaux de baignade»

(COM(2002) 581 final — 2002/0254 (COD))

(2003/C 220/09)

Le 13 novembre 2002, le Conseil, conformément à l'article 175(1) du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 mai 2003 (rapporteur: M. Buffetaut).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 19 juin), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 81 voix pour, 1 voix contre et sans abstention.

1. Contenu essentiel du document de la Commission

1.1. Le champ d'application

1.1.1. La proposition concerne les eaux de baignade et non les eaux de plaisance sur lesquelles sont pratiquées des activités sportives ou de loisir présentant un risque sérieux de tomber à l'eau, d'en avaler ou d'être submergé, telles que le surf, la planche à voile, le canoë-kayak. La Commission considère néanmoins qu'il convient d'améliorer la protection des personnes qui pratiquent ces activités nautiques, notamment grâce à une meilleure information.

1.2. Paramètres

1.2.1. La novation principale réside dans la réduction radicale du nombre de paramètres de 19 à 2 paramètres microbiologiques clés, plus une inspection visuelle (prolifération d'algues, huiles) et une mesure du pH dans les eaux douces.

1.2.2. La Commission considère que les deux paramètres indicateurs fécaux retenus (entérocoques intestinaux et *Escherichia coli*) fournissent la meilleure correspondance possible entre la pollution fécale et les effets sur la santé. C'est en effet le risque de survenance d'une maladie à la suite d'une baignade qui conditionne la classification et la conformité des eaux de baignade.

1.2.3. La Commission propose donc une valeur «bonne qualité» légalement contraignante et une valeur guide «excellente qualité» pour les concentrations en entérocoques intestinaux et *Escherichia coli* dans les eaux de baignade. Ces normes (annexe I), définies à partir du niveau de risque acceptable, sont beaucoup plus sévères que celles en vigueur aujourd'hui. Elles correspondent respectivement à un risque de 5 % (bonne qualité) et de 3 % (excellente qualité) de contracter une gastro-entérite et à un risque de 2,5 % (bonne qualité) et de 1 % (excellente qualité) de contracter une maladie respiratoire fébrile aiguë.

1.3. Parvenir à une véritable gestion des eaux de baignade

1.3.1. La Commission fixe, avec une certaine souplesse, la fréquence des contrôles des eaux de baignades (2 échantillons analysés par mois pour le contrôle de routine) dans l'annexe IV et des normes harmonisées de traitement des échantillons dans l'annexe V afin d'assurer la possibilité de comparer les analyses effectuées dans les différents États membres.

1.3.2. Au-delà de ces règles, elle souhaite que les autorités responsables parviennent à une véritable gestion intégrée des eaux de baignade impliquant l'élaboration de profils des eaux de baignade (annexe III), l'identification des sources potentielles de pollution des eaux de baignades, la collecte, l'analyse et l'interprétation des informations sur la qualité des eaux et leur transmission au public, ainsi que des mesures à prendre dans des circonstances exceptionnelles.

2. Observations générales

2.1. La protection des eaux de baignade et le contrôle de leur qualité ont été parmi les premiers éléments de la politique de l'eau européenne. La première directive, qui date de 1976, a eu des résultats très positifs et a entraîné une sensibilisation des opinions publiques. Les rapports publiés annuellement par la Commission indiquent clairement les progrès substantiels réalisés en matière de qualité des eaux de baignade. Le plus récent (saison balnéaire 2001) montre un niveau élevé de conformité aux critères communautaires ainsi qu'une amélioration importante de la qualité des eaux de baignade, non seulement pour le littoral mais encore pour les eaux intérieures (rivières et lacs).

2.2. Le CESE considérant d'une part les progrès scientifiques et techniques et d'autre part l'adoption de nouvelles directives relatives à la politique européenne de l'eau, notamment la directive cadre du 23 octobre 2000, considère que le principe d'une nouvelle proposition est justifié ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La présente proposition concernant la qualité des eaux de baignade fait partie intégrante (action 16) de la stratégie pour la protection et la conservation du milieu marin proposée par la Commission sur laquelle le CESE a rendu un avis.

2.2.1. Il considère que si la définition du risque admissible demeure une décision politique, elle doit être fondée sur la connaissance scientifique la plus actuelle.

2.2.2. Il insiste toutefois sur la nécessité d'éviter toute redondance avec d'autres textes afin de ne pas multiplier des contraintes inutiles.

2.2.3. Il souligne la nécessité de prévoir des mesures transitoires entre l'ancienne et la nouvelle réglementation qui soient claires et faciles d'application, afin d'éviter notamment des conflits d'interprétation entre anciens et nouveaux paramètres.

2.3. *Champ d'application*

2.3.1. Il convient de souligner que les activités nautiques se pratiquent plus loin du rivage que la simple natation, dans des sites qui souvent ne conviennent pas à la natation ou à la baignade, dans des eaux fréquemment plus agitées ou mouvantes que près du rivage et durant des périodes de l'année plus longues que celles de la baignade. Dès lors, inclure les eaux dites de plaisance dans la directive accroîtrait sensiblement les obligations des États membres, à la fois dans l'espace et dans le temps sans que l'utilité de ces nouvelles contraintes soit établie.

2.3.2. En raison de la différence de nature et de caractéristiques des eaux de baignade et des eaux dites de plaisance, de la très grande difficulté, voire l'impossibilité technique et scientifique de réaliser des mesures fiables en mer et a fortiori en eaux vives et de la faiblesse des données scientifiques disponibles sur les risques sanitaires liés à la pratique des sports nautiques pratiqués dans les eaux de plaisance, le CESE considère qu'il est justifié de limiter le champ d'application de la proposition de directive aux eaux de baignade. Au demeurant, il remarque que dans les eaux de départ des activités de plaisance où, en pratique, le risque de chavirer ou de tomber à l'eau est le plus fort, le problème ne se pose pas car ce sont aussi les eaux de baignade.

2.4. *Paramètres*

2.4.1. Il convient de souligner que dans le régime actuel, en pratique seuls 3 paramètres microbiologiques étaient utilisés pour déterminer la conformité des eaux aux normes européennes. Les autres données (huiles, pH, etc.) étaient recueillies à des fins statistiques et d'information. En effet, dans la majorité des cas, c'est la pollution microbiologique qui constitue l'obstacle principal pour atteindre une bonne qualité des eaux. En outre, la directive cadre sur l'eau a déjà établi un système de contrôle chimique et biologique complet pour toutes les eaux et il convient d'éviter les redondances législatives.

2.4.2. Les niveaux de risque peuvent paraître encore élevés. Il convient toutefois de noter que, si l'on procède à une évaluation comparative des anciennes et des nouvelles normes, les normes guides (excellente qualité) de 1976 correspondent à un risque de 5 % de contracter une gastro-entérite et les normes impératives de 1976 à un risque de 12 à 15 %. Les nouvelles normes d'excellente qualité se rapprochent de l'absence totale d'éléments de contamination et les normes de bonne qualité correspondent au risque que l'on court lorsqu'un membre de la famille est grippé et que le vrai risque réside dans les dépassements des normes proposées.

2.4.3. Le CESE souligne que la définition des paramètres et le principe d'une gestion des eaux de baignade sont les éléments clefs de la proposition de directive. Il remarque que les nouveaux paramètres tant pour les eaux de «bonne qualité» que pour les eaux de «qualité excellente» entraînent une exigence de qualité notablement plus élevée pour les eaux de baignade que sous l'empire de la directive de 1976. À cet égard, il demande que l'étude épidémiologique effectuée pour déterminer les seuils soit bien validée et, notamment, qu'elle soit fondée sur un nombre de cas d'analyse suffisant. Si les paramètres microbiologiques retenus sont pertinents, l'affirmation selon laquelle la recherche sur les indicateurs viraux reste nécessaire semble peu fondée dans l'état actuel des connaissances et sur un plan pratique, en raison de la grande variabilité de la dilution virale dans l'eau qui interdit toute mesure stable et fiable.

2.4.4. Il considère que la demande de l'opinion publique de pouvoir bénéficier d'eaux de baignade de haute qualité est naturelle et justifiée. À première analyse, l'écart entre les critères proposés d'eaux de bonne qualité et d'eaux d'excellente qualité semble minime de sorte que certains spécialistes s'interrogent sur la réalité du gain en terme de santé publique de la différenciation entre les eaux de bonne qualité et les eaux d'excellente qualité, telle que proposée dans le nouveau texte. Le Comité invite la Commission à fournir des éclaircissements et des explications supplémentaires en la matière. Toutefois, la simple existence d'une classification «excellente qualité» peut encourager fortement les autorités compétentes à toujours améliorer la qualité des eaux de baignade afin de parvenir à l'excellence. Cela crée une incitation à l'amélioration constante de la qualité des eaux et, dans ce contexte, les autorités compétentes sont les mieux à même de trancher la question coût économique/avantages.

2.4.5. Il souhaite que les conséquences de la mise en œuvre des nouveaux paramètres en matière de déclassement des zones de baignade soient abordées de façon plus précise dans l'étude d'impact.

2.5. *Contrôle et normes de traitement des échantillons*

2.5.1. Le CESE approuve les éléments de souplesse prévus pour les contrôles afin de tenir compte des spécificités des eaux concernées et des caractéristiques locales, ce qui est conforme au principe de subsidiarité.

2.5.2. Il approuve également et considère nécessaire l'harmonisation des normes de traitement des échantillons si l'on veut rendre possible la comparaison de la qualité des eaux à travers toute l'Union européenne. Toutefois, il souligne que les comparaisons ne seront réellement fiables que s'il existe un intercalibrage des méthodes d'analyse considérées.

2.5.3. Il remarque qu'il existe, au sein de l'Union européenne, deux méthodes d'analyse, l'une par microplaque, qui est la plus moderne et la plus efficace, l'autre par filtration, qui relève d'une technique plus ancienne. Il considère que le recours généralisé aux techniques les plus modernes serait de nature à améliorer le contrôle de la qualité des eaux de baignade.

2.6. *Profil des eaux de baignade*

2.6.1. En ce qui concerne le profil des eaux de baignade, l'annexe III comporte des dispositions extrêmement larges (b et c) dont on peut se demander si elles peuvent avoir une portée pratique et si ces demandes sont réalistes. Il est en effet demandé une identification — quantitative et qualitative — de toutes les sources potentielles de pollution ainsi qu'une évaluation du potentiel de ces sources à polluer les eaux de baignade. Comment mesurer ceci sur le cours d'un grand fleuve navigable? Jusqu'où remonter en amont? Comment apprécier le risque de pollution diffuse, notamment d'origine agricole? Il convient donc de préciser quel type de pollution doit être pris en compte.

2.6.2. Si le CESE comprend le souhait de la Commission d'inciter les États membres et les autorités locales à établir un profil des eaux de baignade, il considère que les préconisations sont tellement larges qu'elles en deviennent irréalistes ou impossibles à satisfaire. Il serait donc nécessaire de définir de façon plus précise la nature des pollutions considérées ainsi que les sources potentielles de pollution. Il serait également plus réaliste de concentrer l'attention sur les sources potentielles de pollution principales, plutôt que de prétendre à une exhaustivité impossible à atteindre.

3. **Observations particulières**

3.1. *Article 4: état qualitatif*

3.1.1. Étant donné l'écart apparemment minime entre les eaux de bonne qualité et les eaux d'excellente qualité, le Comité invite la Commission à fournir des éclaircissements et des explications supplémentaires afin de pouvoir évaluer les doutes de certains spécialistes sur la réalité des bénéfices en termes de santé publique procurés par le fait d'atteindre l'excellente

qualité. Le CESE est convaincu que les autorités compétentes sont les plus à même d'apprécier le rapport coût/efficacité de la mesure. Il note toutefois que la simple existence d'une classification «excellente qualité» peut inciter fortement à améliorer la qualité des eaux de baignade, ce qui est bénéfique pour l'environnement en général et peut constituer un avantage compétitif pour certaines régions.

3.1.2. Le CESE demande que l'impact des nouveaux paramètres en matière de déclassement des zones de baignades soit sérieusement mesuré et que l'étude épidémiologique effectuée pour déterminer les seuils soit validée de façon certaine.

3.2. *Article 10: études et analyses après la classification*

3.2.1. La périodicité des études et analyses après classification laisse supposer que la Commission considère les résultats acquis de façon durable. En pratique pour les zones de baignade très fréquentées, les autorités locales pratiqueront des contrôles plus fréquents. Il convient donc de bien préciser que les dispositions de l'article 10 constituent des préconisations minimums.

3.3. *Article 11: normes harmonisées*

3.3.1. Le CESE est tout à fait favorable à l'harmonisation des normes mais souligne qu'elle ne peut être réellement efficace que s'il existe un intercalibrage des méthodes d'analyse afin d'être assuré que les analyses sont réellement comparables.

3.3.2. En outre, il regrette que rien ne soit prévu pour inciter à l'adoption des méthodes de mesure les plus modernes et les plus efficaces (méthode des microplaques).

3.4. *Article 12: plans d'urgence*

3.4.1. Le CESE estime que les dispositions de l'article 12 rentrent dans des détails pratiques qui relèvent de l'organisation de la sécurité civile et qui n'ont pas leur vraie place dans cette proposition. L'article pourrait être limité à son premier paragraphe voire supprimé.

3.5. *Article 13: conformité*

3.5.1. Le point 2 de l'article 13 a pour conséquence de permettre de se satisfaire d'eaux de qualité médiocre durant trois ans. Il s'agit en pratique d'une mesure dérogatoire provisoire. Durant cette période, il convient de fournir au public des informations claires sur les mesures prises pour améliorer la qualité des eaux de baignade et sur les résultats obtenus.

3.6. Article 14: évaluation des paramètres physicochimiques

3.6.1. Le CESE souligne qu'en ce qui concerne les tests physicochimiques il est plus utile et plus efficace de s'intéresser aux sédiments plutôt qu'à l'eau.

3.6.2. En matière de tests de toxicité, les tests d'écotoxicité d'exposition avec, par exemple des moules, des poissons ou des algues, sont plus pertinents en terme de toxicité chronique que les tests sur les souris mentionnés à l'annexe I.

3.7. Article 16: information du public

3.7.1. Aucune mention n'est faite des tests de signalisation microbiologique et des tests colorimétriques au jour le jour, en cours d'agrément, mais qui constituent pourtant une aide à la prévention, à l'information et enfin à la décision pour les autorités locales, qui doivent réagir en temps réel en cas d'altération de la qualité de l'eau.

3.8. Article 19: adaptations techniques

3.8.1. Le point 2 mentionne l'intégration des données concernant la détection des virus, or il est techniquement quasiment impossible d'obtenir des données reproductibles et fiables en ce domaine avec les techniques de routine actuelles, pour les eaux de baignade et a fortiori pour les eaux vives.

3.9. Article 20: comité

3.9.1. Le CESE ne conteste pas la création de ce comité mais regrette qu'il ne soit pas donné plus d'éléments quant à sa composition et à la qualification de ses membres.

3.10. Annexe I: paramètres pour les eaux de baignade

3.10.1. Outre la remarque déjà formulée quant aux paramètres eaux de bonne qualité et eaux d'excellente qualité, le CESE remarque qu'à la colonne D (méthodes d'analyse) la première norme ISO mentionnée est incomplète, il manque le dernier chiffre après le tiret. En revanche, la seconde est complète mais exclut la méthode de mesure par microplaques, pourtant plus performante, au profit de la seule méthode par filtration.

3.11. Annexe II: évaluation des eaux de baignade

3.11.1. Le dernier point, très nettement fruit d'un compromis, n'est pas clair et devrait être supprimé.

3.12. Annexe III: profil des eaux de baignade

3.12.1. Les points b et c requièrent des informations impossibles à fournir de façon sérieuse. Toute modélisation est

illusoire en l'espèce. Il serait raisonnable de se borner à demander une identification des principales sources potentielles de pollution.

3.12.2. Le point e ne peut avoir aucune portée pratique sérieuse. Le fait qu'il soit mentionné dans le profil «excellente qualité» rend impossible l'obtention de cette qualification. Le CESE demande en conséquence la suppression du point e.

3.13. Annexe IV: fréquence des contrôles

3.13.1. La fréquence minimale de deux échantillons prélevés par saison balnéaire est faible et ne correspond pas à la pratique dans les zones fréquentées. De surcroît, elle ne permet pas de parvenir à des données statistiques pertinentes.

3.14. Annexe V: normes pour le traitement des échantillons

3.14.1. Lignes directrices: en pratique le nombre de baigneurs influe peu sur la qualité des eaux de baignade définie selon les paramètres de la présente proposition de directive.

3.14.2. Prélèvement: il serait utile de souligner l'importance de l'intercalibrage des méthodes d'analyse.

3.15. Fiche d'évaluation d'impact

3.15.1. Le CESE considère que la fiche d'évaluation d'impact est insuffisante tant sous l'aspect de la relation coûts/avantages de la proposition, que sur celui de l'évaluation des conséquences en matière de déclassement de zones de baignade.

4. Conclusions

4.1. Le CESE reconnaît l'intérêt d'une nouvelle directive tenant compte des progrès scientifiques et techniques qui soit un outil pour, d'une part, mieux mesurer la qualité des eaux de baignade et, d'autre part, en améliorer la qualité. Il insiste sur la nécessité de s'en tenir à des préconisations réalistes et ayant un réel intérêt en matière de santé publique; à cet égard il soutient l'exclusion des eaux de plaisance du champ de la directive et insiste sur la nécessité de fonder le choix des nouveaux paramètres et des nouveaux critères sur des études scientifiques et épidémiologiques sûres et pertinentes. Il recommande d'encourager les techniques les plus modernes et les plus fiables ainsi que celles qui permettent l'information la plus rapide des autorités concernées et du public. Il considère que le profil des eaux de baignade défini à l'annexe III doit mieux définir la nature des pollutions concernées et nécessite d'être revu afin de ne pas comporter de dispositions inapplicables en pratique. Il demande que soient précisées les mesures de transition entre les anciennes et les nouvelles normes.

4.2. Le CESE souligne que le public demande avant toute chose des informations claires, rapides et fréquentes sur la qualité des eaux de baignades.

4.3. Enfin le CESE, étant donné la grande diversité des zones de baignade au travers de l'Union européenne, insiste sur le respect du principe de subsidiarité, clé d'un bon gouvernement de l'Europe.

Bruxelles, le 19 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans les peintures et vernis décoratifs et les produits de retouche automobile, et modifiant la directive 1999/13/CE »

(COM(2002) 750 final — 2002/0301 (COD))

(2003/C 220/10)

Le 23 janvier 2003, le Conseil, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée « Agriculture, développement rural, environnement », chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2003 (rapporteur: M. Sears).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 73 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La qualité de l'air continue de s'améliorer en Europe. De 1990 à 1998, les émissions de soufre (SO_x) ont baissé de 41 %, les émissions d'oxydes d'azote (NO_x) de 21 % et les émissions de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) de 24 %. La priorité à l'heure actuelle est de réduire les émissions de particules et des précurseurs de l'ozone (NO_x et COV).

1.2. La législation communautaire en vigueur devrait permettre de diminuer de moitié les émissions anthropiques de COV prévues en 2010, par rapport à l'année 1990 qui sert de référence, c'est-à-dire de passer de 14 à 7,1 millions de tonnes en 20 ans. Il convient d'adopter une approche basée sur des projets afin de combler l'écart entre ces prévisions et les 6,5 millions de tonnes d'émissions annuelles de COV prévues dans la directive concernant les plafonds d'émission nationaux.

2. Résumé de la communication de la Commission

2.1. Les propositions essentielles sont présentées à l'annexe II dans deux tableaux qui fixent les teneurs maximales de COV en g/l de produit prêt à l'emploi pour 12 groupes de produits utilisés pour les peintures et vernis décoratifs et 5 groupes de produits utilisés pour les retouches automobiles. La formule des nouveaux produits de retouche automobile devrait être complètement revue pour que ces produits puissent être utilisés d'ici à fin 2006. Le marché plus complexe des peintures décoratives devrait faire l'objet d'une approche en deux phases, les dispositions devenant de plus en plus strictes et devant entrer en vigueur d'ici à fin 2006 et fin 2009.

2.2. Une étude (Decopaint 2000) a suggéré deux options, l'une proche de la proposition formulée par les fabricants de peintures et de résines et la seconde, présentée ici, qui revient à retirer virtuellement du marché toutes les peintures en phase solvant à usage interne ou externe. Cependant, la différence

entre les deux propositions reste minime pour ce qui concerne les émissions. La proposition des fabricants porterait la réduction des COV de 50 à 52 % par rapport à l'année de référence de 1990. Dans la proposition de la Commission, cette réduction se monte à 52,1 %.

2.3. Si les nouvelles teneurs maximales sont respectées, les émissions annuelles de COV connaîtront une nouvelle réduction de 280 000 tonnes pour les peintures décoratives (soit la moitié des émissions de COV du secteur) et de 15 000 tonnes pour la retouche automobile. Cela entraînera des coûts et des pertes d'emplois, mais les bénéfices sont estimés pour 2010 à 580 millions d'EUR par an contre 108 à 157 millions d'EUR par an pour les coûts.

3. Observations générales

3.1. Le CESE apporte tout son soutien à la Commission et aux États membres qui s'efforcent en permanence d'améliorer la qualité de l'air en Europe, comme le prouve la présente proposition. Cependant, il convient d'apporter de légères modifications avant que cette proposition ne puisse être appliquée correctement. En effet, celle-ci laisse certains objectifs dans le flou ou fixe de tels niveaux que toute production sera impossible avec la technologie existante ou même prévisible. La Commission a l'intention de fournir le ou les chiffres manquants sur la base de données qui ne sont pas encore disponibles, pour examen par le CESE et le Parlement européen au cours de l'année 2007, afin que de nouveaux produits puissent être disponibles fin 2009. Le délai prévu paraît trop court pour permettre de développer, de tester et de commercialiser de nouvelles formules et d'assurer la libre circulation des marchandises dans un marché unique.

3.2. Le problème que rencontrent tant les fabricants que les utilisateurs découle de la présence d'eau dans les peintures ou résines et non de l'absence de COV. L'eau peut favoriser la rouille et la corrosion à tous les stades de fabrication et d'utilisation et possède des propriétés physiques bien définies en ce qui concerne le point de congélation, le taux d'évaporation et le pouvoir solvant. Cela limite son utilisation en tant que solvant dans des conditions où les produits à base de COV peuvent encore être utilisés. Les peintures en phase aqueuse requièrent la présence de COV pour permettre la dissolution des résines et autres composants et assurer un temps de séchage contrôlé, une bonne adhésion et des surfaces en bon état pour une protection à long terme. En deçà d'un certain taux de COV, les résines (alkydes) existantes ne peuvent plus être utilisées, il faut donc passer à des peintures en phase aqueuse à base d'autres résines (acryliques). Cela fait monter radicalement les coûts, en ne permettant qu'une légère réduction, moins de 20 000 tonnes, des émissions de COV.

3.3. C'est pourquoi certains s'inquiètent du fait que les coûts réels pourraient s'avérer cinq fois plus élevés, ce qui aurait de graves conséquences sur les petits fabricants de peintures et de résines, qui seraient incapables de réinvestir dans des équipements compatibles avec l'eau ou ne pourraient se permettre de développer ou d'acheter la nouvelle technologie indispensable.

3.4. Pour les consommateurs, il faut souligner que la proposition aurait pour effet de supprimer sur le marché toutes les peintures à base de solvant pour murs et finitions intérieurs (portes, plinthes et fenêtres) et pour la plupart des applications extérieures. Il existe des équivalents en phase aqueuse pour certaines de ces peintures, mais la pénétration du marché est très lente pour l'instant, certains produits étant retiré sans avoir pu répondre aux besoins des consommateurs en ce qui concerne les coloris, la durabilité et les caractéristiques de surface.

3.5. Il faut revoir les bénéfices que l'on escompte sur le plan de la santé humaine. Bien que les émissions de COV et de NO_x aient déjà fortement baissé, la teneur en ozone continue d'augmenter. Dans le meilleur des cas, l'on a réussi à contenir les taux les plus élevés, ce qui aura des effets bénéfiques sur les problèmes de santé aigus mais pas sur les problèmes de santé chroniques ou les dommages causés aux matériaux ou aux cultures. Si d'autres mécanismes sont en jeu, il convient de les identifier ou de trouver des solutions plus rentables pour réduire les émissions de COV et de NO_x.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE s'est exprimé pour la dernière fois sur le sujet en mai 1997. Le Comité était alors largement favorable aux propositions formulées mais s'interrogeait sur l'absence d'une évaluation de l'ensemble des actions sur la qualité de l'air ambiant et se demandait si ces propositions étaient justifiées en termes de coûts-bénéfices, notamment pour ce qui concernait les coûts sociaux. Ces remarques restent d'actualité.

4.2. Le CESE se félicite que le programme CAFE (Clean Air for Europe — Air pur pour l'Europe) ait repris le premier point et, pour répondre à la deuxième question, élaborera une nouvelle base de données sur les analyses coûts-bénéfices des questions relatives à la qualité de l'air. Il se félicite tout particulièrement de ce que le contrat de service de cette base de donnée stipule notamment que:

- «... la méthodologie utilisée pour l'analyse coûts-bénéfices doit être transparente»;
- «... [les tâches] doivent déboucher sur des conclusions de très bonne qualité suffisamment solides pour que tous les intervenants européens puissent accepter le résultat des analyses en toute confiance pour les besoins de l'élaboration des politiques».

4.3. Le CESE souligne que la proposition à l'examen présente certaines lacunes sur cet aspect. On sait que les affirmations de l'étude Decopaint selon laquelle il existe une relation linéaire entre les émissions de COV, la formation d'ozone et les coûts encourus sont incorrectes et qu'elles peuvent conduire à des mesures qui ne protègent pas la santé humaine.

4.4. La base de données Beta (Benefits Table) utilisée pour chiffrer les coûts et bénéfices externes contient des avertissements spécifiques selon lesquels elle ne doit pas être utilisée dans le cas de la formation d'ozone, étant donné la complexité des réactions en cause. Cet avertissement est repris dans des études récentes des gouvernements de certains États membres.

4.5. Le CESE ne partage pas le point de vue exprimé dans l'étude Decopaint, selon laquelle on peut parfaitement laisser les petites entreprises mettre la clé sous la porte sans que d'autres mesures ne soient envisagées, surtout lorsqu'elles exercent leurs activités dans des secteurs de l'UE où le taux de chômage est déjà très élevé, ou encore obliger les consommateurs à acheter des produits qu'ils ont déjà rejetés car ils ne correspondent pas à leurs besoins.

4.6. Le CESE constate avec inquiétude qu'il n'a été tenu aucun compte des besoins du secteur du «patrimoine» où les bâtiments publics et privés ont besoin de recevoir des couches de peinture protectrices et décoratives équivalentes à celles utilisées précédemment. Ce secteur fait souvent l'objet de prescriptions spécifiques de la part des gouvernements et pouvoirs locaux, le marché étant couvert par un nombre limité de PME. Les propositions actuelles obligeraient ces entreprises à cesser ces activités. Des inquiétudes similaires ont été exprimées en ce qui concerne la nécessité de continuer à fournir les peintures «traditionnelles» appropriées pour la restauration des voitures très anciennes et autres objets de collection.

4.7. Le CESE ne peut accepter l'idée selon laquelle les résines alkydes utilisées dans les peintures en phase solvant seraient abandonnées au profit d'autres produits qui restent à inventer. Cela équivaut aussi à abandonner les huiles naturelles comme matériaux de base au profit de nouvelles substances chimiques à base de pétrole, contrairement à ce que l'on souhaite par ailleurs. Les quantités concernées sont importantes, puisque ce sont près de 200 000 tonnes d'huile de soja qui sont utilisées dans les résines alkydes.

4.8. Le Comité s'inquiète en particulier que la Commission ne fixe pas de taux maximal en ce qui concerne les peintures pour finitions intérieures et estime que le délai fixé pour ce faire est irréaliste au vu des exigences du marché. Pour remédier à cette lacune, le CESE invite instamment la Commission à reprendre les taux maximums proposés par la CEPE au nom de ses membres et de leurs fournisseurs.

4.8.1. Plus particulièrement, les teneurs maximales indiquées à l'annexe II pour les peintures en phase solvant (PS) de la sous-catégorie d) en phases I et II devraient être respectivement de 400 et 300 g/l. Aucun changement n'est requis dans cette catégorie pour les peintures en phase aqueuse (PA).

4.8.2. Quelques petits changements supplémentaires, en phase II seulement, sont proposés pour la sous-catégorie c),

pour les peintures en phase solvant, 450 g/l; sous-catégorie g), peintures en phase aqueuse, 50 g/l; sous-catégorie h), peintures en phase aqueuse, 50 g/l; et sous-catégorie i), peintures en phase solvant, 600 g/l.

4.8.3. D'après les chiffres fournis par la Commission, les modifications proposées ci-dessus permettraient de réduire les émissions de COV de 14 000 tonnes par rapport à la proposition actuelle (soit 0,1 % des émissions de COV se montant à 14 millions de tonnes pour l'année de référence 1990, comme mentionné précédemment aux paragraphes 1.2 et 2.2).

4.8.4. Le CESE invite donc la Commission à réouvrir les discussions avec les fabricants de peintures afin de définir les moyens les plus rentables de parvenir effectivement à cette réduction en 2010.

4.9. On constate dans la description des produits et des secteurs un certain nombre d'erreurs qui doivent être rectifiées si l'on veut que la directive soit vraiment appliquée et de manière uniforme. Étant donné que les définitions en cause doivent correspondre aux besoins du marché jusqu'en 2010, revoir leur formulation ne pourrait qu'être profitable aux instances responsables en matière de réglementation, aux fabricants, de même qu'aux consommateurs. Si les modifications proposées pour les teneurs maximales des peintures en phase solvant pour la sous-catégorie d) sont retenues, il devient inutile de revoir les teneurs en 2006 et par conséquent, il convient de supprimer le considérant (9) ainsi que l'article 9.

4.10. Le secteur particulier de la retouche automobile fait désormais l'objet de deux directives portant sur ce même aspect. Il serait préférable que l'ensemble du secteur soit soumis aux dispositions prévues par la proposition à l'examen, lorsque les définitions et la formulation auront été adaptées.

4.11. Le CESE fait remarquer que si les changements indiqués ci-dessus sont apportés, en même temps que certaines modifications mineures sur les teneurs en COV des colorants pour finitions bois, cela mettrait largement fin aux inquiétudes concernant l'augmentation du chômage dans certains États membres, tout en n'ayant que des conséquences minimales sur les émissions de COV.

4.11.1. Plus particulièrement, les teneurs maximales indiquées à l'annexe II pour les peintures en phase solvant (PS) et en phase aqueuse (PA) de la sous-catégorie e) en phases I et II devraient être respectivement de 150 g/l et 130 g/l, et 550 et 450 g/l.

4.11.2. Le CESE n'estime pas que d'autres modifications s'imposent en ce qui concerne les teneurs maximales proposées à l'annexe II, c'est-à-dire que 46 des 55 teneurs maximales proposées restent inchangées.

4.12. Le CESE est d'accord sur le fait qu'il est essentiel de fixer une valeur théorique de base de la vie humaine afin de pouvoir estimer les coûts et les bénéfices et fixer des priorités d'action, et estime que cette valeur devrait s'imposer à toutes les parties qui participent au processus de réglementation et être utilisée de manière uniforme dans toutes les études internes et externes.

4.13. Enfin, le CESE souhaite réaffirmer son soutien à l'adoption en matière de législation d'une approche fondées sur les connaissances et encourage la Commission à renforcer la collecte de données pertinentes dans l'ensemble des États membres. Ces dernières devraient comprendre des indicateurs primaires sur les dommages causés à la santé publique et aux

cultures afin de garantir que les mesures prises aient les effets escomptés. Il conviendrait également de suivre attentivement les progrès accomplis par chaque État membre pour respecter les objectifs fixés en matière de réduction d'émission sous la législation en vigueur actuellement, et d'établir des rapports à cet égard.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission relative à l'introduction de la carte européenne d'assurance maladie»

(COM(2003) 73 final)

(2003/C 220/11)

Le 17 février 2003, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 28 mai 2003 (rapporteur: M. Dantin).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 79 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Résumé

1.1. Le Comité se félicite de la mise en place de la carte d'Assurance Maladie. Cette initiative représente, par les facilités qu'elle donnera, une contribution importante à la libre circulation et, ce faisant, elle renforcera la citoyenneté européenne.

1.2. À terme, l'objectif à atteindre doit être la mise en place d'une seule carte remplissant la fonction nationale et européenne. Afin d'éviter une péremption inopinée de la carte, celle-ci devrait être renouvelée automatiquement par l'organisme émetteur lorsque la validité des droits perdurent, ou à défaut posséder une période de validité identique à la carte nationale lorsque celle-ci existe.

1.3. Le graphisme de la carte doit être «européanisé» pour qu'à l'identique du passeport européen ou de l'euro, elle symbolise la citoyenneté européenne et renforce le sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

1.4. Il conviendra, lors de la phase 2, et plus encore lors de la phase 3, de veiller à la protection des données personnelles.

2. Introduction

2.1. Le 14 juin 1971, la Communauté économique européenne a adopté le règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés ainsi qu'aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Il organise la coordination des régimes légaux d'assurance maladie (1).

2.2. Lors de la 59^e session plénière du Comité économique et social, tenue en janvier 1967, l'avis relatif à ce règlement a été adopté (2), accompagné de certaines observations sur le texte transmis.

(1) JO L 149 du 5.7.1971.

(2) JO C 64 du 5.4.1967.

2.3. Depuis son entrée en vigueur, tant le règlement cité que le règlement (CEE) n° 574/72 qui établit les modalités d'application du premier, ont subi diverses modifications dans le but d'actualiser leur contenu pour tenir compte des changements législatifs nationaux, des accords bilatéraux signés par les États membres ainsi que des élargissements successifs qu'a connu l'Union européenne depuis 1971.

2.4. En 1992, le Conseil européen d'Édimbourg⁽¹⁾ a reconnu la nécessité d'effectuer une révision générale de la législation, afin de simplifier les règles de coordination en particulier en présentant «Un plan d'action pour la libre circulation des travailleurs»⁽²⁾.

2.5. Dans son avis du 28 mai 1998⁽³⁾, le Comité s'est prononcé en faveur de la réforme du règlement (CEE) n° 1408/71 marquant ainsi son accord avec la simplification et l'amélioration de la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres.

2.6. En l'état, et après l'ensemble des modifications et simplifications opérées, le règlement (CEE) n° 1408/71 dispose, entre autres, que toutes les personnes en séjour temporaire dans un autre État membre que celui ou elles détiennent leurs droits, peuvent accéder aux soins «immédiatement nécessaires» ou «nécessaires» dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

2.7. Ces accès aux soins et aux remboursements sont actuellement ouverts par la délivrance — sur demande individuelle — par l'organisme de sécurité sociale de l'État membre d'origine, de formulaires différents (E 111, E 128, E 110, E 119) suivant que le bénéficiaire est en situation de voyage, de détachement professionnel ou d'étudiant, de transporteur routier ou de recherche d'emploi.

2.8. En approuvant le plan d'action visant à éliminer les obstacles à la mobilité géographique d'ici 2005, le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 a pris la décision politique de créer une carte européenne d'assurance maladie. Celle-ci «remplacera tous les formulaires actuellement nécessaires pour bénéficier des soins dans un autre État membre». Elle permettra ainsi «une simplification des procédures mais ne changera pas les droits et obligations existants».

2.9. Dans ce cadre, le Conseil européen a demandé à la Commission de présenter une proposition technique afin de mettre en œuvre la décision politique du Conseil de Barcelone.

C'est l'objet de la Communication sous examen. Elle vise en outre à faciliter les futurs travaux de la Commission administrative pour la sécurité des travailleurs migrants (CASSTM) qui a, notamment, pour responsabilité de déterminer les bases concourant à la prise de décision.

3. Contenu essentiel de la Communication

3.1. Son contenu résulte d'une première consultation approfondie de la CASSTM, à la suite du Conseil européen de Barcelone ainsi que de la consultation des États membres.

3.1.1. Après avoir procédé à un état des lieux et constaté la grande diversité des situations nationales, la Communication liste les politiques communautaires qui contribueront à la mise en place de la carte européenne d'assurance maladie: «le plan d'action Europe 2005», «le projet Netc@rds», «le 6^e Programme-cadre de recherche et développement».

3.1.2. Elle indique que, quel que soit l'État membre diffuseur, la carte doit posséder des caractéristiques communes afin d'être reconnue et utilisée dans tous les États. Ces caractéristiques touchent aux informations présentes, au modèle, à la durée de validité, au fonctionnement de la carte pour ce qui est de l'assuré, du prestataire de soins ou bien encore de l'institution de sécurité sociale.

3.1.3. La carte européenne devrait ainsi, dans un premier temps, présenter de manière apparente les informations nécessaires à l'octroi et au remboursement des soins de santé dispensés à une personne dans un État membre autre que celui où elle est affiliée.

3.1.4. Le Conseil européen de Barcelone ayant voulu donner un signe fort en faveur de la mobilité du citoyen européen, la Communication propose un scénario qui repose sur trois volets:

- un libre choix du support de la carte européenne;
- des modalités flexibles d'introduction;
- un calendrier en trois étapes comportant: une phase de préparation juridique et technique; une phase de lancement, à partir de 2004, qui comporte deux étapes dont la première consistera au remplacement du seul formulaire E 111 et une seconde qui conduira au remplacement des autres formulaires utilisés lors d'un séjour temporaire; une troisième phase, qui verrait à terme le passage à un support électronique.

(1) Conseil européen d'Édimbourg, 11 et 12 décembre 1992. Conclusions de la présidence (SN 456/92).

(2) COM(97) 586 final.

(3) JO C 235 du 27.7.1998, p. 82.

4. Observations générales

4.1. La création d'une carte européenne d'assurance maladie est un projet ambitieux au service d'une véritable Europe des citoyens. Elle répond à un besoin nécessaire. Cependant pour qu'elle soit pleinement acceptée, elle doit faire l'objet d'une mise en œuvre pratique et efficace liée à de bons processus de préparation. La phase de préparation juridique et technique est de ce point de vue essentielle.

4.2. Le Comité économique et social se félicite de cette initiative et la soutient. Il s'en félicite d'autant qu'elle est liée, pour partie, aux problématiques que le Comité soulève dans son avis d'initiative «Soins de santé» notamment pour ce qui est de la libre circulation des patients (volume et structure des flux, déterminants de la mobilité, sociologie de la patientèle transnationale, conséquences financières de la mobilité des patients, conséquences de l'élargissement ...) ⁽¹⁾.

4.2.1. En effet, cette initiative permettra aux citoyens de bénéficier, sous une forme plus aisée, de la facilité essentielle offerte par la coordination des régimes légaux d'assurance maladie, organisée depuis plus de trente ans par le règlement (CEE) n° 1408/71. Elle permettra, notamment, aux patients qui feraient l'avance des frais chez le médecin, d'être remboursés plus rapidement par leur régime d'affiliation, en même temps qu'elle garantira aux organismes qui financent le régime des soins du pays de séjour que le patient est bien assuré dans son pays d'origine et qu'ils seront bien remboursés par leurs homologues.

4.3. Cependant afin d'éviter toutes confusions et gagner en précision, la Communication devrait explicitement préciser dans son contenu, qu'au regard du règlement (CEE) n° 1408/71:

- s'il est procédé à un alignement des droits entre toutes les catégories sur «les soins médicalement nécessaires», les «soins programmés» demeureront toujours exclus;
- si les formulaires E 111 et suivants s'adressaient aux titulaires et à ses ayants-droits, la carte, elle, sera exclusivement nominative.

5. Observations particulières

5.1. Le modèle de carte

5.1.1. Une alternative en deux termes est proposée par la Communication: soit l'intégration dans une carte nationale déjà existante, soit l'émission d'une nouvelle carte. Le Comité estime que ce choix, dans la situation actuelle, relève des États

membres. Mais comme le souligne la Communication, dans un premier temps, la carte européenne devrait comporter des informations apparentes, ce qui rend complexe l'intégration sur une carte nationale (qu'elle soit à puce ou à bande magnétique) alors que les deux faces de celle-ci sont, souvent, déjà utilisées.

5.1.2. Dans la situation actuelle, et au regard des diversités observées dans les différents États membres, d'une façon générale, une carte d'assurance maladie européenne semble répondre de manière plus aisée et plus adéquate à la problématique initiée par la décision du Conseil de Barcelone.

5.1.3. Cependant, il conviendrait de considérer cette situation comme étant transitoire. À terme, la mise en place d'une carte remplissant une double fonction — à la fois nationale et européenne —, délivrée automatiquement pour une durée égale à la validité des droits devrait être l'objectif à atteindre.

5.1.4. S'agissant des informations présentes sur la carte, le Comité partage les propositions de la Commission. Toutefois il insiste sur la nécessité «d'Européaniser» le graphisme et la présentation de la carte. À cet effet la présence, au minimum, d'un logo européen semble utile afin que cette carte soit facilement reconnaissable dans chaque État membre, et qu'à l'identique du «Passeport Européen» ou de «l'Euro» elle symbolise la citoyenneté européenne et renforce le sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

5.2. La durée de validation

5.2.1. L'une des principales faiblesses des formulaires actuellement en vigueur, et notamment le formulaire E 111, réside dans sa durée de validation déterminée qui est fonction de sa date d'émission.

5.2.2. Si la durée de validité déterminée n'occasionne pas de difficultés notables aux citoyens dont les déplacements dans l'UE sont rares et occasionnels, il n'en va pas de même pour ceux dont la présence dans un autre État membre est fréquente, répétitive et parfois de longue durée.

5.2.3. En effet, aucune modalité de renouvellement systématique n'étant prévue, aucun signal n'étant donné lorsque la date de péremption du formulaire approche, il s'ensuit fréquemment que le patient potentiel peut, de façon générale, se retrouver en possession d'un formulaire périmé.

5.2.4. Afin d'éviter cette situation il conviendrait, en tout état de cause, que la carte d'assurance maladie européenne ait une durée de validité identique à la carte nationale. Une telle concomitance conduirait de fait à un renouvellement parallèle des deux cartes évitant ainsi le phénomène de péremption. On pourrait également imaginer que sur demande de l'assuré, la carte soit automatiquement renouvelée, à son échéance, par l'organisme émetteur.

⁽¹⁾ Avis en cours d'élaboration sur les «Soins de santé» SOC/140, rapporteur: M. Bedossa.

5.3. *L'assuré et les autres acteurs*

5.3.1. Afin d'accentuer la simplification des procédures liées à l'introduction de la carte européenne, la Communication propose deux dispositions qui nécessitent une modification du règlement (CEE) n° 1408/71 et de son règlement d'application (CEE) n° 574/72. Il s'agit:

- d'opérer l'alignement des droits sur les «soins nécessaires» entre toutes les catégories d'assurés. Cet alignement est l'une des conditions de la mise en place de la carte. Le CESE souhaite que cette modification prenne effet dans les meilleurs délais car les différences qui justifieraient, aujourd'hui, une distinction entre «soins nécessaires» et «soins immédiatement nécessaires» n'est pas raisonnablement interprétable — d'un point de vue pratique et éthique — par les praticiens;
- de supprimer l'obligation de passer par une institution de sécurité sociale du lieu de séjour, avant de recourir à un prestataire de soins.

5.3.2. Le Comité, jusqu'à plus ample informé, et ceci de façon générale, approuve ces simplifications. Il portera une appréciation circonstanciée et complète sur ce point lorsqu'il rendra son avis sur le texte portant modification des règlements (CEE) n°s 1408/71 et 574/72.

5.3.3. S'agissant des liens et des modes opératoires qui devront régir les relations entre les différents acteurs, ceux-ci n'apparaissent pas explicitement énoncés. Tant que la carte n'est pas électronique quel sont les modes d'exploitation entre le patient (la carte) et le professionnel de santé? Quels sont les liens entre le praticien et les organismes payeurs? etc.

Une bonne résolution de ces points est à l'évidence un facteur de bon fonctionnement, de bonne acceptation et donc de réussite de la carte d'assurance maladie européenne.

5.4. *Le calendrier*

5.4.1. Le calendrier présenté, dans sa phase 1 et sa phase 2, est réaliste mais ambitieux. Les délais impartis, suivant la situation actuelle des États membres, peuvent être jugés serrés. Cependant la possibilité de pouvoir bénéficier d'une période transitoire de dix-huit mois lors de la deuxième phase permettant une double circulation (formulaire + carte) offre des éléments de souplesse appréciables. Par ailleurs le calendrier trouvant son terme en 2008, il serait utile d'indiquer comment, dans quelles conditions, et avec quelles échéances s'inscrivent dans ce processus les pays en voie d'adhésion à l'Union européenne.

5.4.2. La phase 3 prévoit la mise en place d'une carte «support électronique». Celle-ci pourrait, selon la Communication, «intégrer des fonctionnalités liées à la santé de l'individu». Sur ce point, le CESE observe que le mandat de Barcelone ne consiste pas à créer «une carte de santé» mais une «carte européenne d'assurance maladie». Ce faisant cette proposition apparaît prématurée tant sur la forme que sur le fond.

5.5. *Protéger les données*

5.5.1. Qu'il s'agisse de la carte introduite lors de la phase 2 ou de la carte électronique, celles-ci contiendront un certain nombre de données personnelles. Il sera indispensable de s'assurer que ces données sont sécurisées et que pour le moins elles ne pourront faire l'objet d'un croisement avec d'autres fichiers existants.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des micro et petites entreprises dans la vie économique et dans le tissu productif européen»

(2003/C 220/12)

Le 23 janvier 2003, le Comité économique et social européen, conformément à l'article 29 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section spécialisée «Marché unique, production, consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 4 juin 2003 (rapporteur: M. Pezzini).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité a adopté le présent avis par 89 voix pour, 12 voix contre et 11 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le rôle que joue la petite entreprise dans la croissance et le développement de l'économie européenne est désormais reconnu officiellement, tant dans la littérature économique que dans les documents officiels des institutions communautaires.

1.2. Il s'agit avant tout d'une évolution d'ordre culturel, qui consiste à passer d'une approche des phénomènes économiques exclusivement centrée sur la dynamique propre aux grandes entreprises à des catégories reflétant davantage la réalité des entreprises de taille plus réduite. Cette évolution, qui n'est ni simple ni rapide, n'est pas encore arrivée à son terme.

1.3. Le chemin parcouru jusqu'à présent, s'il s'est certes révélé utile et important, n'en est pas moins insuffisant. En effet, l'appellation PME couvre des unités de production présentant des caractéristiques, des dynamiques et des besoins très hétérogènes (le nombre de salariés varie entre 1 et 249, et les secteurs concernés sont très divers) et les initiatives destinées à ces entreprises, qui résultent souvent d'une approche globale, ne bénéficient dans la plupart des cas qu'à des entreprises de plus grande taille.

1.4. De nouvelles catégories de sociétés ont par conséquent été définies selon des critères culturels mais aussi économiques et statistiques, et de façon à satisfaire autant que possible les besoins des entreprises de petite taille. Dans ce domaine, la Charte européenne des petites entreprises, dont les lignes d'action visent à encourager et à soutenir les petites entreprises, fait sans aucun doute figure de référence.

1.5. Sous la présidence portugaise, le Conseil européen réuni à Feira au Portugal a approuvé cette Charte⁽¹⁾, qui met en évidence le rôle joué par les entreprises comptant moins de 50 salariés aussi bien en termes d'emplois qu'en ce qui concerne la promotion de l'innovation et de l'intégration socioéconomique. Cette charte est devenue un des fondements de la politique de la Commission en faveur des entreprises et une référence pour les États membre et pour les pays en voie d'adhésion.

1.6. La Commission européenne a présenté un premier, un deuxième et un troisième rapport (respectivement en 2001, 2002 et 2003) sur la mise en œuvre de la Charte européenne des petites entreprises⁽²⁾ qui, malgré les obstacles à surmonter afin de clarifier l'activité des États membres dans ce domaine, contient des lignes d'action intéressantes.

1.7. Certaines d'entre elles — par exemple celles relatives à l'éducation à l'esprit d'entreprise et à la simplification de la législation — auront un impact qui se fera sentir essentiellement à long terme tandis que d'autres — notamment celles relatives aux politiques de simplification des procédures en faveur de l'émergence de nouvelles entreprises (dans huit États membres, une entreprise peut être enregistrée en huit jours et à moindres frais) ou à l'accès au crédit, l'octroi de celui-ci devant être davantage lié au projet d'entreprise qu'aux garanties réelles, le crédit restant malgré tout un des principaux obstacles pour les petits entrepreneurs en particulier en période de crise comme celle que nous traversons — déboucheront sur des résultats concrets à court terme.

1.8. Selon les rapports de la Commission, l'impact des actions ainsi que les priorités définies varient d'un État à l'autre et doivent naturellement encore évoluer.

1.9. Par ailleurs, il est souvent plus difficile de recueillir et de rendre homogènes les informations relatives aux petites entreprises par rapport aux grandes entreprises (obligations légales en matière de publication des bilans, rôle et fonction internes, etc.). La Commission devrait favoriser la création et l'accès à l'information statistique sur les micro et petites entreprises, information qui fait encore défaut aujourd'hui en Europe⁽³⁾.

⁽¹⁾ La Charte des petites entreprises a été approuvée les 19 et 20.6.2000.

⁽²⁾ COM(2001) 122 final du 7.3.2001; COM(2002) 68 final du 6.2.2002; COM(2003) 21 final du 21.3.2003.

⁽³⁾ La Commission européenne (DG XXIII) a commandé en 2001 à l'Institut Guglielmo Tagliacarne de Rome une étude d'ordre méthodologique sur les entreprises d'artisanat dans l'Union européenne.

1.10. Pour atteindre les résultats espérés, il conviendra qu'une valeur juridique soit conférée à la Charte et que des financements soient prévus pour contribuer à la réalisation des objectifs exprimés, avec une attention particulière à la promotion de l'esprit d'entreprise. En outre, il pourrait être utile d'insérer dans la Convention européenne une référence au chapitre 16 de l'acquis communautaire (Protection des petites et moyennes entreprises).

1.11. Comme indiqué dans le Livre vert (1): «L'Europe se doit de stimuler davantage la dynamique de l'esprit d'entreprise. Il lui faut plus d'entreprises nouvelles et prospères ...», mais aussi des actions qui fortifient le tissu productif existant, caractérisé aujourd'hui encore par des taux élevés de mortalité, en particulier lors des premières années de vie de la petite entreprise qui, en Europe, et à la différence de ce qui se passe aux États-Unis, a des difficultés à croître.

1.12. En outre, dans le cadre de la politique prévue dans le processus d'élargissement, il faut développer un fort engagement en faveur des petites entreprises des pays candidats, lequel doit surtout viser la culture de gestion et la formation.

1.13. Afin de contribuer à combler un certain nombre de lacunes en matière d'information, compte tenu de la nécessité de commencer à développer des approches et des politiques axées davantage sur les besoins des petites et microentreprises, le Comité a dégagé les axes spécifiques d'intervention suivants:

- l'apport des entreprises de plus petite dimension à la croissance de l'économie de l'UE⁽²⁾;
- la prise en compte de différents thèmes présentant un intérêt particulier ou propre à un créneau déterminé tels que:
 - le travail indépendant;
 - le travail non déclaré;
 - l'accès au crédit et les investissements de capital-risque (sociétés de capital-risque ou cotation en bourse dans certains segments);
 - le marché des services aux entreprises;
 - les coûts administratifs pour les entreprises;
 - la normalisation;
 - les frais de constitution de nouvelles entreprises;
 - l'esprit d'entreprise chez les femmes;
 - l'innovation et la recherche;
- les problèmes liés à la représentation au niveau international;

(1) COM(2003) 27 final du 21.1.2003.

(2) À ce sujet, voir les actes des premier (1994) et deuxième (1996) séminaires sur les statistiques de l'artisanat en Europe, organisés à Rome par l'Institut Guglielmo Tagliacarne sous le patronage de la Commission européenne — DG Entreprises (anciennement DG XXIII).

- le rôle des petites et microentreprises dans le développement de la démocratie économique.

1.14. Dès lors, l'objectif sera de mettre en évidence l'apport des entreprises de plus petite dimension à la croissance de l'économie de l'UE (contribution à la naissance de nouvelles entreprises, à la formation du PIB, à l'emploi, etc.) tout en soulignant leur rôle dans le développement de la démocratie économique et en accordant une attention particulière à certains thèmes stratégiques qui pourraient s'avérer utiles, afin de dégager des axes spécifiques d'intervention qui, s'ils ne sont pas encore envisagés, pourraient être insérés dans des programmes européens de développement destinés à la croissance des petites entreprises.

2. Le profil statistique et économique

2.1. Selon la recommandation de la Commission concernant la définition des petites et moyennes entreprises⁽³⁾, l'appellation PME regroupe les entreprises comptant jusqu'à 250 salariés. Une distinction est faite entre les moyennes entreprises (50 à 249 salariés), les petites entreprises (10 à 49 salariés) et les microentreprises (1 à 9 salariés).

2.1.1. Ultérieurement, la Commission est revenue sur la définition des «micro, petites et moyennes entreprises» dans la recommandation 2003/361/CE du 6 mai 2003⁽⁴⁾: si les seuils numériques restent malheureusement inchangés, le montant du chiffre d'affaires annuel a lui été modifié.

2.2. Pour sa part, le CESE se rallie la définition de la Commission concernant les petites et les microentreprises, et en souligne le rôle économique et social dans les différents États membres. À cet égard il renvoie aux observations clairement formulées dans ses précédents avis adoptés notamment en 1992⁽⁵⁾, en 1997⁽⁶⁾ et en 2001⁽⁷⁾ sur les petites entreprises et les entreprises artisanales.

(3) JO L 107 du 30.4.1996.

(4) JO L 124 du 20.5.2003.

(5) CESE, avis sur les PME et les entreprises artisanales, JO C 332 du 16.12.1992.

Les principes définis dans le rapport Schleyer de 1992 sont les suivants:

- lien étroit entre la propriété et la gestion de l'entreprise;
- utilisation d'une main-d'œuvre abondante, pouvant aller de pair avec le recours aux techniques de production et d'administration les plus modernes;
- talents et savoir-faire du chef d'entreprise en lien avec son activité au sein de l'entreprise et dans le cadre de l'activité de production;
- caractère direct et prépondérant de la participation du chef d'entreprise à l'organisation du processus de production.

(6) CESE, Rapport «L'artisanat et les PME en Europe», JO C 158 du 26.5.1997.

(7) CESE, Rapport «L'artisanat et les PME en Europe», JO C 221 du 7.8.2001.

2.3. Actuellement, le tissu productif de l'Union européenne comprend, hors secteur agricole, environ 20 millions d'entreprises (2000). 93,2 % du nombre total d'entreprises emploient moins de 9 personnes; 5,8 % comptent entre 10 et 49 salariés; 0,8 % comptent entre 50 et 249 salariés, tandis que 0,2 % sont considérées comme de grandes entreprises.

Cela signifie que selon Eurostat, 98,8 % des entreprises européennes non agricoles entrent dans la catégorie des petites entreprises. Du point de vue sectoriel, le commerce (de gros et de détail) compte 5,56 millions d'entreprises, pour 2,21 millions dans le secteur industriel.

Tableau 1: Principaux indicateurs des PME et des grandes entreprises, Europe-19, 2000

UE 15 + Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse

		PME	Grandes	Total
Nombre d'entreprises	(1 000)	20 415	40	20 455
Emplois	(1 000)	80 790	40 960	121 750
Nombre d'employés par entreprise		4	1 020	6
Chiffre d'affaires par entreprise	Millions d'EUR	0,6	255,0	1,1
Part des exportations dans le chiffre d'affaires	%	13	21	17
Valeur ajoutée par personne occupée	€ 1 000	65	115	80
Part des coûts du travail dans la valeur ajoutée	%	63	49	56

Source: Estimations élaborées par EIM Business & Policy Research sur la base des données Eurostat SME Database ainsi que Économie européenne, supplément A, juin 1999 et OCDE, Perspectives économiques, n° 65, juin 1999.

2.4. Le phénomène de la petite et microentreprise s'est développé dans tous les États membres, mais de façon sensiblement diversifiée. L'État membre dont le pourcentage de microentreprises est le plus élevé est l'Italie (94,9 %), qui est suivie par la Suède (93,3 %) puis par le Portugal et l'Espagne (93 %). La proportion de microentreprises reste inférieure à

80 % au Danemark (79,7 %) et atteint 81,4 % en Allemagne. Ces deux pays comptent davantage de moyennes entreprises, tout comme l'Autriche et le Royaume-Uni (tableau 2). Il convient en outre de souligner qu'au sein même des États membres, il existe une pluralité de formes juridiques adoptées par les petites et microentreprises.

Tableau 2

	B(2)	DK (3)	D(4)	EL	E(5)	F(2)	IRL	I	L	NL(6)	A(2)	P(7)	FIN	S(8)	UK	NO(9)
Nombre d'entreprises																
Microentreprises	92,10	79,70	81,40	:	93,00	92,10	:	94,90	:	91,30	83,20	93,00	90,20	93,30	85,50	:
Petites entreprises	6,70	16,40	15,50	:	6,20	6,70	:	4,50	:	7,30	14,20	5,90	8,10	5,60	12,20	:
Moyennes entreprises	1,00	3,20	2,60	:	0,70	1,10	:	0,50	:	1,10	2,20	1,00	1,50	0,90	1,90	:
Grandes entreprises	0,20	0,70	0,50	:	0,10	0,20	:	0,10	:	0,30	0,40	0,10	0,20	0,20	0,40	:
Nombre d'employés																
Microentreprises	30,00	13,90	19,10	:	40,60	24,50	:	47,80	:	22,30	22,40	43,40	22,50	28,00	21,70	25,50
Petites entreprises	21,40	23,80	22,50	:	24,40	21,20	:	21,90	:	24,30	24,20	21,30	18,40	19,00	18,10	24,40
Moyennes entreprises	15,30	23,50	19,50	:	14,80	16,60	:	12,50	:	14,90	20,40	17,30	17,60	16,10	15,30	18,90
Grandes entreprises	33,30	38,80	39,00	:	20,30	37,70	:	17,80	:	38,50	33,00	18,00	41,50	36,90	44,90	31,10

	B(2)	DK (3)	D(4)	EL	E(5)	F(2)	IRL	I	L	NL(6)	A(2)	P(7)	FIN	S(8)	UK	NO(9)
Chiffre d'affaires																
Microentreprises	24,30	11,80	10,10	:	27,80	20,40	:	30,50	:	:	16,50	32,50	15,30	19,60	16,20	:
Petites entreprises	22,90	18,50	16,90	:	24,90	20,40	:	23,70	:	:	21,60	22,50	15,40	19,20	16,70	:
Moyennes entreprises	19,30	22,70	20,50	:	19,40	17,60	:	17,50	:	:	24,60	21,60	18,30	18,80	17,40	:
Grandes entreprises	33,40	47,00	52,50	:	27,90	41,60	:	28,30	:	:	37,20	23,40	51,00	42,50	49,80	:
Valeur ajoutée																
Microentreprises	19,00	13,10	8,50	:	30,00	19,50	:	32,50	:	:	16,70	30,60	17,50	20,10	20,90	:
Petites entreprises	20,90	20,70	16,40	:	23,90	19,10	:	23,40	:	:	21,70	20,00	15,60	17,70	20,00	:
Moyennes entreprises	18,70	22,70	20,60	:	18,60	16,90	:	16,60	:	:	21,90	20,70	16,20	17,80	18,30	:
Grandes entreprises	41,40	43,50	54,50	:	27,40	44,50	:	27,40	:	:	39,70	28,60	50,70	44,40	40,80	:

Tableau 2b: Nombre d'entreprises artisanales d'après les définitions nationales (en milliers) ⁽¹⁾

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002
Approche par métier										
Autriche	42	42	42	42	42	42	42	43	n.d.	—
Allemagne*	598	606	614	594	598	603	605	607	608	—
Islande	5	5	6	6	6	6	n.d.	n.d.	n.d.	—
Liechtenstein	1	n.d.	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—
Luxembourg	4	4	4	4	4	4	n.d.	n.d.	n.d.	—
Approche par secteur/taille										
France	854	857	831	811	821	828	823	819	n.d.	—
Italie	1 140	1 209	1 260	1 272	1 326	1 333	1 325	1 338	n.d.	1 429
Pays-Bas**	101	107	115	121	101	127	140	145	n.d.	—
Approche par savoir										
Espagne	14	15	15	15	15	15	15	15	n.d.	—
Autres approches										
Belgique	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—
Finlande	n.d.	164	n.d.	—						
Irlande	n.d.	n.d.	—							
Suède	n.d.	n.d.	—							
Royaume-Uni	n.d.	n.d.	17	n.d.	19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—

⁽¹⁾ Les tableaux suivants résultent des indications méthodologiques issues des séminaires organisés en 1994 et 1996 par l'Institut G. Tagliacarne en collaboration avec la Commission européenne et les associations sectorielles.
n.d. = non disponible.

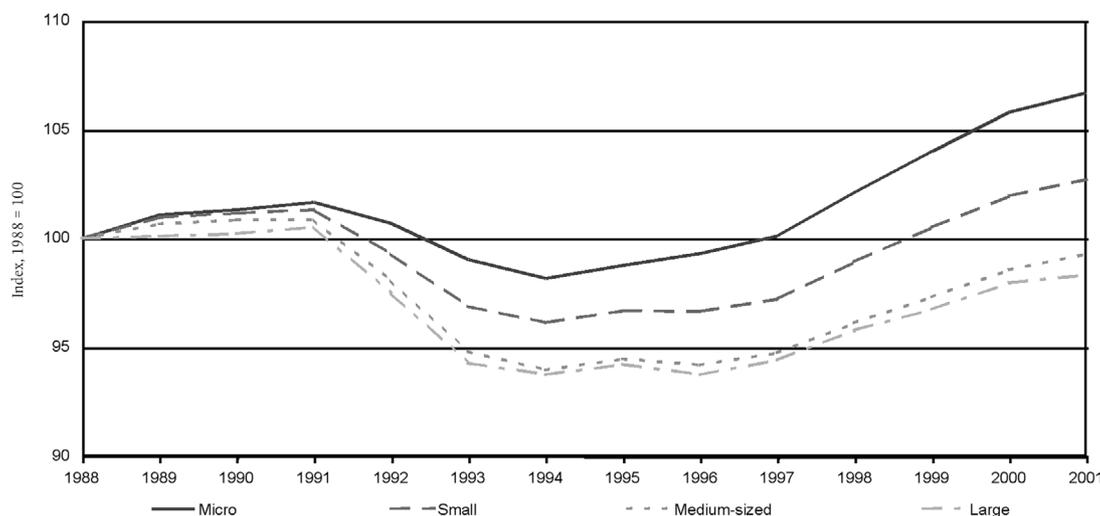
Source: Institut G. Tagliacarne, calculs à partir de données d'origine nationale.

2.5. Les petites et microentreprises constituent une trame diffuse au sein de l'économie européenne, et un véritable réservoir de main-d'œuvre. En effet, deux tiers des emplois ⁽¹⁾ sont liés aux PME et seul un tiers concerne les grandes entreprises. En ce qui concerne les PME, l'emploi est réparti de façon plus ou moins équitable entre les microentreprises (moins de 10 salariés) et les PME. En revanche, la distribution en classes selon des critères de taille et d'emploi varie d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, la participation des microentreprises à l'emploi est de 48 % en Italie et d'au moins 57 % en Grèce, alors qu'au Royaume-Uni, les grandes entreprises représentent plus de 45 % des emplois. Il apparaît clairement

que les performances en termes d'emploi dépendent largement de la structure des entreprises dans chaque pays.

2.6. En ce qui concerne la dynamique des entreprises, entre 1998 et 2001, le nombre d'emplois dans les grandes entreprises a baissé, contrairement aux PME. Cette croissance a débuté en 1997 et s'est manifestée essentiellement dans les petites et microentreprises (graphique 1). En 2001, la croissance de l'emploi a subi un ralentissement. On peut donc affirmer qu'à moyen terme, la majorité des emplois ont été créés dans le secteur des microentreprises, alors que l'emploi dans les grandes entreprises a régressé.

Graphique 1: Évolution de l'emploi dans les entreprises selon la taille, total Europe-19, 1988-2001



Source: Estimations élaborées par EIM Business & Policy Research sur la base des données Eurostat SME Database ainsi que l'Économie européenne, supplément A, juin 1999 et OCDE, Perspectives économiques, n° 69, juin 1999.

2.7. L'Italie, l'Espagne et le Portugal constituent un cas particulier, dans la mesure où le rôle des microentreprises y est plus important que dans l'ensemble de l'Europe, notamment en termes de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée, qui représente la richesse produite par les petites entreprises.

2.8. Afin d'analyser avec davantage de précision le pourcentage de la valeur ajoutée apportée par les entreprises en fonction de leur taille, une série de graphiques reprenant les chiffres relatifs aux États membres par ordre décroissant ainsi que la moyenne de l'UE sont présentés en annexe. À leur lecture, il apparaît clairement que les petites et microentreprises pèsent davantage dans les pays méditerranéens et qu'en revanche, les grandes entreprises jouent un rôle plus important à mesure que l'on se déplace vers le centre et le nord de

l'Europe, malgré quelques exceptions comme l'Autriche, le Danemark et le Royaume-Uni. ⁽²⁾.

⁽²⁾ Pour compléter les éléments statistiques rappelés dans ce document, il est intéressant de mentionner une récente étude Ipsos (mars 2003), réalisée pour le compte de la CGPME, sur «les Français et l'entreprise» d'où il ressort que:

- 55 % des Français ont une perception de l'entreprise majoritairement bonne et les PME de moins de 250 salariés sont plébiscitées à 73 %;
- La différence d'image liée à la taille des entreprises se retrouve aussi au niveau des dirigeants: les patrons de PME bénéficient du soutien de 88 % des sondés;
- Les Français perçoivent à 66 % que ce sont les PME qui créent des emplois;
- Ils sont, par ailleurs, 62 % à estimer que les PME favorisent l'épanouissement des salariés et donnent accès à un meilleur niveau de formation.

⁽¹⁾ Secteur privé non agricole.

2.9. Les données présentées soulignent la faible disponibilité de statistiques et d'analyses économiques sur la réalité des petites et des microentreprises. L'habitude prise au niveau communautaire d'étudier la PME dans son concept général, sans distinguer les spécificités des entreprises de très petite taille, pose trois problèmes:

- la situation et le rôle réel des PE/microentreprises des États membres, soit 92 % des entreprises européennes, sont ignorés et méconnus;
- il ne semble pas exister de données et analyses économiques fiables sur les PE/microentreprises des pays accédants;
- la situation des différents secteurs, catégories et formes d'activités composant les petites entreprises est inconnue au plan communautaire.

2.10. L'avis du CESE de novembre 2001 sur la Charte européenne des petites entreprises⁽¹⁾ soulignait que le milieu scientifique et universitaire européen ne s'était pas penché sur les petites entreprises et leurs différentes composantes; en réponse à la 6^e recommandation de la Charte européenne des petites entreprises, l'avis demandait à la Commission d'engager cinq actions destinées à pallier ces lacunes. Dans sa résolution de juin 2002 sur la communication de la Commission «Faire face aux engagements, accélérer le rythme»⁽²⁾, le Parlement déplore l'insuffisante connaissance des entreprises et de leurs besoins et «considère que l'Europe entrepreneuriale et les politiques européennes et nationales tiennent encore trop compte d'un concept d'entreprise amalgamant toutes les entreprises et qu'il convient, pour des politiques dynamiques et efficaces, de tenir compte des différences entre les grandes, moyennes, petites et microentreprises ainsi que leurs différents modèles ou approches économiques ou sociales».

2.11. Le Comité constate et regrette qu'à ce jour, malgré l'importance croissante des petites entreprises, aucune initiative n'a été réellement engagée par la Commission pour répondre à ces demandes du Parlement et du CESE. Le Comité estime inacceptable que de telles études n'aient pas été menées, alors que les organisations de petites entreprises en avaient déjà fait la demande depuis 1989 lors de la Conférence sur l'Artisanat européen d'Avignon, demandes renouvelées lors des conférences de 1994 à Berlin et 1998 à Milan. Il déplore l'arrêt des études engagées par la Direction générale Entreprises sur l'entreprise «à caractère artisanal».

2.12. Le Comité demande expressément à la Commission d'engager les travaux déjà demandés par le CESE:

- valoriser le patrimoine existant en termes d'information et de méthodologie sur les thèmes de l'artisanat et de la petite entreprise⁽³⁾;
- lancer des études statistiques et économiques sur l'ensemble des différentes composantes des petites et des microentreprises, notamment les entreprises libérales, commerciales, de production, de services, les entreprises en société et les entreprises individuelles ... en engageant Eurostat et l'Observatoire européen des PME dans le cadre d'une collaboration avec les organisations européennes concernées, particulièrement l'UEAPME, Eurocommerce et Eurochambres, la Ceplis et l'Académie d'Avignon;
- relancer les études sur l'entreprise à caractère artisanal;
- engager un programme d'analyses scientifiques et économiques sur des thèmes déterminés avec les organisations européennes représentatives;
- inclure dans chaque étude communautaire intéressant les petites entreprises, ou susceptibles d'avoir un impact sur elles, un volet spécifique aux petites entreprises, une attention particulière étant portée à l'impact du marché unique et des processus de libéralisation en cours (par exemple les privatisations dans le secteur de l'énergie).

3. Les problèmes liés à la naissance des petites et microentreprises

On abordera ici certains problèmes présentant un intérêt prioritaire pour la réussite et la croissance des petites et microentreprises européennes, éléments critiques pour celles-ci et qui appellent une réflexion et une intervention de la part de la Commission européenne.

3.1. Favoriser la naissance de nouvelles entreprises est une priorité d'importance considérable pour plusieurs raisons et pour différents objectifs d'ordre structurel, car elle permet:

- d'élargir la base productive et de réduire le chômage, en particulier parmi les jeunes;

⁽¹⁾ JO C 48 du 21.2.2002.

⁽²⁾ Rapport Vlasto.

⁽³⁾ Voir par exemple la méthodologie commandée par la DG Entreprises à l'Institut Tagliacarne de Rome pour la quantification des entreprises artisanales en Europe en partant des informations statistiques sur les entreprises déjà disponibles dans les États membres et en possession d'Eurostat.

- d'industrialiser les zones les moins développées;
- de redynamiser un secteur ou une région en termes de capital humain, de méthodes de production et d'organisation, d'innovation, etc.;
- d'étendre ou de diversifier la structure économique et productive d'un pays ou d'une région.

3.1.1. Les principaux problèmes qui se posent lors de la création d'une entreprise résident essentiellement dans les obstacles que celle-ci rencontre au moment de sa constitution. Parmi les facteurs pesant sur la décision de créer une entreprise figurent notamment:

- i. les aspects financiers et en matière de crédit;
- ii. les aspects fiscaux (fiscalité ne favorisant pas la création d'entreprises);
- iii. les aspects liés au marché du travail (coût de la main-d'œuvre, inadéquation des qualifications);
- iv. les aspects liés aux informations sur le marché (mauvaise connaissance du marché de référence).
- v. la concurrence déloyale (travail non déclaré);
- vi. une bureaucratie lente et coûteuse;
- vii. une normalisation excessivement coûteuse et souvent peu adaptée aux petites entreprises;
- viii. les difficultés d'accès à la profession;
- ix. les interventions qui favorisent l'insertion non onéreuse, pendant une durée limitée, des collaborateurs familiaux en cas de force majeure⁽¹⁾.

3.1.2. À ces aspects d'ordre structurel (l'environnement économique de référence par rapport auquel est prise la décision relative à la localisation d'une entreprise) peuvent

s'ajouter des considérations d'ordre conjoncturel (croissance et conditions du marché, opportunité de l'investissement, technologie maîtrisée, etc.) et personnel (évaluation du risque, capacité d'apprentissage, rapport entre rendement du travail salarié et rendement du travail indépendant, etc.).

3.1.3. Les actions visant à favoriser la création d'entreprises — surtout lorsqu'il s'agit de petites et microentreprises — devront tenir compte de ces problèmes.

3.2. Favoriser le travail indépendant et les petites entreprises

Certains pays européens présentent une caractéristique structurelle qui, malgré quelques différences entre les pays concernés, les différencie de celles d'autres pays occidentaux: en 2000, les travailleurs indépendants représentent au sein de l'UE une part significative de l'ensemble des travailleurs, à savoir 13,6 %. Ce pourcentage varie cependant considérablement d'un État membre à l'autre: la Grèce (31,3 %) dépasse l'Italie (23,6 %) alors que l'Allemagne (9,7 %), la France (10 %) et le Royaume-Uni (10,9 %) se trouvent loin derrière elle. L'Espagne et le Portugal restent quant à eux relativement proches de l'Italie avec respectivement 18 et 20,2 %.

3.2.1. La répartition sectorielle des travailleurs indépendants varie elle aussi d'un État membre à l'autre. Alors que dans de nombreux pays les travailleurs indépendants actifs dans le secteur du commerce et des services sont relativement peu nombreux, le secteur du commerce (23,6 % alors que la moyenne européenne est de 9,4 %) et celui de l'artisanat (21,6 % contre 18,6 % pour l'ensemble de l'UE) restent relativement importants en Italie.

3.2.2. Toutefois, ces chiffres ne reflètent pas les profondes mutations — notamment technologiques — que le secteur du travail indépendant a connues ces dernières années, essentiellement en raison de l'évolution informatique. En effet, les modes de vie et de production se sont radicalement transformés: alors qu'une masse impressionnante d'informations inonde notre quotidien, les entreprises ont la possibilité d'acquérir en ligne une partie des matières premières dont elles ont besoin pour fournir leurs propres produits et services et d'utiliser le net pour acquérir de nouveaux clients sur le marché.

⁽¹⁾ À ce propos, voir l'article 45 de la Loi de finances italienne de 2003.

Tableau 3: Répartition du travail indépendant par profession dans plusieurs pays européens — 2000

Profession	Dane-mark	Alle-magne	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Fin-lande	Royau-me-Uni	UE-15
% du nombre total de travailleurs par secteur									
Législateurs, chefs d'entreprise	43,4	47,4	78,5	40,3	42,5	36,7	42,7	15,5	39,4
Professions intellectuelles	9,7	17,8	12,8	13,3	25,9	11,7	6,5	13,8	15,5
Professions techniques intermédiaires	2,7	7,7	10,4	4,4	23,2	7,2	5,9	15,1	10,5
Employés	0,0	1,1	2,4	0,0	3,2	1,3	0,0	2,3	1,6
Commerce et services	2,2	5,3	7,6	2,1	36,1	4,3	7,2	2,6	9,8
Agriculteurs	58,6	40,2	65,7	53,6	64,7	5,5	64,7	53,3	58,3
Artisans	9,7	9,1	18,9	16,2	29,4	11,4	10,6	23,6	17,5
Conducteurs d'installations et de machines	1,7	3,1	15,0	2,4	11,3	5,2	5,7	9,8	7,3
Employés non qualifiés	0,9	1,3	2,6	0,0	15,1	2,4	1,7	8,2	4,8
Total	8,2	10,1	18,2	10,1	24,2	9,6	12,9	11,3	14,1
Répartition par secteur (% du nombre total de travailleurs indépendants)									
Législateurs, chefs d'entreprise	38,7	27,0	33,9	29,7	7,6	42,8	31,6	20,8	23,5
Professions intellectuelles	15,3	22,6	8,1	13,8	11,1	18,7	9,5	19,6	14,1
Professions techniques intermédiaires	6,8	15,6	5,5	7,5	15,8	12,1	7,2	11,7	11,1
Employés	0,0	1,4	1,3	0,0	1,8	1,5	0,0	3,3	1,5
Commerce et services	4,1	6,0	5,9	2,6	23,6	5,2	6,6	3,5	9,4
Agriculteurs	18,5	8,3	17,1	22,4	8,6	1,0	28,9	4,7	14,2
Artisans	13,1	15,7	17,5	21,4	21,6	10,3	10,5	24,2	18,6
Conducteurs d'installations et de machines	1,4	2,3	8,8	2,5	4,4	3,1	3,9	6,6	4,5
Employés non qualifiés	1,4	1,1	2,0	0,0	0,0	2,0	1,0	5,6	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Confartigianato — Institut Tagliacarne — Données Eurostat.

3.2.3. Simultanément, de nombreux emplois à haute teneur professionnelle, présentant un caractère éminemment individuel, ont vu le jour, alors que l'on constate une importance accrue des travailleurs atypiques et collaborateurs professionnels, avec un statut de nouveaux agents économiques. Il faut que ces sujets soient reconnus au niveau socio-économique et soient considérés comme des sujets actifs dans la réalité de la production et des services.

3.2.4. Récemment, une enquête a été réalisée en Italie sur un échantillon de plus de 500 personnes afin de fournir des

indicateurs quantitatifs sur le monde du travail individuel, en faisant la distinction entre salariés et indépendants⁽¹⁾. Les travailleurs individuels seraient au nombre de 12 millions, dont 7,4 d'indépendants et 4,9 de salariés, soit 50,6 % du nombre total.

⁽¹⁾ Censis, «Les Italiens au travail: une entreprise individuelle» in «I Quaderni di Impresa Artigiana», n° 51, mai 2002.

3.2.5. Il s'agit d'un secteur extrêmement structuré et hétérogène, qui regroupe des profils personnels très variés. À titre d'exemple, une distinction est faite entre les chefs d'entreprise et différentes catégories de travailleurs indépendants (professions non réglementées, professions réglementées, travailleurs par-subordonnés, travailleurs soumis à la TVA). Le caractère hétérogène du secteur est d'autant plus flagrant si l'on observe la catégorie des travailleurs indépendants individuels: outre les dirigeants, elle comprend les collaborateurs (appellation qui cache souvent des formes de travail précaire ou du moins temporaire, surtout dans les régions méridionales du pays), les travailleurs intérimaires, les travailleurs pour le compte d'un tiers, etc.

3.2.5.1. À l'intérieur de ce segment, la microentreprise doit se confondre de plus en plus avec la personne elle-même, qui a tendance à se considérer comme chef d'entreprise, ce statut «auto-proclamé» l'incitant à avoir une vision dynamique de sa propre vie, à se remettre constamment en question et à définir un projet de vie à moyen-long terme. Parfois, cependant, ce rôle accepté uniquement pour des motifs économiques, provoque des tensions chez l'individu, qui renoncerait volontiers à ce type d'activités en faveur d'un travail salarié.

3.2.6. Au-delà de ce caractère éminemment hétérogène du secteur du travail individuel, il ressort de l'enquête une série de valeurs communes telles que l'autonomie, la mobilité, la responsabilité, les compétences, les relations. Cette constatation est certainement valable pour l'ensemble du travail individuel au niveau européen et peut constituer une référence pour les débats à venir.

3.2.7. L'autonomie apparaît comme la principale qualité du travailleur individuel: 69,5 % des personnes interrogées déclarent en effet que l'autonomie constitue la caractéristique principale de leur travail et qu'il s'agit d'une décision définitive, tandis que 75,3 % considèrent cette décision comme stable. Par ailleurs, 66 % des personnes interrogées se déclarent «fidèles» à eux-mêmes tandis que 34 % à peine se disent fidèles à l'organisation dans le cadre de laquelle ils opèrent⁽¹⁾. Seuls 24,7 % de cet échantillon considèrent l'autonomie comme un choix précaire.

3.2.8. La mobilité culturelle et professionnelle constitue également une valeur importante: 76,4 % des travailleurs individuels estiment que la possibilité d'élargir leurs compétences prime sur leur maintien et leur mise à jour, alors qu'environ la moitié d'entre eux (48,1 %) accorde plus de valeur à la possibilité de changer d'emploi qu'à la possibilité de jouir d'un travail relativement sûr et stable.

3.2.9. La responsabilité du travailleur individuel se manifeste au moins de deux façons différentes:

- le travailleur renonce à jouir dans l'immédiat de tous les avantages économiques liés au travail et préfère les investir afin de bénéficier plus tard d'un régime d'assurance vieillesse (72,8 %);
- il estime que le travail, bien qu'il soit important, ne doit pas empiéter sur sa vie privée.

3.2.10. L'importance accordée aux compétences transparaît de l'analyse des comportements des travailleurs individuels, qui seraient prêts à les modifier afin d'améliorer leurs conditions de travail, dans la mesure où la formation professionnelle est un élément de survie et de développement. Il faut revoir les instruments qu'il convient de mettre à la disposition des petits entrepreneurs et des collaborateurs professionnels en vue de leur permettre de se former en fonction de leurs exigences professionnelles propres. 38,2 % des personnes interrogées déclarent en effet qu'elles se remettraient volontiers aux études; 22,1 % sont prêtes à changer leur statut (devenir salariées ou indépendantes selon les cas), 19,9 % accepteraient de changer de ville alors que 18,5 % seraient disposées à consacrer davantage de temps à leur emploi.

3.2.11. Enfin, les besoins en termes de relations semblent revêtir une grande importance: 72,1 % des travailleurs individuels accordent davantage d'importance à la possibilité d'échanger des idées avec d'autres qu'à celle de pouvoir résoudre seuls leurs problèmes.

3.2.12. En résumé, les résultats de l'enquête témoignent, d'une part, des profondes mutations qui ont affecté la société italienne et, dans une certaine mesure, européenne ces dernières années, et, d'autre part, de l'évolution dans la façon d'aborder le parcours professionnel en dehors du schéma classique du travail salarié. Par ailleurs, il est probable que la multiplication des travailleurs individuels aura un impact considérable sur le système économique et social. En particulier, une part importante de ces travailleurs — dont le rendement est élevé et nécessite une faible assistance — se tournera toujours davantage vers des services privés en ce qui concerne l'assistance, la sécurité sociale et la formation. Cela ne supprime en rien la nécessité de maintenir un niveau élevé de qualité dans les services publics.

3.2.13. L'offre en matière d'emplois et un solide réseau de sécurité sociale sont déterminants pour le bien-être et le fonctionnement de la société européenne.

⁽¹⁾ Les données reproduites ici proviennent de différentes sources, dont Confartigianato et l'Institut Guglielmo Tagliacarne.

3.3. Favoriser la régularisation de l'économie souterraine

3.3.1. Le thème du travail non déclaré, longtemps négligé, a fait l'objet ces dernières années de plusieurs études plus ou moins approfondies, non seulement en raison de la prise de conscience de l'impact de telles activités sur l'économie (et par conséquent de son caractère malsain) que parce qu'il apparaît clairement qu'il s'agit d'un phénomène qui touche les économies avancées de façon persistante voire croissante. Le lecteur se référera par exemple aux études du Prof. Friedrich Schneider de l'Université de Linz sur «L'économie souterraine en 2003 en Allemagne, en Autriche et en Suisse: nouveaux développements du phénomène» pour une comparaison avantageuse avec les pays de l'OCDE.

3.3.2. Selon un récent rapport ⁽¹⁾ de l'Académie d'Avignon, «l'économie parallèle a un impact considérable sur les petites entreprises et les entreprises artisanales de l'Union européenne».

3.3.3. Ce sujet a suscité un intérêt croissant parmi les milieux politiques, législatifs et culturels européens, au point que la Commission européenne a invité une fois encore les États membres à accorder une attention particulière au problème du travail non déclaré dans leurs plans d'action nationaux pour l'emploi dès 1999.

3.3.4. Le plus inquiétant dans ce phénomène, outre son ampleur, c'est son caractère structurel et le fait que le travail non déclaré se profile dangereusement comme une composante «naturelle» de l'activité économique.

3.3.4.1. Ces constatations démontrent combien il importe d'élaborer une politique qui, plutôt que de tenter de mettre fin au travail non déclaré en raison de son caractère illégal, s'efforcera de régulariser ces activités et de les réintégrer dans le circuit «officiel».

3.3.5. L'expansion du phénomène est également source de préoccupation. En effet, l'économie parallèle continue à prendre de l'ampleur partout en Europe, et se développe selon une logique parfois différente des principes économiques «officiels», probablement parce qu'elle constitue un phénomène social et qu'elle est à ce titre liée à des considérations d'ordre plus personnel: la décision d'exercer une activité en marge du système «officiel» est souvent motivée par un événement particulier (l'augmentation de la pression fiscale ou la multiplication des obstacles de nature administrative, le cas italien étant emblématique à cet égard) et évolue par conséquent en fonction de facteurs exogènes.

3.3.6. Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène et son profond enracinement. À cet égard, la Commission européenne a rédigé un document consacré au travail non déclaré

(1998) dans lequel elle souligne que «le principal attrait de l'économie informelle pour les employeurs, les salariés et les travailleurs indépendants est de nature économique. Ce type d'activités permet d'augmenter ses revenus tout en échappant à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales. La motivation des employeurs est la réduction des coûts». En particulier, parmi les principaux facteurs contribuant au développement des activités illégales en Europe figurent les suivants:

- tout d'abord, le non-respect par certains chefs d'entreprise des règles fiscales et tributaires, comportement qui porte un préjudice économique aux chefs d'entreprise honnêtes;
- l'importance des charges fiscales et sociales: le niveau élevé des charges fiscales et sociales incite les entreprises (et, partant, les travailleurs) à entrer dans l'économie souterraine. La diminution du coïnc fiscal et social (différence entre le coût du travail et le revenu net des impôts et des contributions sociales) entraîne en effet une augmentation du revenu disponible pour un coût du travail donné ou une diminution de celui-ci pour un revenu disponible donné;
- les charges réglementaires et administratives: des frais généraux excessifs ou des démarches administratives trop onéreuses (par exemple pour la déclaration d'une relation de travail, pour l'octroi de licences, pour surmonter certains obstacles au commerce ou simplement pour l'enregistrement en tant que prestataire de services) peuvent notamment dissuader les parties concernées de déclarer un travail; une réglementation excessive pèse considérablement sur le marché du travail: l'introduction de certaines normes telles que la réduction du temps de travail, la préretraite ou le travail à temps partiel a favorisé le développement de l'économie souterraine;
- l'efficacité des administrations publiques: le degré d'efficacité des administrations publiques a un impact direct sur l'ampleur du phénomène: plus une administration s'avère efficace, plus le risque d'être découvert et, par conséquent, de devoir payer les amendes prévues est grand; la corruption dans le secteur public a fait l'objet d'une étude particulière en raison de son expansion à des degrés divers dans les différents pays; certaines études menées dans les pays particulièrement touchés par la corruption (Schneider, Enste, 2000) ont démontré qu'il existe un lien très étroit entre le degré de corruption et l'amplitude de l'économie souterraine;
- l'inadaptation de la législation du marché du travail: le fait que certaines nouvelles formes de travail (horaires de travail atypique ou travail intérimaire, par exemple) ne soient pas entièrement reconnues par les législations actuelles contribue à forcer certaines personnes à exercer un travail non déclaré et entraîne par conséquent une expansion du phénomène.

(1) Académie d'Avignon, «Le travail non déclaré: constatations et arguments en faveur d'une nouvelle politique au niveau européen», Bruxelles, 2002.

3.3.7. Il ne fait aucun doute que le débat sur l'économie souterraine revêt une importance politique, économique et sociale non négligeable, outre son impact au niveau de la politique économique. L'existence d'une économie parallèle dynamique a en effet des répercussions considérables sur:

- l'évaluation des variables macroéconomiques;
- la réalisation des objectifs de politique économique;
- la modification des conditions de la concurrence au niveau des coûts (frais administratifs, charges fiscales et sociales, coût du travail).

3.3.8. Dès lors, le taux de chômage se trouve sous-estimé, du moins dans la mesure où certaines personnes sont considérées comme actives mais, puisqu'elles ne déclarent pas leur activité, ne figurent pas au nombre des travailleurs. L'importance de ce phénomène dépend bien entendu de l'ampleur de l'économie souterraine. Étant donné que la politique économique des différents pays se fonde essentiellement sur ce type d'indicateurs macroéconomiques, les lignes directrices peuvent être modulées diversement et s'avérer plus néfastes qu'utiles.

3.3.9. Par ailleurs, le travail non déclaré entraîne une réduction du financement et de la fourniture des services publics et des prestations sociales. La diminution des recettes se traduit en effet par une baisse du niveau des services que les États membres peuvent fournir, créant un cercle vicieux: d'une part, la baisse des recettes fiscales qui découle de l'expansion de l'économie souterraine contribue au renforcement du déficit public et, d'autre part, l'État augmente les impôts pour continuer d'assurer les services en question et favorise ainsi le travail non déclaré ⁽¹⁾.

3.4. Améliorer l'accès au crédit pour les petites entreprises

3.4.1. L'accès au crédit est une condition sine qua non de la croissance d'une entreprise et pratiquement une condition préalable du développement des entreprises de petite taille, pour lesquelles l'accès au crédit est souvent rendu difficile par une surestimation du risque. Le taux élevé de rotation des entreprises qui apparaissent et disparaissent du marché ne doit pas conduire à des évaluations généralisatrices; au contraire, elle doit faire ressortir la nécessité d'une analyse plus approfondie des qualités entrepreneuriales et des perspectives de marché propres à chaque entreprise.

3.4.2. Par conséquent, la possibilité pour une entreprise de disposer de moyens financiers suffisants pour mettre en œuvre le programme de développement qu'elle a conçu ⁽²⁾ et un système d'intermédiation financière efficace constituent une condition préalable de la croissance des petites entreprises.

(1) Sur l'économie souterraine, voir Commission européenne (2001) «Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combating undeclared labour».

(2) Les besoins financiers naissent de certains événements, comme l'augmentation des activités (financement du capital circulant ou des investissements fixes) ou de la diminution des passifs.

3.4.3. Dans ce sens, il est essentiel que les processus de fusion/intégration qui touchent le secteur bancaire européen et entraînent une métamorphose du système de crédit communautaire s'accompagnent de la création de structures spécifiques de soutien aux petites entreprises. Il y a également lieu de souligner à cet égard l'importance du rôle de banques régionales qui, même si elles sont rattachées à de grands groupes, sont capables de développer une relation de confiance avec leur clientèle.

3.4.4. Seuls le contact direct avec l'entreprise et la connaissance des problèmes spécifiques des entreprises de la région en matière de crédit permettent en effet de maximiser l'impact positif de l'effet de levier sur le capital, de façon à éviter un renforcement de la structure des sources de financement et, partant, l'augmentation du risque, essentiellement en raison des accords de Bâle II et de la suite qui y sera réservée.

3.4.5. Afin d'atteindre cet objectif, l'entreprise devra déterminer un point d'équilibre financier et utiliser judicieusement les différents instruments à sa disposition.

3.4.6. À cet égard, l'autofinancement joue un rôle primordial. Celui-ci est généralement possible dans des entreprises générant des revenus, et plus particulièrement un fond de roulement, ou grâce aux choix relatifs à la répartition des dividendes, aux politiques financières et au cadre fiscal.

3.4.7. Toutefois, la petite entreprise n'a pas toujours la possibilité de procéder de façon «optimale» à la réalisation de son propre plan d'investissement grâce à l'autofinancement, ou grâce au financement interne. Il s'agit d'un cas relativement fréquent, qui nécessite la révision des plans de développement de l'entreprise ou l'élaboration d'un plan visant à dégager des ressources financières supplémentaires ou substitutives.

3.4.8. À ce niveau, il existe essentiellement deux moyens de soutenir l'entreprise: soit faciliter le choix du type de capitaux nécessaires pour mener à bien le plan d'investissement grâce à une action d'information/de consultation, soit identifier les instruments et les canaux financiers auxquels l'entreprise peut recourir.

3.4.9. Concernant la première possibilité, deux options se présentent: trouver les ressources nécessaires, soit sur le marché du capital-risque, soit sur le marché de la dette, en variant les échéances. En ce qui concerne la deuxième possibilité, il sera nécessaire d'identifier l'instrument le mieux adapté et sélectionner les canaux les plus efficaces.

3.4.10. Le type d'instrument sélectionné devra tenir compte des caractéristiques de l'investissement programmé: par exemple, un investissement à court terme devra être financé par opérations à court terme et, par conséquent, grâce à une dette productive d'intérêt à court terme⁽¹⁾; en revanche, un investissement fixe devra être financé grâce à une opération à moyen/long terme⁽²⁾ ou en recourant au capital risque (par exemple la participation spéculative), bien que cette solution soit souvent envisagée avec méfiance par les petites entreprises.

3.4.11. Afin de combler le fossé qui sépare les institutions de crédit et les petites entreprises, il convient avant tout de veiller à:

- élever le niveau qualitatif des services fournis par les institutions de crédit: à cet égard, il est utile de noter que dans un environnement en constante évolution, le système bancaire doit nécessairement orienter l'offre de services financiers/de consultation en fonction des spécificités de sa clientèle en adoptant une politique visant la satisfaction du consommateur;
- renforcer la participation, sur le plan des services de consultance, des institutions de crédit à la vie de l'entreprise: en réalité, c'est une participation accrue à la vie de l'entreprise, tant en termes de participation financière qu'en termes de consultation, qui est demandée aux banques, afin de favoriser la croissance de l'entreprise concernée et de contribuer à la transparence et à la publication des bilans; ce sont essentiellement les petites entreprises qui nécessitent cette aide aussi bien pour procéder à leur transformation en sociétés de capital que pour se préparer à l'utilisation du capital-risque et, pour les entreprises plus structurées, à leur entrée dans des segments «dédiés» de la bourse (en Italie, le marché dédié aux PME se dénomme STAR);
- faciliter l'accès au crédit des microentreprises en réduisant le poids des garanties patrimoniales exigées pour l'octroi des crédits: le système de crédit devrait, d'une part, revoir les conditions de garantie, qui semblent dans une certaine mesure excessives par rapport au risque réel d'insolvabilité des clients, et, d'autre part, sélectionner plus judicieusement les instruments servant à répondre aux besoins en matière de financement. Parmi ceux-ci, mentionnons comme «meilleure pratique» le modèle des «consortiums de garantie» en Italie, qui par l'octroi de garanties ont permis en 2001 des financements aux entreprises artisanales pour plus de 5 milliards d'euros; c'est un

modèle potentiel de coopération intracommunautaire qui permettrait d'amener à des niveaux plus élevés les systèmes moins avancés, en particulier ceux des nouveaux adhérents. Le Prêt à la création d'entreprise (PCE), créé à l'automne 2001, est son pendant français, mais il est toujours peu connu et peu utilisé. Bien que subordonné à l'obtention d'un crédit bancaire, ce type de dispositif doit être encouragé et développé;

- aligner davantage le coût de l'argent sur les conditions appliquées aux grandes entreprises européennes;
- favoriser l'ingénierie financière entre aides d'État (européennes) et système bancaire pour favoriser la croissance de l'emploi.

3.5. Réduire les coûts de la bureaucratie

3.5.1. Depuis plusieurs années, on constate que les responsables politiques et les chefs d'entreprise accordent une attention croissante aux effets de la réglementation et des coûts relatifs aux démarches administratives.

3.5.2. De nombreux États membres ont proposé des politiques permettant de réduire les coûts, qui atteignent parfois des niveaux extrêmement élevés, surtout pour les petites entreprises. La simplification de la bureaucratie et la réduction des coûts administratifs sont deux pierres angulaires d'une stratégie ayant pour objectif de favoriser l'émergence de nouvelles entreprises et surtout de faciliter le développement du tissu productif existant.

3.5.3. Parmi les principales conditions d'une action permettant d'alléger la bureaucratie afin de simplifier et de rationaliser les procédures bureaucratiques nécessaires pour la création et la gestion de l'activité des micro et petites entreprises, mentionnons:

- la suppression des documents inutiles et redondants;
- l'accélération des démarches administratives grâce à un système d'autocertification, à des conférences de services, à la signature électronique;
- l'amélioration du rapport avec l'administration à travers des actions visant la transparence administrative, l'identification du personnel responsable des différentes procédures, la formation du personnel, etc.

3.5.4. Un des problèmes qui se posent aux administrations publiques concerne le contrôle permanent des coûts administratifs que doivent supporter les entreprises. Certains pays comme les Pays-Bas, le Danemark, le Royaume-Uni et l'Italie, ont considérablement progressé dans ce sens. En particulier, l'Italie a mis en place un contrôle bisannuel. Contrairement à la première étude menée dès 1996, l'Istat et l'Unioncamere ont structuré leur enquête, qui porte sur environ 14 000 entreprises italiennes, de façon à pouvoir comparer les données avec celles d'autres pays européens.

(1) Parmi les principaux produits bancaires susceptibles de satisfaire ces exigences figurent les produits bancaires (ouverture de crédit, escompte des effets, avance sur effet, prêt d'appoint, financement à durée indéterminée, etc.) les produits parabancaires tels que l'affacturage, les émissions telles que les billets de trésorerie et les lettres de change.

(2) Contrats bancaires (emprunts par exemple), contrats parabancaires (leasing), émissions de titres (obligations).

3.5.5. En outre, il est souhaitable de prendre note, dans ce domaine, des considérations formulées et des expériences positives réalisées par les organisations sectorielles (voir les expériences de guichet unique pour les entreprises) et déjà signalées dans le premier rapport sur la mise en œuvre de la Charte européenne des petites entreprises. À cela s'ajoute le fait que ces mêmes organisations peuvent assister l'administration publique dans le cadre d'une procédure d'agrément, comme cela existe déjà par exemple en Italie pour les Centres d'assistance fiscale et les organismes d'assistance sociale mis sur pied par les syndicats.

3.6. *Améliorer la qualité et l'accès aux services réels*

3.6.1. La présence de services réels⁽¹⁾ satisfaisants d'un point de vue qualitatif, surtout pour les petites et microentreprises, joue un rôle stratégique dans le développement de certaines fonctions qui ne pourraient être exercées autrement au sein de l'unité de production et qui par conséquent en conditionnent l'activité et la capacité innovante. Il suffit de penser à certains aspects de la conception du produit, à sa promotion et à sa commercialisation, aux services de conseil en matière de finances et d'études de marché, en d'autres termes, à toutes les fonctions autres que la stricte production qui, dans la petite entreprise, dépend en général directement du chef d'entreprise ou de l'artisan selon le cas.

3.6.2. Les principaux problèmes liés aux services réels offerts aux petites entreprises en matière d'assistance pour les activités autres que la stricte production et en matière d'autonomie pour la gestion de certaines fonctions directement liées à l'entreprise sont les suivants:

1. création de services correspondant aux besoins des petites et microentreprises;
2. mise en place d'un système cohérent de services destinés aux petites et microentreprises;
3. fourniture de services de qualité;
4. formation des gestionnaires d'entreprise et des travailleurs salariés;
5. identification des instruments nécessaires pour l'évaluation des services offerts.

3.7. *Les femmes dans l'entreprise*

3.7.1. Le rôle des femmes dans la société européenne contemporaine ne cesse d'évoluer tant du point de vue des relations sociales que du point de vue économique. La présence des femmes sur le marché du travail est en croissance

constante notamment en raison des mutations culturelles, technologiques et législatives qui ont affecté l'Europe au niveau économique et social. Dans ce contexte en pleine évolution, le rôle de la femme dans la constitution et la gestion des entreprises, surtout lorsqu'il s'agit de petites entreprises, mérite une attention particulière.

3.7.2. Aussi serait-il utile d'envisager des actions favorisant le développement de l'esprit d'entreprise parmi les femmes et s'articulant autour de plusieurs axes d'intervention, à savoir:

- l'approfondissement de la connaissance du rôle des femmes dans l'économie (en recueillant des statistiques fiables);
- la création de structures sociales qui permettent de concilier travail et vie familiale;
- la mise en œuvre et le renforcement des politiques et des programmes dans le domaine législatif, financier et social;
- la formation, qui devrait non seulement accroître les compétences en termes de gestion d'entreprise, mais aussi valoriser les personnes qui la suivent et renforcer leur confiance en leur habilité à diriger une entreprise;

les femmes jouent souvent un rôle important dans les entreprises familiales. Il conviendrait que ce travail soit reconnu officiellement sous forme d'indemnité, ainsi que de droits aux assurances et de droits à la retraite.

3.8. *Succession et reprise d'entreprise par les salariés*

3.8.1. Le Comité soutient toute initiative visant à faciliter la transmission d'entreprise suite à une succession ou la reprise d'une entreprise par ses salariés.

3.9. *Entreprises sociales*

3.9.1. Les entreprises sociales d'insertion par l'économie sont des entités économiques autonomes dont l'objectif principal est l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ou socialement marginalisées. Ce sont très souvent de petites ou microentreprises dont l'action permet un renforcement mutuel entre la croissance économique et la cohésion sociale. Il convient de soutenir toute initiative qui permettrait au niveau européen une reconnaissance du rôle particulier qu'elles jouent en ce domaine.

4. **Mise en œuvre de la Charte européenne des petites entreprises**

4.1. La Commission a adressé au Parlement et au Conseil en janvier 2003 son troisième rapport annuel sur la mise en œuvre de la Charte. Le Comité constate avec satisfaction que la Commission a tenu partiellement compte de ses demandes concernant l'importance et la présentation du rapport.

(1) À ce propos, voir: Commission européenne, DG Entreprise, Services de soutien aux microentreprises, petites entreprises et entreprises individuelles, Vienne 2002.

4.1.1. Le Comité relève de nombreux points positifs, tout particulièrement:

- l'adoption de la Charte européenne par les pays accédants à Maribor; le Comité a par ailleurs été informé que la région Sardaigne avait adopté la Charte et que des démarches identiques étaient menées par d'autres régions, notamment dans les pays accédants;
- la présentation d'exemples d'actions menées dans les États membres en réalisation des dix recommandations de la Charte. Cependant ces bonnes pratiques ne sont pas, dans l'état de leur présentation, d'une grande utilité: le CESE recommande à la Commission de rédiger un guide des bonnes pratiques, reprenant et expliquant ces actions en détail, en vue de permettre aux États membres et aux organisations d'entreprises de s'en inspirer,
- la manifestation constamment exprimée par la Commission de l'importance du principe «penser petit d'abord».

4.1.2. Le Comité constate cependant de nombreuses lacunes et que la Charte reste encore une déclaration politique sans réel suivi opérationnel au niveau communautaire. L'avis du Comité de novembre 2001 reste toujours d'une brûlante actualité et ses critiques, remarques et propositions sont toujours bien fondées. Le CESE attire l'attention des institutions communautaires sur quatre lacunes essentielles:

- les actions communautaires présentées dans le rapport se réfèrent toujours aux PME en général, sans examiner leur réel impact sur les petites entreprises,
- le rapport n'établit pas de recommandations aux États membres, alors que la Charte s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne et qu'une politique nationale et européenne efficace envers les petites entreprises est une des conditions essentielles de la réussite de Lisbonne,
- l'impact des grandes politiques communautaires, en particulier la Convention et la cohésion économique et sociale, sur les petites entreprises n'est toujours pas traité,
- la consultation des organisations représentatives des petites entreprises est encore trop limitée. Le Comité déplore toujours la trop faible association des petites entreprises par le biais de leurs organisations représentatives aux travaux communautaires; il considère que les formes actuellement privilégiées de consultation par le Groupe politique entreprises et la consultation en ligne ont une efficacité limitée: seules les organisations européennes et nationales représentatives connaissent les réels besoins des entreprises et sont en mesure de conseiller efficacement les services de la Commission européenne.

4.1.3. Concernant la mise en œuvre de la Charte, le CESE invite la Commission à ne pas sous-estimer son rôle. Il lui revient notamment, à l'exemple du 6^e programme Recherche et développement, de veiller à inclure les priorités de la Charte et les petites entreprises dans l'ensemble des programmes et actions communautaires; il lui revient de même de mesurer l'impact de toutes ses décisions et mesures législatives sur les petites entreprises, pas seulement sur les PME en général. Il s'agit là de mesures essentielles à l'application desquelles le Comité sera extrêmement attentif.

4.1.4. La position de la Commission relative au Plan pluriannuel d'action pour les petites entreprises est décevante et témoigne d'une méconnaissance des besoins des petites entreprises. D'une part, il est connu que l'actuel programme pluriannuel pour les entreprises ne répond que très partiellement et insuffisamment aux besoins des petites entreprises; il ne suffit pas d'indiquer dans les programmations annuelles que telle action s'inscrit dans une des orientations de la Charte pour qu'elle s'adresse réellement aux petites entreprises. D'autre part, ce Plan pluriannuel, dont le Parlement a demandé à la Commission de lui soumettre un projet, a pour objet de regrouper et coordonner l'ensemble des actions communautaires intéressant les petites entreprises pour faciliter leur participation et non de créer un nouveau programme particulier.

Le CESE renouvelle sa demande à la Commission et l'invite expressément à donner suite à la propre demande du Parlement.

4.1.5. Dans ce contexte, le Comité demande que les suites données au Livre vert sur l'esprit d'entreprise, notamment le Plan d'action demandé par le Conseil compétitivité et le Sommet de printemps, intègrent les petites entreprises et répondent clairement aux recommandations de la Charte. Il invite par ailleurs la Commission à veiller à ce que le futur programme pluriannuel pour les entreprises, dont les négociations vont prochainement débiter, intègre bien les recommandations de la Charte et les demandes des organisations représentatives des petites entreprises.

4.2. *La reconnaissance juridique et politique de la Charte*

4.2.1. Le Comité et le Parlement ont demandé à la Commission de proposer à l'adoption du Conseil des mesures destinées à donner une valeur juridique à la Charte. Les arguments en faveur de cette demande ont été maintes fois exprimés. Le CESE exprime sa grande insatisfaction et sa lassitude face à ce qu'il considère comme des atermoiements injustifiés de la Commission. Il se réjouit des décisions du Conseil compétitivité du 3 mars 2003 et du Sommet de printemps du même mois visant à renforcer l'action des États membres pour la mise en œuvre de la Charte. Le concept même de la Charte relevant du processus de Lisbonne, dont elle est un des piliers et dont la mise en œuvre efficace à tous les niveaux est une condition essentielle à sa réussite, le Comité demande:

- à la Convention: d'inscrire expressément au chapitre de la constitution sur l'Industrie la mise en œuvre des recommandations de la Charte européenne des petites entreprises,
- au Conseil, de compléter les décisions du Conseil compétitivité du 3 mars par une décision en trois points demandant à la Commission:
 - de faire référence à la Charte et de mentionner les petites et microentreprises dans tous les programmes communautaires, et d'adopter des mesures spécifiques en leur faveur dans ces programmes,
 - de procéder, préalablement à l'adoption de toute décision communautaire, à une analyse de son impact spécifiquement sur les petites et les microentreprises,
 - d'associer les organisations européennes représentatives des petites entreprises à la préparation des décisions communautaires qui les concernent.

4.3. État de la mise en œuvre des propositions du CESE et du Parlement

4.3.1. Le CESE, dans le cadre de ses avis⁽¹⁾, et le Parlement⁽²⁾ ont établi des listes d'actions à engager au niveau communautaire dans le cadre des 10 orientations de la Charte. Par ailleurs, les représentants des organisations de petites entreprises ont émis des propositions très concrètes lors de séminaires organisés par la Commission, et une liste de 55 actions a été proposée en juillet 2002 par l'UEAPME sur proposition des deux organisations françaises de l'Artisanat. Le Comité regrette qu'il n'en soit pas fait état dans le rapport sur la mise en œuvre de la Charte. Il considère avec satisfaction que, selon des informations fournies par les organisations d'entreprises, plusieurs des actions demandées ont été engagées avec un succès remarquable, particulièrement en matière de normalisation, de services de soutien et d'accompagnement des entreprises, d'accès aux financements avec la garantie PME, d'environnement ...

4.3.1.1. Le Comité invite les directions générales concernées de la Commission à redoubler d'efforts et à se rapprocher des organisations représentatives des petites entreprises pour améliorer la réalisation des actions demandées.

4.3.2. Dans le cadre du budget 2003 de l'UE, le Parlement européen a adopté le 19 décembre 2002, à l'initiative de députés de sa commission des budgets, cinq amendements demandant que la priorité de plusieurs lignes budgétaires soit accordée en 2003 à la mise en œuvre de la Charte et à des actions spécifiquement destinées aux petites et aux microentreprises et aux entreprises artisanales.

4.3.2.1. Le CESE exprime au Parlement ses félicitations pour cette décision dont la portée politique est de grande importance. Des projets d'actions pratiques destinées à leur mise en œuvre ont été transmis par les organisations françaises de l'Artisanat et par l'UEAPME à la Commission. Ces actions sont présentées en annexe avec leur référence aux 10 recommandations de la Charte. Le Comité approuve les projets qui répondent directement aux lignes d'actions qu'il a lui-même adoptées dans son avis de novembre 2001 sur la mise en œuvre de la Charte et les reprend à son compte. Il demande à la Commission de les intégrer dans leur totalité dans le programme de travail 2003 et invite le Parlement à user de tous les moyens à sa disposition pour assurer leur exécution.

4.3.3. Concernant les priorités d'actions pour 2004, le Comité invite le Parlement à renforcer dans l'APB 2004 les mesures destinées à la mise en œuvre des priorités de la Charte. Il renouvelle son invitation à la Commission de renforcer à cette fin la concertation avec les organisations d'entreprises.

5. Réorienter les politiques et les programmes européens vers les exigences des micro et des petites entreprises conformément aux dispositions de la Charte européenne des petites entreprises

5.1. Les problèmes évoqués ci-avant pourraient en partie trouver une solution dans les programmes communautaires qui devront nécessairement les aborder s'ils n'existent pas encore et en renforcer l'importance s'ils existent déjà, moyennant la création de programmes d'une «nouvelle génération» consacrés aux petites entreprises et entreprises artisanales et fondés sur l'effet multiplicateur des associations d'entreprises. À cet effet, on trouvera ci-après plusieurs lignes d'action sur lesquelles pourront se concentrer les initiatives/programmes communautaires. Ces interventions pourraient contribuer à plusieurs titres à l'amélioration de l'environnement économique, dans lequel tant les nouvelles petites entreprises que les petites entreprises déjà existantes doivent opérer, et surtout, sur la base du principe de subsidiarité, elles doivent servir à l'Union européenne pour gérer et financer des projets, dans le cadre d'actions conjointes et susceptibles de déclencher des processus d'amélioration de secteurs tout entiers.

5.2. Dans ce contexte, les lignes d'interventions seront organisées dans le texte en suivant les lignes d'action de la charte à laquelle il a été fait référence plusieurs fois ici.

(1) JO C 158 du 26.5.1997 et JO C 48 du 21.2.2002.

(2) Notamment rapport Vlasto.

5.3. *Points 1 et 4 de la charte — Éducation et formation à l'esprit d'entreprise — Accessibilité des aptitudes*

5.3.1. Diffuser et renforcer les programmes d'éducation et de formation dans les petites entreprises, en collaboration avec les organisations représentatives de l'artisanat et des PME, par l'intermédiaire d'un *Erasmus* pour les apprentis, de *Leonardo* pour les expériences d'entrepreneuriat et de *Socrates* pour que les programmes de formation diffusent la culture d'entreprise dans les écoles. Favoriser l'institution de chaires universitaires de pédagogie et d'économie orientées vers les valeurs du «faire» et du développement des initiatives autonomes.

5.3.2. En outre, préparer et former les administrations publiques à saisir la valeur que constitue la création d'entreprises, afin qu'elles épaulent les organismes de soutien aux micro et petites entreprises

5.4. *Points 2 et 5 de la charte — Enregistrement moins coûteux et plus rapide — Améliorer l'accès en ligne*

5.4.1. Favoriser les instruments de gouvernance pour faciliter dès leur naissance le développement des petites entreprises par l'intermédiaire d'inscriptions en ligne et la mise en place d'un guichet unique ayant la possibilité de se relier à un réseau au niveau européen. À cette fin, il est nécessaire de favoriser l'échange d'expériences et de compétences professionnelles entre fonctionnaires publics et petites entreprises (notamment par l'intermédiaire de leurs représentants). Il est à cet égard proposé à la DG Entreprises de coordonner une étude conduite par des organismes ad hoc des pays de l'UE pour arriver à des solutions et des instruments communs.

5.5. *Points 3 et 7 de la charte — Meilleure législation et meilleure réglementation — Questions fiscales et financières*

5.5.1. Insister sur la réforme du droit des faillites en Europe et intervenir auprès des États qui n'ont pas encore assuré la transposition de la directive sur l'irrévocabilité des paiements⁽¹⁾, laquelle génère des frais élevés pour les micro et petites entreprises. En outre, accélérer le processus juridique de calcul de taux de succession pour les entreprises, dans la mesure où aujourd'hui, nombre d'entre elles ne poursuivent pas leurs activités au décès de leur propriétaire ou lorsque celui-ci part à la retraite.

5.5.2. Faciliter donc les procédures administratives et fiscales, par exemple, en élaborant un formulaire et une procédure uniques pour la création de micro et petites entreprises en deçà d'un certain seuil de chiffre d'affaires (à préciser).

5.5.3. Pour les microentreprises de production, commerciales et de services nouvellement créées, prévoir des formes extrêmement simplifiées d'autorisations et, d'un point de vue fiscal, prévoir des formules forfaitaires et présomptives dans la phase de création et de démarrage de l'activité.

5.5.4. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de revoir l'assise de la fiscalité indirecte, à la lumière notamment du développement de la société de l'information, par exemple les paiements électroniques.

5.5.5. Si l'on emploie l'acception traditionnelle du terme «capital-risque» dans les micro (19 millions d'entreprises en Europe) et petites entreprises (1,1 million d'entreprises en Europe), dont 90 % sont des entreprises individuelles ou des sociétés de personnes, on ne couvre que 5 à 6 % de cet univers. Il faut donc nécessairement envisager des formes de capital-risque qui s'adressent également aux sociétés de personnes, faute de quoi son utilisation resterait marginale et empêcherait les micro et petites entreprises de croître en termes de culture financière.

5.6. *Point 6 de la Charte — Mieux valoriser le marché unique*

5.6.1. Dix ans après l'achèvement du marché intérieur, les résultats sont inférieurs aux attentes. En tout état de cause, on ne dispose pas d'informations structurées et analytiques des données relatives aux bénéfices éventuels que les PME et l'artisanat ont dérivé de sa création. Les résultats sont particulièrement faibles dans les services, la reconnaissance des diplômes et des qualifications, les paiements transfrontières, les marchés financiers, les marchés des assurances et en ce qui concerne les produits provenant de pays tiers qui perturbent le bon fonctionnement du marché et suscitent des formes illégales d'entreprises. Tout cela grève énormément les activités économiques et productives des micro et petites entreprises.

5.6.2. Un autre aspect est le développement de la conciliation transfrontière entre entreprises actives dans des pays différents. Il faut en particulier aider les «nouvelles périphéries de l'Europe élargie» avec des programmes ciblés et des liens plus étroits avec les PME des îles et des zones transfrontalières. En outre, il faut développer des actions visant la création de réseaux d'entreprises entre PME et entre districts pour favoriser la concurrence sur les marchés mondiaux.

5.6.3. Le statut de la société coopérative européenne est un instrument particulièrement bien adapté à la création de tels réseaux. Il permettra aux PME de créer des regroupements transfrontières ou européens afin de développer leurs activités communes. Il sera donc très important de garantir que les États membres prennent le plus rapidement possible les mesures nécessaires à l'application du statut.

5.6.4. Par ailleurs, comme indiqué dans son avis d'initiative⁽²⁾, le Comité entend inviter la Commission à présenter une proposition sur la société européenne pour les PME. Il conviendra de surcroît de favoriser et d'accélérer des processus déjà en cours comme l'adoption de bilans et de comptabilité simplifiés et la révision et la simplification des procédures prévues par les règles «de minimis».

⁽¹⁾ Directive 98/26/CE, JOCE L 166 du 11.6.1998; avis CESE: JO C 56 du 21.2.1997.

⁽²⁾ «L'accès des PME à un statut de droit européen», JO C 125 du 27.5.2002.

5.6.5. Renforcer les initiatives par un accroissement des financements destinés aux petites entreprises situées dans les «nouvelles périphéries» et dans les zones défavorisées.

5.7. *Points 8 et 9 de la Charte — Renforcer la capacité technologique des petites entreprises — Des modèles de commerce électronique qui ont fait leurs preuves et un soutien de qualité aux petites entreprises*

5.7.1. Déplacer le plus possible la normalisation vers le cadre volontaire européen, afin de réduire les «obstacles à l'entrée» rencontrés par les petites entreprises et de réduire les coûts, actuellement calibrés sur les grandes entreprises. Il s'agit donc de:

- a) renforcer la certification par les organismes ad hoc (CEN, Cenelec et ETSI) et par les entités organisées sur une base volontaire par les associations sectorielles (par exemple Normapme);
- b) stimuler la participation de micro et petites entreprises à ces organismes par l'intermédiaire de leurs organisations sectorielles.

5.7.2. Aider les petites entreprises à innover, avec une attention particulière aux secteurs plus «sensibles» à la concurrence des pays nouvellement industrialisés, comme le textile, notamment par le biais d'instruments tels que la traçabilité des produits, la création d'une «DOC industrielle» et une clarté et simplification accrues pour l'accessibilité des petites entreprises au V^e programme-cadre de recherche. Favoriser la connaissance des programmes environnementaux EMAS, ISO, LIFE, etc. dans les petites entreprises et leur accès à ceux-ci.

5.7.3. Développer et répandre l'accès des petites entreprises établies dans les zones les plus défavorisées (régions périphériques, rurales, frontalières) aux services rendus disponibles par les nouvelles technologies de l'information, grâce à l'adoption de programmes de soutien spécifiques qui favorisent également des collaborations entre public et privé.

5.8. *Point 10 de la Charte — Développer, renforcer et rendre plus efficace la représentation des intérêts des petites entreprises au niveau de l'Union et au niveau national*

5.8.1. La croissance et le renforcement des micro et petites entreprises passent par une meilleure participation de leurs organisations (à tous les niveaux) au dialogue social. L'extension des domaines d'intervention couverts par le dialogue social au niveau européen (économique, social, emploi) nécessite que les organisations représentatives des micro et petites entreprises qui sont des partenaires sociaux soient pleinement associées à toutes les activités de concertation tripartite avec les pouvoirs publics communautaires. Il est également nécessaire qu'elles soient reconnues en tant que partenaires à plein titre et qu'elles participent directement à l'ensemble des activités de dialogue social bipartite aux niveaux national et européen, compte tenu des effets positifs que cette approche crée sur le plan des dynamiques macroéconomiques.

5.8.2. Un autre élément important est de faire entendre la voix des petites entreprises dans les organismes nationaux et européens habilités à fournir des conseils et/ou à élaborer les politiques en matière de développement des entreprises. L'objectif consistant à «penser d'abord petit» peut surtout être réalisé en tirant parti de l'expérience de ceux qui sont les destinataires finaux des interventions, à savoir tous ceux qui exercent des activités, quelle que soit leur fonction, dans les micro et petites entreprises.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ont été rejetés par l'Assemblée mais ont obtenu au moins le quart des voix exprimées:

Paragraphe 3.3.6, 3^e tiret

Ajouter à la fin du paragraphe:

«... souterraine, dans la mesure où certains chefs d'entreprises respectent la loi, tandis que d'autres non;».

Résultat du vote

Voix pour: 39, voix contre: 52, abstentions: 11.

Paragraphe 3.3.6, 3^e tiret

Supprimer la dernière phrase.

Exposé des motifs

Il n'y a pas de «réglementation excessive». Si l'on affirme cela, il faut expliquer lesquelles parmi les règles en vigueur sont inutiles. La réduction du temps de travail et le temps partiel peuvent tout aussi bien être un souhait des salariés qu'une idée des employeurs. Prenons par exemple les 35 heures en France. Si cela peut dans certains cas aboutir à du travail non déclaré, il convient de régler ce problème autrement qu'en modifiant par exemple la réglementation sur le temps partiel.

Résultat du vote

Voix pour: 45, voix contre: 54, abstentions: 7.

Paragraphe 3.3.6, 5^e tiret

Ajouter à la fin du paragraphe:

«... phénomène, d'où le préjudice actuel concernant leurs droits (au travail) et l'hypothèque qui pèse sur les prestations futures (retraite), alors que l'on assiste à l'augmentation des bénéfices des entreprises et de la concurrence déloyale.»

Résultat du vote

Voix pour: 45, voix contre: 55, abstentions: 13.

Le texte suivant de l'avis de la section a été remplacé au profit d'un amendement, mais a obtenu au moins le quart des voix exprimées:

Paragraphe 3.3.6, 5^e tiret

«l'inadaptation de la législation du marché du travail: le fait que certaines nouvelles formes de travail (horaires de travail atypiques, travail à temps partiel, travail intérimaire ou contrats temporaires par exemple) ne soient pas entièrement reconnues par les législations actuelles contribue à forcer certaines personnes à exercer un travail non déclaré et entraîne par conséquent une expansion du phénomène.»

Résultat du vote

Voix pour: 45, voix contre: 51, abstentions: 15.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 218/92 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) en ce qui concerne de nouvelles mesures relatives aux prestations de services de voyage»

(COM(2003) 78 final/2 — 2003/0057 (COD))

(2003/C 220/13)

Le 12 mars 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Étant donné l'urgence des travaux, le Comité a décidé, lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), de nommer M. Barbadillo López rapporteur général, et a adopté le présent avis par 65 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Le 8 février 2002, la Commission a publié une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages ⁽¹⁾.

1.2. Le Comité économique et social européen a adopté son avis sur cette proposition lors de sa session plénière des 17 et 18 juillet 2002 ⁽²⁾.

1.3. Le 24 septembre 2002, le Parlement européen a adopté son rapport ⁽³⁾ sur cette proposition de directive du Conseil et a proposé deux amendements. La Commission a accepté l'un de ces amendements, relatif à l'introduction du principe du «guichet unique» pour les prestataires de services de voyage non établis réalisant des opérations avec des clients établis dans la Communauté, en s'engageant à modifier la proposition de directive initiale et à présenter une proposition de directive modifiée en conséquence.

1.4. Le principe du «guichet unique» pour les prestataires de services de voyage non établis réalisant des opérations avec des clients établis dans la Communauté se fonde sur le principe introduit par la directive 2002/38/CE du Conseil du 7 mai 2002 modifiant, en partie à titre temporaire, la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de radiodiffusion et de télévision et à certains services fournis par voie électronique ⁽⁴⁾ et par le

règlement (CE) n° 792/2002 du Conseil du 7 mai 2002 modifiant à titre temporaire le règlement (CEE) n° 218/92 sur la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) en ce qui concerne de nouvelles mesures relatives au commerce électronique ⁽⁵⁾.

1.5. Le Comité économique et social européen a adopté son avis ⁽⁶⁾ sur la directive 2002/38/CE et sur le règlement (CE) n° 792/2002 lors de sa session plénière des 29 et 30 novembre 2000.

1.6. Les innovations introduites par la proposition amendée de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages ⁽⁷⁾ nécessitent une modification du règlement (CEE) n° 218/92 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) ⁽⁸⁾, afin de réglementer la procédure d'échange d'informations entre l'État membre où l'opérateur non communautaire s'identifie et les autres États membres.

1.7. Ces différentes raisons ont amené la Commission à présenter un nouveau règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 218/92 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) en ce qui concerne de nouvelles mesures relatives aux prestations de services de voyage ⁽⁹⁾, règlement qu'elle a soumis au Comité économique et social européen pour avis.

⁽¹⁾ COM(2002) 64 final.

⁽²⁾ JO C 241 du 7.10.2002, p. 83.

⁽³⁾ Rapport sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages» (COM(2002) 64 final — C5-0112/2002 — 2002/0041 (CNS)), PE 307.532, A5-0274/2002.

⁽⁴⁾ JO L 128 du 15.5.2002, p. 41.

⁽⁵⁾ JO L 128 du 15.5.2002, p. 1.

⁽⁶⁾ JO C 116 du 20.4.2001, p. 59.

⁽⁷⁾ COM(2003) 78 final.

⁽⁸⁾ JO L 24 du 1.2.1992, p. 1.

⁽⁹⁾ COM(2003) 78 final/2.

2. Propositions de la Commission

2.1. La proposition révisée de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages ⁽¹⁾ définit un cadre relatif à l'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux assujettis non établis, fondé sur une obligation d'enregistrement et de paiement de la taxe dans l'un des États membres. Afin de garantir que les prestataires de services non établis se conforment à leurs obligations et compte tenu du fait que l'État membre de consommation doit transmettre aux autres États membres l'information nécessaire, la Commission propose une modification du règlement (CEE) n° 218/92 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) ⁽²⁾.

2.2. Concrètement, la Commission propose deux modifications du règlement (CEE) n° 218/92: l'ajout d'un nouveau titre III B qui introduit six nouveaux articles et la modification de la première phrase du paragraphe 1 de l'article 13 du règlement.

2.3. L'assujetti non établi doit transmettre par voie électronique à l'État membre d'identification les informations relatives au commencement, à la cessation ou au changement de son activité et l'État membre d'identification doit à son tour communiquer par voie électronique aux autorités des autres États membres ces informations, accompagnées du numéro d'identification assigné, dans les dix premiers jours du mois qui suit celui où les renseignements ont été reçus. L'État membre d'identification doit également informer ces autorités par voie électronique de la radiation du registre d'identification d'un assujetti non établi.

2.4. L'assujetti non établi doit présenter par voie électronique à l'État membre d'identification la déclaration relative à la taxe sur la valeur ajoutée. L'État membre doit à son tour transmettre cette déclaration par voie électronique à l'autorité de l'État membre concerné dans les dix premiers jours du mois qui suit le mois de réception de la déclaration. Si l'État membre d'identification demande que la déclaration soit libellée dans une monnaie autre que l'euro, avant de transmettre la déclaration à d'autres États membres, il convertit les montants en euros en appliquant le taux de change publié par la Banque centrale européenne.

2.5. Les autorités des États membres doivent disposer d'une base électronique de données où sont répertoriées les informations relatives aux prestataires de services de voyage non établis.

2.6. L'État membre d'identification veille à ce que le montant de la taxe acquittée par l'assujetti non établi soit viré, dans

les dix premiers jours du mois qui suit le mois de réception du paiement, sur le compte bancaire libellé en euros qui a été désigné par l'État membre de consommation. Si l'assujetti non établi ne paie pas le montant total de la taxe due, l'État membre d'identification veille à ce que le versement soit transféré au prorata de la taxe due dans chaque État membre, en informant par voie électronique les États membres concernés. Les États membres notifient par voie électronique aux autorités des autres États membres les numéros de compte bancaire pouvant recevoir les paiements ainsi que les changements du taux d'imposition normal en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Les informations relatives à ces derniers doivent également être communiquées à la Commission.

3. Observations

3.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 218/92 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) en ce qui concerne de nouvelles mesures relatives aux prestations de services de voyage.

3.2. Le Comité tient néanmoins à souligner que la modification du règlement (CEE) n° 218/92 à l'examen ne pourra être acceptée que si la proposition révisée de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages ⁽¹⁾ est adoptée, puisque la modification du règlement n'est recevable qu'à condition que soit effectivement introduit le principe du «guichet unique» pour les prestataires de services de voyage non établis réalisant des opérations avec des clients établis dans la Communauté dans les conditions aujourd'hui prévues par la proposition révisée de directive.

3.3. Le Comité approuve la proposition visant à permettre aux prestataires de services de voyage non établis de remplir leurs obligations de déclaration par voie électronique, conformément aux dispositions prévues par la proposition révisée de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages ⁽¹⁾. Il pourrait être plus approprié, s'agissant des obligations à remplir par ces opérateurs, d'étendre les modalités d'enregistrement à des systèmes autres que les systèmes électroniques, car la limitation à la seule voie électronique peut représenter un obstacle de plus pour l'identification et la présentation de déclarations par ces opérateurs non communautaires. Cela étant, le Comité est conscient qu'il est peu probable que les États membres acceptent des procédés non électroniques, en raison des surcoûts administratifs que cela implique.

⁽¹⁾ COM(2003) 78 final.

⁽²⁾ JO L 24 du 1.2.1992, p. 1.

3.4. La préoccupation majeure du Comité concerne le fait qu'il n'existe aucune garantie que les opérateurs de pays tiers fournissant des services de voyage à des clients établis dans la Communauté se soumettent aux obligations d'information et d'acquiescement de la taxe prévues par la proposition de règlement, de sorte que les objectifs visés par la directive en ce qui concerne la concurrence déloyale des opérateurs non communautaires par rapport aux opérateurs communautaires risquent de ne pas être atteints.

3.5. Le Comité marque son accord avec la procédure de coopération administrative entre l'État membre d'identification et les autres États membres telle qu'elle est prévue par le règlement, mais préconise une plus grande précision dans la rédaction de l'article 9 *decies*, paragraphe 2, premier alinéa, afin d'indiquer quels sont les États membres auxquels l'État membre d'identification doit transmettre par voie électronique les déclarations du prestataire de service non établi relatives à la taxe sur la valeur ajoutée. La formulation actuelle ne permet pas de dire s'il doit les envoyer à tous les États membres ou seulement à ceux où s'est produite la consommation.

3.6. Le Comité souhaite préciser que la référence, à l'article 9 *undecies* de la version espagnole du règlement, à l'article 26, paragraphe 3, point B, de la directive 77/388/CEE devrait en fait porter sur le «point b)» de ce même paragraphe, conformément au libellé de l'article 26 tel qu'il figure dans la proposition amendée de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages ⁽¹⁾.

4. Conclusions

4.1. Le Comité appuie les initiatives de la Commission visant à instaurer un cadre adéquat de coopération entre les États membres en vue de permettre le bon fonctionnement du régime spécial applicable aux agences de voyage proposé par la Commission via la modification de la directive 77/388/CEE.

⁽¹⁾ COM(2003) 78 final.

4.2. Le Comité partage les préoccupations de la Commission concernant la nécessité d'éliminer les handicaps concurrentiels des opérateurs communautaires par rapport aux opérateurs des pays tiers.

4.3. Le Comité considère que la proposition de règlement représente une avancée dans la réglementation d'un système visant à éliminer les handicaps concurrentiels entre les prestataires de services de voyages communautaires par rapport aux opérateurs non communautaires. Le Comité se montre toutefois réservé quant à la réalisation effective de ces objectifs dans la mesure où ils sont tributaires de la bonne volonté des prestataires de voyage non communautaires en matière d'enregistrement et de paiement de la taxe. La suppression de la concurrence déloyale n'est de ce fait pas garantie par la réforme proposée par la Commission.

4.4. Le Comité est favorable à la réglementation établie par la proposition de règlement en ce qui concerne les échanges d'informations ainsi que les modalités de transfert entre les États membres découlant du régime spécial applicable aux agences de voyage proposé par la Commission via la modification de la directive 77/388/CEE.

4.5. Cela étant, le Comité recommande à la Commission, pour une plus grande clarté du règlement, de compléter ou de modifier la rédaction de l'article 9 *decies*, paragraphe 2, premier alinéa, afin d'indiquer quels sont les États membres auxquels l'État membre d'identification doit transmettre par voie électronique les déclarations du prestataire de service non établi relatives à la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que de corriger la référence, à l'article 9 *undecies* de la version espagnole du règlement, à l'article 26, paragraphe 3, point B, de la directive 77/388/CEE, qui devrait en fait porter sur le «point b)» de ce même paragraphe, conformément au libellé de l'article 26 tel qu'il figure dans la proposition révisée de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil, du 18 janvier 1993, fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté»

(COM(2003) 207 final — 2001/0140 (COD))

(2003/C 220/14)

Le 28 mai 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la propositions susmentionnée.

Le 17 juin 2003, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transport, énergie, infrastructure, société de l'information» de préparer les travaux en la matière.

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), et étant donné l'urgence de la procédure, le Comité économique et social européen a désigné M. Green rapporteur général et a adopté l'avis suivant par 64 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. L'article 10 paragraphe 3 du Règlement du Conseil (CEE) n° 95/93 ⁽¹⁾ stipule qu'un transporteur aérien auquel l'on aurait attribué des créneaux horaires ne peut prétendre à la même série de créneaux pour la saison correspondante suivante, à moins qu'il ne puisse apporter la preuve qu'il a utilisé ces créneaux pendant 80 % au moins de la période pour laquelle ils ont été attribués. S'il ne peut en apporter la preuve, l'ensemble de la série de créneaux horaires sera restitué au pool, à moins que le transporteur ne puisse justifier leur non-utilisation comme le prévoit l'article 10, paragraphe 5 (règle du «créneau utilisé ou perdu»).

1.2. La guerre lancée contre l'Irak en mars 2003 et la tournure politique des événements à la suite de ces hostilités ainsi que l'épidémie de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) ont sérieusement affecté l'activité des transporteurs aériens et entraîné une chute marquée de la demande au début de la saison de planification horaire d'été 2003.

1.3. Afin de s'assurer que la non-utilisation des créneaux horaires attribués pour cette saison n'entraîne pas pour les transporteurs aériens une perte de leurs droits sur ces créneaux, il convient d'indiquer clairement et sans équivoque possible que la saison de planification horaire susmentionnée a été gravement affectée par le conflit armé.

1.4. En conséquence, il est proposé d'introduire dans le règlement un nouvel article 10ter disposant que les coordinateurs doivent accepter, lorsque les transporteurs aériens invoquent les hostilités en Irak pour justifier la non-utilisation des créneaux qui leur ont été attribuées pour l'été 2003, de leur attribuer ces créneaux pour la saison correspondante suivante (été 2004).

1.5. Un aspect important de la proposition est le calendrier. La proposition doit entrer en vigueur avant le 15 septembre 2003, date à laquelle le taux d'utilisation des créneaux horaires relevant de «droits acquis» sera établi pour cette saison, afin que les coordonnateurs et les transporteurs aériens puissent préserver les créneaux inutilisés.

2. Observations générales et conclusions

2.1. Le CESE réitère ses observations concernant l'attribution des créneaux horaires pour 2003 à la suite des attentats du 11 septembre 2001 ⁽²⁾. Il accueille favorablement la proposition de la Commission dans la mesure où elle tient compte des circonstances exceptionnelles et donne une sécurité juridique aux coordinateurs.

2.2. En fait, les coordinateurs s'exposent à des poursuites judiciaires, sauf si la règle du «créneau utilisé ou perdu» est définie clairement et sans équivoque possible.

2.3. Dans le même temps, la proposition assure une certaine sécurité de planification aux transporteurs.

(1) Règlement du Conseil (CEE) n° 95/93 du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 14 du 22.1.1993, p. 1) — Avis du CES: JO C 339 du 31.12.1991, p. 41.

(2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement du Conseil (CEE) n° 95/93 du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté — Avis du CESE: JO C 125 du 27.5.2002, p. 74.

2.4. Toutefois, le CESE fait observer que le fait d'accorder aux compagnies aériennes la protection de leurs créneaux

horaires ne doit pas fausser la concurrence en empêchant de nouvelles compagnies d'accéder au marché.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution»

(COM(2003) 92 final — 2003/0037 (COD))

(2003/C 220/15)

Le 19 mars 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 juin 2003 (rapporteur: M. Chagas, corapporteuse: Mme Bredima-Savopoulou).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 19 juin), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 96 voix pour, 6 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. La Commission, comme annoncé dans sa communication sur le renforcement de la sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier Prestige ⁽¹⁾, propose de renforcer l'arsenal de lutte contre la pollution causée par les navires. La majeure partie de la pollution mondiale par les hydrocarbures causée par les navires est le résultat de rejets délibérés. Les rejets «opérationnels», c'est-à-dire intentionnels, des navires ont encore largement cours au large des États membres de l'UE. Eu égard aux incidents graves répétés et aux continus rejets délibérés, la Commission propose une directive établissant que des rejets effectués en violation du droit communautaire constitueront une infraction pénale et que des sanctions, notamment pénales, doivent être infligées si des personnes concernées sont reconnues coupables d'un tel acte ou d'y avoir contribué, intentionnellement ou par négligence grave.

1.2. La Commission estime que l'introduction de sanctions appropriées pour les infractions de pollution maritime est particulièrement importante, car les effets dissuasifs des régimes internationaux de responsabilité civile qui régissent les incidents de pollution causés par les navires sont insuffisants, en particulier parce que le pollueur a presque toujours la possibilité de limiter sa responsabilité. C'est pourquoi la Commission propose de recourir à l'effet dissuasif des sanctions pénales.

1.3. Le conseil «Transports» (du 6 décembre 2002) s'est félicité de l'intention de la Commission de présenter une telle proposition, et le conseil «Justice et affaires intérieures» (du 19 décembre 2002) a convenu que des mesures complémentaires devraient être envisagées pour «renforcer la protection de l'environnement, en particulier les mers, au moyen du droit pénal».

⁽¹⁾ COM(2002) 681 final.

1.4. La Commission partage les avis des États membres concernant l'urgence d'une telle proposition, sans préjudice d'un régime plus général applicable pour la protection de l'environnement par le droit pénal.

1.5. Le Conseil européen (des 20 et 21 mars 2003) a demandé que soit adopté, avant la fin 2003, sur la base de la proposition récente de la Commission, un système de sanctions, y compris des sanctions pénales pour les infractions de pollution s'appuyant sur la base juridique appropriée.

2. Proposition de la Commission

2.1. La proposition de directive comprend deux parties:

- a) elle introduit dans le droit communautaire les règles internationales applicables en matière de rejets polluants provenant des navires et régit l'application de ces règles. Les substances polluantes incluent les hydrocarbures, les substances dangereuses et les substances liquides nocives. Elle s'applique aux infractions commises par des navires dans les ports de l'UE, dans les eaux territoriales, dans la zone économique exclusive et en haute mer;
- b) elle établit que les infractions aux règles en matière de rejets seront des infractions pénales et fournit des indications sur la nature des sanctions à infliger. Toute personne physique ou morale (c'est-à-dire le propriétaire du navire, le propriétaire de la cargaison, la société de classification ou toute autre personne impliquée) peut faire l'objet de sanctions.

2.2. Les sanctions, y compris les sanctions pénales, peuvent être les suivantes: amendes, confiscation, interdiction d'exercer des activités commerciales, placement sous contrôle judiciaire, liquidation judiciaire, interdiction d'accès à l'aide ou aux subventions publiques, et peines privatives de liberté.

3. Observations générales

3.1. Toute législation visant à empêcher la pollution maritime est la bienvenue. Les fuites ou les rejets d'hydrocarbures ou d'autres polluants provenant de navires sont dans la pratique dus à diverses raisons, allant des rejets opérationnels bafouant délibérément la législation internationale aux fuites accidentelles, pour lesquelles le niveau de culpabilité est relativement faible. La proposition de directive comprend des mesures visant à renforcer la mise en œuvre, dans les États membres de l'UE, des règles définies dans le cadre de la législation internationale, à savoir la Convention MARPOL.

3.1.1. En ce qui concerne la pollution causée par les navires, la législation internationale fait depuis longtemps la distinction entre les rejets opérationnels et les fuites accidentelles. L'exposé des motifs de la Commission contient des déclarations donnant l'impression que les rejets opérationnels constituent une «pratique inacceptable». Nul ne peut nier que les rejets enfreignant la Convention MARPOL sont inacceptables et devraient

faire l'objet de sanctions lorsqu'ils sont illégaux. S'il est prouvé que des rejets opérationnels illicites ont lieu en toute impunité, il n'y a aucune objection à ce que des mesures soient prises pour mettre en œuvre plus efficacement les dispositions d'application de la Convention MARPOL.

3.2. Cette Convention indique clairement que les rejets opérationnels respectant les restrictions de MARPOL sont autorisés. La suppression totale de tels rejets ne sera probablement pas possible, sauf si les gouvernements prennent au moins les mesures nécessaires pour veiller à ce que les installations de réception soient suffisamment nombreuses, afin que ces rejets ne soient plus nécessaires. La directive ne traite pas la question des installations de réception adéquates et de leur utilisation.

3.2.1. Conformément à la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison⁽¹⁾ (article 13), les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Toutefois, certains États membres n'ont toujours pas pleinement mis en œuvre les exigences de cette directive. Cette situation peut inciter les navires à rejeter leurs déchets à la mer. Le CESE prend acte des procédures d'infraction engagées par la Commission à l'encontre de ces États membres pour non-respect de la directive précitée.

3.2.2. À la lumière de ce qui précède, la Commission est invitée à dresser un état des lieux de la mise en œuvre de la directive 2000/59/CE par les États membres, et ces derniers devraient être priés de faire diligence étant donné que le délai qui leur était imparti a expiré le 28 décembre 2002.

3.2.3. Comme de nombreux cas de rejets illégaux, les pollueurs ne sont pas identifiés, il importe d'identifier les navires pollueurs au moyen de satellites et par l'installation de systèmes d'identification automatique.

3.3. La directive proposée, conformément à MARPOL, ne requiert pas de sanctions pour les rejets provenant d'une avarie survenue au navire ou à son équipement. Les sanctions prévues par cette directive ne s'appliquent qu'aux rejets illégaux et ne seront infligées que si la pollution résulte d'un comportement intentionnel ou d'une négligence grave des parties concernées. Il est toutefois admis que la notion de «négligence grave» peut être différente selon les États membres.

⁽¹⁾ JO L 332 du 28.12.2000, p. 81.

3.4. Tous les États membres de l'UE ont ratifié la Convention MARPOL, et sont déjà tenus de veiller à ce que les infractions fassent l'objet de sanctions pénales (règles 9 et 10 de l'annexe I, règle 5 de l'annexe II et articles 4 et 6). Cependant, la directive prévoit une mise en œuvre uniforme de cette convention dans les États membres et une extension de son champ d'application à toutes les parties concernées, et pas uniquement au capitaine qui peut souvent être impliqué dans ces incidents contre son gré, voire être innocent.

3.4.1. La directive se propose de renforcer la mise en œuvre et l'application de MARPOL dans les États membres sans avoir déterminé dans quelle mesure les législations nationales actuelles dans l'UE sont défectueuses. Dans son avis sur le paquet Erika II (1), le CESE avait invité la Commission à faire l'inventaire de toutes les législations nationales pertinentes dans les États membres de l'UE (respectant les sanctions prévues par la convention MARPOL). Il répète donc qu'il est extrêmement urgent de disposer d'une étude comparative des législations nationales afin d'avoir une image claire des sanctions existantes dans l'UE.

3.5. L'exposé des motifs ne présente pas clairement de proposition relative à l'exercice d'une juridiction pénale en ce qui concerne les fuites accidentelles en dehors des eaux côtières d'un État membre. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM-UNCLOS) implique des limitations importantes en ce qui concerne la pollution accidentelle. Toutefois, si de nombreux États participent à un réseau d'échange d'informations et de coopération en matière de mise en œuvre, une importante marge de manœuvre subsiste, ce qui renforce les dispositions de la convention MARPOL.

3.6. La base juridique de la proposition de directive est l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Le CESE constate que le Conseil européen a demandé une «base juridique appropriée» pour la proposition de directive. Il semble que la situation actuelle n'est pas claire, nul ne sachant précisément si la proposition à l'examen aurait dû être présentée dans le cadre du premier ou du troisième pilier. Le Comité fait remarquer que la compétence de la Communauté en ce qui concerne les sanctions dans le domaine de l'environnement fait actuellement l'objet d'un examen par la Cour européenne de justice. Le CESE rappelle son avis précédent dans lequel il indiquait que la Communauté était compétente en la matière. Néanmoins, étant donné que cette question a été soumise à la justice, le CESE ne se prononcera pas quant à la base juridique appropriée. Le CESE prend acte de la proposition de décision-cadre du Conseil (2) visant le renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires. Il invite la Commission à rationaliser la terminologie utilisée dans la proposition à l'examen, dans la décision-cadre précitée et dans la proposition de directive

relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (3), et à supprimer les incohérences entre ces trois documents.

3.7. Un principe important de la législation relative aux droits de l'homme est l'obligation de proportionnalité des mesures touchant aux droits et aux libertés fondamentales. Cela signifie que l'ampleur de la réglementation ne doit pas dépasser le niveau nécessaire à la réalisation de l'objectif visé (en l'occurrence, la prévention de la pollution). Le CESE invite instamment le Conseil, le Parlement européen et la Commission à veiller à ce que les actions à l'encontre des pollueurs présumés s'accompagnent de toutes les garanties légales en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, une bonne administration de la justice, la présomption d'innocence de l'accusé et le droit de faire appel.

3.7.1. Le CESE reconnaît la vulnérabilité des marins et attire l'attention sur l'article 292 de la CNUDM (4) («Prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou prompt libération de son équipage») et invite le Conseil et la Commission à présenter des propositions pour la protection des capitaines et des autres membres d'équipage.

3.7.2. Le risque d'action disproportionnée à l'égard des capitaines et des marins est accru par le fait qu'ils sont souvent les seules personnes liées au navire qui sont physiquement présentes dans la juridiction concernée. Une enquête peut révéler par la suite que toute responsabilité de leur part est relativement faible.

3.7.3. Il n'est pas rare que des cas de pollution par les hydrocarbures soient dus à des échouements à proximité de ports, et qu'une négligence de la part des pilotes ou des autorités portuaires en soit la cause principale ou y ait fortement contribué. Dans ces cas-là, les marins risquent d'être poursuivis avec un zèle disproportionné. Dans un tel climat, il est difficile de trouver le juste équilibre entre les droits de l'accusé et les attentes du public.

3.7.4. La criminalisation des marins pourrait susciter une autre préoccupation pratique, dans la mesure où les marins qualifiés compétents se font rares au niveau mondial, et que les associations nationales et internationales de propriétaires de navires, les syndicats de marins, les administrations maritimes et la Commission européenne étudient depuis plusieurs années les moyens d'attirer de nouvelles recrues. Les reportages consacrés à l'emprisonnement de marins à la suite de cas de pollution, largement diffusés par les médias, auront un effet dissuasif sur le recrutement de personnes qualifiées, et à long terme, iront à l'encontre de l'objectif d'une sécurité maritime accrue.

(1) JO C 221 du 7.8.2001, p. 54.

(2) COM(2003) 227 final du 2.5.2003.

(3) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, présentée par la Commission le 13.3.2001 (JO C 180 E du 26.6.2001 p. 238), modifiée le 30 septembre 2002 (JO C 20 E du 28.1.2003, p. 284).

(4) Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

3.7.5. Trois garanties principales sont nécessaires afin que les lois pénales en matière de pollution maritime ne touchent pas les droits de l'homme de manière disproportionnée:

- a) premièrement, il importe d'admettre que le fait de déclarer une personne pénalement responsable est une question grave, et que cette mesure ne devrait pas être disproportionnée par rapport au comportement reproché ou à l'objectif de prévention de la pollution;
- b) si la responsabilité pénale est reconnue, la sanction ne devrait pas être disproportionnée par rapport à la culpabilité du contrevenant; et
- c) dans l'attente du jugement, il y a lieu de respecter le principe de présomption d'innocence, et les droits de l'accusé en matière de liberté et de libre circulation.

3.8. En cas de «négligence grave», les preuves doivent être suffisantes, et si les garanties précitées ne sont pas respectées, l'examen de la responsabilité impliquera un degré élevé de subjectivité, d'arbitraire et d'incertitude. Dans le climat qui règne à la suite d'un cas grave de pollution, cet examen pourrait exposer l'accusé à un risque évident de condamnation pénale reflétant l'indignation du public quant aux conséquences de l'incident, mais tout à fait disproportionné par rapport à la culpabilité de l'accusé.

3.9. Il est également souhaitable de préciser dans la directive que la responsabilité pénale ne peut être déclarée qu'en cas de faute personnelle de l'accusé, quel qu'il soit. La responsabilité pénale du fait d'autrui pour des actes ou des omissions ne devrait pas être imposée à d'autres parties que celles qui les commettent effectivement (par exemple, dans le cas d'erreurs de navigation), à moins qu'il puisse être prouvé que leurs actes ou omissions aient entraîné la faute de l'accusé.

3.10. En supposant que la responsabilité pénale soit reconnue, la sanction ne devrait pas être disproportionnée par rapport à l'infraction. Un régime inconsidérément punitif mérite peu de respect et ne contribue que peu, voire pas du tout, à la prévention de la pollution.

4. Observations spécifiques

4.1. Considérants

L'un des considérants précise que «Les mesures de nature pénale ne sont pas liées à la responsabilité civile des parties intéressées». À des fins de clarté juridique, le CESE propose de garantir expressément, dans le dispositif de la directive, qu'il n'y ait pas de confusion entre punition et compensation. En l'absence d'une telle précision, le texte pourrait donner lieu à des querelles juridiques qui bouleverseraient le régime international de responsabilité civile et de compensation.

4.2. Article 2, paragraphe 4

Le terme «navire» semble exclure les bateaux de plaisance. Selon des statistiques récentes, les navires de plaisance rejettent plus de pétrole dans la mer que toutes les autres sources de pollution maritime réunies ⁽¹⁾, sauf en cas d'accident maritime grave. Dans la mesure où les bateaux de plaisance ne sont pas couverts par MARPOL, le CESE invite la Commission à traiter prochainement, dans un instrument juridique séparé, les sanctions en cas d'infractions de pollution du fait des bateaux de plaisance.

4.3. Article 2, paragraphe 6 et article 6

La directive exclut de la définition de «personne morale» «les États ou tout autre organisme public agissant dans le cadre de l'exercice de leur prérogative de puissance publique, ainsi que les organisations internationales publiques». En outre, en ce qui concerne les personnes pouvant éventuellement faire l'objet de poursuites, l'article 6 prévoit des sanctions pour les seules «personnes» ayant des intérêts commerciaux privés et liées au navire (le propriétaire du navire, le propriétaire de la cargaison, la société de classification). Cependant, de nombreuses expériences montrent — en Europe et ailleurs — que les pilotes, les administrations publiques et d'autres autorités publiques peuvent aussi être à l'origine d'un cas de pollution ou y avoir grandement contribué. Le CESE estime que dans de tels cas, des sanctions devraient être expressément prévues à leur égard également.

4.4. Article 6, paragraphe 1

Le CESE renvoie à son avis ⁽²⁾ sur la proposition de règlement relative à la mise en place d'un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes (Erika II), dans lequel il indiquait que les termes «d'actes ou d'omissions (...) imputables à une négligence grave» pourraient n'être pas suffisamment précis pour être intégrés dans le dispositif juridique communautaire et porter atteinte à des systèmes juridiques déjà bien établis et fonctionnels tels que le régime MARPOL. Dans certains systèmes juridiques, l'expression «négligence grave» pose problème, et sa traduction dans les langues des divers États membres pourrait avoir une signification différente. Dans le contexte des fuites accidentelles d'hydrocarbures, la «négligence grave» pourrait ne pas être un critère satisfaisant pour déterminer la responsabilité pénale. En outre, la convention MARPOL indique clairement que le rejet à la mer ne constitue pas une violation du droit

⁽¹⁾ Chiffres du GESAMP (Group of Experts of Scientific Assessment for Marine Pollution): par exemple, 68 % proviennent des bateaux de plaisance, 18 % des navires en général et 14 % des accidents/pétroliers/dégazages/raffineries côtières/accidents de guerre/fuites naturelles (2003).

⁽²⁾ JO C 221 du 7.8.2001, p. 54.

international lorsqu'il est dû à une avarie du navire ou de son équipement. Le CESE invite la Commission à réexaminer ces deux questions, c'est-à-dire:

- à remplacer le terme «négligence grave» par un terme plus approprié, ayant au moins l'effet prévu par la directive et garantissant l'uniformité d'interprétation et d'application dans les États membres, et
- à étudier la pertinence d'une extension du champ d'application de la directive à la pollution accidentelle.

4.4.1. Article 6, paragraphe 5

La liste des sanctions est d'une portée considérable et devrait être revue compte tenu du principe de proportionnalité.

4.4.2. Article 6, paragraphe 6

Quant à la disposition précisant que «les amendes ... ne sont pas assurables», le CESE estime que ce paragraphe n'a pas de champ d'application et devrait donc être supprimé. En particulier, il convient de faire la distinction entre la pollution intentionnelle et la pollution accidentelle. En cas de pollution intentionnelle, les amendes ne sont pas assurables en raison des conditions des contrats d'assurance. Par contre, en cas de pollution accidentelle, les amendes devraient être assurables.

5. Conclusions

5.1. Le CESE prend acte de l'objectif de la proposition de directive, qui est de protéger l'environnement au moyen d'une législation pénale.

5.2. Conscient de la nécessité de lutter contre la criminalité environnementale, le CESE approuve les principaux objectifs de la proposition, consistant à garantir que des sanctions de nature pénale s'appliqueront à quiconque cause ou contribue à causer une pollution marine, délibérément ou par négligence grave.

5.3. Le CESE invite la Commission à réexaminer les questions suivantes:

- le remplacement du terme «négligence grave» par un terme plus approprié, ayant au moins l'effet prévu par la directive et garantissant l'uniformité d'interprétation et d'application dans les États membres, et
- la pertinence d'une extension du champ d'application de la directive à la pollution accidentelle.

5.4. Le CESE insiste pour que les sanctions ne soient pas disproportionnées. Il propose également de garantir expressément, dans le dispositif de la directive, qu'il n'y ait pas de confusion entre punition et compensation.

5.5. Quant à la disposition précisant que «les amendes ... ne sont pas assurables», le CESE estime que ce paragraphe n'a pas de champ d'application et devrait donc être supprimé. En particulier, il convient de faire la distinction entre la pollution intentionnelle et la pollution accidentelle. En cas de pollution intentionnelle, les amendes ne sont pas assurables en raison des conditions des contrats d'assurance. Par contre, en cas de pollution accidentelle, les amendes devraient être assurables.

5.6. Il existe un risque d'action disproportionnée à l'égard des capitaines et des marins étant donné qu'ils sont souvent les seules personnes liées au navire qui sont physiquement présentes dans la juridiction concernée. Par conséquent, le CESE demande que la Commission présente des propositions pour le traitement et la protection des capitaines et des marins impliqués dans de tels incidents, dans le plein respect de l'article 292 de la CNUDM («Prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou prompte libération de son équipage»).

5.7. Afin d'évaluer la portée de la proposition de directive, il est extrêmement urgent que la Commission européenne fournisse un inventaire des sanctions prévues par la législation des États membres en cas de pollution maritime (conformément à la Convention MARPOL) ainsi que des informations précises concernant le respect par les États membres de la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison.

Bruxelles, le 19 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil définissant les critères et modalités pratiques de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers»

(COM(2003) 49 final — 2003/0019 (CNS))

(2003/C 220/16)

Le 17 juin 2003, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 28 mai 2003 (rapporteur: M. Pariza Castaños).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 18 juin), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le CESE juge nécessaire de procéder, dans le présent avis, à une évaluation de la directive 2001/40/CE du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers pour diverses raisons:

1.2. Lorsque la présidence française a décidé de présenter la directive en question au Conseil, le CESE n'a pas été consulté et n'a par conséquent pas eu la possibilité d'émettre un avis sur ce sujet.

1.3. Dans tous ses avis, le CESE s'est toujours montré favorable à l'élaboration, au niveau communautaire, d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile, conformément aux dispositions du traité et à l'approche politique adoptée par le Conseil de Tampere. Dans ce contexte, il s'est efforcé d'œuvrer en faveur de l'harmonisation de la législation communautaire dans ce domaine.

1.4. Il ne semble pas réaliste de se prononcer sur la proposition de décision du Conseil établissant les critères et les modalités pratiques pour la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE du Conseil sans émettre au préalable un avis sur la directive en question, qui constitue la base de la reconnaissance mutuelle des décisions d'expulsion entre les États membres.

1.5. La définition de critères techniques et procéduraux pour la compensation des déséquilibres financiers ne peut être dissociée d'une analyse politique et juridique de la directive 2001/40/CE étant donné la nécessité de respecter toutes les garanties offertes aux personnes qui peuvent être concernées par l'ordre juridique communautaire établi par la Charte européenne des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

1.6. Par conséquent, le CESE souhaite exprimer une série d'observations relatives à la directive 2001/40/CE préalablement à l'analyse de la proposition de décision du Conseil concernant la compensation des déséquilibres financiers conformément à l'article 7 de ladite directive.

2. Synthèse de la directive du Conseil 2001/40/CE

2.1. La directive 2001/40/CE du 28 mai 2001, qui s'inscrit dans le cadre du Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999), porte approbation de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'éloignement de ressortissants de pays tiers.

2.2. Cette directive a pour objectif de permettre la reconnaissance d'une décision d'éloignement adoptée par une autorité compétente d'un État membre à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers qui se trouve sur le territoire d'un autre État membre.

2.3. Les éloignements auxquels la directive fait référence concernent les cas suivants:

a) le ressortissant d'un pays tiers fait l'objet d'une décision d'éloignement fondée sur le fait qu'il présente une menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité nationale, décision qui a été adoptée dans les cas suivants:

— condamnation d'un ressortissant d'un pays tiers par l'État membre en raison d'une infraction passible d'une sanction sous forme de peine de privation de liberté d'une durée minimale d'un an,

— existence de raisons sérieuses de croire que le ressortissant d'un pays tiers a commis des faits punissables graves ou d'indices réels qu'il a l'intention de commettre de tels faits sur le territoire d'un État membre;

b) le ressortissant d'un pays tiers fait l'objet d'une décision d'éloignement sur la base du non-respect des règles nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers sur le territoire.

2.4. Si l'intéressé est titulaire d'un titre de séjour délivré par l'État membre d'exécution ou par un autre État membre, l'État membre d'exécution s'adressera à l'État membre auteur et à l'État qui a délivré le titre de séjour.

2.5. L'existence d'une décision d'éloignement adoptée conformément à l'alinéa a) de l'article 3, paragraphe 1, de la directive précitée, permettra de retirer ce permis, toutes les fois que la législation nationale de l'État qui a délivré le permis l'autorise, ce qui est conforme à ce qui est stipulé dans l'article 25, paragraphe 2, de la Convention de Schengen.

2.6. Les décisions d'éloignement examinées dans la directive ne devront pas être révoquées ou suspendues par l'État membre auteur.

2.7. Les États membres s'assureront que le ressortissant d'un pays tiers peut former un recours contre toute mesure prise en vue de l'exécution d'une décision d'éloignement.

2.8. La protection des données à caractère personnel ainsi que la sécurité et la libre circulation de celles-ci seront garanties. Les fichiers contenant les données personnelles pourront être utilisés uniquement aux fins établies dans l'Accord de Schengen.

2.9. Les autorités des États membres utiliseront tous les moyens appropriés de coopération et d'échange d'informations à leur disposition. Dans le cadre de cette coopération, l'État membre auteur fournit à l'État membre d'exécution tous les documents nécessaires pour attester, par les moyens adéquats les plus rapides, la permanence du caractère exécutoire de la décision d'éloignement.

2.10. L'État membre d'exécution examinera préalablement la situation de la personne concernée pour s'assurer que ni les actes internationaux pertinents ni les réglementations nationales applicables ne s'opposent à l'exécution de la décision d'éloignement.

2.11. Les États membres compensent entre eux les déséquilibres financiers qui peuvent résulter de l'application de la présente directive, lorsque l'éloignement ne peut se réaliser aux frais du (des) ressortissant(s) d'un pays tiers concerné(s).

2.12. Les États membres adopteront les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour la mise en œuvre de la directive le 2 décembre 2002 au plus tard, ainsi que les critères et les modalités pratiques concernant la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive du Conseil 2001/40/CE, relative à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'éloignement de ressortissants des pays tiers.

3. Synthèse de la proposition de décision du Conseil

3.1. Il s'agit de la proposition de décision du conseil établissant les critères et les modalités pratiques pour la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive du Conseil 2001/40/CE, relative à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'éloignement de ressortissants des pays tiers.

3.2. L'application de cette directive du Conseil 2001/40/CE, du 28 mai 2001, relative à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'éloignement de ressortissants de pays tiers peut engendrer des déséquilibres financiers lorsque les décisions d'éloignement ne peuvent être exécutées à la charge du ressortissant du pays tiers concerné, et il faut par conséquent établir des critères et modalités pratiques appropriés pour la compensation bilatérale des frais supportés par les États membres.

3.3. La répartition des coûts financiers dans le cadre de la coopération entre les États membres en matière d'éloignement de ressortissants des pays tiers ne peut être réalisée de manière suffisamment efficace par les seuls États membres, raison pour laquelle il peut s'avérer nécessaire d'agir à l'échelle communautaire en la matière.

3.4. L'État membre à l'origine d'une décision d'éloignement dédommagera l'État membre d'exécution pour tout déséquilibre financier qui résultera de l'application de la directive du Conseil 2001/40/CE. Le remboursement sera fait à la demande de l'État membre d'exécution sur la base des coûts réels.

3.5. Les coûts minimaux par rapatrié, et à raison d'une escorte de deux personnes au plus, donnant droit au remboursement incluent les frais suivants:

- frais de transport,
- frais administratifs,
- logement.

3.6. Les États membres pourront se mettre d'accord sur une base bilatérale pour le remboursement des frais excédant les coûts minimaux ou le remboursement des frais additionnels.

3.7. Les demandes de remboursement se feront par écrit et seront accompagnées des justificatifs nécessaires relatifs aux coûts donnant droit à remboursement. Il ne sera pas possible d'exiger le remboursement pour l'exécution de décisions d'éloignement émises plus de 3 ans avant leur exécution. Les demandes de remboursement présentées plus d'un an après la mesure d'éloignement correspondante pourront être rejetées.

3.8. Les paiements se feront à l'autorité compétente de l'État membre d'exécution dans les trois mois suivant la réception de la demande par le point de contact national de l'État membre émetteur. Les États peuvent établir des accords bilatéraux quant aux modalités de paiement. Tout rejet de demande de remboursement devra être consigné par écrit et les raisons le motivant devront être communiquées à l'État membre d'exécution dans les trois mois.

3.9. Les points de contacts nationaux devront présenter à la Commission un rapport annuel qui devra contenir les déclarations relatives à l'application de la décision et des recommandations pour l'amélioration des critères et des modalités pratiques.

4. Observations sur la directive 2001/40/CE

4.1. Le fondement de cette directive est douteux, dans la mesure où elle définit la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'éloignement des ressortissants de pays tiers alors qu'il n'existe pas encore de législation commune en matière d'immigration et d'asile. Dans plusieurs de ses avis, le CESE a souligné la nécessité d'accélérer les travaux du Conseil afin d'élaborer une législation commune appropriée en matière d'immigration et d'asile, en tenant compte des conclusions du Conseil de Tampere, en vue de gérer plus efficacement les flux migratoires. Jusqu'à présent, les travaux préparatoires sont freinés au niveau du Conseil qui paradoxalement s'efforce d'accélérer les travaux législatifs relatifs au retour forcé et à la reconnaissance mutuelle des décisions d'expulsion. Le Conseil retarde la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice garantissant correctement les droits et les devoirs des citoyens provenant de pays tiers.

4.2. Toutefois, la directive contribue à l'harmonisation de la législation communautaire en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers.

4.3. Avec cette directive, le Conseil persiste dans la voie qu'il a empruntée, mettant la charrue avant les bœufs, comme le CESE l'a signalé précédemment. L'application de cette norme est prématurée en l'absence de normes et de critères uniformes, notamment en ce qui concerne la protection subsidiaire accordée aux réfugiés (et aux demandeurs d'asile) conformément à la Convention de Genève de 1951, comme l'a signalé le CESE dans un avis sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier»⁽¹⁾.

4.4. Par conséquent, le mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement devrait s'inscrire dans le cadre d'une législation commune en matière d'immigration et d'asile. Tant que cette législation commune n'existera pas, n'importe quel État membre pourra se voir obligé de collaborer à l'exécution d'une sanction d'expulsion dans des cas pour lesquels sa propre législation ne prévoit pas son intervention, voire l'interdit. La directive à l'examen comporte bon nombre de lacunes — notamment en matière de garanties — qui caractérisaient déjà la Convention de Schengen.

4.5. Il est heureux que la directive ne s'applique pas aux membres de la famille des citoyens de l'Union ayant exercé leur droit de libre circulation. Le CESE estime que cette exception doit être étendue à tous les membres de la famille,

indépendamment de leur nationalité (même s'ils sont ressortissants de pays non membres de l'UE).

4.6. En ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions de la directive, le CESE exige que soient respectées toutes les garanties inscrites dans la Charte des droits fondamentaux mais aussi les droits inscrits dans la Convention européenne des droits de l'Homme, adoptée à Rome en 1950, ainsi que les traditions constitutionnelles des États membres.

4.7. Le CESE estime qu'une décision d'éloignement ou de retour forcé ne peut en aucun cas être purement administrative et qu'elle peut donner lieu à une intervention des tribunaux. Il convient de garantir à toutes les personnes concernées par une décision d'éloignement ou de retour forcé l'accès aux tribunaux avec toutes les garanties propres à tout État de droit. Les procédures d'exécution des décisions d'éloignement doivent toujours garantir un accès réel à la justice conformément aux dispositions législatives de chaque État membre. L'existence de mesures conservatoires de suspension et/ou de mesures de révocation prises par une autorité judiciaire ou administrative rend toute décision d'éloignement inapplicable.

4.8. L'État membre chargé de l'exécution d'une mesure d'éloignement ne peut se limiter à «s'assurer» d'un point de vue formel de l'accès à la justice mais doit garantir de façon tangible celui-ci afin que le ressortissant d'un pays tiers puisse introduire un recours contre toute mesure d'éloignement conformément aux dispositions législatives de l'État d'exécution⁽²⁾. L'introduction d'un recours judiciaire suite à une décision d'expulsion ou de retour forcé doit toujours avoir des effets suspensifs, cela étant la seule manière de garantir les droits fondamentaux des personnes concernées⁽³⁾.

4.9. Sans pour autant remettre en question le caractère permanent d'une décision d'expulsion, l'État membre d'exécution qui examine la situation d'une personne doit prendre en considération des aspects d'ordre juridique tels que la prescription ou la caducité de l'acte administratif, des aspects d'ordre humanitaire tels que la situation du pays d'origine⁽⁴⁾ (guerres civiles⁽⁵⁾, persécutions, catastrophes), des aspects

(1) Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier», JO C 85 du 8.4.2003.

(2) CJCE, 9 novembre 2000, JO C 357/1998: «On ne saurait déduire de l'article 8 une obligation, pour les États membres, d'admettre la présence d'un étranger sur leur territoire pendant la durée du procès, sous la réserve qu'il puisse, néanmoins, bénéficier d'un procès équitable et être en mesure de faire valoir tous ses moyens de défense» (arrêt de la Cour du 5 mars 1980, Pecastaing, aff. 98/79, Rec. p. 691, paragraphe 13).

(3) Avis du CESE sur le «Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier», JO C 61 du 14.3.2003.

(4) Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine», JO C 149 du 21.6.2002, JO C 61 du 14.3.2003.

(5) Voir jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, et plus particulièrement l'affaire Ahmed c/ Autriche du 17 décembre 1996 concernant la suspension d'une décision d'éloignement d'un citoyen somalien en raison du risque réel encouru par le requérant dans son pays d'origine (Somalie) étant donné que l'exécution de la décision d'expulsion entraînerait une violation de la Convention de la part de l'Autriche; affaire Hatami c/ Suède du 9 octobre 1998 concernant la suspension puis l'annulation d'une décision d'expulser un ressortissant iranien vers l'Iran.

d'ordre personnels tels qu'une maladie grave⁽¹⁾ ou autre⁽²⁾, des attaches telles que les liens familiaux dans le pays membre d'exécution ou dans d'autres États membres, de la rupture des liens personnels avec le pays d'origine en raison d'une absence prolongée rendant la décision d'éloignement inefficace.

4.10. Le CESE estime que les États membres exécutant les décisions d'éloignement doivent, lors de la mise en œuvre des procédures, également garantir aux personnes concernées un accès réel à la justice conformément aux dispositions législatives en vigueur sur leur territoire.

4.11. Le CESE⁽³⁾ est d'accord avec la Commission lorsqu'elle propose des politiques de retour volontaire. En conséquence, il faut tenir compte du fait que l'éloignement et le rapatriement obligatoires constituent des mesures extrêmement sévères, qui ne doivent être mises en œuvre que dans des circonstances exceptionnelles, les autorités étant tenues d'examiner chaque demande de façon individuelle et d'envisager d'autres solutions en fonction des liens professionnels tissés par la personne concernée, de sa situation familiale et de son intégration dans le pays d'accueil⁽⁴⁾.

4.12. Les décisions d'éloignement ne s'appliqueront pas aux ressortissants de pays tiers qui:

- résident régulièrement dans un État membre de l'Union européenne,
- se sont intégrés par des liens professionnels et familiaux et
- ont rompu les liens avec le pays tiers d'origine en raison de leur absence prolongée.

Ces ressortissants de pays tiers devront se soumettre pleinement aux lois, de la même manière que les ressortissants de l'Union européenne.

4.13. En ce qui concerne les décisions d'éloignement, il importe de préciser qu'elles doivent se fonder sur une menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité nationale ayant entraîné une condamnation par les tribunaux. Les conséquences administratives doivent être proportionnelles

(1) Arrêté de la Cour européenne des droits de l'Homme du 7 octobre 1998, affaire B.B. c/ France concernant la menace de renvoi d'un ressortissant de la République du Congo (ex-Zaire) atteint du sida vers son pays d'origine, où il ne pourra bénéficier d'un traitement médical adéquat. L'affaire Andric c/ Suède, l'affaire Majic c/ Suède (23 février 1999) et d'autres encore concernant la suspension de la décision d'éloignement tant que le ressortissant étranger sera soumis à un traitement psychiatrique obligatoire.

(2) JO C 61 du 14.3.2003.

(3) JO C 85 du 8.4.2003, JO C 61 du 14.3.2003.

(4) Le traitement d'un dossier administratif relatif à une mesure d'éloignement nécessite un certain laps de temps (malgré les mécanismes prévus par la législation de bon nombre d'États membres afin d'accélérer les procédures) durant lequel le statut juridique du ressortissant étranger peut évoluer en fonction de facteurs ou d'événements précis (mariage, naissance d'un enfant ayant la nationalité d'un État membre, etc.) ou à la suite d'événements rendant caduque une décision d'éloignement pour des raisons humanitaires.

aux décisions judiciaires⁽⁵⁾. Le concept d'existence de soupçons sérieux repris par la directive peut entraîner une violation de certains droits protégés par la Convention européenne des droits de l'Homme (article 1 de la CEDH)⁽⁶⁾ et par la Charte des droits fondamentaux. En effet, la Convention européenne des droits de l'Homme défend les droits des ressortissants étrangers menacés d'expulsion. En outre, il existe une jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'Homme dont la législation communautaire doit tenir compte.

5. Observations relatives à la proposition de décision du Conseil

5.1. La proposition de décision du Conseil a pour objectif de confier la prise en charge des coûts réels résultant de l'application d'une décision lorsque celle-ci ne peut être exécutée aux frais du ressortissant d'un pays tiers concerné à l'État membre ayant prononcé la décision d'éloignement, afin d'éviter tout déséquilibre financier lié à l'application de la directive 2001/40/CE.

5.2. Le CESE estime que le mécanisme proposé par le Conseil afin de compenser les déséquilibres financiers ne pourra être mis en œuvre que lorsqu'une législation commune en matière d'immigration et d'asile aura été définie.

5.3. Dans certaines situations exceptionnelles, en cas de déplacement massif vers les États membres pour des raisons humanitaires, des ressources communautaires pourront être prévues afin de garantir le traitement équitable des personnes concernées par les procédures de retour.

(5) Les législations des États membres interdisent la double peine. Récemment, la présidence grecque a élaboré une initiative pour une décision cadre du Conseil relative à l'application du principe «ne bis in idem».

(6) Arrêté de la Cour européenne des droits de l'Homme du 13 décembre 2001, affaire Ezzouhdi c/ France: «Le requérant est arrivé en France à l'âge de cinq ans et y a résidé régulièrement depuis. C'est en France qu'il a reçu son éducation et travaillé pendant plusieurs années. Sa mère, ses frères et ses sœurs habitent dans ce pays. Par conséquent, la Cour estime que la condamnation à l'interdiction définitive du territoire national porte atteinte au droit à la vie familiale. Par ailleurs, les mesures adoptées se basent sur une condamnation pour usage et consommation de stupéfiants prévue par la loi. La Cour estime que l'on ne peut raisonnablement soutenir que du fait des délits pour lesquels le requérant a été condamné (deux ans d'emprisonnement pour des infractions à la législation sur les stupéfiants qui apparaissent essentiellement liées à des faits d'usage et de consommation de drogues), celui-ci constituait une menace grave pour l'ordre public, comme le montre la légèreté relative de la peine prononcée malgré le constat d'un état de récidive. Les infractions commises par le requérant ne sauraient donc, ni séparément ni dans leur ensemble, être considérées comme étant d'une particulière gravité, alors que l'ingérence est rigoureuse pour le requérant, qui possède des liens intenses avec la France et n'apparaît pas avoir avec le Maroc d'autres attaches que la nationalité. En outre, le caractère définitif de l'interdiction apparaît comme particulièrement rigoureux».

5.4. Les États membres ne devront compenser les frais résultant de l'application de la directive que pour les expulsions fermes résultant d'une sentence prononcée par un tribunal conformément à la nécessité de garantir l'accès réel à la justice et le respect des droits de l'homme.

5.5. Le CESE estime qu'il n'est pas acceptable que les pays membres de l'UE compensent les frais dérivant de l'expulsion d'un ressortissant d'un pays tiers en cas de violation des droits de l'homme. À cet égard, il rappelle que les articles 3, 5, 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi que les articles 3, 4, 19, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux s'appliquent aux procédures d'expulsion.

5.6. Les États membres rencontrent des difficultés pour conclure des accords de réadmission avec certains pays tiers. Il importe que l'UE parvienne dans le cadre de sa politique extérieure à l'adoption d'accords en matière de réadmission. L'UE peut conclure avec des pays tiers des conventions en matière de retour, à condition que celles-ci contiennent des dispositions imposant le respect des droits de l'homme en ce qui concerne les personnes réadmissibles et garantissant qu'elles ne seront pas sanctionnées pour des raisons liées à leur éloignement. Comme il l'a signalé dans son avis sur le Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier⁽¹⁾, le CESE rappelle qu'il serait opportun, dans le cadre de la politique extérieure de l'Union, de compléter ces accords par d'autres instruments politiques, économiques et sociaux intéressants pour les pays tiers également.

5.7. Il est de la plus haute importance qu'à l'avenir, l'UE instaure un rapport approprié entre politique d'immigration et politique de développement. Dans ce contexte, la mise en œuvre de certaines actions convenablement gérées en matière de retour peut s'avérer profitable tant pour le développement économique et social des pays tiers que pour l'intégration des personnes concernées.

5.8. Le CESE juge nécessaire d'élaborer des programmes visant à encourager le retour volontaire par le biais des organisations internationales et des ONG. Ces programmes peuvent être financés par l'UE, comme il le recommande dans son avis sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine»⁽²⁾. Dans de nombreux cas, l'exécution des décisions d'éloignement s'avérera plus efficace grâce aux accords en matière de retour et au financement prévu pour la gestion des dites décisions.

5.9. Conformément au paragraphe 4 de l'article 2, les États membres peuvent convenir bilatéralement du remboursement de frais allant au-delà des frais minimaux. Cette clause permettra le recours à des vols charters vers le pays d'origine des personnes renvoyées afin de diminuer les frais de transport. Les conditions du transport doivent être conformes au respect de la dignité de la personne et du droit à la vie et à l'intégrité physique et morale.

5.10. Bien que ce mode de gestion collective des mesures d'éloignement n'entre pas dans la catégorie juridique des «expulsions collectives», le CESE recommande de n'y recourir que dans des circonstances exceptionnelles. Il y a lieu de rappeler que l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE interdit les expulsions collectives.

5.11. Il est juste que le remboursement des frais soit limité aux mesures d'exécution prises dans les trois ans à compter de la décision d'expulsion, et que toute demande de remboursement soumise plus d'un an après l'exécution de la décision soit rejetée. Tout refus de paiement doit être dûment motivé.

5.12. La création des points de contact nationaux garantira une gestion appropriée, aussi transparente que possible, fondée sur une législation commune et selon une procédure légale reconnue.

5.13. Le Conseil propose de financer les frais de séjour pour une période allant jusqu'à trois mois. Dans son avis sur le Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier⁽¹⁾, le CESE signale que la rétention dans l'attente de l'éloignement ne peut excéder trente jours, et que les centres de rétention doivent être des structures spécialement prévues à cet effet, et non des centres pour délinquants. Les établissements pénitentiaires ne pourront être utilisés comme lieux de rétention que dans le cas où l'expulsion est motivée par des délits commis.

5.14. Les rapports annuels que chaque point de contact doit présenter à la Commission devront contenir des informations concernant le motif de la décision d'éloignement, sur la base de l'article 3 de la directive, ainsi que le coût financier des retours forcés exécutés.

6. Observations finales

6.1. Seule une politique commune en matière d'immigration et d'asile permettra, d'une part, d'accélérer les mécanismes de compensation financière pour la gestion des décisions d'éloignement et, d'autre part, d'en renforcer l'efficacité. La méthode ouverte de coordination doit être complémentaire à la législation commune et non un prétexte pour éviter de développer cette dernière.

6.2. Les limites budgétaires ne peuvent porter atteinte au degré de protection et au traitement équitable des personnes concernées par les décisions d'éloignement. En aucun cas les limites budgétaires ne peuvent entraîner une prolongation indue de la durée de la rétention ni réduire la qualité de traitement des personnes concernées, pas plus qu'elles ne doivent empêcher celles-ci de faire valoir leurs droits fondamentaux (à l'exception de la libre circulation).

(1) JO C 61 du 14.3.2003.

(2) Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine», JO C 149 du 21.6.2002.

6.3. Conformément à l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux, il y a lieu de prendre en considération certaines catégories de personnes qui, en raison de leur situation particulière, ne devraient pas faire l'objet d'une décision d'éloignement. Cette prise en considération doit également s'appliquer, comme le recommande le CESE dans son avis sur le Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier ⁽¹⁾ aux personnes

(1) Comme le recommande la Commission elle-même, «Une politique européenne en matière de retour doit respecter pleinement les droits de l'homme et les libertés fondamentales et, en tant que telle, être replacée dans le contexte des politiques de l'Union européenne relatives aux droits de l'homme, tant à l'intérieur de l'Union que dans ses relations extérieures. L'article 6 du traité sur l'Union européenne réaffirme que l'Union européenne "est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres"».

particulièrement vulnérables qui se trouvent dans l'une des situations suivantes:

- lorsque le retour suppose une séparation familiale, s'il implique une séparation des enfants ou des ascendants;
- lorsque le retour peut porter préjudice aux mineurs à leur charge;
- lorsque la personne est atteinte d'une grave infirmité physique ou psychique;
- lorsque la sécurité, la vie et la liberté de la personne sont sérieusement menacées, dans son pays d'origine ou dans le pays de transit.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH
