

# Journal officiel

## de l'Union européenne

C 324

49<sup>e</sup> annéeÉdition  
de langue française

Communications et informations

30 décembre 2006

| <u>Numéro d'information</u> | Sommaire  | Page |
|-----------------------------|---|------|
|                             | I <i>Communications</i>   |      |
|                             | .....   |      |
|                             | II <i>Actes préparatoires</i>   |      |
|                             | <b>Comité économique et social européen</b>   |      |
|                             | <b>430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006</b>  |      |
| 2006/C 324/01               | Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert — Actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante» COM(2005) 672 <i>final</i> .....   | 1    |
| 2006/C 324/02               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle (version codifiée)» COM(2006)226 <i>final</i> — 2006/0073(COD) ..... | 7    |
| 2006/C 324/03               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins (version codifiée)» COM(2006)219 <i>final</i> — 2006/0071(COD) .....  | 8    |
| 2006/C 324/04               | Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative» COM(2006) 222 <i>final</i> — 2006/0070 (COD) .....  | 10   |
| 2006/C 324/05               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'emplacement pour le montage de la plaque d'immatriculation arrière des véhicules à moteur à deux ou trois roues» COM(2006) 478 <i>final</i> — 2006/0161 (COD) .....                            | 11   |

FR

Prix:  
18 EUR

(Suite au verso)

| <u>Numéro d'information</u> | Sommaire ( <i>suite</i> )   | <i>Page</i> |
|-----------------------------|---|-------------|
| 2006/C 324/06               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses» COM(2005) 125 <i>final</i> — 2005/0028 (COD) .....   | 12          |
| 2006/C 324/07               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces étrangères au milieu local» COM(2006) 154 <i>final</i> — 2006/0004 (CNS) .....   | 15          |
| 2006/C 324/08               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010» COM(2006) 13 <i>final</i> .....  | 18          |
| 2006/C 324/09               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 90/424/CEE du Conseil relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire» COM(2006) 273 <i>final</i> — 2006/0098(CNS) .....  | 22          |
| 2006/C 324/10               | Avis du Comité économique et social européen sur la «proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la qualité requise des eaux conchylicoles» (version codifiée) COM(2006) 205 <i>final</i> — 2006/0067 (COD) .....   | 25          |
| 2006/C 324/11               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux»(version codifiée) COM(2006) 258 <i>final</i> — 2006/0097 (CNS) .....   | 26          |
| 2006/C 324/12               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés» (version codifiée) COM(2006) 286 <i>final</i> — 2006/0100(COD) .....  | 27          |
| 2006/C 324/13               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil fixant les critères communautaires applicables aux actions d'éradication et de surveillance de certaines maladies animales (version codifiée)» COM(2006) 315 <i>final</i> — 2006/0104 (CNS) .....   | 28          |
| 2006/C 324/14               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts» COM (2006) 302 <i>final</i> .....   | 29          |
| 2006/C 324/15               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil rectifiant la directive 2002/2/CE modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux» COM(2006) 340 <i>final</i> — 2006/0117 (COD) .....                              | 34          |
| 2006/C 324/16               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision relative à une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les États membres dans le domaine des transports» COM (2006) 284 <i>final</i> — 2006/0099 (COD) ..... | 36          |
| 2006/C 324/17               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant les statuts de l'entreprise commune Galileo figurant à l'annexe du règlement (CE) n° 876/2002 du Conseil» COM(2006) 351 <i>final</i> — 2006/0115 (CNS) .....   | 37          |
| 2006/C 324/18               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1321/2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite» COM(2006) 261 <i>final</i> — 2006/0090 (CNS) .....   | 41          |



| <u>Numéro d'information</u> | Sommaire (suite)   | Page |
|-----------------------------|--|------|
| 2006/C 324/19               | Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et modifiant la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques COM(2006) 382 <i>final</i> — 2006/0133 (COD) ..... | 42   |
| 2006/C 324/20               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'élimination de contrôles aux frontières des États membres dans le domaine des transports par route et par voies navigables» (version codifiée) COM(2006) 432 <i>final</i> — 006/0146 (COD) .....  | 47   |
| 2006/C 324/21               | Avis du Comité économique et social européen sur «Les grandes orientations des politiques économiques et la gouvernance économique — Les conditions d'une cohérence accrue dans l'élaboration des politiques économiques en Europe» .....  | 49   |
| 2006/C 324/22               | Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne «Troisième rapport sur les préparatifs pratiques en vue du futur élargissement de la zone euro» COM(2006) 322 <i>final</i> .....   | 57   |
| 2006/C 324/23               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale» COM(2006) 16 <i>final</i> — 2006/0006 (COD) .....   | 59   |
| 2006/C 324/24               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme» COM(2005) 596 <i>final</i> .....   | 68   |
| 2006/C 324/25               | Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert initiative européenne en matière de transparence» COM(2006) 194 <i>final</i> .....   | 74   |
| 2006/C 324/26               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013)» COM(2006) 201 <i>final</i> — 2006/0075 (COD) .....   | 78   |

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 430<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU 26 OCTOBRE 2006

#### **Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert — Actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante»**

COM(2005) 672 *final*

(2006/C 324/01)

Le 19 décembre 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «*Livres vert — Actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante*»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 septembre 2006 (rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné Mme SÁNCHEZ MIGUEL, rapporteuse générale, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 99 voix pour, 28 voix contre et 22 abstentions.

#### 1. Résumé

1.1 La présentation par la Commission du Livre vert relatif aux actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante ouvre un vaste débat sur la nécessité de présenter des lignes directrices communautaires afin que les entreprises, les consommateurs et les travailleurs puissent plus facilement intenter des actions en responsabilité contre ceux qui contreviennent l'article 81 et 82 du TCE, dans l'exercice de leur activité entrepreneuriale.

1.2 En premier lieu, le CESE souhaite souligner qu'il s'agit de rechercher une protection effective de tous ceux qui participent au marché intérieur européen. Compte tenu de la libre circulation des marchandises, une certaine uniformisation dans tous les pays du contenu des droits et obligations découlant des contrats et services est nécessaire. S'agissant d'opérations transfrontalières, il faut permettre une certaine harmonisation entre toutes les législations nationales.

1.3 En second lieu, il importe de tenir compte de l'existence des Autorités publiques chargées de la concurrence (ANC) tant européennes que nationales, auxquelles il revient de déclarer quelles sont les pratiques interdites et d'établir les sanctions économiques qui pourraient être imposées aux entreprises en infraction. Dans le cas du Livre vert, le but est la réparation des dommages dans la sphère privée, à savoir à travers les tribunaux

de justice, ce qui signifie qu'il faut faire cadrer cette intervention avec celle déjà effective des ANC.

1.4 Concernant les questions plus importantes soulevées dans le Livre vert, il y a lieu de signaler que le CESE n'a pas une position univoque mais avance pour chacune d'entre elles des arguments qui aideront la Commission à prendre des décisions en vue de définir les lignes directrices pour une future action législative. Toutes les questions soulevées font l'objet d'une réponse et d'une argumentation au point 5 de l'avis.

#### 2. Introduction

2.1 Le marché intérieur européen a fait l'objet d'une importante réorganisation en ce qui concerne les règles de concurrence, ce qui a permis, d'une part, de doter ce marché de règles précises afin que l'intervention des entreprises se fasse dans un cadre de libre concurrence et, d'autre part, d'adapter les règles nationales de concurrence en vue de faciliter, dans des conditions égales, l'exercice du droit de libre établissement des entreprises.

2.2 L'un des thèmes soulevés à propos du marché intérieur est la protection effective de l'autre partie du marché, à savoir les consommateurs au sens le plus large du terme, qui voient leurs droits limités lorsque les contrats et les services revêtent

un caractère transfrontalier, c'est-à-dire lorsque les entreprises qui opèrent sont situées dans un autre pays membre, ce qui a pour effet de limiter leurs droits en tant que consommateurs nationaux tandis que les règles de concurrence couvrent la totalité du marché intérieur.

2.3 Il manque dans la législation communautaire de la concurrence un système efficace d'actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles établies dans les articles 81 et 82 du TCE, au niveau du marché intérieur. La nouvelle orientation de la Commission concernant la politique de la concurrence et la protection des consommateurs a servi de base à la présentation du Livre vert qui traite des aspects les plus importants en la matière afin d'établir par la suite une action législative garantissant la protection des droits des personnes lésées en raison d'un manque de libre concurrence pour le marché intérieur.

2.4 Il faut prendre en considération l'importance de l'article 153, paragraphe 3 du TCE <sup>(1)</sup>, qui permet de mener une politique horizontale de protection des consommateurs dans le cadre de toutes les politiques.

2.5 Le Livre vert traite des aspects les plus importants de l'introduction de mesures de protection et d'action en dommages et intérêts pour infraction au droit communautaire en matière d'ententes et d'abus de position dominante, plus particulièrement celles qui figurent aux articles 81 et 82 du TCE et leurs règles d'application. Toutefois, il faut savoir que le Livre vert se réfère à un domaine législatif complexe, qui peut conduire à une réforme des règles de procédures nationales, question qui suscite quelques doutes ayant trait principalement à la subsidiarité, et le cas échéant, concernant également d'autres thèmes du droit civil.

2.6 Le Livre vert prend comme point de départ la double application du droit de la concurrence. Il y a d'une part les pouvoirs publics, c'est-à-dire non seulement la Commission mais aussi les autorités nationales (ANC), qui appliquent les règles individuellement dans le cadre de leurs compétences. En premier lieu, les autorités de la concurrence sont habilitées à constater toute infraction aux règles et à déclarer la nullité des accords qui faussent le jeu de la concurrence. En second lieu, elles sont habilitées à imposer des sanctions économiques, sur la base des règlements d'application des règles de la concurrence.

2.7 Par ailleurs, on reconnaît également l'application privée du droit de la concurrence devant la juridiction ordinaire, dans la mesure où ce dernier est directement applicable par les Tribunaux. Dans le domaine privé, il y a lieu de signaler l'importance du recours en injonction visant à la cessation par les entreprises des pratiques illicites, de manière à empêcher la continuation de telles pratiques et à en diminuer les effets nuisibles, tant pour les entreprises que pour les consommateurs.

2.8 La réparation du préjudice subi constitue toutefois la finalité d'une protection efficace des droits conférés par le traité; c'est là l'objectif fondamental des actions en dommages et intérêts, en cas de dommage dû au non-respect des règles de concurrence. La limitation de la libre concurrence concerne tout autant les entreprises que les consommateurs, lesquels sont tout au bout de la chaîne d'activité du marché.

2.9 La CJCE a rendu un arrêt d'une importance considérable qui reconnaît le droit des particuliers ayant subi un dommage du fait d'une infraction aux articles 81 et 82 du Traité à demander réparation. Dans le cas où une législation nationale serait contraire à ce droit <sup>(2)</sup>, l'application directe des articles du Traité prévaut sur le droit national.

2.10 Le Livre vert comporte différentes pistes de réflexion qui permettent de déterminer les éventuelles demandes de dommages et intérêts dérivées d'actions publiques introduites par les autorités de la concurrence ou d'actions privées entreprises par les personnes lésées. Il établit une série de questions considérées comme importantes et envisage diverses éventualités qui orientent le débat afin de parvenir aux meilleurs résultats, tant pour une application ultérieure que pour une adaptation aux systèmes juridiques nationaux, lesquels ne coïncident pas toujours.

### 3. Résumé du contenu du Livre vert

3.1 Le Livre vert est axé autour d'une liste de questions qui a pour but d'alimenter le débat sur la nature juridique des actions en dommages et intérêts, avec de multiples variantes qui délimitent et profilent l'action réglementaire future de la Commission. Il s'agit de voir dans quelles conditions l'on pourrait établir une action en dommages et intérêts qui, compte tenu des celles déjà existantes dans certains États membres, faciliterait l'exercice du droit à réparation.

3.2 La Commission formule trois questions et propose plusieurs options:

Question A: Devrait-il y avoir des règles spécifiques sur la divulgation des preuves documentaires dans les actions civiles en dommages et intérêts engagées au titre des articles 81 et 82 du traité CE? Dans l'affirmative, sous quelle forme cette divulgation devrait-elle se faire?

Question B: Des dispositions spéciales sur l'accès aux documents détenus par une autorité de la concurrence peuvent-elles favoriser les demandes d'indemnisation introduites pour infraction au droit des ententes? Comment cet accès pourrait-il être organisé?

Question C: La charge de prouver l'infraction aux règles sur les ententes imposée au requérant dans les actions en dommages et intérêts devrait-elle être allégée et, dans l'affirmative, comment?

Le deuxième point abordé par le Livre vert concerne la nécessité de l'existence d'une faute; en effet, dans de nombreux États membres, il est exigé d'apporter la preuve de l'existence d'une faute en matière d'action en responsabilité. D'où la question suivante:

Question D: Devrait-on imposer l'existence d'une faute pour les actions en dommages et intérêts liées à une infraction au droit des ententes?

S'agissant du troisième point, à savoir la notion de dommages et intérêts, deux questions se posent:

<sup>(2)</sup> Voir affaire *Courage Ltd c/ Bernard CREHAN*, C-453/99 du 20 septembre 2001. Demande de décision préjudicielle présentée par ordonnance de la Court of Appeal (England and Wales -4 Civil Division), Royaume-Uni.

<sup>(1)</sup> Voir JO C 185, du 8.08.2006.

Question E: Comment définir les dommages et intérêts?

Question F: Quelle méthode devrait-on utiliser pour calculer le montant des dommages et intérêts?

La répercussion des surcoûts, ainsi que la qualité de l'acheteur direct pour agir sont également abordées:

Question G: Devrait-il y avoir des règles sur l'admissibilité et le fonctionnement du moyen de défense relatif à la répercussion des surcoûts? Dans l'affirmative, quelle devrait être la forme de ces règles? L'acheteur indirect devrait-il avoir qualité pour agir?

Il serait intéressant de savoir si ce type d'actions peut servir à défendre les intérêts des consommateurs, dans la mesure où elles sont considérées comme difficiles à appliquer à titre individuel. Il serait judicieux, en ce sens, de recourir aux actions collectives existant déjà dans certains pays de l'Union européenne.

Question H: Devrait-il y avoir des procédures spéciales pour l'introduction d'actions collectives et la protection des intérêts des consommateurs? Dans l'affirmative, comment ces procédures pourraient-elles être conçues?

Le facteur coût est d'une grande importance pour l'efficacité des actions proposées dans la mesure où l'importance des frais encourus peut empêcher les parties d'introduire une action. Cela nous amène à la question suivante:

Question I: Faudrait-il introduire des règles spéciales pour réduire le risque financier pour le requérant? Dans l'affirmative, quel type de règles?

La coordination de l'application du droit par la sphère publique et par la sphère privée peut être l'un des axes moteurs de l'efficacité des actions proposées; se pose dès lors la question suivante:

Question J: Comment coordonner de façon optimale l'application du droit par les pouvoirs publics et l'introduction d'actions par des particuliers?

Autre question, celle de la compétence des tribunaux et du droit applicable lors de l'appréciation du caractère transfrontalier de nombreux comportements prohibés en matière d'ententes et d'abus de position dominante.

Question K: Quel est le droit matériel qui devrait être applicable aux demandes d'indemnisation.

Concernant les autres points abordés dans la proposition de la Commission, l'on relèvera notamment les questions suivantes:

Question L: Le tribunal devrait-il, le cas échéant, désigner un expert?

Question M: Les délais de prescription doivent-ils être suspendus? Dans l'affirmative, à partir de quand?

Question N: Est-il nécessaire de clarifier la condition juridique du lien de causalité pour faciliter les actions en dommages et intérêts?

#### 4. Observations générales

4.1 Dans le contexte de l'application des règles communautaires de la concurrence par les autorités communautaires et

par celles des États membres, le Règlement 1/2003 <sup>(3)</sup> reconnaît que tant la Commission que les ANC sont responsables de leur mise en oeuvre et peuvent, dans le cadre de leurs compétences, déclarer une pratique illicite ou un abus de position dominante exercé au sein du marché, avec les sanctions prévues, selon les modalités et l'ampleur correspondant aux dommages et préjudices occasionnés.

4.2 Le problème se pose par rapport à l'application par la sphère privée, dans la juridiction civile, lorsque les particuliers lésés par des pratiques illicites anticoncurrentielles — plus particulièrement les consommateurs — souhaitent introduire une action en justice afin d'obtenir réparation pour les dommages et préjudices qu'ils ont subis du fait de ces pratiques illicites. C'est là un débat qu'il convient de résoudre dans le cadre de l'Union européenne; en effet, la libre circulation des marchandises et des services dans le marché intérieur européen requiert une action communautaire, surtout si l'on tient compte du fait que la situation varie fortement d'un État membre à l'autre et que, en l'absence d'une réglementation européenne, ce sont les juridictions nationales qui sont compétentes.

4.2.1 La solution pour faciliter la réparation des préjudices subis par les consommateurs n'est pas forcément appropriée pour les litiges entre entreprises, milieu où l'on constate le plus de conflits à cause de la restriction de la concurrence. La Commission devrait envisager une ligne d'action pour ces litiges. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait de prévoir la protection des travailleurs des entreprises impliquées dans des pratiques concurrentielles frauduleuses.

4.3 Toutefois, en l'absence de règles communautaires sur les demandes de dommages et intérêts consécutifs à une infraction aux articles 81 et 82 du traité, la CJCE <sup>(4)</sup>, saisie d'une demande de décision à titre préjudiciel dans l'application de ces règles par un tribunal d'un État membre, a conclu à l'application directe des articles du traité. La demande d'indemnisation pour les dommages causés par la limitation de la concurrence est de la compétence des juridictions nationales. De plus, la CJCE a réitéré la jurisprudence existante issue de nombreux arrêts <sup>(5)</sup>, qui considère que le traité a créé un ordre juridique propre intégré aux systèmes juridiques des États membres, également contraignant pour les États membres et les particuliers.

4.4 De même, la CJCE <sup>(6)</sup> a confirmé que les articles 81.1 et 82 produisent des effets directs sur les relations entre particuliers et créent des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder; elle ajoute <sup>(7)</sup> qu'en l'absence de réglementation communautaire en la matière, il appartient à la juridiction interne de chaque État de désigner la juridiction compétente et de réglementer les modalités de procédure destinées à sauvegarder les droits des justiciables qui souhaitent invoquer l'effet direct du droit communautaire.

<sup>(3)</sup> Règlement (CE) n° 1/2003 du 16 décembre 2003 relatif à la mise en oeuvre des règles sur la concurrence prévues aux articles 81 et 82 du TCE (JO N° L 1 du 4 janvier 2003; avis du CESE: JO C 155, du 29.05.2001, p 73).

<sup>(4)</sup> Voir l'arrêt mentionné à la note n° 3, et plus particulièrement les considérants 17 à 19.

<sup>(5)</sup> Voir le considérant 19 de l'arrêt précité, où l'on énumère un grand nombre d'arrêts qui maintiennent tous la même jurisprudence quant à l'application des règles du traité.

<sup>(6)</sup> Voir le considérant 23 de l'arrêt susmentionné, avec une abondante jurisprudence.

<sup>(7)</sup> Voir considérant 29 de l'arrêt précité.

4.5 Le CESE considère que l'on pourrait procéder à l'élaboration de lignes directrices communautaires fixant les conditions d'application de l'action en responsabilité de dommages et intérêts pour infraction au traité. Cette action doit avoir pour but d'indemniser les personnes lésées, dans des limites raisonnables, pour les dommages économiques ou pour le manque à gagner résultant des pratiques anticoncurrentielles illicites, mais surtout, de permettre aux consommateurs au sens le plus large du terme, d'exercer le droit économique qui leur est reconnu par les règles qui les protègent; dès lors, le Comité accueille favorablement l'élaboration du Livre vert de la Commission en la matière, bien qu'il souhaite un raccourcissement des délais de procédure afin d'obtenir plus rapidement de meilleurs résultats.

## 5. Observations particulières

5.1 Le CESE considère comme prioritaire la détermination, depuis le début de l'application par la sphère privée, par le biais de la juridiction civile, des futures actions en dommages et intérêts pour cause de pratiques illicites.

5.2 Les autorités publiques de la concurrence, que ce soit au niveau communautaire ou au niveau national, disposent d'un instrument de mise en oeuvre des règles communautaires, à savoir le Règlement (CE) 1/2003<sup>(8)</sup>, qui leur octroie des pouvoirs étendus d'intervention dans les actions intentées contre les entreprises soupçonnées de contrevenir aux règles de la concurrence. Nonobstant cette grande capacité d'intervention, les pouvoirs publics peuvent uniquement déclarer qu'une entreprise a enfreint la législation sur les ententes et lui infliger des amendes.

5.3 Le problème se complique dans la mesure où, au niveau communautaire, les autorités de la concurrence manquent des compétences nécessaires pour imposer des mesures de dommages et intérêts; qui plus est, la CJCE ne peut intervenir que dans les questions préjudicielles, dans la mesure où les juridictions des États membres sont seules compétentes en la matière. La Cour s'est prononcée en faveur de la nécessité pour les États membres d'établir les modalités d'application, afin d'imposer des mesures de réparation des dommages causés<sup>(9)</sup>.

5.4 L'application par la sphère privée des articles 81 et 82 du Traité CE signifie que les juridictions nationales peuvent les utiliser au civil pour la réparation de dommages causés à des particuliers. Le problème consiste à déterminer le type d'action le plus approprié, et surtout s'il convient d'entamer une action spéciale. Les problèmes sont considérables; il suffit pour s'en convaincre de voir le large éventail des questions abordées par la Commission dans son Livre vert. Le CESE souhaite contribuer à orienter le débat par le biais de réflexions sur ces différentes questions.

5.4.1 **L'accès aux preuves.** Les règles relatives aux preuves, dans les procédures engagées au civil, posent deux questions clefs: celle de la charge de la preuve et celle de son estimation.

<sup>(8)</sup> Il est important de souligner l'existence du Réseau européen de la concurrence (REC) (JO n°101 du 27 avril 2004) chargé de promouvoir la collaboration en matière d'application des règles de la concurrence entre la Commission et les ANC.

<sup>(9)</sup> Voir l'arrêt *Courage*, *op. cit.*

Ces questions sont à prendre en considération dans les procédures judiciaires susceptibles de se produire à différents moments: i) après décision de l'autorité chargée de la concurrence; ii) avant la décision de l'autorité chargée de la concurrence et aussi iii) simultanément à l'analyse d'une pratique donnée par l'autorité compétente.

5.4.1.1 Le Règlement (CE) 1/2003 a établi une liste des actions pour lesquelles les autorités chargées de la concurrence communautaires et nationales peuvent exiger des preuves afin de déterminer l'existence de pratiques illicites<sup>(10)</sup>, raison pour laquelle la possibilité d'utiliser comme preuve le contenu des dossiers détenus par les autorités de la concurrence serait une manière de résoudre la difficulté d'obtention des preuves par les particuliers. La question est de savoir si l'accès aux dossiers serait réservé aux tribunaux saisis de l'affaire ou bien si ce sont les particuliers, les requérants, qui pourraient y prétendre. La CJCE<sup>(11)</sup> dispose d'une jurisprudence étendue sur ce sujet concernant l'engagement de la Commission de ne pas révéler les documents litigieux à des tiers jusqu'à la conclusion de la procédure principale.

5.4.1.2 Ainsi, dans le cas des dénommées actions de suivi, l'on pourrait partir de la prémisse suivante: une fois que les autorités de la concurrence ont constaté qu'une entreprise a enfreint le droit des ententes et que les particuliers lésés ont engagé une action en dommages et intérêts, les autorités de la concurrence communiqueraient au tribunal les moyens de preuve afin de créer un lien entre l'action de la sphère publique et celle de la sphère privée<sup>(12)</sup>.

5.4.1.3 Même dans le cas où les actions en dommages et intérêts n'interviendraient pas à la suite d'une décision des autorités compétentes, le CESE estime que pour les introduire, il faut que les requérants présentent suffisamment de preuves pour pouvoir procéder à une appréciation préalable de la probabilité d'aboutissement de l'action (établissement de faits). Cela requiert non seulement l'existence de règles particulières de présentation de preuves documentaires mais également la reconnaissance d'un rôle actif et de larges pouvoirs aux tribunaux, y compris ceux de sanction, quant aux aspects fondamentaux de l'action et en particulier, en ce qui concerne l'enquête, le recueil et la présentation de preuves.

5.4.1.4 Dès lors que les tribunaux nationaux, qui statueront dans le cadre des actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles sur les ententes et les abus de position dominante, ont une compétence parallèle en matière de violation des règles de la concurrence (règlement 1/2003), l'accès à ces documents, sans préjudice du devoir de confidentialité déjà mentionné, ne doit pas constituer un obstacle insurmontable car les règles d'accès doivent dépendre en priorité de la loi du for, avec obligation toutefois, pour les autorités chargées de la concurrence, de mettre à la disposition du tribunal les éléments qu'il demanderait.

<sup>(10)</sup> Leurs compétences dans ce domaine ont été élargies, bien que dans certains cas une autorisation des autorités judiciaires nationales soit nécessaire, comme par exemple dans le cas du registre du commerce.

<sup>(11)</sup> Arrêt du 18 mai 1982, affaire 155/79, AMIS c/Commission (REC. 1982, p. 417).

<sup>(12)</sup> Communication de la Commission sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du traité CE (JO n° C 101 du 27 avril 2004).

5.4.1.5 Il est souligné que l'accès aux documents déjà réunis dans le cadre d'une procédure pour infraction revêt une importance particulière pour les actions en dommages et intérêts pour violation des règles sur les ententes et les abus de position dominante, indépendamment de l'entité qui instruit l'affaire (entité administrative ou judiciaire) comme de l'issue de celle-ci <sup>(13)</sup>.

5.4.1.6 Le fait qu'il soit possible que ce soit une entité administrative impliquée dans une procédure en infraction qui sélectionne les preuves qui resteront accessibles dans le cadre d'une action en dommages et intérêts peut susciter des doutes et engager une responsabilité quant aux critères ayant présidé à la sélection.

5.4.1.7 Enfin, dans l'hypothèse où les tribunaux se verraient attribuer des pouvoirs spéciaux et élargis pour ce type d'action, l'on souscrit au point de vue selon lequel le refus de l'une des parties à présenter des preuves pourrait avoir une influence négative sur leur évaluation, permettant que le tribunal prenne le refus en considération, pour déterminer si le fait a été réputé prouvé ou non.

5.4.1.8 Une autre possibilité, pour les cas impliquant des consommateurs, serait d'inverser la charge de la preuve sur le défendeur; une fois une pratique donnée déclarée anticoncurrentielle par les autorités de la concurrence, il ne pourrait être exempté de la réparation des dommages que s'il prouve que celle-ci n'affecte pas les requérants. C'est là l'un des grands principes en matière de défense des consommateurs, que l'on souligne ici. En outre, même si dans la plupart des États membres c'est la règle selon laquelle la charge de la preuve incombe aux requérants qui prévaut, l'on admet également des exceptions conduisant à l'inversion de cette charge <sup>(14)</sup>, c'est le cas de certaines décisions des tribunaux <sup>(15)</sup> <sup>(16)</sup>. S'il existe une décision attestant de l'infraction, la non-inversion de la charge de la preuve dans les actions en dommages et intérêts qui auraient pour origine une telle infraction représenterait une duplication inacceptable de la preuve qui dans ce cas, devrait être produite non par une autorité dotée de pouvoirs d'investigation spéciaux mais par la personne lésée, ce qui aggraverait le déséquilibre entre les parties au litige dans ce type d'action.

5.4.1.9 Toujours en rapport avec la production de preuves, l'on peut soulever la question des experts, dès lors que la complexité des actions en dommages et intérêts requiert, et relativement souvent, de recourir à ces derniers, tout en veillant à éviter leur multiplication, avec pour effet des avis éventuellement contradictoires, ce qui ne serait pas de nature à contribuer à l'efficacité souhaitée de la procédure. En accord avec le principe de l'attribution aux tribunaux de larges pouvoirs dans ce domaine, qui a déjà été défendu, en cas de non-accord entre les

parties, il appartiendra au tribunal de nommer un expert, en coopération avec les autorités administratives chargées de la concurrence.

5.4.2 **Indemnisation des dommages.** Le point clef est ici l'analyse du préjudice causé aux particuliers, et sa quantification. La DG SANCO a effectué une étude <sup>(17)</sup> afin d'élaborer un concept sur le préjudice causé aux consommateurs et d'élaborer une définition qui soit applicable à divers domaines, y compris celui de la concurrence. Ce thème a eu une large répercussion, dans la mesure où l'évaluation des dommages dépend de la part de marché concernée par les pratiques illicites. En tout état de cause, l'individualisation du dommage pose de sérieuses difficultés d'évaluation, dès lors que l'on a reconnu qu'il est souvent plus facile d'estimer le gain obtenu par les entreprises avec un accord anticoncurrentiel que le préjudice que ce même accord a entraîné.

5.4.2.1 Il importe de doter les tribunaux de larges pouvoirs en ce qui concerne le jugement dans ce type d'actions mais une approche équitable apparaît raisonnable, même si pour des raisons de cohérence du système et compte tenu d'une tendance au développement de la jurisprudence, il est important de donner des orientations quant aux critères (définition concrète de l'équité) à observer dans la fixation du montant des indemnités.

5.4.2.2 Une autre question liée à cette matière est la prescription <sup>(18)</sup> du droit à exiger l'indemnisation suite à des pratiques anticoncurrentielles, dont le calcul, en particulier en cas d'actions découlant d'une décision d'une autorité chargée de la concurrence, ne pourra débuter avant la transmission de la décision finale relative à l'infraction, sous peine de créer des difficultés supplémentaires en matière d'accès aux preuves.

5.4.2.3 Enfin, il faut aborder la question de la nature juridique de la demande de dommages et intérêts dès lors que dans la majorité des cas, l'absence de lien contractuel entre le chef d'entreprise en infraction et le consommateur fait qu'il est plus difficile de trouver une base juridique pour tenter une action en justice. En ce sens, l'application des règles sur les obligations extracontractuelles <sup>(19)</sup> permettrait d'utiliser la structure des demandes de dommages et intérêts, une tradition bien établie dans les législations nationales.

5.4.3 **Dommages et intérêts: actions collectives et actions individuelles** <sup>(20)</sup>. S'agissant d'indemnisation pour violation des règles sur les ententes et les abus de position dominante, les actions collectives répondent de manière exemplaire à certains objectifs essentiels: 1) réparation effective des dommages, facilitant la demande en dommages et intérêts par

<sup>(13)</sup> Cf. acceptation d'engagements par les autorités chargées de la concurrence prévue à l'article 5 du règlement 1/2003.

<sup>(14)</sup> Cf. exemple dans «*Study on the conditions of claims for damages in cases of infringement of EC competition rules — comparative report*» élaboré par Denis WAELBROECK, Donald SLATER et Gil EVEN SHOSMAN, du 31 août 2004 (voir page 50 et suivantes).

<sup>(15)</sup> Conformément d'ailleurs au règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000 relatif à la compétence judiciaire, à la reconnaissance et à l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 112, du 16.01.2001, p 1; avis du CESE JO C 117, du 26.04.2000, p 6).

<sup>(16)</sup> Des Règles sur la charge de la preuve et son inversion figurent déjà à l'article 2 du règlement 1/2003: «Dans toutes les procédures nationales et communautaires d'application des articles 81 et 82 du traité, la charge de la preuve d'une violation de l'article 81, paragraphe 1, ou de l'article 82 du traité incombe à la partie ou à l'autorité qui l'allègue. En revanche, il incombe à l'entreprise ou à l'association d'entreprises qui invoque le bénéfice des dispositions de l'article 81, paragraphe 3, du traité d'apporter la preuve que les conditions de ce paragraphe sont remplies».

<sup>(17)</sup> Analyse de la question du préjudice causé au consommateur et des méthodes les plus appropriées pour l'évaluer (2005/S 60-057291).

<sup>(18)</sup> Point 4 relatif à la suspension de la prescription, des conclusions de l'arrêt de la CJCE rendu le 13 juillet 2006, dans les affaires jointes C-295/04 à 298/04, (demande de décision préjudicielle du juge de paix di Bitonto- Italie) Vincenzo Manfredi/Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA (C-295/04), Antonio Cannito/Fondiarria Sai SpA (C-296/04) e Nicolio Tricarica (C-297/04, Pasqualina Murgolo (C-298/04)/ Assitalia SpA.

L'accent est mis sur l'importance de ce récent accord de la CJCE sur le renforcement de la jurisprudence à laquelle il est fait référence.

<sup>(19)</sup> Proposition de Règlement relatif à la loi applicable aux obligations extracontractuelles — «Rome II» — COM(2003) 427 final.

<sup>(20)</sup> La pratique des dénommées «*class actions*» actions collectives sur le modèle américain n'est prévue ni par les régimes juridiques, ni par le modèle judiciaire européen, du moins dans la majorité des pays, qui disposent d'un système traditionnel de demandes de dommages et intérêts.



les organisations au nom des consommateurs lésés, ce qui contribue à rendre effectif l'accès à la justice; 2) prévention et dissuasion des comportements anticoncurrentiels en raison du plus grand impact social de ce type d'actions. En outre, du point de vue de celui qui commet l'infraction, la possibilité de concentrer la défense conduit à des gains appréciables en termes de coûts et d'efficacité.

5.4.3.1 Le point essentiel pour l'action collective est la reconnaissance de la capacité des organisations à agir, comme dans la directive 98/27/CE <sup>(21)</sup>, en matière d'actions en cessation pour pratique contraire aux intérêts particuliers des consommateurs. Même si elle n'a pas prévu la réparation des dommages ni l'indemnisation des préjudices, cette directive sur les consommateurs, qui se fonde sur le principe de la reconnaissance mutuelle de la capacité des organisations à agir et leur notification à la Commission <sup>(22)</sup> a ouvert la voie au niveau européen pour reconnaître aux entités et organisations la qualité pour agir en justice et la faculté d'intenter des actions au nom d'intérêts collectifs <sup>(23)</sup>.

5.4.4 **Financement des actions de réparation.** La pratique quotidienne de l'exercice des demandes de dommages et intérêts montre que les frais de procédure ont un effet dissuasif. En premier lieu, l'importance du montant nécessaire pour entamer la procédure en empêche l'introduction, et en second lieu la durée de la procédure au civil en augmente le coût. L'on pourrait envisager, du côté des organisations publiques de consommateurs, la création d'un fonds destiné au financement des actions collectives.

5.4.4.1 À défaut, le risque est une dispersion des parties lésées, avec des montants individuels parfois dérisoires, qui rendrait très difficile pour elles de financer ce type d'actions, tandis que les défendeurs sont davantage en mesure d'engager des dépenses plus importantes pour se défendre.

5.4.4.2 La pratique courante a montré que la différence entre les coûts assumés par les parties lésées et par l'entreprise/association d'entreprises en infraction exerce une pression sur celles-ci. L'on estime que si l'on prévoyait une exonération des frais de justice ou une réduction de ceux-ci pour les requérants des actions en dommages et intérêts pour cause de violation des

règles sur les ententes et abus de position dominante, sans préjudice de la pénalisation d'une partie si elle agit de mauvaise foi ou du paiement des frais si elle obtient gain de cause, ce serait un moyen de compenser le déséquilibre entre les parties en litige dans ce type d'action.

5.4.5 **Répercussion des surcoûts et qualité pour agir de l'acheteur indirect.** Cet aspect comporte une procédure complexe dans la mesure où les préjudices causés par une pratique illicite de la part d'une entreprise pourraient être répercutés en aval sur la chaîne d'approvisionnement, voire sur le consommateur final. Ce fait rend plus difficile encore la réparation, notamment du fait de la difficulté de prouver le lien entre le dommage et le comportement illicite. La difficulté de preuve a pour conséquence d'exclure la répercussion des surcoûts des demandes de dommages et intérêts.

5.4.6 **Compétence et droit applicable.** La Convention de Bruxelles régit la compétence judiciaire pour l'instruction d'actions et l'exécution des décisions judiciaires en matière civile et commerciale. Plus tard, le Règlement 44/2001 a imposé des règles d'application au sein de l'Union européenne dans le cas des litiges transfrontaliers. De cette manière, la plupart des difficultés d'application que l'on peut rencontrer dans les demandes de dommages et intérêts du fait de pratiques illicites anticoncurrentielles pourrait être résolues. L'action collective dans le domaine des actions en dommages et intérêts pour cause de pratiques anticoncurrentielles n'est une pratique établie que dans une minorité d'États membres, raison pour laquelle il faut, avant de l'envisager, réfléchir à certaines de ses spécificités, notamment pour ce qui est de l'instance compétente et de la législation applicable. Les gains en frais de justice et l'efficacité de ce type d'action, tant pour les requérants que pour les défendeurs, ne seront effectifs que si une application cohérente des règles est possible, ce qui suppose d'accorder la priorité à loi du for. De même, la mise à disposition de l'information non seulement sur les instances compétentes pour intenter de telles actions mais également sur les actions effectivement en cours et les décisions y relatives, semble être un pas important dans la construction d'une véritable application dans la sphère privée de la politique de la concurrence.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(21)</sup> Directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs.

<sup>(22)</sup> Cf. communication de la Commission relative aux entités compétentes pour engager des actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs en vertu de l'article 2 de la directive 98/27/CEE du Parlement européen et du Conseil, (un total de 276 entités) (JO C n° 39, du 16/02/2006, p. 2).

<sup>(23)</sup> «(...) par intérêts collectifs, on entend des intérêts qui ne sont pas une simple accumulation d'intérêts de particuliers auxquels il a été porté atteinte par une infraction; que cela est sans préjudice des recours individuels formés par des particuliers lésés par une infraction», cf. considérant 2 de la directive 98/27/CEE du Parlement européen et du Conseil.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle (version codifiée)»**

COM(2006)226 final — 2006/0073(COD)

(2006/C 324/02)

Le 6 juin 2006 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 adopté son avis le 20 septembre 2006 (rapporteur: M. RETUREAU).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et à désigné M. RETUREAU, Rapporteur général, conformément à l'article 20 du Règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 95 voix pour et 4 abstentions.

## 1. Propositions de la Commission

1.1 Il s'agit d'une codification; les textes codifiés, malgré quelques ajustements formels, n'apportent pas de changement au droit applicable au moment de la codification, qui s'effectue à droit constant.

1.2 Dans le contexte de l'Europe des citoyens, la simplification et la clarté du droit communautaire revêtent une grande importance. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont donc souligné la nécessité de codifier les actes législatifs souvent modifiés, et ont convenu, par un accord interinstitutionnel, qu'une procédure accélérée pourrait être utilisée. Aucune modification de substance ne peut être introduite dans les actes qui font l'objet de la codification.

## 2. Observations générales

2.1 Le CESE constate que les propositions de la Commission correspondent exactement à la finalité de la procédure accélérée en matière de codification.

2.2 Il convient néanmoins de se poser la question de la stabilisation de la législation relative aux droits d'auteur et aux droits voisins; l'utilité de la codification n'est en effet manifeste que lorsque le droit relatif au domaine considéré ne devrait plus évoluer en profondeur.

2.3 Or, au regard du droit communautaire toujours en évolution (attente des propositions de «mesures pénales», notamment) et des transpositions diversement réalisées dans les droits nationaux, force est de constater que l'équilibre entre les droits des titulaires de droits d'auteur et surtout de droits voisins et ceux

des destinataires des œuvres (le public, la communauté scientifique et universitaire, etc., i.e. les «consommateurs de services culturels») n'est pas respecté, car les droits des destinataires des œuvres protégées sont de plus en plus restreints dans plusieurs Etats membres. Dans de nombreux cas, par exemple, le droit à la copie privée est remis en cause par les protections matérielles ou logicielles dites «DRM» (*digital rights management*); l'ingénierie inverse aux fins d'interopérabilité des logiciels est remise en cause pour les mêmes raisons.

2.4 Ces évolutions défavorables aux «consommateurs» sont aggravées par un renforcement des sanctions pénales en cas de contournement des DRM aux fins de réaliser une copie privée ou une copie de sauvegarde.

2.5 Le CESE estime donc que les mesures de codification dans le domaine du droit d'auteur et des droits voisins sont prématurées, car la législation communautaire devrait être rééquilibrée, en particulier en considération de la stratégie de Lisbonne. De plus, un grand nombre de questions importantes sont laissées à la subsidiarité, et les transpositions nationales montrent des divergences qui risquent de faire obstacle à la libre circulation des œuvres et des «services culturels».

2.6 Ainsi, à l'étape actuelle, une simple consolidation technique par l'Office des Publications aurait permis de clarifier l'état du droit en vigueur au moment de la consolidation; cette technique peut par la suite intervenir à chaque modification importante du droit applicable, sans apparaître comme figeant les évolutions futures comme le choix d'une codification peut le faire présager.

### 3. Observations particulières

3.1 Le Comité souhaiterait en outre voir introduire en droit communautaire une reconnaissance et une protection adéquates des licences telles que la GPL (licence publique générale) ou la licence «Creative Commons» en ce qui concerne les livres et la création artistique; de telles licences offrent une grande liberté aux usagers, et en ce qui concerne la GPL par exemple, elle gouverne un très grand nombre des logiciels en usage dans les serveurs informatiques (routeurs internet, administrations, entreprises).

3.2 Ces licences d'utilisation plus permissives favorisent la diffusion et l'appropriation des œuvres par les usagers et desti-

nataires, et correspondent pleinement aux objectifs de diffusion rapide des connaissances et des technologies qui devrait caractériser la stratégie de Lisbonne.

3.3 Le CESE invite donc la Commission à reprendre la réflexion qui semble se stériliser avec une codification, et à envisager des initiatives pour mettre les œuvres à la portée du plus grand nombre, par une reconnaissance des licences libres et par le rééquilibrage des droits entre titulaires et usagers dans la société de l'information, afin de renforcer la compétitivité et l'innovation de l'Europe communautaire.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

### **Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins (version codifiée)»**

COM(2006)219 final — 2006/0071(COD)

(2006/C 324/03)

Le 6 juin 2006, 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 adopté son avis le 20 septembre 2006 (rapporteur général: M. RETUREAU).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et à désigné M. RETUREAU, Rapporteur général, conformément à l'article 20 du Règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour et 1 abstention.

#### 1. Propositions de la Commission

1.1 Il s'agit d'une codification; les textes codifiés, malgré quelques ajustements formels, n'apportent pas de changement au droit applicable au moment de la codification, qui s'effectue à droit constant.

1.2 Dans le contexte de l'Europe des citoyens, la simplification et la clarté du droit communautaire revêtent une grande importance. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont donc souligné la nécessité de codifier les actes législatifs souvent modifiés, et ont convenu, par un accord interinstitutionnel, qu'une procédure accélérée pourrait être utilisée. Aucune modification de substance ne peut être introduite dans les actes qui font l'objet de la codification.

#### 2. Observations générales

2.1 Le CESE constate que les propositions de la Commission correspondent exactement à la finalité de la procédure accélérée en matière de codification.

2.2 Il convient néanmoins de se poser la question de la stabilisation de la législation relative aux droits d'auteur et aux droits voisins; l'utilité de la codification n'est en effet manifeste que lorsque le droit relatif au domaine considéré ne devrait plus évoluer en profondeur.

2.3 La durée de la protection du droit d'auteur, de dix ans à son origine moderne au XIX<sup>e</sup> siècle, est aujourd'hui de soixante dix ans après le décès de l'auteur; rien ne dit que de nouvelles pressions d'ayant droits et de titulaires de droits voisins ne vont pas encore à l'avenir accroître les durées de protection.

2.4 La situation est désormais fortement déséquilibrée au profit des héritiers des auteurs (environ 3 générations) et au profit des titulaires de droits voisins, et il conviendrait de réviser des durées devenues disproportionnées par rapport aux besoins du public et des créateurs eux-mêmes; si un membre de l'OMC, comme les Etats-Unis, accroît comme c'est prévisible la protection originale à 90 ans, ou à un siècle («*amendement Disney*»), qu'en sera-t-il en Europe? Devrons-nous réviser les accords de commerce sur la «propriété intellectuelle»?

2.5 Un très grand nombre d'ouvrages, littéraires, philosophiques et autres ne sont édités qu'une fois, dans leur langue d'origine, et ne seront pas réédités du vivant de l'auteur, ni même de celui de leurs héritiers. Bien qu'ils n'aient pas été en leur temps des «*best sellers*», ils n'en ont pas moins pour nombre d'entre eux une certaine valeur, mais ils deviennent rapidement inaccessibles à tout lecteur potentiel. La prolongation indéfinie des droits ne profite en fait qu'à un nombre relativement peu élevé de créateurs, alors que le système de protection stérilise, par sa durée, un nombre bien plus considérables d'ouvrages que les lecteurs, étudiants, ne pourront pas trouver une fois la première édition épuisée.

2.6 Il convient donc de se poser la question de la stabilisation de la législation relative aux droits d'auteur et aux droits voisins; l'utilité de la codification n'est en effet manifeste que lorsque le droit relatif au domaine considéré ne devrait plus évoluer en profondeur.

2.7 Or, il conviendrait d'engager une réflexion approfondie, à l'ère numérique, sur la diffusion des œuvres et le droit du public à pouvoir accéder à la création et à la culture universelles; la codification apparaît donc comme prématurée au CESE, qui aurait préféré une consolidation simple, et un réexamen des conditions et de la durée des protections en matière de droit d'auteur et droit voisins qui soit en adéquation avec la stratégie de Lisbonne.

### 3. Observations particulières

3.1 Le Comité souhaiterait en outre voir introduire en droit communautaire une reconnaissance et une protection adéquates des licences telles que la LGPL (licence publique générale «*light*» pour la documentation technique) ou la licence «*Creative Commons*» en ce qui concerne les livres et la création artistique; de telles licences offrent une grande liberté aux usagers, et en ce qui concerne la GPL par exemple, elle gouverne un très grand nombre des logiciels en usage dans les serveurs informatiques (routeurs internet, administrations, entreprises).

3.2 Ces licences d'utilisation plus permissives favorisent la diffusion et l'appropriation des œuvres par les usagers et destinataires, et correspondent pleinement aux objectifs de diffusion rapide des connaissances et des technologies qui devrait caractériser la stratégie de Lisbonne.

3.3 Le CESE invite donc la Commission à reprendre la réflexion qui semble se stériliser avec une codification, et à envisager des initiatives pour mettre les œuvres à la portée du plus grand nombre, par une reconnaissance des licences libres et par le rééquilibrage des droits entre titulaires et usagers dans la société de l'information.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative»**

COM(2006) 222 *final* — 2006/0070 (COD)

(2006/C 324/04)

Le 6 juin 2006, 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 adopté son avis le 20 septembre 2006 (rapporteur: M. WESTENDORP).

Dans le contexte du renouvellement du mandat du Comité, l'assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis lors de sa session d'octobre; elle a désigné comme rapporteur général **M. Westendorp** conformément à l'article 20 du Règlement intérieur. En l'absence de M. Westendorp, **M. Pegado Liz** présente l'avis.

Lors de sa 430<sup>ème</sup> session plénière (séance du 26 octobre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 86 voix pour et 1 abstention.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans la perspective d'une Europe des citoyens, il importe que le droit communautaire soit compréhensible et transparent. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont donc souligné la nécessité de codifier les actes législatifs qui ont été modifiés à de multiples reprises et ils sont convenus, dans le cadre d'un accord interinstitutionnel, d'une procédure accélérée.

Aucune modification de fond ne peut être introduite dans les textes législatifs soumis à codification.

1.2 La proposition de la Commission à l'examen correspond exactement à la visée assignée à la codification et satisfait aux dispositions qui la régissent. Aussi le CESE lui donne-t-il son assentiment.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'emplacement pour le montage de la plaque d'immatriculation arrière des véhicules à moteur à deux ou trois roues»**

COM(2006) 478 *final* — 2006/0161 (COD)

(2006/C 324/05)

Le 27 septembre 2006, 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.

Le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, de nommer M. JANSON rapporteur général, et a adopté le présent avis par 104 voix pour et 1 abstention.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 La clarté et la transparence du droit communautaire dépendent aussi de la codification de la réglementation souvent modifiée.

1.2 La codification doit être effectuée dans le strict respect du processus législatif communautaire normal.

1.3 L'objet de la proposition est de procéder à la codification de la directive 93/94/CEE du Conseil du 29 octobre 1993 relative à l'emplacement pour le montage de la plaque d'immatricu-

lation arrière des véhicules à moteur à deux ou trois roues. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés; elle en préserve totalement la substance et se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

1.4 La proposition de la Commission à l'examen correspond exactement à la visée assignée à la codification et satisfait aux dispositions qui la régissent. Aussi le CESE lui donne-t-il son assentiment.

Bruxelles, le 26 octobre 2006

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitrios DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses»**

COM(2005) 125 final — 2005/0028 (COD)

(2006/C 324/06)

Le 25 janvier 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 95 et 251 du traité instituant la Communauté européenne, 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 adopté son avis le 8 septembre 2006 (rapporteur: M. Clive WILKINSON).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M. DORDA, rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 76 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

## 1. Résumé et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission visant à actualiser les règles actuellement en vigueur en matière de définition, de désignation et de présentation des boissons spiritueuses, et notamment les changements proposés concernant le système d'indications géographiques, qui prévoient l'introduction des demandes par les autorités nationales compétentes, ainsi que la procédure proposée de modification du nouveau règlement.

1.2 Le Comité n'est pas favorable à la classification par catégorie qu'introduit la proposition de règlement car elle pourrait être source de confusion.

1.3 L'énumération des ingrédients n'est souhaitable que si elle s'applique de manière uniforme à l'ensemble des boissons alcoolisées.

1.4 Les marqueurs d'authenticité jouent un rôle important dans le cadre de la lutte contre la fraude et les produits de contrefaçon; la proposition de règlement devrait en prévoir les modalités d'utilisation.

1.5 La définition de la vodka est particulièrement litigieuse, notamment pour ce qui est des ingrédients de base à partir desquels elle peut être produite. Le Comité propose que les matières premières pouvant entrer dans sa composition soient limitées aux céréales, aux pommes de terre et aux mélasses de betterave. Ainsi, il ne serait plus nécessaire de mentionner les matières premières employées sur les étiquettes.

## 2. Introduction

2.1 Les règles actuellement en vigueur en matière de définition, de désignation et de présentation des boissons spiritueuses figurent dans le règlement (CEE) n°1576/89 du Conseil <sup>(1)</sup> ainsi que dans le règlement n°1014/90 de la Commission <sup>(2)</sup>. Ces

<sup>(1)</sup> JO L 160 du 12.6.1989. Modifié en dernier lieu par l'acte d'adhésion de 2003.

<sup>(2)</sup> JO L 105 du 25.4.1990. Modifié en dernier lieu par le règlement (CE) 2140/98.

normes ont permis de réglementer avec succès le secteur des boissons spiritueuses. Néanmoins, certains points doivent à présent être clarifiés et il convient de prendre en compte les évolutions qui sont intervenues depuis l'entrée en vigueur de ces règles. La proposition de règlement à l'examen a donc été élaborée.

2.2 La proposition vise à clarifier les règlements en vigueur (voir notes de bas de page 1 et 2 ci-après), à les adapter aux nouvelles exigences techniques et à tenir compte de facteurs supplémentaires tels que les normes de l'OMC. La proposition doit également permettre de préserver la renommée dont bénéficie l'UE dans le domaine des boissons spiritueuses et de fournir aux consommateurs les informations nécessaires.

## 3. Observations générales

3.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la proposition qui modifie et met à jour les règlements en vigueur et constate que l'organisation qui représente, au niveau communautaire, les producteurs de boissons <sup>(3)</sup> a été longuement consultée et qu'elle soutient également l'initiative.

3.2 Le Comité se félicite notamment des changements apportés au système d'indications géographiques afin de répondre aux exigences de l'OMC ainsi que du projet d'autoriser l'application d'une procédure simple et transparente pour les modifications du règlement proposé.

3.3 Le premier considérant devrait indiquer clairement que le nouveau règlement remplacera deux textes en vigueur; à cette fin, une référence au règlement 1014/90 devrait s'ajouter à celle concernant le règlement 1576/89 car ces deux textes seront abrogés et remplacés par l'actuelle proposition de règlement.

<sup>(3)</sup> La CEPS (Confédération européenne des producteurs de spiritueux), qui représente les organisations d'entreprises de 27 pays.

3.4 L'industrie des boissons spiritueuses occupe une place de première importance dans l'économie de l'UE; ses exportations représentent près de 5 milliards d'euros par an <sup>(4)</sup>, elle emploie directement quelque 50.000 personnes (et près de cinq fois plus de manière indirecte) et génère annuellement des investissements en capitaux s'élevant à plus d'un milliard d'euros. Elle est également un client de premier ordre pour les producteurs agricoles européens. Avant le dernier élargissement, la production industrielle de boissons spiritueuses consommait près de 2 millions de tonnes de céréales, 2,5 millions de tonnes de betteraves sucrières, 300.000 tonnes de fruits et 16 millions d'hectolitres de vin chaque année; ces chiffres doivent être mis à jour pour l'Union européenne à vingt-cinq. Depuis l'adhésion des dix nouveaux États membres, il convient également de mentionner que l'industrie des boissons spiritueuses consomme environ 100.000 tonnes de pommes de terre par an en tant que matière première.

3.5 L'industrie européenne des spiritueux est actuellement la plus compétitive du monde et les changements envisagés ne doivent en aucun cas lui faire perdre cet avantage. Le maintien de son excellente réputation et sa capacité à poursuivre les innovations revêtent, à cet égard, une importance particulière.

3.6 Il est essentiel que les modifications visant à consolider et à actualiser les règlements en vigueur ne portent atteinte à aucun des principes fondamentaux que ces textes contiennent. À cet égard, les actuelles dispositions en matière d'étiquetage sont particulièrement importantes. Les remarques concernant cette question figurent parmi les commentaires détaillés à l'annexe I.

3.7 Les définitions particulières des boissons spiritueuses sont complexes et le Comité n'en débattrait que si cela semble indispensable.

## Observations particulières:

### 4. Catégories

4.1 La proposition instaure une distinction entre plusieurs «catégories» de boissons spiritueuses; trois catégories (A, B et C) correspondent respectivement aux «eaux-de-vie», aux «boissons spiritueuses spécifiques» et aux «autres boissons spiritueuses». La nécessité d'une telle répartition n'apparaît pas clairement, mais nous estimons qu'il en résulte un risque de confusion car certaines boissons peuvent être classées dans plusieurs catégories en fonction de la méthode de production employée. D'autre part, le Comité constate que l'exposé des motifs désigne la catégorie «A» comme un «groupe exclusif» qui «n'inclut que les formes les plus pures du produit». Cela pourrait suggérer que les autres catégories regroupent des produits qui ne sont pas purs, alors que le règlement a pour objectif de garantir une excellente réputation à l'ensemble des boissons spiritueuses produites dans l'UE.

4.2 Le CESE reconnaît que la classification proposée ne produirait aucun effet juridique, mais il estime que la répartition en catégories qui est proposée ne sera d'aucune aide, pas

<sup>(4)</sup> L'industrie apporte à la balance commerciale européenne une contribution positive d'environ 4,2 milliards d'euros par an.

même pour les consommateurs. Cette classification ne semble pas non plus pertinente pour la cohérence structurelle du document. Le Comité suggère que ces catégories ne soient instaurées que si cela est dûment justifié. Les descriptions utilisées pour chacune des catégories préoccupent également le CESE.

4.3 Le CESE craint également que la répartition en catégories ne donne lieu à une éventuelle discrimination, en matière d'étiquetage ou de taxation, entre les différentes boissons spiritueuses. Le Comité s'opposerait à une telle discrimination.

4.4 Jusqu'à présent, ce débat <sup>(5)</sup> a mis en évidence le caractère litigieux de la classification proposée qui devrait, par conséquent, être modifiée. Si cette modification avait lieu, il conviendrait d'envisager une reformulation afin d'autoriser globalement diverses pratiques traditionnelles; En outre, l'Annexe II de la proposition devrait être modifiée afin de définir plus clairement les pratiques qui sont autorisées pour chaque type de produits.

### 5. Intérêts des consommateurs

5.1 Le CESE n'a connaissance d'aucune demande de la part des organisations de consommateurs dans le secteur des boissons spiritueuses. Leurs préoccupations n'auront sans doute pas évolué, elles concerneront des boissons spiritueuses de très bonne qualité dont la consommation ne présente pas de risque (tant qu'elle reste modérée).

5.2 Le projet de la Commission n'évoque pas l'énumération des ingrédients et le CESE estime également que cette question est actuellement dépourvue d'utilité et de réalisme. Le Comité serait néanmoins favorable à une énumération des ingrédients si elle devait s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des boissons alcoolisées et si elle était réalisée de manière à avoir un sens aux yeux du consommateur.

### 6. Indications géographiques

6.1 Le CESE se félicite de la clarification apportée à l'application des règles concernant les «indications géographiques» (IG) aux boissons spiritueuses. Il serait utile d'indiquer clairement que les demandes d'enregistrement peuvent uniquement être introduites par les États membres ou, si nécessaire, par les autorités de pays tiers, auprès de la Commission européenne.

6.2 Si l'on souhaite que les indications géographiques conservent leur valeur, il conviendra d'éviter que ce régime ne s'applique à de trop nombreux produits.

6.3 Le CESE suppose que l'article 5 qui autorise les États membres à établir et à mettre en œuvre des règles plus strictes que celles prévues par le nouveau règlement s'appliquera en premier lieu aux produits qui se sont vu accorder une indication géographique, mais il serait également utile de préciser si cet article peut être appliqué à tout produit (qu'il bénéficie ou non d'une indication géographique).

<sup>(5)</sup> Voir par exemple le rapport du Groupe de travail sur les vins et l'alcool (boissons spiritueuses) du Conseil de l'Union européenne, concernant la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, 9871/06, du 8 juin 2006.



## 7. Arômes/Substances aromatisantes/Édulcoration

7.1 Il importe d'être très précis lorsque l'on évoque les notions d'«arômes» et de «substances aromatisantes»<sup>(6)</sup>; il convient également de distinguer exactement quel processus peut être utilisé pour chacun des produits. Actuellement, le projet semble contenir quelques confusions.

7.2 D'autres boissons spiritueuses aromatisées pourraient également avoir besoin d'être définies. Il conviendrait d'examiner ces cas.

7.3 En matière d'édulcoration, la Commission devrait clarifier la question de «l'arrondi» concernant la quantité limitée de certains agents édulcorants qui sont ajoutés afin de rectifier le goût du produit final.

## 8. Future révision du règlement

8.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission consistant à placer les définitions des boissons spiritueuses en annexe, puis d'en autoriser la modification après l'accord d'un comité de gestion des boissons spiritueuses sans soumettre l'ensemble du texte du règlement au débat. Ainsi, le règlement s'adaptera plus aisément aux innovations.

8.2 Il conviendrait d'envisager l'interdiction de modifier les définitions des boissons spiritueuses de l'Annexe II de la proposition de la Commission pendant un certain laps de temps, par exemple 5 ans après l'entrée en vigueur du règlement, afin de garantir une certaine stabilité.

## 9. Marqueurs d'authenticité

9.1 Le projet n'aborde pas la question des marqueurs d'authenticité. Il conviendrait d'y remédier. La Confédération européenne des produits spiritueux (CEPS) estime que les marqueurs d'authenticité devraient être de qualité alimentaire, que leur

concentration doit être inférieure à 0,1 % en poids par volume et qu'ils ne doivent conférer aucun caractère distinctif au produit en question. Le CESE soutient cette proposition.

9.2 Les marqueurs d'authenticité ne cessent de gagner en importance dans le cadre de la lutte contre la fraude et les produits de contrefaçon. Bien qu'ils soient également employés pour des produits autres que les boissons spiritueuses, il est important que leur utilisation soit agréée par les producteurs de boissons spiritueuses dans le cadre de la présente proposition.

## 10. Vodka

10.1 Le CESE ne souhaite pas que son intervention porte trop sur le détail des définitions de produits; néanmoins, le cas de la vodka présente une difficulté particulière comme l'a montré la réunion du Conseil Agriculture et Pêche du 20 février 2006<sup>(7)</sup>. Le Comité s'est donc intéressé à cette question afin d'apporter sa contribution dans la recherche d'un consensus.

10.2 Le Comité aborde le cas de la vodka à l'annexe II de son avis et conclut qu'il convient de restreindre (aux céréales, aux pommes de terre et aux mélasses de betterave) les matières premières pouvant être utilisées pour produire de la vodka. La solution qu'il préconise consiste à mieux protéger cette catégorie essentielle en permettant aux opérateurs commerciaux de se reposer sur son nom et sa réputation. Néanmoins, il faut également clarifier le cas des produits qui ne peuvent plus porter l'appellation «vodka»; une période transitoire de trois ans devrait être accordée à ces produits afin de leur permettre de changer de catégorie et d'adapter leurs méthodes de commercialisation.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(6)</sup> «L'arôme naturel» correspond à l'arôme extrait à partir des matières premières utilisées au cours du processus de production et présentes dans le distillat; «les substances aromatisantes naturelles» sont les arômes naturels que l'on ajoute au distillat.

<sup>(7)</sup> Communiqué de presse 6083/06 (Presse 39), 2708<sup>e</sup> session du Conseil Agriculture et Pêche, Bruxelles, le 20 février 2006.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces étrangères au milieu local»**

COM(2006) 154 final — 2006/0004 (CNS)

(2006/C 324/07)

Le mardi 2 mai 2006, le Conseil, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social 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 8 septembre 2006 (rapporteur: M. TÖRNBERG).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M. ESPUNY MOYANO, rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 94 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Le Conseil a demandé au CESE d'adopter un avis sur la proposition de règlement du Conseil relative à l'utilisation des espèces exotiques <sup>(1)</sup> et des espèces étrangères au milieu local <sup>(2)</sup>.

1.2 La proposition de la Commission vise à protéger l'environnement aquatique et sa biodiversité des risques inhérents à la présence d'espèces étrangères. La Commission a estimé que le cadre existant, qui comprend la directive sur l'habitat <sup>(3)</sup>, est insuffisant.

1.3 La Commission propose de mettre en place une réglementation reposant sur les pratiques et les codes de pratiques existants, sans préjudice des stratégies futures.

1.4 La réglementation proposée n'aborde pas les questions relatives, par exemple, à la pêche à la ligne, aux poissons ornementaux ou autres animaux exotiques, mais vise à anticiper, à prévenir et à gérer les problèmes qui pourraient survenir à l'avenir du fait de l'utilisation d'espèces exotiques en dehors de leur habitat naturel.

1.5 Le Comité a le sentiment que dans l'Union européenne, il existe une tendance à la surréglementation. Il ne faudrait pas que le règlement proposé y contribue.

1.6 Le CESE recommande de dresser une liste des espèces établies (par exemple, des espèces exotiques «naturalisées») afin de réduire le poids des charges administratives pour ces espèces.

1.7 Le Comité recommande de définir de façon appropriée le terme «espèces étrangères au milieu local». Il conviendrait de

définir également les termes «zones» et «écorégions» dans le cadre du règlement proposé.

1.8 Le CESE estime également que compte tenu du fait que l'UE constitue un marché unique, il faudrait faire la distinction entre les espèces exotiques ou étrangères au milieu local présentes sur le territoire de l'UE et celles provenant de l'extérieur de l'UE.

1.9 Le CESE note les problèmes que l'introduction de la réglementation engendrera probablement pour les petites entreprises. Le Comité relève, notamment, la longueur des formulaires prévus dans l'annexe n° 1 de la proposition.

## 2. Observations générales

2.1 Le CESE se félicite totalement, sur le principe, de la proposition visant à réglementer à l'échelon de l'Union européenne l'importation d'espèces exotiques dans l'espace communautaire ayant pour but de les utiliser en aquaculture, ce qui protégerait la diversité de la faune et de la flore aquatiques locales <sup>(4)</sup> et permettrait en même temps le développement de l'aquaculture.

2.2 Le Comité reconnaît qu'il est capital et nécessaire de réglementer l'utilisation des espèces exotiques en aquaculture, en vue de protéger l'environnement aquatique et sa biodiversité.

2.3 Le Comité invite la Commission, si le règlement proposé est adopté, à lancer une campagne d'information appropriée sur la nouvelle réglementation afin d'empêcher qu'elle ne soit utilisée à mauvais escient par des médias qui chercheraient à alarmer les consommateurs et à vendre plus de journaux.

<sup>(1)</sup> Selon la définition des «espèces exotiques» figurant dans la proposition de règlement du Conseil COM(2006) 154 final (article 3).

<sup>(2)</sup> Selon la définition des «espèces étrangères au milieu local» figurant dans la proposition de règlement du Conseil COM(2006) 154 final (article 3).

<sup>(3)</sup> Directive du Conseil 92/43/CEE du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

<sup>(4)</sup> Le groupe d'étude a évoqué l'exemple de la grenouille géante d'Amérique échappée dans la région Aquitaine (sud de la France) et d'autres régions d'Europe où elle a causé des dégâts. Bien que la grenouille géante ne soit pas un produit de l'aquaculture, il est à supposer qu'elle provenait du secteur des animaux d'ornement, qui ne relève pas de ce règlement.

2.4 Le CESE estime capital que ce règlement favorise le développement de l'aquaculture en Europe <sup>(5)</sup>, étant donné qu'il s'agit d'un secteur en expansion, destiné à créer de nombreuses opportunités à l'avenir, à condition qu'il ne soit pas contrarié par la présente proposition dans sa forme actuelle.

2.5 Le CESE observe la rapidité des progrès et du développement de ce secteur en dehors de l'UE, notant au passage que ce secteur est saturé et qu'il a besoin de développer de nouvelles espèces. Le CESE remarque également que le secteur de l'aquaculture dispose du potentiel nécessaire pour réussir dans le cadre de la PCP (politique commune de la pêche), concernant le secteur de la pêche.

2.6 Le CESE estime que les échanges internes à l'Union devraient être simplifiés, en limitant l'aspect administratif des choses, et qu'ils ne devraient pas faire l'objet d'une réglementation disproportionnée.

2.7 Le Comité souligne qu'il est nécessaire de veiller à ce que le règlement ne soit pas fastidieux au point d'entraver la poursuite du développement de ce secteur, et il exprime son inquiétude au sujet de l'unité entre ses aspects écologiques, économiques et sociaux. En outre, le Comité estime que le transfert d'espèces est suffisamment contrôlé au sein de l'Union.

2.8 Les difficultés réelles qui touchent l'environnement aquatique de nos régions sont dues à l'introduction d'espèces exotiques en aquaculture. Afin de simplifier et d'abrèger aussi que possible la proposition de règlement, le Comité suggère de concentrer l'attention sur les espèces exotiques et de traiter le problème des espèces étrangères au milieu local séparément. L'utilisation des espèces étrangères au milieu local en aquaculture ne semble pas être très répandue. Un autre problème connexe est constitué par le fait que la Commission ne définit pas les régions où une espèce donnée est considérée comme étrangère au milieu local.

2.9 Une autre façon de simplifier le texte serait de faire une distinction entre les espèces présentes sur le territoire de l'UE et les espèces exotiques ou étrangères au milieu local provenant de l'extérieur de l'UE. Le CESE recommande de prendre en compte cet aspect étant donné que l'UE tend vers une plus grande intégration du marché unique.

2.10 Le Comité fait remarquer que compte tenu de la volatilité du secteur concerné, les producteurs risquent de ne pas être toujours en mesure de planifier aussi loin que la Commission le juge nécessaire pour pouvoir obtenir un permis pour l'importation et la circulation des animaux.

2.11 Par exemple, si un producteur fait l'élevage d'une certaine espèce provenant d'Israël et que les spécimens meurent, il a besoin d'agir rapidement et d'importer, disons, des États-Unis pour ne pas perdre un temps précieux. Dans le cadre de la proposition actuelle, le producteur ne pourra pas exercer ses activités tant qu'il n'aura pas obtenu un nouveau permis. Si les scientifiques s'accordent à déclarer que le «risque» induit par l'élevage d'une espèce exotique ou étrangère au milieu local est faible, les déplacements d'animaux, en particulier dans le cadre d'échanges commerciaux devraient être exclus du champ d'application du règlement proposé.

2.12 Le CESE note la frustration des professionnels du secteur à l'égard de l'approche souvent adoptée par la Commission. C'est pourquoi il est également important que l'action soit ciblée sur l'objectif de garantir un règlement simplifié et pratique, avec des coûts réduits au minimum pour les parties concernées.

2.13 Le Comité note que les poissons d'ornement et les salmonidés ne sont pas concernés par la proposition, mais souligne qu'ils sont susceptibles de contribuer largement à la problématique globale examinée ici.

2.14 Le CESE souligne qu'il est essentiel de garantir un règlement clair dans ses objectifs, disposant d'un champ d'application et de limites parfaitement définis. Étant donné l'absence de règles globales et détaillées concernant le secteur en question, le CESE suggère que la Commission propose un règlement général qui couvre l'ensemble du secteur ou du moins qu'elle lance un plan d'action indiquant la future direction de ce secteur.

2.15 Le CESE est conscient du fait que la proposition originale date d'une période antérieure à l'initiative de simplification de l'UE prise en 2004, mais il estime que la proposition actuelle devrait tenir compte de cette initiative, en étant simplifiée.

### 3. Observations spécifiques

3.1 La proposition va bien au-delà des mesures qui sont nécessaires et qui se justifient, étant donné qu'elle n'envisage pas le statu quo des espèces utilisées dans l'aquaculture européenne, parfois depuis des siècles (carpes, truites arc-en-ciel, ombles et autres). Jusqu'à présent, la culture de ces espèces n'a entraîné aucune dégradation des écosystèmes. Les évaluations des risques liés aux mouvements de ces espèces à tous les stades de développement, ainsi que la longueur des procédures d'autorisation, ne sont ni réalistes ni praticables. Il est courant que des entreprises aquacoles de la Communauté mènent une coopération transfrontalière, dans le respect des prescriptions vétérinaires, et transfèrent à court terme des carpes, des truites et d'autres espèces établies.

3.2 Le Comité propose d'exclure les espèces de poissons <sup>(6)</sup> établies du champ d'application du règlement, au moyen d'une liste positive ou d'une dérogation établie par les différents États membres. De même, la question d'espèces étrangères au milieu local devrait être exclue. Il est incompréhensible d'associer l'aquaculture contrôlée à la diffusion ou au transfert de poissons ou d'autres espèces indigènes, mais étrangères au milieu local.

3.3 La question des espèces étrangères au milieu local est déjà réglementée par des réglementations spécifiques des États membres. Le règlement à l'examen devrait se concentrer sur la protection de la biodiversité aquatique de l'UE à l'égard des risques inhérents à l'importation d'espèces exotiques. En réalité, il serait très difficile de mettre en œuvre le règlement proposé concernant les espèces étrangères au milieu local étant donné qu'il n'existe aucune définition généralement acceptée des «milieux locaux» dans ce contexte. Supprimer les dispositions sur les espèces étrangères au milieu local rendrait le règlement du Conseil à l'examen plus facile à comprendre, et plus simple et économique à mettre en œuvre.

<sup>(5)</sup> Conformément à ce qui est indiqué dans l'avis du CESE sur le développement durable de l'aquaculture, CESE 595/2003, JO C 208 du 03.09.2003.

<sup>(6)</sup> Par exemple la carpe (*Cyprinus carpio*) et la truite arc-en-ciel (*Oncorhynchus mykiss*) en Pologne, pour n'en citer que quelques unes.

3.4 Le Comité fait observer que le délai de décision concernant une demande de mouvement, pouvant aller jusqu'à un an (article 10), retarderait de manière inacceptable les décisions relatives à la production et entraînerait d'importantes perturbations économiques; il recommande donc que cette période soit raccourcie.

3.5 Le CESE souligne également qu'il est essentiel d'explorer la possibilité d'ajouter un scénario qui envisagerait toutes les éventualités à l'article 10, afin de prévoir les cas où une demande de permis ne recevrait aucune réponse. Par exemple, la loi espagnole prévoit que le silence vaut pour consentement, si aucune réponse n'est donnée après le délai proposé (un an dans le cas présent). Le CESE estime que l'exemple espagnol devrait s'appliquer à cet article de la proposition, si cela est possible sur le plan juridique.

3.6 Les demandes uniques pour une période de cinq ans (article 6) ne sont pas praticables, car souvent, des décisions imprévues doivent être prises rapidement à propos de rachats, de ventes et d'échange de poissons à différents stades de développement. La proposition de règlement, avec les dispositions qu'elle prévoit, irait directement à l'encontre des objectifs cités, à savoir contribuer au développement de l'aquaculture et promouvoir la diversification des espèces élevées en aquaculture.

3.7 Les décisions concernant les demandes d'importation et de mouvement d'organismes aquatiques destinés à l'aquaculture sont importantes; elles doivent reposer sur des motifs scientifiques et être annoncés le plus tôt possible.

3.8 Pour les administrations concernées, le comité consultatif prévu et les entreprises aquacoles, l'étendue de la réglementation implique des investissements considérables en ressources humaines et moyens financiers, auxquels il ne sera pas possible de faire face avec le personnel actuel. Cela est contraire aux efforts généraux visant à diminuer la bureaucratie, tant dans les États membres qu'à l'échelon de l'UE.

3.9 Le CESE estime qu'il convient de réduire cette réglementation disproportionnée au strict nécessaire. Le nombre de critères de l'annexe I du règlement proposé, en particulier, doit être ramené à un volume acceptable.

3.10 L'introduction et le transfert d'espèces de poissons exotiques peuvent comporter des risques importants. Des connaissances scientifiques approfondies sont nécessaires pour évaluer ces risques. Les données scientifiques nécessaires à cette fin ne peuvent pas être déduites de la pratique par le demandeur, comme prévu à l'annexe I; le demandeur devrait demander l'avis d'un expert.

3.11 Le Comité considère que pour aider les producteurs, il conviendrait de mettre à leur disposition une liste des scientifiques européens compétents dans ce domaine. Il faudrait également mettre en place des campagnes d'information et des formations pour les producteurs concernant la procédure de demande.

3.12 Il est proposé de remplacer les évaluations individuelles prévues par une évaluation type des risques pour une écorégion ou un État membre, qui serait réalisée par un institut scientifique compétent. Si le risque était jugé «faible» à la suite d'une telle évaluation type, la demande, lors de futurs transferts ordinaires dans cette écorégion, pourrait se limiter à la communication de données sur le lieu, le personnel et les dates. La mise en œuvre d'une telle proposition permettrait d'améliorer la qualité des évaluations de risques, tout en réduisant considérablement les dépenses administratives pour les aquaculteurs et les pouvoirs publics. Les coûts de la réalisation d'une évaluation type par un institut scientifique devraient être supportés par le Fonds européen pour la pêche (FEP).

3.13 Le Comité souligne une nouvelle fois qu'il est nécessaire que le règlement du Conseil propose une définition des écorégions, à des fins d'harmonisation entre les États membres.

3.14 Le CESE estime qu'il serait utile de disposer d'un délai d'un an, au minimum, entre la date de publication du règlement, et son entrée en vigueur, afin d'adapter les législations nationales et d'informer le secteur et les personnes concernées des changements mis en place.

3.15 Le Comité attire l'attention sur ses précédents avis concernant la PCP (<sup>7</sup>), l'aquaculture (<sup>8</sup>) et la biodiversité (<sup>9</sup>), et il maintient totalement ses positions dans le contexte et le champ d'application de cet avis.

3.16 Le Comité attire l'attention de la Commission sur les OGM et les organismes polyploïdes. Il ne faut pas sous-estimer le danger potentiel qu'ils représentent pour le milieu aquatique. Une réglementation plus stricte est nécessaire en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés et les salmonidés en aquaculture ainsi que l'introduction et le transfert des espèces ornementales.

3.17 Le Comité invite la Commission à prendre en compte cet avis, comme ceux mentionnés précédemment, afin d'améliorer l'environnement de travail de l'aquaculture, concernant l'utilisation dans ce secteur d'espèces exotiques et étrangères au milieu local.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

(<sup>7</sup>) Simplification de la PCP, CESE 961/06, rapporteur: M. Sarró Iparraquirre (adopté le 5 juillet 2006).

(<sup>8</sup>) Cf. Note n° 4.

(<sup>9</sup>) Conservation de la biodiversité, CESE 752/2006, rapporteur: M. Ribbe (adopté le 18 mai 2006).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010»**

COM(2006) 13 final

(2006/C 324/08)

Le 5 avril 2006, la Commission 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 «Agriculture, développement rural et environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 septembre 2006 (rapporteur: **M. Leif E. NIELSEN**).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M. NIELSEN, rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 92 voix pour et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 L'on constate un intérêt croissant pour le bien-être et la protection des animaux dans certaines parties d'une importance non négligeable de l'UE et dans certains pays tiers. Il est dès lors opportun d'aider les forces du marché et d'adapter les exigences minimales de l'UE dans la mesure nécessaire. Cela n'implique pas forcément des exigences plus strictes, mais une réglementation meilleure et plus appropriée, se fondant sur des études scientifiques et socioéconomiques. En outre, il est important d'établir une forme de label de qualité commune pour les produits qui répondent aux exigences particulières en matière de bien-être des animaux. Enfin, des améliorations sensibles sont nécessaires en matière d'utilisation d'animaux à des fins de recherche et d'expériences, ainsi que pour des essais de sécurité imposés par la loi.

1.2 Le plan d'action de la Commission tient le plus grand compte de ces besoins et peut constituer la base de la poursuite de la définition de priorités en ce domaine. Le CESE appuie, dans le principe, la stratégie proposée, mais évaluera par la suite avec soin les propositions précises de la Commission dans un souci d'équilibre entre la préoccupation du bien-être des animaux et la situation socioéconomique. Il est cependant d'une importance tout à fait décisive que les importations en provenance des pays tiers où les normes sont moins élevées ne viennent pas se substituer à la production communautaire. Cela aurait pour conséquence un déplacement des animaux vers des régions ne bénéficiant pas de conditions d'aussi bonne qualité, tandis que les producteurs de l'UE devraient cesser leur production. A cet égard, le CESE n'est pas convaincu que le plan d'action de la Commission puisse suffire à garantir des solutions durables.

1.3 Le CESE regrette profondément qu'il ne soit pas possible de débattre de cette question pendant le cycle de négociations en cours au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Néanmoins il faudra nécessairement, à plus long terme, reconnaître le bien-être des animaux comme une considération non commerciale en matière de commerce de produits agricoles. Faute de cela, l'UE se verra obligée d'adopter des mesures unilatérales pour provoquer l'indispensable compréhension de la nécessité de procéder à une adaptation des données juridiques.

À plus court terme, il faut que la Commission et la société civile fassent pression, dans l'UE, sur le secteur du commerce de détail et sur l'industrie des aliments pour animaux pour obtenir, en matière d'importations en provenance de pays tiers, le respect d'exigences correspondantes, et ce au moyen de régimes de certification et de garanties de même nature.

1.4 Il faut, dans le domaine de la recherche, coordonner et renforcer les efforts de manière à pouvoir exploiter en commun les ressources dans la plus large mesure possible. Il convient en outre de soumettre les règles en la matière à une révision à intervalles réguliers afin de tenir compte, notamment, de l'évolution technique et des nouvelles connaissances.

1.5 Le CESE appuie notamment la proposition de création d'un centre ou d'un laboratoire pour la protection et le bien-être des animaux. Il conviendrait toutefois d'envisager une solution plus audacieuse, par exemple la création d'un centre international qui puisse contribuer à résoudre, au niveau mondial, les problèmes liés au bien-être des animaux, et ce faisant apporter un soutien aux travaux effectués au sein de l'OIE<sup>(1)</sup> et du Conseil de l'Europe, ainsi que dans le cadre d'accords bilatéraux de l'UE.

1.6 En outre, la Commission devrait, en collaboration avec l'OIE et le Conseil de l'Europe, prendre l'initiative d'une conférence internationale dans le but de créer des réseaux plus durables avec les chercheurs des pays tiers et d'atteindre un degré plus élevé de coopération informelle au niveau international dans ce domaine.

1.7 En ce qui concerne l'utilisation d'animaux à des fins de recherche et d'essais toxicologiques, le CESE estime nécessaire d'élargir la stratégie et d'inclure également un critère de nécessité, en vertu duquel il faudrait justifier que le produit concerné répond à un certain type de nécessité pour la société.

## 2. Résumé du plan d'action

2.1 L'objectif principal du plan d'action est de garantir le degré de bien-être des animaux dans l'Union européenne et au niveau international, ainsi que de mettre en évidence les

(1) «Organisation mondiale de la santé animale»/«World Organisation for Animal Health» (qui était anciennement l'Office international des épizooties).

besoins futurs et d'assurer une coordination plus efficace des ressources existantes. Le plan d'action consiste à surveiller et à évaluer les cinq domaines d'action principaux suivants en matière de bien-être des animaux pour la période 2006-2010, notamment aussi pour ce qui concerne un suivi régulier après 2010:

- adapter les normes minimales existantes dans le domaine de la protection et du bien-être des animaux afin qu'elles correspondent aux dernières connaissances scientifiques et évaluations socioéconomiques;
- promouvoir la recherche future;
- introduire des indicateurs standardisés;
- mettre en oeuvre des initiatives visant à améliorer l'information sur les normes en vigueur;
- mettre en oeuvre des initiatives visant à renforcer la sensibilisation et à créer un consensus plus large sur les questions liées au bien-être des animaux.

2.2 Le plan comporte en outre 28 actions que la Commission envisage de mettre en oeuvre d'ici 2010. 21 de ces 28 actions consistent en un ensemble d'activités qui soit, sont déjà effectives, soit ont été annoncées, soit sont prévues par des dispositions communautaires spécifiques.

2.3 Dans le même temps, la Commission a publié des documents de travail qui décrivent respectivement la base stratégique de la mise en oeuvre des actions et les principes qui sous-tendent les mesures proposées dans le plan d'action. Elle insiste en outre avec force sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la mise en oeuvre de la «Déclaration des 3R» sur l'expérimentation animale, adoptée en 2005 à Bruxelles<sup>(2)</sup>, qu'elle considère comme un élément essentiel du plan d'action.

2.4 La Commission estime que son action dans le domaine de la protection et du bien-être des animaux pourrait être facilitée par une coordination accrue entre les différentes directions générales compétentes. Une telle coordination contribuerait à garantir une action plus conséquente et coordonnée par-delà les délimitations des domaines de décision politique de la Commission, en même temps que l'on devrait évaluer les mesures ayant une incidence sur le bien-être des animaux en conformité du protocole du traité CE sur la protection et le bien-être des animaux ainsi qu'en tenant compte des effets socio-économiques de ces mesures.

### 3. Observations générales

3.1 En tant que représentant de la société civile et en vertu de la diversité de sa composition, le CESE souhaite tout naturellement assumer sa part de responsabilité dans l'élaboration de règles en matière de protection et de bien-être des animaux, afin de faire de cette notion un élément du «modèle social euro-

(2) La déclaration dite «des 3 R» sur l'expérimentation animale, adoptée à Bruxelles le 7 novembre 2005, concerne la mise en oeuvre du programme d'action pour la réalisation des objectifs dits des «3 R» en anglais: *Reduction* (réduire le nombre d'animaux de laboratoire), *Refinement* (perfectionner les modèles d'expérimentation animale en vue d'avoir moins besoin d'animaux de laboratoire) et *Replacement* (remplacer les méthodes actuelles d'expérimentation animale par des méthodes de substitution).

(3) Il est dès lors regrettable que la saisine du CESE ait eu lieu trois mois après la publication du plan d'action.

péen<sup>(3)</sup>). Il est important de maintenir l'orientation suivie jusqu'ici et de garantir au sein de l'Union européenne un niveau décent et acceptable de bien-être des animaux, sans que cela n'entraîne d'inutiles distorsions de concurrence ou ne se trouve compromis par des importations en provenance de pays tiers où les normes sont moins élevées. Le plan stratégique d'ensemble conduira à une plus grande transparence des travaux et permettra à toutes les parties concernées de collaborer de manière plus constructive. Cela concerne notamment les producteurs agricoles qui, compte tenu du fait que leurs investissements, leur motivation et leur gestion s'inscrivent dans le long terme, doivent être associés à l'élaboration de la stratégie future.

3.2 Les agriculteurs de l'UE sont donc, d'une manière générale, favorables à une réglementation raisonnable et équilibrée dans le domaine du bien-être des animaux, mais ils invoquent le risque de distorsion de la concurrence, qui résulterait d'une part, de la possibilité existant pour les États membres d'introduire des exigences complémentaires au niveau national, et d'autre part, des importations en provenance de pays tiers qui n'appliquent aucune norme ou bien où les normes sont d'un niveau moins élevé. Le risque de distorsion de concurrence résultant de l'adoption de règles nationales complémentaires est en outre aggravé par l'obligation de «conformité croisée» (*cross-compliance*) dans le cadre de la politique agricole commune. Cela a pour conséquence une incertitude juridique dans les pays membres et la nécessité d'une clarification de la situation juridique à cet égard.

3.3 Pour ce qui concerne les importations en provenance de pays tiers, une réglementation commune de l'UE dans un marché intérieur de 30 pays et de 500 millions<sup>(4)</sup> d'habitants aura un effet d'émulation dans les pays extérieurs à l'UE et par rapport à leurs exportations en direction de l'UE. Par exemple, l'International Finance Corporation, qui relève de la Banque mondiale, a récemment appelé l'attention sur l'intérêt croissant que suscite au niveau mondial le bien-être des animaux et sur la nécessité de prendre des mesures d'adaptation à cette évolution, aussi bien dans le secteur de la production primaire que dans celui de la transformation industrielle<sup>(5)</sup>.

3.4 Il faut cependant, pour le court terme, faire aussi comprendre clairement aux circuits de distribution et à l'industrie de transformation de l'UE qu'en cas d'importations de denrées agricoles et de produits animaux transformés en provenance de pays tiers, ils doivent, dans leur propre intérêt et dans le souci de leur propre réputation, s'assurer du respect, dans le pays de production, d'un code de conduite raisonnable, et notamment d'exigences qui, en matière de bien-être des animaux, correspondent aux dispositions communautaires applicables dans ce domaine. Cela peut par exemple prendre la forme d'une coopération contraignante avec les fournisseurs<sup>(6)</sup>. En tout état de cause, il convient que la Commission prenne une initiative à cet égard, et aussi que la société civile concentre

(4) Y compris la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, qui font partie du marché intérieur de l'UE (l'Espace Économique Européen), ainsi que la Roumanie et la Bulgarie.

(5) «*Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare*» (Créer des occasions d'affaires par l'amélioration du bien-être des animaux), International Finance Corporation (IFC), groupe de la Banque mondiale, avril 2006. L'IFC regroupe 178 pays membres et l'invite en question concerne tout particulièrement les investissements dans les pays en développement en vue de l'exportation vers des pays développés.

Il existe en outre dans plusieurs pays une tradition de code de conduite en matière de bien-être des animaux, sans législation proprement dite. C'est le cas, par exemple, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Argentine et du Brésil.

(6) Une coopération contraignante peut, par exemple, consister en efforts menés en commun par les producteurs (dans un pays tiers) et les importateurs dans l'UE en ce qui concerne la recherche et le développement, ainsi que la certification du respect de normes de production et de transformation, à l'instar de ce qui se fait de plus en plus dans l'UE.

l'attention sur ce problème avec l'aide des organes d'information (médias). Il faut notamment faire comprendre clairement, dans l'UE, aux circuits de distribution et à l'industrie des aliments pour animaux que l'on accordera à l'avenir une plus grande attention aux conditions de production des denrées agricoles et des produits animaux transformés qui seront importés de pays tiers. Il conviendra que les organisations de consommateurs et d'agriculteurs assument une responsabilité correspondante à l'échelon national. Toutefois, dans le même temps, il n'en est pas moins d'une importance capitale de reconnaître, à plus long terme, le bien-être des animaux comme une considération non commerciale en matière de commerce des produits agricoles (cf. ci-dessus).

3.5 En ce qui concerne le risque de distorsion de concurrence à l'intérieur de l'UE, une harmonisation des dispositions applicables avec interdiction d'adopter des normes nationales de portée plus large serait illogique et inacceptable pour l'opinion publique de plusieurs États membres. Si cependant l'on fondait les exigences minimales futures sur des critères plus neutres, basés sur la recherche et des enquêtes scientifiques menées au niveau communautaire, l'on parviendrait à une meilleure compréhension et à un plus grand degré d'acceptation; il y aurait dès lors moins besoin de recourir à des mesures incitatives pour obtenir des réglementations plus poussées au niveau national. C'est pourquoi il est essentiel, si l'on veut une réglementation efficace, que les nouvelles actions soient fondées sur des données scientifiques et sur des évaluations socioéconomiques raisonnables. Il convient cependant de faire en sorte de garantir que les résultats de la recherche soient évalués et appliqués de manière compétente, par exemple avec la collaboration du centre proposé, qui interviendrait dans la définition des indicateurs que l'on envisage. Il convient cependant que les États membres puissent disposer d'une certaine flexibilité en ce qui concerne, par exemple, l'environnement et les conditions climatiques.

3.6 La Commission estime que la création d'un centre ou d'un laboratoire européen spécialisé dans la protection et le bien-être des animaux permettrait de promouvoir l'adaptation, l'administration et la diffusion de ces normes, de même que la réalisation d'enquêtes socioéconomiques et d'analyses d'impact. Le CESE invite à envisager une solution plus audacieuse, par exemple la création d'un centre international qui puisse contribuer à résoudre, au niveau mondial, les problèmes liés au bien-être des animaux, et ce faisant apporter un soutien aux travaux effectués soit au sein de l'OIE et du Conseil de l'Europe, soit dans le cadre d'éventuels accords bilatéraux.

3.7 En ce qui concerne l'expérimentation animale, le CESE estime aussi nécessaire de promouvoir un partenariat entre la Commission et l'industrie, et de rechercher des solutions de rechange à l'utilisation d'animaux pour la recherche dans l'industrie, notamment en ce qui concerne la création du centre et de l'élaboration d'une stratégie fondée sur le principe de la déclaration dite «des 3R» pour orienter les expérimentations animales dans l'UE (7). L'initiative de la Commission est de nature à renforcer les travaux visant à promouvoir des méthodes de rechange, travaux qui sont déjà en cours dans d'autres contextes (8). De l'avis du CESE, il est toutefois nécessaire d'élargir cette stratégie et d'y inclure un critère de nécessité, de

sorte qu'une expérimentation animale soit soumise à la condition de la nécessité, pour la collectivité, du produit pour lequel on emploie le produit chimique ou la substance considérés.

#### Distorsions de concurrence liées à l'importation en provenance de pays tiers

3.8 La concurrence intense et l'ouverture du marché de l'Union européenne comportent un risque très significatif de voir des produits en provenance de pays tiers où les normes sont moins élevées, ou même inexistantes, progressivement supplanter la production et s'appropriier les débouchés de l'Union européenne, et notamment les débouchés vers des marchés extérieurs à l'UE. Ainsi, le caractère très limité des marges bénéficiaires du secteur agricole venant s'ajouter au coût supplémentaire d'application des mesures de protection des animaux peuvent influencer de manière décisive sur la possibilité, pour l'agriculteur, de poursuivre sa production. En outre, dans la plupart des cas, le fait pour l'agriculteur d'orienter sa production vers la catégorie minoritaire de consommateurs qui sont disposés à payer davantage présentera une incertitude trop grande (9).

3.9 C'est pourquoi l'importation en provenance de pays tiers où les normes en matière de bien-être des animaux sont moins élevées pose des problèmes très complexes, et le CESE n'est pas convaincu que le plan d'action de la Commission puisse suffire à garantir des solutions durables. Le CESE regrette profondément qu'il ne soit pas possible de débattre de cette question pendant le cycle de négociations en cours au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais malgré cela, l'UE doit continuer à insister sur la nécessité de reconnaître le bien-être des animaux comme une préoccupation non commerciale dans le commerce des produits agricoles.

3.10 Si toutefois il se révèle impossible de parvenir à des solutions satisfaisantes, ou même à une compréhension suffisante dans le cadre de l'OMC, l'UE doit, quels que soient les problèmes au niveau international, exiger le respect de règles équivalentes pour les importations en provenance de pays tiers. Une provocation peut donc être nécessaire afin d'attirer l'attention et de mieux faire comprendre la nécessité d'une modification de la situation sur le plan juridique.

#### 4. Observations particulières

4.1 Le respect des règles communautaires exige que les institutions et les États membres de l'UE respectent les délais qu'ils ont eux-mêmes fixés pour la présentation, l'adoption et la mise en oeuvre des dispositions, ce qui est loin d'avoir été toujours le cas jusqu'ici. Ainsi, le délai imparti à plusieurs des initiatives du plan d'action a été dépassé par rapport à des décisions antérieures.

4.2 Le plan d'action ne mentionne pas les problèmes relatifs aux transports d'animaux de longue durée, qui sont une conséquence du marché intérieur de l'Union européenne et de l'élimination des frontières vétérinaires. Certes, le Conseil a adopté en 2004 une modification des règles relatives à la protection des animaux pendant le transport, qui sera d'application à partir de 2007 (10), et la Commission a indiqué qu'elle a l'intention de

(7) Environ 90 % des animaux de laboratoire sont utilisés dans le cadre d'activités de recherche-développement et 10 % pour des essais toxicologiques de sécurité obligatoires concernant de nouveaux médicaments et de nouvelles substances chimiques. L'attention croissante qui est portée aux expériences sur les animaux s'est exprimée dans la directive communautaire sur les produits cosmétiques, directive qui fait obligation à l'industrie de trouver des solutions de rechange aux expérimentations animales.

(8) Voir notamment le Centre européen pour la validation des méthodes alternatives (ECVAM) et la Plate-forme européenne de consensus pour les alternatives à l'expérimentation animale (ECOPA).

(9) Bien que l'opinion publique soit le plus souvent favorable à des prix à la consommation plus élevés en contrepartie de mesures en matière de bien-être, il est fréquent que dans la pratique, les consommateurs réagissent différemment.

(10) Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CEE et le règlement (CE) n° 1255/97.

présenter une proposition après 2010. Dans ce domaine comme dans d'autres, il importe que les règles applicables se fondent sur des études scientifiques, et aussi que l'on soumette à un contrôle plus efficace les dispositions cruciales concernant la durée du transport et les exigences d'espace pendant le transport.

4.3 Toutes les expériences montrent que la gestion est le facteur le plus important en matière de bien-être des animaux. Les dispositions futures relatives à la protection et au bien-être des animaux doivent se concentrer davantage sur cet aspect, notamment par le biais des exigences relatives à la formation et au conseil, associées au suivi du bien-être des animaux dans les systèmes de production. Dans le même temps, la réglementation relative aux systèmes de production doit être moins détaillée et la législation doit être plus facile à gérer.

4.4 L'évolution structurelle que connaît le secteur de la production animale, avec la mise en place d'unités de production qui sont de plus grandes dimensions et toujours plus spécialisées, ainsi que l'utilisation de nouvelles technologies, permet d'assurer un suivi plus précis que ce n'était le cas précédemment du bien-être des animaux, et ce par le moyen de l'enregistrement d'un certain nombre d'indicateurs. En outre, il est possible d'organiser les nouveaux locaux de production dans le sens d'une connaissance toujours plus détaillée d'indicateurs objectifs et mesurables qui dénotent des éléments ayant une influence sur le bien-être des animaux. La définition, par l'intermédiaire du centre proposé, de «*benchmarks*» permettant un étalonnage sur base scientifique sera de nature à promouvoir l'évolution à cet égard. Il convient cependant que la mise en application de nouvelles exigences se fasse en tenant compte de la longue période d'amortissement qui caractérise les investissements du secteur agricole.

4.5 Le Comité soutient la création d'une plate-forme particulière d'information sur le bien-être des animaux afin de promouvoir le dialogue et les échanges d'expériences parmi les consommateurs, les producteurs, les détaillants, l'industrie etc. <sup>(11)</sup> Il existe toutefois des limites considérables à ce que l'on peut faire dans ce domaine; en effet, il est impossible aux consommateurs de l'UE, dans la pratique, d'avoir une vue d'ensemble des différences entre les systèmes de production et de leurs avantages et inconvénients respectifs. Ainsi, les organisations de consommateurs souhaitent que l'Union européenne et les États membres assument la responsabilité en la matière en définissant des normes minimum.

4.6 De même, le CESE est favorable à la mise en place d'un système commun de commercialisation susceptible de promouvoir l'application de normes d'un niveau plus élevé en matière de bien-être des animaux que celui des exigences minimum. Il est d'une importance décisive que le système se fonde sur des critères communs objectifs et sur des connaissances établies.

L'UE pourrait mettre un tel label à la disposition des secteurs de la production et de la commercialisation, mais il est tout à fait capital que la fabrication des produits conformément à des normes élevées soit, dans toute la mesure du possible, orientée vers le marché. Le succès de l'opération suppose toutefois que ce label commun s'accompagne d'un contrôle et d'une campagne d'information très précise afin d'en garantir la crédibilité.

4.7 La question de l'introduction d'un dispositif de labellisation indiquant le pays d'origine des matières importées de pays tiers fait l'objet d'un traitement particulier au niveau général. Un tel dispositif est particulièrement approprié pour les produits animaux et les matières issues de ces produits, qui ont subi une transformation industrielle. Il doit faire apparaître que le produit ne résulte pas le cas échéant d'un processus conforme aux normes communautaires de bien-être des animaux.

4.8 Selon le plan d'action, la production écologique se caractérise par des objectifs ambitieux, et l'écologie doit, selon la Commission, être utilisée comme symbole de la norme la plus élevée en matière de bien-être des animaux <sup>(12)</sup>. Les expériences montrent qu'il est possible d'améliorer la situation du bien-être des animaux dans la production écologique dans certains domaines, mais qu'il y a dans le même temps des domaines qui laissent fortement à désirer et des besoins de connaissances supplémentaires.

4.9 L'essentiel, quelles que soient les circonstances, est d'exploiter au mieux les ressources de l'UE. Cela ne vaut pas uniquement pour la recherche et les enquêtes scientifiques, où les ressources nationales doivent être coordonnées le plus possible en vue de parvenir à une exploitation réciproque aussi large que possible. Une coordination par le biais de la création d'un conseil consultatif commun, composé de représentants compétents, pourrait ainsi contribuer à une meilleure exploitation des ressources. En outre, la Commission devrait, en collaboration avec l'OIE et le Conseil de l'Europe, prendre l'initiative d'une conférence internationale, en vue de créer un réseau plus durable entre chercheurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE, et de développer la coopération informelle au niveau international dans ce domaine.

4.10 Les mesures prises par l'UE dans le domaine vétérinaire et celui de la lutte contre les maladies comportent différents aspects en rapport avec le bien-être animal, même si le lien n'est pas toujours évident. L'opinion publique a en outre tout lieu d'être préoccupée lorsqu'un nombre considérable d'animaux sains sont abattus et éliminés lors de l'apparition de maladies contagieuses malignes. Il importe dès lors de centrer davantage les efforts sur des mesures préventives et de concevoir d'autres solutions viables pour lutter contre ces maladies animales en étroite coopération avec les scientifiques et les vétérinaires.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(11)</sup> Une page Internet décrivant les normes et les indicateurs ainsi que leur signification pourrait, par exemple, faire partie de la plate-forme d'information, en particulier en liaison avec un dispositif de labellisation.

<sup>(12)</sup> La définition que propose la Commission en ce qui concerne les produits biologiques ressort du document COM(2005) 671, qui contient la proposition de Règlement du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques ainsi que la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2092/91 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires.



**Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 90/424/CEE du Conseil relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire »**

COM(2006) 273 final — 2006/0098(CNS)

(2006/C 324/09)

Le 22 juin 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, 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 adopté son avis le 8 septembre 2006 (M. NIELSEN, rapporteur).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M. NIELSEN, rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le mécanisme de cofinancement de l'UE pour la prévention vétérinaire et les mesures de contrôle s'est développé progressivement dans le temps et a été adapté en vue de prendre en considération de façon appropriée l'expérience accumulée dans ce domaine à ce jour. Il conviendrait toutefois de le soumettre à présent à une réflexion plus fondamentale afin de tenir compte des évolutions prévisibles et, notamment, de l'accroissement des échanges commerciaux. Le CESE souhaite suivre ce processus et jouer un rôle constructif en lui apportant forme et contenu concret.

1.2 Le Comité approuve la proposition de la Commission, qui, pour l'instant, ne prévoit que des modifications et des adaptations limitées. Celles-ci rejoignent les propositions avancées dans le cadre de l'évaluation préliminaire de la politique générale en la matière. Par ailleurs, les arrangements administratifs simplifiés et la possibilité de programmation pluriannuelle constituent, en tout état de cause, des objectifs souhaitables. De la même manière, le Comité appuie la proposition de soutenir financièrement l'informatisation des procédures commerciales et d'importation, ainsi que les systèmes vétérinaires informatiques intégrés. La liste des maladies et zoonoses qui est proposée et la procédure simplifiée pour la modifier semblent également opportunes.

## 2. Informations de base

2.1 La Commission a lancé une évaluation de la politique générale de l'UE en matière de santé animale. Un tel exercice implique une analyse coût-efficacité des instruments financiers existants conçus pour couvrir la surveillance, le contrôle et

l'éradication des maladies animales et des zoonoses. Les moyens les plus efficaces d'amener les producteurs à prendre les mesures préventives requises sont également examinés. En fonction des résultats de cette évaluation, il pourrait être proposé de refondre les dispositions régissant actuellement l'octroi du soutien financier de la Communauté aux États membres <sup>(1)</sup>. Pour l'instant, la Commission a décidé de ne proposer que quelques adaptations limitées n'apportant aucune modification à la politique d'éradication, de contrôle et de surveillance des maladies animales et des zoonoses. La proposition concerne seulement des changements directement réalisables, manifestement nécessaires et dont l'utilité a été mise en évidence dans le cadre de l'évaluation en cours.

2.2 La proposition de la Commission simplifie les procédures d'approbation et de financement des programmes nationaux relatifs à l'éradication, à la surveillance et au contrôle des maladies animales et des zoonoses. Elle prévoit la possibilité d'approuver et de financer des programmes sur une durée pouvant aller jusqu'à six ans. Jusqu'à présent, même si les États membres ont été habilités à présenter des programmes s'étendant sur plus d'un an, la Commission n'a pu en approuver le financement pour des durées supérieures à un an. Il est également proposé d'élargir le champ des mesures financières visant à améliorer la politique d'information sur la santé animale et la sécurité alimentaire des produits d'origine animale ainsi que l'utilisation de systèmes vétérinaires informatiques intégrés <sup>(2)</sup>.

2.3 La réglementation actuelle prévoit la possibilité d'accorder une aide financière pour couvrir les dépenses encourues par les États membres au titre du financement de programmes nationaux de contrôle, d'éradication et de surveillance des

<sup>(1)</sup> Cette évaluation se base sur un rapport exhaustif préparé par des experts externes (*ce Évaluation de la politique zoosanitaire de la Communauté (CAHP) 1995 — 2004 et alternatives pour l'avenir*, 25 juillet 2006, [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/final\\_report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/final_report_en.htm)).

<sup>(2)</sup> L'article 37 bis de la décision 90/424/CEE prévoit que l'informatisation des procédures vétérinaires applicables aux importations peut bénéficier d'une aide financière de la Communauté. Ce projet, appelé *Shift*, et l'application informatique connexe de mise en relation des autorités vétérinaires (*Animo*) ont été remplacés par le système intégré *Traces*, qui est devenu obligatoire pour l'ensemble des États membres au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

23 maladies animales endémiques et des huit zoonoses ou épizooties <sup>(3)</sup>. Le Conseil peut compléter ou modifier la liste par une décision prise à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission. Pour affiner la définition des priorités, la Commission propose une liste plus restreinte des maladies pouvant ouvrir droit à un cofinancement. Elle explique que cette liste a principalement été établie en fonction de l'incidence des maladies sur la santé publique ainsi que sur les échanges internationaux et intracommunautaires. La Commission propose également de fusionner les listes des maladies et des zoonoses, et de mettre en place une procédure unique pour l'octroi de la contribution financière communautaire <sup>(4)</sup>. Comme l'explique la Commission, l'objectif de cette mesure est de veiller à une meilleure utilisation des ressources et de s'assurer que les priorités des États membres rejoignent celles de l'UE et soient cohérentes avec les autres programmes nationaux. Il est également proposé de recourir dorénavant à la procédure de réglementation pour l'adoption de toute modification de la liste. La Commission estime cette mesure particulièrement pertinente dans le cas de maladies émergentes posant un risque à la fois pour la santé animale et publique.

### 3. Observations générales

3.1 Le cofinancement communautaire des mesures d'éradication, de contrôle et de surveillance des maladies animales contagieuses et des zoonoses a toujours suscité un vif intérêt, étant donné la nature complexe des maladies concernées, leur impact et les coûts considérables générés par ce type d'activités. Le contrôle des maladies animales contagieuses graves requiert toutefois l'établissement de procédures financières claires. Il convient par ailleurs de fournir d'emblée et dans tous les cas les garanties qu'une compensation intégrale sera versée dans les cas où, par exemple, des animaux doivent être abattus ou des produits détruits. Dans le cas contraire, on court le risque que les mesures prises dans la phase initiale du foyer d'infection ou du foyer d'infection supposé d'une maladie animale contagieuse grave s'avèrent trop peu efficaces, accroissant ainsi inutilement l'impact de la maladie. Cela vaut tout particulièrement dans le cadre du processus de définition des politiques nationales. D'autre part, l'apparition d'une épizootie infectieuse grave attire souvent beaucoup l'attention de l'opinion et donne lieu à de fortes réactions de la part des consommateurs, même quand aucun lien direct et irréfutable n'a pu être établi avec la sécurité alimentaire.

3.2 L'élargissement de l'accès aux marchés, la multiplication des échanges commerciaux, l'allongement des temps de transport et la concentration des animaux de diverses façons augmentent le risque de propagation des maladies et les retombées économiques des mesures de prévention et de contrôle. Pour cette raison, il est nécessaire de procéder à une évaluation générale de la politique zoosanitaire de la Communauté, comprenant notamment une analyse coût-efficacité plus

<sup>(3)</sup> La contribution aux mesures de contrôle et aux programmes nationaux couvre en général 50 % des dépenses ou 60 % quand il s'agit de la fièvre aphteuse.

<sup>(4)</sup> La liste actuelle couvre les maladies liées à la production suivantes: IBR/IPV, leucose bovine enzootique, maladie d'Aujeszky, salmonella pullorum, typhose aviaire, Maedi-visna et CAEV, maladie de Johne (paratuberculose), Mycoplasma aviaire et certaines maladies transmises par des insectes vecteurs dans les départements d'outre-mer français.

détaillée des instruments financiers existants conçus pour couvrir la surveillance, le contrôle et l'éradication des maladies animales, et des mesures de prévention requises dans les troupeaux. Le CESE souhaite jouer un rôle actif dans l'élaboration des modèles de cofinancement requis s'agissant des programmes nationaux, dans le but notamment d'établir un cadre plus cohérent et plus efficace en matière de politique de sécurité alimentaire, et qui assure par ailleurs un plus haut niveau de transparence.

3.3 À ce sujet, le Comité déplore l'opacité et la complexité des règles actuelles et appellera donc, dans le cadre de la prochaine révision, à la création d'un système plus facilement compréhensible et plus cohérent, et à une meilleure classification des règles en matière de cofinancement. À cette fin, il est nécessaire de définir la législation applicable dans le vaste domaine de la santé animale et de la sûreté des denrées alimentaires, et d'en faciliter l'utilisation dans toute la Communauté. Cela permettra par ailleurs de soutenir l'action de la Commission et des États membres dans le contexte international en rendant la législation européenne plus transparente et mieux compréhensible par les partenaires commerciaux et les voisins de l'UE. La collecte et la diffusion de l'information contribueront également à garantir une mise en œuvre plus efficace des règles.

### 4. Observations particulières

4.1 Le CESE estime que la proposition prévoyant la possibilité d'approuver et de financer les programmes nationaux pour plusieurs années à la fois contribuera clairement à la simplification administrative et à une réalisation plus performante des objectifs du programme. Elle permettra également une administration plus efficace et plus transparente, assurant ainsi une meilleure utilisation des fonds communautaires.

4.2 La collecte et la diffusion de l'information existante en matière de santé animale et de sécurité alimentaire sont nécessaires pour améliorer le développement et l'application de la législation dans ce domaine. À l'avenir, il sera particulièrement important de mettre en place une législation communautaire plus transparente et de l'expliquer auprès des autorités, des producteurs et des consommateurs concernés.

4.3 Le CESE soutient donc la proposition que l'Union contribue financièrement à l'établissement d'une politique d'information dans le domaine de la santé animale, du bien-être animal et de la sécurité alimentaire des produits d'origine animale, comprenant la mise en place et le développement d'outils informatiques tels que, par exemple, une base de données appropriée pour assembler et conserver les informations relatives à la législation communautaire.

4.4 De même, il convient de prendre en considération les évolutions techniques intervenues dans l'informatisation des

procédures vétérinaires et de fournir les ressources nécessaires à l'hébergement, à la gestion et à la maintenance des systèmes informatiques vétérinaires intégrés.

4.5 Il va sans dire qu'il est essentiel que la liste des maladies animales et zoonoses susceptibles de donner droit au cofinancement reflète les priorités établies conformément à l'incidence potentielle des maladies et zoonoses visées sur la santé publique ainsi que sur les échanges internationaux et intracommunautaires d'animaux ou de produits d'origine animale. Le CESE suit la proposition et souscrit à la nécessité de mettre l'accent davantage sur les zoonoses et la santé publique que sur les maladies animales qui sont plus liées à la production. Il soutient par ailleurs la proposition de fusionner les listes de maladies et de

zoonoses, et d'adopter la même procédure pour l'allocation des contributions financières de l'Union.

4.6 Naturellement, il convient que les critères techniques et relatifs à l'information à l'aune desquels les programmes d'éradication, de contrôle et de surveillance faisant l'objet d'une demande de contribution communautaire seront évalués, soient actualisés et adaptés régulièrement et en temps utile. En cela, il devra être tenu compte des progrès techniques et scientifiques ainsi que des enseignements tirés de l'expérience acquise dans la mise en œuvre des programmes. Il importe donc, conformément à la proposition, de permettre à la Commission de modifier la liste ainsi que d'adopter ces critères techniques — et de les actualiser autant que de besoin — en recourant à la procédure de réglementation.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la qualité requise des eaux conchyliques» (version codifiée)**

COM(2006) 205 *final* — 2006/0067 (COD)

(2006/C 324/10)

Le 6 juin 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, 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 adopté son avis le 8 septembre 2006 (rapporteur: M. Seppo KALLIO).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M. KALLIO, Rapporteur général, conformément à l'article 20 du Règlement Intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière des 24, 25 et octobre 2006 (séance du 26 octobre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 111 voix pour et 1 abstention.

## 1. Introduction

1.1 L'objet de la proposition est de procéder à la codification de la directive du Conseil 79/923/EEC du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchyliques. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés; elle en préserve totalement la substance et se borne donc à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

## 2. Observations générales

2.1 Le Comité juge très utile de rassembler tous ces textes au sein d'une directive unique. Dans le contexte de l'Europe des citoyens, le Comité, à l'instar de la Commission, attache une

grande importance à la simplification et à la clarté du droit communautaire afin de le rendre plus lisible et plus accessible au citoyen en lui offrant ainsi des possibilités accrues et la faculté de faire usage des droits spécifiques qui lui sont conférés.

2.2 Le Comité estime que la codification doit être effectuée dans le strict respect du processus législatif communautaire normal.

2.3 L'on a veillé à ce que ce recueil de dispositions n'introduise aucune modification de fond et vise exclusivement à présenter le droit communautaire sous une forme claire et transparente. Le Comité souscrit sans réserves à cet objectif et, au vu des garanties ainsi données, accueille favorablement la proposition.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitrios DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux»(version codifiée)**

COM(2006) 258 final — 2006/0097 (CNS)

(2006/C 324/11)

Le 22 juin 2006, le Conseil de l'Union européenne a décidé, en vertu de l'article 37 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 «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 septembre 2006 (rapporteur: **M. NIELSEN**).

Dans le contexte du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis lors de sa session d'octobre; elle a désigné comme rapporteur général M. NIELSEN conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>ème</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Contexte

1.1 La proposition de la Commission consiste en une codification de la directive 91/629/CEE du Conseil établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux, selon la procédure accélérée prévue par l'accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994. La codification s'utilise lorsque des actes juridiques ont fait l'objet de fréquentes modifications et que leur compréhension est, de ce fait, devenue difficile.

1.2 La directive précitée a été plusieurs fois révisée en profondeur, et il est devenu difficile pour les destinataires de cette législation d'en saisir le contenu et le champ d'application sans un travail d'analyse juridique et sans une clarification du texte en vigueur.

## 2. Observations du CESE

2.1 Le CESE se déclare favorable à la proposition de codification, qui facilite l'accès des citoyens de l'UE au droit communautaire et qui contribue à l'amélioration de la législation, comme l'a souhaité et l'a fait savoir le Comité dans de précédents avis <sup>(1)</sup>.

2.2 L'article 6 de la directive dispose que la Commission devait, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2006, soumettre au Conseil un rapport, élaboré sur la base d'un avis du comité scientifique vétérinaire, sur le ou le(s) système(s) d'élevage intensif qui respecte(nt) les exigences de bien-être des veaux d'un point de vue pathologique, zootechnique, physiologique et comportemental, ainsi que sur les implications socioéconomiques des différents systèmes. Ce rapport devait être assorti de propositions appropriées tenant compte des conclusions dudit rapport.

Le conseil devait ensuite statuer à la majorité qualifiée sur ces propositions au plus tard trois mois après qu'elles lui aient été présentées.

2.3 Ce n'est pas ce qui a été fait, et apparemment, la Commission propose de procéder à la codification avec effet à partir de cette date, bien qu'elle soit passée depuis longtemps, ce qui devrait signifier qu'il n'est pas possible de recourir à la procédure simplifiée, étant donné que la modification nécessite une nouvelle décision.

2.4 Comme l'a souvent fait observer le CESE, il est inacceptable que les Institutions et les États membres fixent des délais qu'eux-mêmes ne sont pas en mesure de respecter. Cela amoindrit le respect et la confiance qu'inspirent les réglementations communautaires et a pour conséquence que d'autres parties concernées ne se sentent pas, elles non plus, obligées de prendre les délais au pied de la lettre.

2.5 Dans le même temps, la Commission a annoncé pour 2008, dans sa proposition de plan d'action pour la protection et le bien-être des animaux la «soumission d'un rapport au Conseil et au Parlement européen sur la protection des veaux dans les élevages» <sup>(2)</sup>. Ce projet de rapport s'appuiera sur le rapport de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), qui a été publié au mois de juin 2006 <sup>(3)</sup>. La Commission va maintenant analyser le rapport, rassembler d'autres données, évaluer les aspects socioéconomiques et aussi consulter des experts, les États membres et d'autres parties prenantes en vue de la présentation de propositions concrètes. Tout en approuvant le caractère approfondi des travaux préliminaires, le CESE regrette que le délai n'ait pas été respecté.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> Cf. notamment l'avis exploratoire adopté en 2005 par le CESE et intitulé «Mieux légiférer» — JO C 24 du 31.1.2006, p. 39.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 13 final du 23.1.2006.

<sup>(3)</sup> [http://www.efsa.europa.eu/fr/science/ahaw/ahaw\\_opinions/1516.html](http://www.efsa.europa.eu/fr/science/ahaw/ahaw_opinions/1516.html).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés» (version codifiée)**

COM(2006) 286 final — 2006/0100(COD)

(2006/C 324/12)

Le 4 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, 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 adopté son avis le 8 septembre 2006 (rapporteur: **Franco CHIRIACO**).

Dans le contexte du renouvellement du mandat du Comité, l'assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis lors de sa session d'octobre; elle a désigné comme rapporteur général **M. CHIRIACO** conformément à l'article 20 du Règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière (séance du 26 octobre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 97 voix pour et 3 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 L'objet de la présente proposition est de procéder à la codification de la directive 90/219/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés; elle en préserve totalement la substance et se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

## 2. Observations générales

2.1 Le Comité estime extrêmement utile de regrouper dans une directive unique l'ensemble des actes législatifs relatifs à cet aspect. Conformément aux objectifs de l'Europe des citoyens, le Comité reconnaît avec la Commission l'importance de simplifier et de clarifier le droit communautaire afin de le rendre plus lisible et plus accessible au citoyen, d'offrir à celui-ci des possibilités accrues et de lui permettre de faire usage des droits spécifiques qui lui sont conférés.

2.2 Afin de préserver et de protéger la santé humaine et l'environnement, toutes les mesures doivent être prises pour garantir une utilisation optimale des biotechnologies, en particu-

lier pour l'alimentation humaine, et toute utilisation de micro-organismes génétiquement modifiés (MGM) doit être confinée, de manière à éviter la moindre retombée négative.

2.3 Le CESE souligne que s'il n'est pas appliqué de manière homogène dans tous les États membres de la Communauté, le contrôle des MGM pourrait ne plus être effectif, dans la mesure où au cours de leur utilisation, les MGM peuvent se reproduire au-delà des frontières nationales.

2.4 Le CESE rappelle que le «micro-organisme génétiquement modifié» (MGM) est «un micro-organisme dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne se produit pas naturellement» et approuve de ce fait la position défendue par la Commission en ce qui concerne la sécurité et l'hygiène sur le lieu de travail, la prévention des accidents et le contrôle des émissions.

2.5 S'étant assuré que la codification à l'examen ne donne lieu à aucune modification substantielle des dispositions regroupées et vise uniquement à la clarté et la transparence de la législation communautaire, le Comité, marquant son plein accord avec cet objectif et à la lumière des considérations qui précèdent, se déclare favorable à la proposition à l'examen.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil fixant les critères communautaires applicables aux actions d'éradication et de surveillance de certaines maladies animales (version codifiée)»**

COM(2006) 315 final — 2006/0104 (CNS)

(2006/C 324/13)

Le 11 juillet 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 24 du traité instituant la Communauté européenne, 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 adopté son avis le 8 septembre 2006 (rapporteur unique: **M. COUPEAU**).

Dans le contexte du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis lors de sa session d'octobre; elle a désigné comme rapporteur général M. COUPEAU, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Introduction

1.1 La proposition de la Commission consiste en la codification de la décision 90/638/CEE du 27 novembre 1990 fixant les critères communautaires applicables aux actions d'éradication et de surveillance de certaines maladies animales. La nouvelle décision se substituera aux divers actes qui y sont incorporés. Elle en préserve la substance et se borne donc à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

## 2. Observations générales

2.1 Le Comité approuve en conséquence la proposition de codification qui facilite l'accès du droit aux citoyens et contribue à une meilleure législation.

## 3. Observations particulières

3.1 Il convient aussi de se poser la question de l'utilisation d'autres procédures de simplification, tout en préservant l'efficacité du système de surveillance et l'éradication des maladies animales.

3.2 Les éléments pathogènes qui affectent les animaux proviennent de plus en plus de pays hors Union européenne. Dans un futur proche, l'Union européenne et ses pays membres devront être de plus en plus vigilants et fédérer les compétences en matière de lutte contre les maladies animales afin de préserver la santé des citoyens qui pourront consommer les produits carnés en toute sécurité.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts»**COM(2006) 302 *final*

(2006/C 324/14)

Le 19 juillet 2006, la Commission européenne 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.

Le 4 juillet 2006, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006) de nommer M. WILMS rapporteur général, et a adopté le présent avis à l'unanimité.

**1. Conclusions et recommandations**

1.1 Le Comité économique et social européen souligne qu'un plan d'action de l'UE en faveur des forêts doit être élaboré de manière équilibrée (dans la durée) et accorder une importance égale aux aspects économiques, écologiques et sociaux. Cela vaut également pour la mise en œuvre des fonctions-clé.

1.2 Le Comité est d'avis que le nombre d'objectifs devrait passer de 4 à 5 et qu'il conviendrait d'ajouter celui de la «promotion de la forêt en tant que lieu de travail» qui engloberait le maintien et le développement des qualifications professionnelles des personnes qui travaillent dans les forêts ainsi que le renforcement et la préservation des zones rurales.

1.3 Le Comité propose de prendre en compte la question du maintien et du développement des qualifications professionnelles des personnes employées dans les forêts lorsque l'on considère la forêt comme lieu de travail. Il s'agit là d'une proposition pertinente, puisque ce sont en définitive les employés des entreprises forestières, les ministères et les administrations des États membres qui devront mettre en pratique le plan d'action, en coopération avec les propriétaires forestiers.

1.4 Le CESE estime que le renforcement et la préservation des zones rurales revêtent une importance considérable dans le sens où ils permettent de garantir que le plan d'action de l'UE en faveur des forêts soit mis en œuvre avec succès sur le terrain, dans les États membres. La partie du plan d'action relative aux zones rurales vise à faire en sorte que ces zones aient un avenir en Europe, qu'elles ne s'atrophient pas et qu'elles ne se transforment pas en friches environnementales et sociales.

1.5 Le Comité attache de l'importance au fait que le plan d'action de l'UE en faveur des forêts constitue un projet extrêmement sérieux et qu'il ne soit pas une simple déclaration d'intention. Le caractère sérieux du projet est la clé de l'acceptation et de la crédibilité d'un plan d'action de l'UE en faveur des forêts.

**2. Introduction**

2.1 En élaborant le plan d'action de l'UE en faveur des forêts, la Commission et les États membres ont développé une vision

commune du secteur forestier et de la contribution des forêts et de la sylviculture à la société moderne.

2.2 Des forêts pour la société: une gestion multifonctionnelle des forêts sur le long terme satisfaisant les besoins présents et futurs de la société et permettant de tirer des revenus des forêts.

2.3 La gestion multifonctionnelle des forêts offre des avantages économiques, environnementaux, sociaux et culturels. Elle fournit des matières premières renouvelables et respectueuses de l'environnement et joue un rôle important dans le développement économique, l'emploi et la prospérité de l'Europe, en particulier dans les zones rurales. Les forêts contribuent à une meilleure qualité de vie, en offrant un environnement agréable et des possibilités de loisirs, tout en étant synonymes de préservation de l'environnement et des valeurs écologiques. Il importe de protéger le patrimoine spirituel et culturel des forêts.

2.4 Conformément à cette vision, le plan d'action vise quatre objectifs:

- améliorer la compétitivité à long terme;
- améliorer et protéger l'environnement;
- contribuer à une meilleure qualité de vie;
- favoriser la coordination et la communication.

2.5 D'une durée de cinq ans (2007-2011), le plan d'action consiste en une série d'actions clés que la Commission propose de mettre en œuvre conjointement avec les États membres. Il prévoit également des actions supplémentaires qui peuvent être réalisées par les États membres en fonction de leurs spécificités et de leurs priorités avec l'aide des instruments communautaires existants, même si des instruments nationaux peuvent également se révéler nécessaires.

2.6 La mise en œuvre pratique du plan d'action de l'UE en faveur des forêts nécessite un cadre transparent pour les mesures et décisions relatives à la forêt, tant au niveau communautaire qu'à celui des États membres.



2.7 Le plan d'action devrait permettre d'opérer des choix informés en ce qui concerne la mise au point en matière de politique forestière d'autres activités ciblées, entre les mesures communautaires et les politiques forestières des États membres.

2.8 Les objectifs du plan d'action de l'UE sont de maintenir, soutenir et développer la gestion (durable) des forêts du point de vue économique, environnemental et social ainsi que le rôle multifonctionnel des forêts.

2.9 Le principe serait de définir des programmes forestiers qui soient comparables sur le plan national et qui formeraient un cadre contraignant pour la mise en oeuvre des obligations et règles internationales relatives à la forêt. L'importance croissante des questions planétaires et intersectorielles dans la politique forestière, telle l'utilisation du bois comme source d'énergie, requiert une cohérence renforcée, une meilleure information et une coordination accrue.

2.10 Au vu de la grande variété de conditions naturelles, sociales, économiques et culturelles et des différences de régimes de propriété des forêts de l'UE, le CESE estime que le plan d'action devrait tenir compte de la nécessité de développer au niveau régional des incitations et des actions spécifiques pour les différents types de gestion des forêts et les différents rapports de propriété. Il souligne le rôle essentiel que jouent les propriétaires forestiers, les gestionnaires de forêts ainsi que les zones rurales dans la gestion durable des forêts de l'UE.

2.11 Le Comité recommande à la Commission de tenir compte des cinq objectifs suivants dans son plan d'action de l'UE en faveur des forêts:

- améliorer la compétitivité à long terme;
- améliorer et protéger l'environnement;
- améliorer la qualité de vie grâce à une gestion durable des forêts;
- favoriser la coordination et la communication et
- promouvoir la forêt en tant que lieu de travail.

### 3. Actions

#### 3.1 «Améliorer la compétitivité à long terme»

3.1.1 Le Comité estime qu'outre les produits forestiers tirés du bois, des thèmes potentiellement liés à la forêt, tels que l'approvisionnement en eau potable de haute qualité ou le rapport entre le CO<sub>2</sub> et les échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre, devraient être pris en compte dans le cadre de cet objectif.

3.1.2 Action clé 2: «encourager la recherche et le développement technologique afin d'accroître la compétitivité du secteur forestier».

3.1.2.1 En plus de l'encouragement, l'échange ou le transfert général des résultats de la recherche et des évolutions technologiques entre les centres de recherche européens devrait également contribuer à renforcer la compétitivité du secteur forestier.

3.1.2.2 Pour améliorer la compétitivité générale du secteur forestier, le plan d'action devrait déterminer scientifiquement, en coopération avec les différents États membres, le nombre de travailleurs qualifiés nécessaires pour mener, dans les États membres, une gestion des forêts qui soit durable, qui se fonde sur les lois et les règlements nationaux et qui soit économiquement viable.

3.1.3 Action clé 3: «échanger et apprécier les expériences relatives à l'évaluation et à la commercialisation des produits et des services forestiers qui ne sont pas liés au bois».

3.1.3.1 Le CESE estime que le propriétaire forestier ne devrait pas percevoir de subventions à titre de compensation pour les biens et services qui, à l'heure actuelle, ne sont pas commercialisés. Les différents utilisateurs et bénéficiaires devraient payer les services au propriétaire forestier directement.

3.1.3.2 Le Comité conseille à la Commission de proposer au Comité forestier permanent la création d'un groupe de travail ad hoc pour identifier et faire l'inventaire des activités que les différents États membres mènent et des expériences qu'ils ont engrangées par rapport à d'autres possibilités de commercialisation des produits et services forestiers. Tous les propriétaires forestiers et tous les États membres profiteront d'un tel échange d'information.

3.1.4 Action clé 4: «promouvoir l'utilisation de la biomasse forestière pour produire de l'énergie».

3.1.4.1 Dans le traitement de résidus ligneux destinés à la production d'énergie, il y a lieu de garantir que l'utilisation de ces résidus n'entraîne pas un appauvrissement de la qualité des sols ni une diminution conséquente de la biodiversité.

3.1.4.2 Lorsque des résidus ligneux qui ont fait l'objet d'un traitement chimique sont utilisés comme source d'énergie, il conviendrait de s'assurer que leur combustion ne libère pas de résidus dangereux dans l'air ni dans le sol.

3.1.4.3 Le CESE estime que les décisions européennes doivent s'appuyer sur les conclusions de recherches scientifiques pour savoir qui (quels États membres) se sert du bois comme source d'énergie, comment et où ce bois est utilisé de manière durable. Rien que dans les pays en voie de développement, 50 % du bois consommé est utilisé en totalité comme combustible irremplaçable (source d'énergie), sans aucune valeur ajoutée. Cela ne devrait pas être permis dans les États membres de l'UE et il s'agit d'ailleurs d'une pratique à exclure. Les choix les plus stratégiques du point de vue environnemental, économique et social pour la production d'énergie à partir de bois en Europe devraient être évalués sur le long terme et mis en pratique.

3.1.4.4 Avant d'utiliser en sylviculture toute semence ou matière végétale génétiquement modifiée, il y a lieu de s'assurer qu'elle soit écologiquement acceptable.

3.1.5 Action clé 5: «favoriser la coopération entre les propriétaires forestiers et promouvoir l'éducation et la formation dans le secteur forestier».

3.1.5.1 Il conviendrait d'encourager la coopération, non seulement avec les propriétaires forestiers, mais aussi avec les personnes employées dans le secteur forestier. A cet égard, le garde-forestier et les gestionnaires intermédiaires des zones rurales qui font le lien entre les propriétaires forestiers et l'industrie ont un rôle particulier à jouer, rôle qu'il convient du reste de maintenir et de promouvoir par le biais de structures adaptées. La présence de gestionnaires qualifiés sur le terrain est indispensable à la mobilisation des ressources du bois et à la gestion des forêts.

3.1.5.2 Dans ce contexte, le CESE affirme que les États membres devraient soutenir la formation professionnelle ainsi que le perfectionnement professionnel des propriétaires forestiers, des gestionnaires de forêts, des travailleurs forestiers et des travailleurs des entreprises forestières. Les États membres devraient encourager non seulement les associations de propriétaires forestiers, mais aussi les organisations professionnelles de travailleurs en créant des services de conseil. Cet encouragement fait partie intégrante du développement (social) durable qui est hautement nécessaire dans l'environnement rural.

3.1.5.3 Afin d'accroître la compétitivité et la viabilité économique du secteur forestier, les États membres peuvent également, dans le cadre de leurs priorités:

- soutenir le développement d'organisations professionnelles;
- associer par principe les associations professionnelles du secteur forestier à la prise de décisions de politique forestière;
- promouvoir les différents métiers du secteur forestier en se fondant sur le plan d'action de l'UE en faveur des forêts et

- soutenir la certification volontaire des entreprises forestières dans des systèmes reconnus.

### 3.2 «Améliorer et protéger l'environnement»

3.2.1 Le Comité estime qu'il est essentiel de préserver, protéger et renforcer la durabilité écologique en matière de sylviculture et de protection de la nature afin de parvenir à cet objectif fixé par la Commission.

3.2.2 Le CESE considère que la certification volontaire des entreprises forestières dans le cadre de systèmes de certification reconnus est très utile pour garantir, promouvoir et renforcer la durabilité.

3.2.3 Action clé 8: «travailler à l'élaboration d'un système européen de surveillance des forêts».

3.2.3.1 Le CESE se félicite de l'idée consistant à élaborer un système européen de surveillance des forêts. Il conviendrait de citer les organisations internationales qui y participeraient afin de s'assurer qu'aucun acteur ou expert important n'est oublié.

3.2.3.2 Un centre européen de données sur les forêts devrait présenter au public les données scientifiques recueillies et les fournir le cas échéant, dans le respect des lignes directrices sur la protection des données.

3.2.4 Action clé 9: «améliorer la protection des forêts dans l'UE».

3.2.4.1 L'information de base sur l'état actuel des forêts est contenue dans le rapport forestier annuel de chaque Etat membre. Le Comité pense donc que l'élaboration de ces rapports devrait être encouragée via le FEADER et l'instrument Life+.

3.2.4.2 Le passage de la monoculture (sensible aux incendies) à des peuplements mixtes, en tant que précaution contre le feu de forêt, devrait être davantage utilisé et encouragé.

3.3 En ce qui concerne le troisième objectif du plan d'action proposé par la Commission («Contribuer à une meilleure qualité de vie»), le Comité propose de le rédiger ainsi: **«Améliorer la qualité de vie grâce à la gestion durable des forêts»**

3.3.1 Dans sa communication, la Commission souligne que les Etats membres ont la possibilité d'encourager les investissements qui améliorent l'utilité publique des forêts. Le Comité pense que le FEADER devrait également soutenir la préservation et le renforcement des zones rurales, la forêt jouant un rôle très important dans ce contexte.

### 3.3.2 Action clé 10: «encourager l'éducation et l'information en matière d'environnement».

3.3.2.1 La promotion des mesures de formation et d'information ne devrait pas être limitée au domaine environnemental; il convient également de promouvoir le domaine social. En effet, les deux domaines se recoupent: par exemple, la responsabilité sociale des enseignants ou la dimension culturelle nécessitent un maximum de formation et d'information en matière sociale.

### 3.3.3 Action clé 12: «explorer le potentiel des forêts urbaines et périurbaines».

3.3.3.1 Dans les zones urbaines et périurbaines, les surfaces boisées et le volume de bois sont clairement en déclin dans tous les Etats membres. Les surfaces boisées sont menacées par les dommages croissants dus aux émissions polluantes et surtout par le défrichement. Il existe rarement, dans la même zone géographique, des espaces permettant de compenser ce déficit, du fait d'une demande supérieure à la moyenne pour les terrains résidentiels et industriels et de l'extension permanente des infrastructures. L'extension des routes, des voies ferrées et des aéroports y est pour beaucoup.

## 3.4 «Favoriser la coordination et la communication»

### 3.4.1 Action clé 13: «renforcer le rôle du comité permanent forestier»

3.4.1.1 Le CESE estime que, lors de la mise en œuvre du plan d'action, des réunions conjointes devraient être organisées pour permettre aux associations et acteurs impliqués dans la gestion durable des forêts en Europe de se rencontrer et de représenter leurs domaines respectifs. Il en va de même de la création de groupes de travail ad-hoc. Ces mesures garantiraient l'acceptation et le soutien du plan d'action par de nombreux acteurs de la gestion forestière.

### 3.4.2 Action clé 16: «renforcer la position de l'UE dans les actions internationales liées aux forêts».

3.4.2.1 Afin de réduire la déforestation à l'échelle mondiale, une mesure pourrait consister à élaborer une législation européenne pour la protection de la forêt vierge, qui fixerait notamment les conditions juridiques dans lesquelles le bois des forêts tropicales et des forêts vierges entre dans l'UE et y est transformé et utilisé. La Commission devrait travailler sur une initiative juridique adaptée et adopter un texte européen sur la protection de la forêt vierge d'ici 2012. Le CESE souhaite souligner que l'actuel processus FLEGT de l'UE peut être un instrument de lutte contre la déforestation à l'échelle mondiale et la détérioration de la forêt vierge. La législation FLEGT devrait permettre d'empêcher que des bois illégaux entrent sur le marché européen et soient transformés dans l'UE.

### 3.4.3 Action clé 18: «améliorer l'échange d'informations et la communication».

3.4.3.1 Pour induire un effet multiplicateur, tous les acteurs de la gestion forestière devraient être impliqués et soutenus financièrement dans les manifestations susceptibles d'influer largement sur le grand public dans les Etats membres.

3.5 Afin d'assurer une gestion durable des forêts dans l'UE, le CESE estime qu'il conviendrait de garantir les qualifications professionnelles des travailleurs de la sylviculture. L'amélioration et la préservation des zones rurales jouent également un rôle central à cet égard. Le CESE invite donc la Commission à prendre en considération le (nouvel) objectif suivant: **«Promouvoir la forêt en tant que lieu de travail».**

3.5.1 Le Comité souligne que la forêt ne peut remplir l'ensemble de ses fonctions et tâches sociales que si un nombre suffisant de personnes (travailleurs forestiers, opérateurs de machines, gardes-forestiers, gestionnaires forestiers) œuvrent à sa gestion et à son entretien. Ces personnes doivent avoir une qualification spécialisée de base et suivre des formations régulières. Bien entendu, cela s'applique également aux propriétaires forestiers qui travaillent avec leurs salariés. Cette qualification devrait être adaptée aux exigences économiques, écologiques et sociales de l'emploi concerné, notamment en matière de protection des forêts.

3.5.2 Pour parvenir à cet objectif, le CESE propose de suivre de nouvelles actions clés:

- Action clé 19: promotion de la formation et de la formation continue
- Action clé 20: étude de la relation existant entre la gestion forestière durable et la formation/qualification professionnelle dans la sylviculture
- Action clé 21: zones rurales.

### 3.5.3 Action clé 19: promotion de la formation et de la formation continue.

3.5.3.1 La Commission et les Etats membres devraient renforcer la promotion de la formation et de la formation continue, de la recherche-développement et du transfert de technologie dans le domaine de la sylviculture, du bois et de la protection de la nature.

3.5.3.2 Le Comité est d'avis que la Commission doit soutenir les systèmes de gestion forestière et de certification reconnus, qui contribuent à garantir et à renforcer l'emploi en fournissant des indicateurs de gestion durable du personnel et de développement durable dans les entreprises forestières.

3.5.4 Action clé 20: étude de la relation existant entre la gestion forestière durable et la formation/qualification professionnelle dans la sylviculture.

3.5.4.1 La Commission devrait soutenir la recherche scientifique sur la relation existant entre la gestion forestière durable et la formation/qualification professionnelle des propriétaires et travailleurs forestiers dans le domaine de la gestion forestière (clarification des exigences).

3.5.4.2 Le CESE conseille à la Commission de réaliser une étude portant sur les profils professionnels recherchés afin de garantir la compétitivité à long terme de la sylviculture.

3.5.5 Action clé 21: zones rurales.

3.5.5.1 Dans l'UE, les surfaces boisées se rencontrent principalement dans les zones rurales présentant des faiblesses structurelles. Dans ces zones, la sylviculture assure la maintenance des infrastructures ainsi que les emplois et revenus des propriétaires forestiers et de la population rurale. En l'absence d'une sylviculture économiquement saine, ces zones touristiques intéressantes du point de vue écologique resteraient en marge du développement général du pays, ce qui se traduirait probablement par un exode rural, un vieillissement de la population, des forêts négligées et le déclin des infrastructures. La destruction

des structures rurales conduirait inévitablement à des difficultés d'utilisation du bois en tant que matière première alors que la demande mondiale ne cesse de croître.

3.5.5.2 La Commission devrait promouvoir et soutenir la recherche sur l'importance de la forêt pour les zones rurales.

3.5.5.3 Le CESE est d'avis que les Etats membres devraient être invités à garantir et améliorer la situation du marché du travail en zone rurale. Il convient d'éviter les difficultés sociales dues aux changements structurels permanents. Si nécessaire, de telles évolutions devraient être compensées par des programmes coordonnés. Il conviendrait d'accroître l'attractivité des zones rurales auprès de la population, notamment des jeunes.

3.5.5.4 Le Comité invite la Commission à soutenir financièrement les zones rurales au moyen du FEADER. En réponse à une demande, le soutien financier devrait être accordé directement aux entreprises et propriétaires forestiers ou aux groupements d'entreprises forestières.

#### 4. Évaluation

4.1 La Commission devrait garantir que l'ensemble des acteurs concernés de la sylviculture européenne sont représentés au sein du groupe consultatif «Forêts, y inclus liège».

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil rectifiant la directive 2002/2/CE modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux»**

COM(2006) 340 final — 2006/0117 (COD)

(2006/C 324/15)

Le 10 juillet 2006, le Conseil de l'Union européenne a décidé, en vertu de l'article 152 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 «Agriculture, développement rural, environnement», chargée des travaux préparatoires en la matière (M; NIELSEN, rapporteur), a adopté son avis le 8 septembre 2006.

Dans le contexte du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis lors de sa session d'octobre; elle a désigné comme rapporteur général M. NIELSEN conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>ème</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 85 voix pour et 1 abstention.

## 1. Historique

1.1 Les règles établies en 1979 pour ce qui concerne la production et la commercialisation d'aliments composés pour animaux de rapport ont fait l'objet d'une série de modifications, notamment en matière d'étiquetage et d'indications relatives à la composition <sup>(1)</sup>. L'équilibre entre la préoccupation de confidentialité (que défend le secteur de la fabrication d'aliments pour animaux) et une information complète sur le contenu et la composition (dont sont partisans les agriculteurs), s'est dans le même temps modifié, lui aussi, plusieurs fois.

1.2 En 1990, les règles d'étiquetage ont été harmonisées, et il devenait obligatoire d'énumérer les matières premières entrant dans la composition des aliments composés pour animaux par ordre de poids décroissant, sans obligation d'indiquer les quantités. Suite aux crises de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la dioxine, il a été décidé en 2002 de mettre en oeuvre ce que l'on appelle «l'étiquetage ouvert» comportant l'indication à la fois quantitative et qualitative du contenu. Cela signifiait qu'il fallait indiquer en pourcentage de poids, en ordre décroissant, avec une tolérance de 15 % de la valeur indiquée, les quantités utilisées. En outre, les pourcentages exacts de poids des matières premières contenues dans les aliments composés devaient être communiqués sur demande du client <sup>(2)</sup>.

1.3 Ces obligations ont été soumises à l'appréciation de la Cour de justice, par le biais de la procédure de la question préjudicielle, dans le contexte de l'examen d'une série de requêtes introduites par le secteur de la fabrication des aliments composés pour animaux et tendant à l'annulation ou à la suspension des dispositions nationales concernées. Par décision en date du 6 décembre 2005 <sup>(3)</sup>, la Cour a très largement confirmé le point de vue défendu par les Institutions, notamment pour ce qui concerne la validité de la directive. La Cour a

néanmoins estimé que l'obligation de communication sur demande du client des pourcentages de poids exacts des matières premières contenues dans les aliments composés était invalide au regard du principe de proportionnalité. La Cour a notamment conclu que cette obligation ne saurait se justifier au nom de la protection de la santé publique et qu'elle va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

1.4 C'est dans ce contexte que la Commission propose une «décision rectificative», en vertu du principe selon lequel on ne peut modifier les actes juridiques portant modification, mais que l'on a le droit de les rectifier. Selon la Commission, cela «garantira la transparence et la clarté du droit communautaire sans imposer directement aux États membres l'obligation de modifier leur législation nationale, étant donné qu'ils sont de toute façon tenus [...] de prendre toutes les mesures nationales nécessaires pour assurer l'exécution de l'arrêt de la Cour».

## 2. Observations du CESE

2.1 La décision de la Cour est bien connue du secteur de la fabrication d'aliments pour animaux, dans l'Union européenne, et la remarque citée plus haut signifie que la Commission reconnaît que la rectification en question est sans conséquence pratique. Le CESE est cependant d'avis que les règles doivent rendre compte de la situation juridique actuelle et se déclare donc favorable à la proposition de rectification présentée par la Commission.

2.2 Au demeurant, le CESE adhère au principe de la «déclaration ouverte des ingrédients des aliments composés pour animaux», compte tenu des dispositions des utilisateurs et de la concurrence qui existe en ce domaine. Il est important pour le producteur agricole de connaître aussi précisément que possible le contenu des aliments composés, et ce non seulement par souci de la composition proprement dite du produit, mais aussi pour qu'il soit possible de comparer les prix et la qualité. Les arguments des fabricants d'aliments pour animaux et leur exigence de confidentialité justifiée par la concurrence qui existe sur le marché et par la brevetabilité paraissent moins convainquants lorsque l'on considère les expériences vécues jusqu'à présent en ce qui concerne la situation du marché des aliments composés pour animaux.

<sup>(1)</sup> Directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux, avec ses modifications ultérieures.

<sup>(2)</sup> Directive 2002/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002, qui devait être appliquée par les États membres à partir du mois de novembre 2003.

<sup>(3)</sup> Affaires jointes C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194-04.

2.3 Le CESE reconnaît toutefois que dans des cas précis et pour des catégories tout à fait particulières d'aliments composés pour animaux, par exemple ceux qui sont destinés à la pisciculture, il existe des circonstances spéciales <sup>(4)</sup>. C'est pourquoi le CESE invite la Commission à envisager de prévoir pour un très petit nombre de catégories d'aliments composés spéciaux une exemption de l'obligation d'indiquer les quantités utilisées par ordre de pourcentage de poids décroissant, afin de rendre possible une confidentialité justifiée par l'évolution technologique. Il faut toutefois que l'usage de cette faculté se limite uniquement à des cas exceptionnels, dans des circonstances de nécessité absolue.

2.4 La disposition concernant l'indication du pourcentage de poids avec une tolérance de 15 % de la valeur indiquée se justifie, pour l'essentiel, compte tenu des circonstances concrètes. Si, en pratique, il n'est pas possible de contrôler de faibles quantités, par exemple 10 % avec la même exactitude, l'autorité nationale compétente doit pouvoir effectuer le contrôle en se fondant sur la documentation de l'entreprise.

2.5 L'on entend parfois affirmer qu'il n'est pas possible dans la pratique d'analyser le contenu d'aliments composés. Sous réserve de l'exception indiquée ci-dessus, cette affirmation n'est pas correcte, étant donné qu'ont été mis en place dans tous les États membres des laboratoires qui sont parfaitement capables de mener à bien cette tâche de manière adéquate.

2.6 En dernier lieu, mais ce n'est pas là le point le moins important, le CESE estime cependant qu'il est tout à fait essentiel pour le commerce intérieur et pour le respect de la réglementation communautaire applicable dans le secteur en question, que les autorités des États membres contrôlent et assurent intégralement l'application de cette réglementation, ce qui n'a pas toujours été le cas. Ainsi, il convient à cet égard que la Commission s'acquitte, avec l'aide de l'Office alimentaire et vétérinaire (OVA), des obligations qui lui reviennent, dans un esprit plus enthousiaste que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(4)</sup> Ainsi pour la pisciculture, il existe des besoins particuliers aux différentes espèces de poissons, de même que la composition des sous-produits du secteur et de l'industrie de la pêche qui constituent les matières premières des aliments composés peut varier sensiblement.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision relative à une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les États membres dans le domaine des transports»**

COM (2006) 284 final — 2006/0099 (COD)

(2006/C 324/16)

Le 23 juin 2006, le Conseil, conformément à l'article 157, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 4 juillet 2006, le Bureau du Comité a chargé la section «Transport, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu la nature urgente des travaux, le Comité économique et social européen a désigné **M. TÓTH** rapporteur général lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, et a adopté le présent avis par 110 voix pour, et 5 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 La décision proposée <sup>(1)</sup> vise à abroger celle du Conseil du 21 mars 1962 <sup>(2)</sup> instituant une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les États membres dans le domaine des transports.

1.2 La proposition de décision vise à codifier la décision du Conseil du 21 mars 1962. Elle préserve donc totalement la substance des actes codifiés et se borne à les regrouper en n'y apportant que les modifications formelles requises par l'opération même de codification.

1.3 La proposition de codification actuelle découle de la décision de la Commission en date du 1<sup>er</sup> avril 1987 <sup>(3)</sup>, dans laquelle elle donne instruction à ses services de procéder à la codification de tous les actes législatifs au plus tard après leur dixième modification, dans l'intérêt de la clarté et de la bonne compréhension de la législation communautaire.

## 2. Observations générales

2.1 Le Comité est particulièrement préoccupé par certaines tendances récentes qui coupent les citoyens européens de l'idée européenne et, plus grave encore, du processus législatif et décisionnel communautaire. La mission du Comité est de contribuer à combler le fossé grandissant entre l'Europe et la société organisée, c'est-à-dire les citoyens de l'Union.

2.2 Tant que des dispositions modifiées à plusieurs reprises demeureront sous forme fragmentée et devront donc être recherchées pour une part dans l'acte originaire et pour une autre dans les actes modificatifs ultérieurs, il est clair que ce lourd travail d'investigation empêchera les citoyens ordinaires et bon nombre d'organisations de la société civile de trouver facilement les informations juridiques dont ils ont besoin.

2.3 Pour cette raison, le Comité souscrit pleinement à la proposition à l'examen, en espérant plus particulièrement qu'elle aidera l'ensemble des citoyens et des groupes d'intérêts de la société civile à accéder à une information plus précise et de meilleure qualité concernant un acte législatif européen donné.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> COM (2006) 284 final.

<sup>(2)</sup> JO 23 du 3 avril 1962, pp. 720-721.

<sup>(3)</sup> COM(87) 868 PV.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant les statuts de l'entreprise commune Galileo figurant à l'annexe du règlement (CE) n° 876/2002 du Conseil»**

COM(2006) 351 final — 2006/0115 (CNS)

(2006/C 324/17)

Le 19 juillet 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 171 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le 4 juillet 2006, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux en la matière.

Vu l'urgence des travaux, lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a décidé de désigner M. PEZZINI rapporteur général et a adopté le présent avis par 116 voix pour et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social rappelle encore une fois la très grande importance qu'il attribue à la réussite du programme de radionavigation par satellite Galileo. Le CESE a eu l'occasion de souligner, dans de nombreux avis qu'il a élaborés sur la question <sup>(1)</sup>, que Galileo constitue un progrès scientifique et technique de valeur emblématique pour l'Union européenne, vu surtout le défi stratégique que le système de radionavigation par satellite européen à gestion civile représente pour le système mondial de navigation et positionnement par satellite, mais aussi pour les services aux entreprises, aux citoyens et à la société tout entière, de même que pour une industrie européenne plus compétitive au niveau mondial.

1.2 Selon le Comité, il est essentiel que soit universellement reconnue la valeur stratégique du programme Galileo, dès lors qu'il constitue le plus grand projet de partenariat public/privé jamais réalisé jusqu'à aujourd'hui à l'échelle européenne, et qu'il s'agit aussi de la première infrastructure publique dotée d'une constellation de 30 satellites, disposés sur trois orbites différentes, appartenant aux institutions européennes, capables d'offrir un nouveau service public mondial sur un marché à croissance exponentielle <sup>(2)</sup> et avec une précision de positionnement dans l'espace et dans le temps sur la planète tout entière.

1.3 Le Comité ne peut cacher les préoccupations qu'il nourrit par rapport aux retards accumulés dans l'achèvement de la phase de développement et de validation en orbite des satellites

<sup>(1)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le Programme européen de navigation par satellite (Galileo); JO C 311 du 7.11.2001, p.19.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Conseil relative à la constitution d'une entreprise commune Galileo; JO C 48 du 21.2.2002, p.42.

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Etat d'avancement du programme de recherche Galileo au début de l'année 2004; JO C 302 du 7.12.2004, p.35.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre des phases de déploiement et d'exploitation du programme européen de radionavigation par satellite; JO C 221 du 8.9.2005, p.28.

Avis du Comité économique et social européen sur le programme Galileo: réussir la mise en place de l'Autorité européenne de surveillance.

<sup>(2)</sup> Il est estimé que d'ici 2020, le chiffre d'affaires mondial des marchés desservis par Galileo s'élèvera à 300 milliards d'euros par an, et que les récepteurs en fonction seront au nombre de trois milliards. Ne serait-ce que dans l'UE, on prévoit la création de 150 000 emplois. Cf. COM (2006) 272 final, Communication de la Commission au PE et au Conseil «Etat des lieux du programme Galileo».

et des composantes terrestres du système, phase qui aurait dû se conclure sous la responsabilité de l'entreprise commune Galileo dans le courant 2006, et qui durera en revanche jusqu'au début 2009. Les phases ultérieures de positionnement de la constellation des satellites et de l'installation complète des composantes terrestres et de fonctions d'exploitation, surtout dans le domaine commercial, ne pourront donc être achevées avant la fin 2010.

1.4 Le Comité souscrit pleinement à la nécessité d'éviter les gaspillages de ressources et de compétences qu'entraînerait la prolongation des activités de l'entreprise commune Galileo, qui avait pour tâche de couvrir la phase tout entière de développement et de validation en orbite, après l'institution de l'Autorité européenne de surveillance GNSS, entrée en fonction à la mi-2006, conformément au règlement du Conseil du 12 juillet 2004 <sup>(3)</sup>.

1.5 Le Comité souligne toutefois «... la nécessité d'opérer sans heurts la période de transition entre l'Entreprise commune GALILEO (GJU) et l'Autorité de surveillance GALILEO (GSA)», comme il l'a souligné dans un récent avis. À cette fin, il préconise:

— la sécurité juridique dans le transfert des activités de la GJU à la GSA;

— des compétences d'intervention de la GSA pendant la phase de développement;

<sup>(3)</sup> JO L 246 du 20.07.2004. L'Autorité de surveillance gère les intérêts publics relatifs aux programmes européens GNSS et joue le rôle d'autorité de réglementation pour ces programmes. L'Autorité de surveillance compte un conseil d'administration et un directeur exécutif. Le conseil d'administration est composé d'un représentant nommé par chaque Etat membre et d'un représentant de la Commission.



- des solutions concertées aux problèmes dérivant de la Convention Agence spatiale européenne/GJU et de ceux dérivant du transfert de l'activité des pays tiers <sup>(4)</sup> de la GJU vers la GSA;
- des ressources adéquates en personnel expérimenté;
- la clarté du régime de responsabilité internationale des États où seront lancés les satellites.

1.6 Le Comité, tout en souscrivant aux principes dont s'inspire la proposition de modification du statut de la GJU <sup>(5)</sup>, sur laquelle il doit obligatoirement être consulté conformément à l'article 171 du traité, entend mettre en exergue les points suivants et formuler les recommandations ci-après.

1.6.1 En ce qui concerne les modifications au règlement susmentionné, le Comité juge qu'il ne suffit pas de suggérer des modifications, auxquelles il souscrit d'ailleurs, au seul statut, et qu'il faut prévoir:

- la modification comme suit de l'article premier du règlement: «Pour la mise en œuvre des activités de développement du programme Galileo et du transfert de celles-ci à la GSA, il est constitué une entreprise commune, au sens de l'article 171 du traité instituant la Communauté européenne, jusqu'au 31 décembre 2006»;
- l'ajout d'un dernier alinéa au même article: «À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, la GSA reprend tous les droits et obligations de l'entreprise commune dissoute, en ce y compris ceux qui découlent de la Convention passée avec l'Agence spatiale européenne»;
- l'insertion, dans l'annexe relative au statut de l'entreprise commune, à l'article 21, de la nouvelle disposition suivante: «Avant le lancement de la procédure de dissolution, il est procédé à la conclusion d'accords avec la Communauté en ce qui concerne les modalités de participation aux activités de la GSA par les pays tiers membres du conseil d'administration de l'entreprise commune et par les pays qui sont membres de l'ASE sans être membres de l'UE».

1.6.2 En ce qui concerne l'Autorité de surveillance Galileo, il est indispensable selon le CESE de procéder à «la modification du règlement de la GSA pour introduire les missions transférées de la GJU à la GSA telles que le pilotage de la phase de développement et de validation en vol, la gestion des activités issues des programmes-cadre européens de recherche et de développement ou encore le suivi et le management des évolutions techniques du système opérationnel».

1.6.2.1 En effet, la GSA a été instituée par le règlement n° 1321/20004/CE du Conseil du 12 juillet 2004 et est opérationnelle depuis mi-2006 pour assurer la gestion des intérêts publics relatifs aux programmes européens de radionavigation par satellite, EGNOS et GALILEO, et jouer le rôle d'autorité concédante à l'égard du futur concessionnaire des services de radionavigation par satellite. Elle n'est toutefois pas responsable de la gestion de

<sup>(4)</sup> Un organisme chinois, le National Remote Sensing Centre of China (Centre national de télédétection de Chine), et une société commerciale israélienne, le MATIMOP, sont membres du GJU, siègent au conseil d'administration et disposent d'un nombre de voix proportionnel au capital versé. Chacun d'entre eux a apporté un capital initial de 5 millions d'euros.

<sup>(5)</sup> Annexe au règlement 876/2002.

la phase de développement, ni d'activités ou travaux de recherche, pas plus que ne lui ont été attribuées les ressources humaines et financières nécessaires à de telles tâches.

1.6.2.2 Le Comité n'a pas été consulté sur la proposition de règlement du Conseil COM(2006) 261 final du 2<sup>e</sup> juin 2006 modifiant le règlement (CE) n° 1321/2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite. L'examen de ce dispositif sort donc formellement du cadre du présent avis.

1.7 En tout état de cause, le Comité juge indispensable de voir apporter des modifications au règlement n° 1321/2004/CE afin de garantir la continuité du programme Galileo et un transfert adéquat des activités de l'entreprise commune Galileo vers l'Autorité de surveillance ainsi que d'assurer de manière optimale l'achèvement de la phase de développement du programme après la dissolution de l'entreprise commune. De même, il convient de régler clairement les modalités et les questions juridiques, techniques et financières qui seront de mise après le 31 décembre 2006, afin de pouvoir favoriser l'achèvement des différentes phases et de garantir les meilleures conditions de fonctionnement possibles au système.

1.8 Le Comité souligne que comme le relèvent les conclusions du Conseil «Transports, télécommunications et énergie» du 12 octobre 2006, il importe que «la Commission, l'entreprise commune Galileo, l'Autorité européenne de surveillance GNSS et l'Agence spatiale européenne déploient tous les efforts nécessaires pour que le système Galileo soit pleinement opérationnel fin 2010». Le Conseil a par ailleurs accepté les propositions législatives de la Commission visant à transférer à l'Autorité, dans le courant de 2006, les activités restantes de l'entreprise commune Galileo.

1.9 Le Comité demande à être tenu informé de l'évolution du programme Galileo et du rôle capital joué par l'ASE dans la conception et le développement des programmes européens du système de radionavigation par satellite. Il apprécierait par ailleurs que la Commission le consulte sur le livre vert qu'elle a l'intention de publier avant la fin 2006 <sup>(6)</sup> concernant les applications du programme Galileo.

## 2. Exposé des motifs

2.1 Le CESE suit depuis sa naissance l'évolution du programme européen de radionavigation et de positionnement par satellite Galileo, conscient qu'il est de son rôle stratégique, fondamental pour la compétitivité du système européen, non seulement en ce qui concerne ses répercussions en termes d'innovation, d'emploi ainsi que du point de vue social, mais aussi en termes d'amélioration de la qualité de la vie des citoyens.

<sup>(6)</sup> Voir les conclusions du Conseil sur l'état des lieux du programme Galileo, Luxembourg, 12 octobre 2006.

2.2 Le programme comprend les quatre phases successives suivantes:

- une phase de définition, entamée en 1999 et conclue en 2001, au cours de laquelle ont été dessinée l'architecture du système et déterminés les cinq types de services offerts (énumérés plus bas). Cette phase a été financée principalement par le V<sup>e</sup> programme-cadre de RDTD (1998-2002);
- une phase de développement et de validation, entamée en 2002 et qui aurait dû se terminer en 2005, couvrant le développement des satellites et des composantes terrestres du système ainsi que la validation «en orbite». Elle durera cependant jusqu'au début 2009, vu les retards accumulés. La dotation financière publique UE/ASE, initialement fixée à 1,2 milliards d'euros, outre 100 millions d'euros provenant du VI<sup>e</sup> programme-cadre de RDT 2002/2006, s'élèvera à 1,5 milliards d'euros, gérés jusqu'au 31 décembre par l'entreprise commune Galileo et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, par l'Autorité de surveillance. Le premier satellite expérimental, GIOVE-A, a déjà accompli sa principale mission; il faut maintenant compléter certains aspects techniques fondamentaux pour mener le projet à bien;
- une phase de déploiement qui couvre la construction et le lancement des satellites de la constellation ainsi que la mise en place complète de la partie terrestre de l'infrastructure. Cette phase, qui devait durer de 2006 à 2007, se déroulera en revanche en 2009 et 2010. La dotation financière globale initialement prévue était de 2,1 milliards d'euros, dont un tiers, soit 700 millions d'euros à charge du budget communautaire et deux tiers, soit 1,4 milliards d'euros, à charge des consortiums privés. La phase de déploiement et celle qui la suit d'exploitation commerciale feront l'objet d'une concession d'une durée d'une vingtaine d'années. L'autorité de surveillance jouera le rôle d'autorité concédante;
- la phase d'exploitation commerciale ne pourra débuter avant la fin 2010. Les coûts annuels d'exploitation et d'entretien sont estimés à environ 220 millions d'euros, entièrement à charge des acteurs privés, à l'exception d'une intervention publique extraordinaire de l'EU pour les premières années de cette phase, conformément aux décisions qui ont été prises sur les perspectives financières du budget communautaire 2007-2013.

2.3 Le Comité est très préoccupé par les retards accumulés dans la phase de développement et de validation en orbite et, partant, dans les phases ultérieures d'exploitation commerciale. Ces retards compromettent le calendrier général établi pour le projet et diffèrent la réalisation d'un instrument exceptionnel capable de synthétiser les compétences et les résultats de la recherche européenne et de permettre une participation gagnante sur le marché mondial des produits et services de radionavigation par satellite. Ce marché a atteint en 2005 une

valeur de près de 60 milliards d'euros, avec un taux de croissance annuel de 25 % et la création, dans la seule Union européenne, de 150 000 emplois, principalement dans les secteurs de la haute technologie, de la recherche et des services.

2.4 Le CESE est davantage encore préoccupé par l'incertitude actuelle qui règne quant aux modalités et questions juridiques, techniques et financières, ce qu'il a souligné dans un récent avis <sup>(7)</sup>. Ces incertitudes, qui concernent tant l'entreprise commune Galileo/GJU que l'Autorité de surveillance/GSA, risquent, à défaut d'être levées en 2006, de compromettre l'achèvement des différentes phases prévues pour garantir les meilleures conditions de fonctionnement possibles au système, lequel pourrait jouer un rôle fondamental pour l'avènement d'une économie européenne fondée sur la connaissance et qui serait plus compétitive au niveau mondial.

2.5 Le CESE a déjà eu l'occasion de souligner l'opportunité d'associer, dès le lancement de l'entreprise commune Galileo, les composantes privées au développement et à l'exploitation du système en garantissant un soutien continu durant les phases de mise en œuvre, dès lors que Galileo constitue le plus grand projet européen de partenariat public-privé.

2.6 Après la phase de définition, en mai 2002, l'entreprise commune Galileo a été créée par le règlement CE/876/2002. L'UE et l'ASE <sup>(8)</sup> ont été désignés membres fondateurs de l'entreprise créée pour une période de quatre ans et qui a pour objet «d'assurer l'unicité de gestion et le contrôle financier du projet pour les phases de recherche, de développement et de démonstration du programme Galileo et, pour ce faire, de mobiliser les fonds destinés à ce programme».

2.7 L'entreprise commune Galileo a été créée pour mener à bien la phase de développement et préparer les phases suivantes du programme GALILEO. Ses deux tâches principales consistent à:

- diriger et coordonner les actions de recherche et développement nécessaires, au moyen d'un accord avec l'Agence spatiale européenne, à qui la mise en œuvre de ces actions est confiée;
- gérer la procédure de sélection du futur concessionnaire du système.

2.8 Dans sa résolution du 29 janvier 2004 sur un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne <sup>(9)</sup>, le Parlement européen a également mis en exergue l'importance énorme que revêt le programme Galileo pour le développement de l'industrie, des transports et de la protection de l'environnement, ainsi que pour la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne. Il a demandé à la Commission et au Conseil de doter Galileo de structures efficaces et notamment d'un organe de contrôle appelé à garantir la transparence des opérations et la sécurité du système <sup>(10)</sup>.

<sup>(7)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le «Programme Galileo: réussir la mise en place de l'Autorité européenne de surveillance»; CESE 1179/2006 du 13.9.2006.

<sup>(8)</sup> ASE, Agente spatiale européenne.

<sup>(9)</sup> P5\_TA(2004)0054 du 29 janvier 2004.

<sup>(10)</sup> Autorité de surveillance et dispositif de sécurité faisant l'objet des décisions du Conseil du 12 juillet 2004.

2.9 L'autorité de surveillance (GSA) a été instituée par le règlement n° 1321/20004/CE du Conseil du 12 juillet 2004 et est devenue opérationnelle à la mi-2006, sa tâche étant d'assurer la gestion des intérêts publics relatifs aux programmes européens de radionavigation par satellite, EGNOS et GALILEO, et de jouer le rôle d'autorité concédante à l'égard du futur concessionnaire des services de radionavigation par satellite.

2.10 Le règlement actuel de la GSA ne lui permettrait donc pas d'intervenir dans la gestion de la phase de développement, ni dans les activités ou travaux de recherche inhérents à cette phase et aux phases ultérieures, pas plus que ne lui ont été attribuées les ressources humaines et financières nécessaires à de telles tâches.

2.11 Par ailleurs, le règlement de la GJU <sup>(11)</sup> prévoit une durée de quatre ans qui est arrivée à expiration à la mi-2006. Ce règlement devrait donc être prorogé pour mener à bien non seulement les négociations pour le choix du futur concessionnaire du système, mais aussi la phase toute entière de développement des satellites et des composantes terrestres ainsi que la validation «en orbite» du système.

2.12 Afin d'éviter de nouveaux retards dans l'achèvement du projet et de ne pas générer d'incertitudes dans les rapports entre les différentes composantes, il faut selon le Comité procéder rapidement et de façon transparente à la révision des deux règlements (GJU et GSA) de manière à garantir la clarté de la transmission de compétences et des relations entre les deux organismes.

2.13 Le Comité souscrit aux objectifs de la proposition à l'examen, qui vise à éviter les gaspillages de ressources et de compétences qui surviendraient en cas de prorogation des activités de l'entreprise commune Galileo après l'institution de l'Au-

torité européenne de surveillance GSA, qui est déjà entrée en fonction à la mi-2006.

2.14 Le CESE estime toutefois que le contenu de la proposition est insuffisant, tant parce qu'elle se limite au statut de la GJU, annexé au règlement CE/876/2002, que parce que cette proposition devrait être liée à la révision du règlement de la GSA, et que le Comité n'a jusqu'à présent pas été consulté sur cette proposition de révision.

2.15 En l'état actuel du programme, la phase de développement de Galileo ne sera pas achevée avant la fin de l'année 2008. C'est seulement à cette date que seront opérationnels les quatre satellites qui seront construits et lancés par l'Agence spatiale européenne dans le cadre de la phase dite de «validation en orbite». Il en résulte qu'en l'état actuel de ses statuts, l'entreprise commune Galileo ne devrait pas cesser ses fonctions avant la fin de l'année 2008, ce qui représente une durée d'existence dépassant d'environ trois ans celle initialement envisagée.

2.16 Par ailleurs, la GSA a vu le jour pour assurer la gestion des intérêts publics relatifs aux programmes européens de radionavigation par satellite, EGNOS et GALILEO, et pour jouer le rôle d'autorité concédante à l'égard du futur concessionnaire des services de radionavigation par satellite, mais pas pour gérer la phase de développement, ou les activités ou travaux de recherche connexes, pas plus que ne lui ont été attribuées les ressources humaines et financières nécessaires à de telles tâches.

2.17 Le Comité reprend à son compte les observations formulées par le Conseil quant à «l'importance de promouvoir le système de navigation satellitaire de manière à ce qu'il recueille un succès commercial, en particulier via les activités de recherche». De l'avis du Conseil, la majeure partie des retombées économiques de Galileo proviennent d'«applications en aval» <sup>(12)</sup>.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(11)</sup> GJU, Entreprise commune Galileo.

<sup>(12)</sup> Voir les conclusions du Conseil sur l'état des lieux du programme Galileo, Luxembourg, 12 octobre 2006.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1321/2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite»**

COM(2006) 261 final — 2006/0090 (CNS)

(2006/C 324/18)

Le 29 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 171 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 25 octobre 2006, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 430<sup>e</sup> session plénière de 26 octobre 2006 de nommer M. BUFFETAUT comme rapporteur général, et a adopté le présent avis par 111 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen, comme il l'a affirmé à de nombreuses reprises, attache la plus grande importance à la réussite du programme GALILEO.

1.2 Ainsi qu'il l'a souligné dans son avis d'initiative «Programme GALILEO: réussir la mise en place de l'Autorité européenne de surveillance», il est nécessaire d'opérer sans heurts et dans la sécurité juridique, la période de transition entre l'Entreprise commune GALILEO et l'Autorité de surveillance GALILEO.

1.3 Il approuve donc l'approche juridique du Conseil visant à modifier le règlement (CE) n° 1321/2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite pour assurer la continuité du programme GALILEO et le transfert adéquat des activités de l'entreprise commune GALILEO à l'Autorité de surveillance.

1.4 Il considère que la modification proposée du premier paragraphe de l'article 2 du règlement (CE) n° 1321/2004 qui définit les missions de l'Autorité de surveillance, répond de façon pertinente à la nécessité de permettre à l'Autorité de surveillance d'une part d'assurer l'achèvement de la phase de développement, d'autre part d'entreprendre les actions de recherches utiles et nécessaires pour les programmes GNSS européens.

1.5 De la même façon le Comité estime que la nouvelle rédaction proposée pour le premier paragraphe de l'article 3 du règlement (CE) n° 1321/2004 du Conseil répond de façon adaptée à la nécessité d'assurer la sécurité juridique nécessaire en matière de propriété tant du système — avant la fin de la phase de développement — que des biens corporels et incorporels créés ou développés avant la disparition de l'Entreprise commune, ainsi que durant la phase de développement poursuivie après cette disparition.

1.6 Il insiste sur le fait, comme le souligne le Conseil, qu'il convient d'éviter au maximum des duplications de structures

ainsi inutiles que coûteuses et qu'il faut assurer une coopération harmonieuse entre les structures durant la période de transition.

1.7 Le CESE se félicite enfin que le texte proposé rejoigne les recommandations qu'il avait formulé dans son avis d'initiative TEN 246.

## 2. Proposition du Conseil

2.1 La proposition de règlement du Conseil vise à régler les difficultés juridiques et patrimoniales qui auraient pu naître, sous l'empire des textes existant, de la disparition de l'Entreprise commune avant la fin de la phase de développement et de la reprise de son activité par l'Autorité européenne de surveillance.

2.2 Pour éviter la survenance de ces difficultés, la proposition de règlement propose un ajout au texte actuel du premier paragraphe de l'article 2 du règlement (CE) n° 1321/2004 et remplacement du premier paragraphe de l'article 3 du même règlement par un nouveau texte.

## 3. Observations générales

3.1 Au démarrage du programme GALILEO, les tâches dévolues à l'Entreprise commune et à l'Autorité européenne de surveillance étaient différentes tant par leur nature que par leur calendrier de mise en œuvre. Aujourd'hui en raison du retard de la phase de développement d'environ deux ans et de la mise en place effective de l'Autorité européenne de surveillance, il était nécessaire pour des raisons économiques, juridiques et techniques de permettre à l'Autorité de surveillance d'intervenir dans la phase de développement et de dissoudre l'Entreprise commune. Bien entendu ceci nécessitait des modifications du droit existant et précisément du règlement (CE) n° 1321/2004.

3.2 Dans la période de transition inévitable il est nécessaire que ces entités travaillent en étroite collaboration afin de permettre que le transfert des activités se fasse de façon harmonieuse.

3.3 Le transfert d'activité et de savoir-faire ne peut s'effectuer correctement que dans la mesure où le cadre juridique est clairement fixé et la sécurité juridique assurée.

3.4 L'objet de la proposition de règlement est précisément de bâtir ce cadre juridique et d'assurer cette sécurité juridique sur les questions essentielles que sont:

- La reprise des activités de l'Entreprise commune pour la phase de développement pour laquelle l'Autorité européenne de surveillance n'a pas, aujourd'hui, de compétence;
- La possibilité pour l'Autorité européenne de surveillance de développer des activités de recherche;

— De régler sur le plan juridique la question de la propriété du système ainsi que des biens incorporels et corporels, qui doit être transférée à l'Autorité européenne de surveillance.

3.5 La proposition de règlement répond à ces impératifs et il faut se féliciter que le Conseil manifeste clairement sa volonté d'éviter toute duplication des structures, qui serait aussi inutile que coûteuse.

3.6 Sur un plan juridique complémentaire et non lié directement au règlement dont il est question, il conviendrait que le Conseil se penche sur la question de la responsabilité internationale des Etats de lancement pour les satellites de la constellation GALILEO.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et modifiant la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques**

COM(2006) 382 final — 2006/0133 (COD)

(2006/C 324/19)

Le 4 septembre 2006, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 12 septembre 2006, le bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux en la matière.

En raison de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a désigné, lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, M. HERNÁNDEZ BATALLER rapporteur général et a adopté le présent avis par 131 pour, 7 voix contre et 12 abstentions:

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité approuve les critères de la Commission qui, compte tenu des prix élevés que doivent payer les usagers pour le service d'itinérance internationale qu'ils utilisent avec leurs téléphones portables, a présenté une proposition de règlement proposant d'établir une base juridique harmonisée à partir de laquelle l'on pourrait adopter des mesures qui faciliteraient la réalisation du marché intérieur des communications électroniques tout en plaçant les citoyens au centre de la politique communautaire.

1.2 La proposition s'avère nécessaire, proportionnée et de plus, élève le niveau de protection des consommateurs, notamment en renforçant leur droit d'accès à l'information grâce aux

mesures de transparence et en protégeant leurs intérêts économiques à travers la mise en place d'un mécanisme consistant en la fixation des plafonds tarifaires préventifs pour la fourniture des services d'itinérance en ce qui concerne les communications vocales entre États membres, tant au niveau des prix de détail que des prix de gros.

1.3 Le Comité préfère que, dans le cadre de la révision du fonctionnement du règlement, la Commission fonde ses propositions ultérieures sur des principes tels que «celui qui appelle paye», («calling party pays»), et que les prix facturés à l'abonné pour le service d'itinérance soient similaires à ceux que pratique l'opérateur d'origine de celui-ci («home pricing principle»).

## 2. Introduction

2.1 Le développement progressif de la mobilité chez les citoyens européens en dehors de leurs frontières nationales et, plus particulièrement, au sein de l'UE, a généré un besoin croissant de garantir les communications téléphoniques via les téléphones portables, de plus en plus répandus. Dans ce contexte, cette possibilité pour un usager d'appeler ou de recevoir des appels lorsqu'il se déplace à l'étranger, grâce à un accord conclu entre les opérateurs de différents pays s'appelle l'«itinérance».

2.1.1 Il s'agit par conséquent de services fournis par un opérateur de réseaux de téléphonie mobile national (réseau visité) à un opérateur de réseaux de téléphonie mobile d'un autre pays (réseau de base). Le marché, en général, se compose des services suivants:

- Service d'accès à partir d'un portable fourni à des opérateurs de téléphonie mobile d'un autre État membre ou d'un pays tiers;
- service d'appel à partir d'un portable fourni à des opérateurs de téléphonie mobile d'un autre État membre ou d'un pays tiers;
- service d'échange de données à partir d'un portable fourni par des opérateurs de téléphonie mobile à l'intérieur d'un État membre ou d'un pays tiers;
- service de transfert tant d'appels téléphoniques que de données à destination d'utilisateurs de réseaux de téléphonie mobile ou fixe, nationaux et internationaux fourni par un opérateur mobile à l'intérieur d'un État membre ou d'un pays tiers.

2.1.2 On a calculé que près de 150 millions de citoyens européens utilisent déjà ce service, soit à l'occasion de leurs déplacements touristiques soit, et dans une bien plus large mesure (les trois-quarts environ), dans le cadre de leur activité professionnelle.

2.2 L'itinérance apporte sans aucun doute des bénéfices évidents du point de vue économique et social aux citoyens, mais elle suscite également chez les usagers, les organisations de consommateurs, les régulateurs et les responsables politiques, des critiques répétées en raison de ses tarifs, bien supérieurs à ceux des appels nationaux. Les critiques portent également sur le manque de transparence des prix de l'itinérance pour le client final; il n'est pas justifié si l'on considère les coûts sous-jacents de la prestation du service et il varie considérablement d'un pays à l'autre et d'un opérateur à l'autre: *grosso modo*, ce prix oscille entre 0,20 euros payés par un usager finlandais qui appelle son pays à partir de la Suède et 13,05 euros que coûte l'appel d'un abonné maltais qui se trouve en Lettonie. Selon différentes études sectorielles, ce service rapporte aux compagnies téléphoniques près de 8,5 milliards d'euros dans toute l'UE, chiffre qui peut représenter entre 3 % et 7 % de leur chiffre d'affaires et qui est en hausse.

2.3 La préoccupation de la Commission quant aux tarifs élevés de l'itinérance facturés aux clients de la téléphonie mobile se déplaçant en Europe se manifeste à travers différentes initiatives, entreprises depuis la fin de la dernière décennie:

- Au milieu de l'année 1999, la Commission a décidé de réaliser une enquête sectorielle sur les services d'itinérance nationale et internationale et a ouvert des procédures à l'encontre de certains opérateurs de réseau mobile au Royaume-Uni et en Allemagne.
- Après qu'eût été établi en 2002 le cadre réglementaire européen pour les communications électroniques <sup>(1)</sup>, la recommandation de la Commission du 11 février 2003 <sup>(2)</sup> concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques, a inclus le marché national de gros de l'itinérance internationale sur des réseaux publics de téléphonie mobile dans ces services pertinents en vue de leur réglementation *ex ante*.
- En mai 2005, le Groupe des régulateurs européens <sup>(3)</sup> a signalé que les tarifs de détail étaient très élevés sans que cela n'ait été clairement justifié; que cette situation semblait être due tant aux tarifs élevés de gros perçus par l'opérateur du réseau étranger que, souvent, aux marges élevées de détail pratiquées par l'opérateur du réseau de rattachement de l'abonné; que les réductions de tarifs de gros n'étaient souvent pas répercutées sur les tarifs de détail et que les consommateurs manquaient souvent d'informations claires sur les tarifs de l'itinérance.

(1) Directive 2002/21/CE, du 7 mars, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques, (directive «cadre») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33.). À la même date sont également adoptées les directives 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et ressources associées et leur interconnexion (directive «accès») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 7); 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (directive «autorisation») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 21) et 2002/22/CE, relative au service universel et aux droits des usagers en liaison avec les réseaux et les services de communications électronique (directive «service universel») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 51). Il y a lieu d'ajouter à celles-ci la directive 2002/58/CE, du 12 juillet, relative au traitement des données personnelles et à la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (JO L 201 du 31.7.2002, p. 37).

(2) Recommandation de la Commission, du 11 février 2003, relative aux marchés pertinents de produits et services dans le secteur des communications électroniques qui peut faire l'objet d'une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques — C(2003) 497, JO L 114 du 8.5.2003, p. 45. L'on peut identifier 18 marchés dont on présume qu'ils ont été définis conformément à ce qui est stipulé dans la réglementation communautaire.

(3) Voir la décision 2002/627/CE de la Commission, du 29 juillet 2002, établissant le Groupe des régulateurs européens des réseaux et services de communications électroniques (JO L 200 du 30.7.2002, p. 38), modifiée par la décision 2004/641/CE de la Commission, du 14 septembre 2004 (JO L 293 du 16.9.2004, p. 30).

- En octobre 2005, la Commission a attiré l'attention sur le problème des tarifs élevés de l'itinérance internationale et sur le manque de transparence des prix en créant une page Web d'information au consommateur confirmant non seulement que les tarifs étaient dans de nombreux cas manifestement excessifs et qui faisait apparaître également les écarts importants de prix qui existent à l'intérieur de la Communauté et qui sont injustifiables s'agissant d'appels présentant les mêmes caractéristiques.
- Le Parlement européen, dans sa résolution du 1er décembre 2005 sur la réglementation et les marchés des communications électroniques <sup>(4)</sup> en Europe en 2004, s'est félicité de l'initiative de la Commission en faveur de la transparence dans le domaine de l'itinérance internationale, lui demandant d'élaborer de nouvelles initiatives visant à réduire les coûts élevés du trafic transfrontalier de téléphonie mobile.
- En décembre 2005, le Groupe des régulateurs européens a fait part à la Commission européenne de sa crainte de voir les mesures adoptées par les autorités nationales ne pas pouvoir résoudre le problème des prix, signalant que l'itinérance constitue un cas manifestement exceptionnel de préjudice au consommateur, problème qui n'est pas davantage résolu par la simple application du cadre réglementaire européen mentionné.
- En mars 2006, le Conseil européen a fait valoir l'importance pour la compétitivité d'une réduction des tarifs de l'itinérance, compte tenu de la nécessité d'avoir des politiques en matière de technologie, d'information et de communication (TIC) qui soient sélectives, efficaces et intégrées, tant au niveau national qu'europeen, pour atteindre les objectifs de croissance économique et de productivité fixés dans le cadre du nouvel élan donné à la stratégie de Lisbonne <sup>(5)</sup>.

2.4 Malgré le diagnostic clair des critiques, les initiatives des institutions européennes, les mesures adoptées par certains états membres y compris la réduction des tarifs effectuée par certains opérateurs, il n'a pas été possible jusqu'à présent d'adopter des mesures efficaces et rapides visant à parvenir à une réduction substantielle et harmonisée des prix de l'itinérance dans l'UE.

2.5 Enfin, après avoir examiné différentes options possibles en matière de réglementation, la Commission a présenté le 12 juillet dernier une proposition de règlement relatif à l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile dans l'UE qui vise à limiter le prix que les opérateurs se font mutuellement payer pour gérer les appels effectués via la téléphonie mobile ainsi que le prix demandé à l'utilisateur pour passer et recevoir ces appels en dehors du pays d'origine tout en se situant dans l'Union européenne. Ce règlement modifierait le cadre réglementaire actuel des communications électroniques établies par la directive 2002/21/CE.

<sup>(4)</sup> Résolution du PE 2005/2052 (INI).

<sup>(5)</sup> Communication au Conseil européen de printemps — Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne COM(2005) 24 du 2.2.2005 et conclusions de la présidence du Conseil européen, des 22 et 23 mars 2005.

### 3. Proposition de la Commission

3.1 La Commission entend avec le règlement à l'examen établir une base juridique harmonisée, objective, cohérente et proportionnée de nature à faciliter la réalisation du marché intérieur des communications électroniques, à s'adapter à la stratégie de Lisbonne relancée pour la promotion de la croissance et de l'emploi grâce à une compétitivité accrue, et qui réponde à l'initiative associée de la Commission i-2010.

3.2 Cette base permettrait de fixer des tarifs maximum par minute applicables par les opérateurs de réseaux de téléphonie terrestres de la Communauté européenne à la prestation de services d'itinérance en matière d'appels vocaux entre États membres, tant pour les tarifs de gros entre opérateurs de réseaux que pour les tarifs de détail du fournisseur d'origine. Les plafonds tarifaires devront tenir compte des différents éléments qui interviennent dans la réalisation d'un appel en itinérance internationale (dont les frais généraux, la signalisation et le début, le transfert et la terminaison de l'appel) ainsi que les variations des coûts sous-jacents de la prestation de services.

3.3 Conformément à la dénommée «approche du marché national européen», l'on cherche à garantir un niveau élevé de protection des usagers des réseaux de téléphonie mobile qui se déplacent dans la communauté tout en sauvegardant la concurrence entre les opérateurs de réseaux de téléphonie mobile, en leur permettant de différencier leurs offres et d'adapter leurs structures de prix aux conditions du marché et aux préférences des consommateurs.

3.4 Du point de vue tarifaire, les plafonds doivent être établis comme suit:

- Les prix de gros dans le cas des appels effectués vers une destination à l'intérieur du pays visité ne pourront dépasser le double du tarif communautaire moyen de terminaison d'appel mobile calculé pour les opérateurs de réseaux de téléphonie mobile considérés comme puissants sur le marché. Le tarif moyen de terminaison d'appel mobile est considéré comme un critère fiable dès lors que ces tarifs de terminaison sont déjà soumis à un contrôle réglementaire conformément au cadre réglementaire des communications électroniques établies en 2002 et qu'ils doivent être définis en accord avec le principe d'orientation en fonction des coûts.
- Lorsque qu'il s'agit d'appels passés à partir du pays visité à destination du pays d'origine ou d'un pays tiers communautaire, le prix ne pourra dépasser le triple du tarif communautaire moyen ci-dessus indiqué.
- Pour ce qui est des prix de détail, pour les mêmes catégories d'appels en itinérance, le plafond sera établi à 130 % du plafond de gros respectif, sans inclure la TVA mais en intégrant tous les éléments fixes associés à la fourniture de services d'appels en itinérance réglementés, tels que les redevances pour l'établissement d'un appel ou les tarifs d'abonnement. Les plafonds prévus en ce qui concerne les tarifs de détail pour passer des appels en itinérance réglementés auront force de loi six mois après l'entrée en vigueur de la mesure proposée, afin que les fournisseurs des services puissent procéder aux adaptations nécessaires.

— La proposition prévoit également un plafond de 130 % du taux moyen de terminaison mobile en ce qui concerne les tarifs acquittés par le client itinérant pour la réception d'appels lorsqu'il se trouve dans un pays communautaire distinct du pays d'origine, sans inclure la TVA mais en intégrant tous les éléments fixes associés à la fourniture de services d'appels réglementés tels que les redevances uniques et les frais de souscription.

3.5 La proposition de règlement aborde aussi la nécessité de transparence des prix, en instaurant l'obligation, pour les fournisseurs de services de téléphonie mobile, de donner à leurs abonnés itinérants, sur demande, des informations personnalisées sur les tarifs de l'itinérance. Cette information sera gratuite et les abonnés pourront choisir de recevoir l'information sur leur téléphone portable par SMS (Short Message Service) ou oralement. En outre, les fournisseurs de services de téléphonie mobile sont tenus de donner des informations sur les tarifs de l'itinérance lorsqu'un abonnement est pris, à intervalles réguliers et lorsque des changements significatifs sont apportés aux tarifs.

3.6 Les exigences tarifaires de la proposition de règlement doivent s'appliquer indépendamment du fait que les abonnés itinérants aient souscrit auprès de leur fournisseur d'origine une formule de prépaiement ou de post-paiement, de façon à ce que tous les usagers de la téléphonie vocale mobile puissent bénéficier des dispositions du règlement.

3.7 La proposition de règlement confère aux autorités réglementaires nationales les compétences nécessaires pour garantir son application conformément à leurs fonctions actuelles relevant du cadre réglementaire pour les communications électroniques. Outre leur fonction d'information sur les tarifs moyens de terminaison d'appel mobile, que publiera périodiquement la Commission, les autorités réglementaires nationales doivent contrôler l'évolution des prix de gros et de détail pour la fourniture aux abonnés itinérants, au sein de l'UE, de services de communications vocales et de données, y compris de SMS et MMS (Multimedia Message Service), en particulier dans les régions ultrapériphériques de la Communauté. Ceci permettra aussi bien d'évaluer la viabilité et la récupération des coûts par les opérateurs que d'appliquer, le cas échéant, des sanctions en cas d'infraction au règlement.

3.8 Les mesures nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement doivent être adoptées conformément à la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission <sup>(6)</sup>. La période prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE est fixée à trois mois. La Commission est assistée par le comité des communications institué par l'article 22 de la directive 2002/21/CE.

3.9 La proposition prévoit un réexamen du règlement au bout de deux ans. Cela signifie que si, à cette date, il ressort de l'évolution du marché que le règlement est devenu inutile, la Commission envisagera de proposer son abrogation conformément aux principes d'amélioration de la réglementation.

#### 4. Observations générales

4.1 Le Comité reconnaît les efforts consentis par la Commission pour établir une base juridique permettant l'adoption de mesures efficaces visant à réduire les tarifs des services d'itinérance de téléphonie vocale mobile en Europe. Il faut savoir que la Commission envisage une réduction des tarifs d'itinérance allant jusqu'à 70 %, ce qui entraînerait une économie pour le consommateur d'environ 5 milliards d'euros.

4.1.1 Le Comité considère que la mesure proposée renforce la protection des consommateurs: d'une part, elle protège leurs intérêts économiques, permettant de réduire les tarifs de l'itinérance et, d'autre part, elle renforce la transparence des prix, en promouvant le droit d'accès des utilisateurs à l'information. Aussi, le Comité partage-t-il les critères qui ont conduit la Commission à présenter cette proposition, qu'il soutient.

4.2 Par ailleurs, le Comité est conscient de la difficulté de s'accorder sur ces mesures de réduction des tarifs de l'itinérance, compte tenu des réticences de certaines autorités réglementaires et des opérateurs eux-mêmes. D'une manière générale, les critiques formulées à l'encontre de l'initiative de la Commission sont les suivantes: cette initiative va trop loin dans les mesures réglementaires; les acteurs concernés n'ont pas été suffisamment consultés; l'initiative s'appliquerait de manière immédiate ou péremptoire, sans que les entreprises n'aient eu la possibilité de s'adapter; ces entreprises devraient avoir l'opportunité de procéder à leur autorégulation; l'on pourrait avoir agi sur les tarifs de détail, mais pas de gros; cette initiative pourrait particulièrement porter préjudice aux opérateurs de pays accueillant beaucoup de visiteurs; cette initiative pourrait produire l'effet pervers de générer une augmentation des prix d'autres services de télécommunications et remettre en question de futurs besoins d'investissement pour le développement des communications électroniques (3G, large bande, etc.).

4.3 Par ailleurs, il y a lieu de signaler que les recettes des opérateurs de téléphonie sont très élevées. Aussi, malgré cette éventuelle réduction des tarifs de l'itinérance, leur viabilité économique est néanmoins garantie, comme en attestent d'ailleurs les études sectorielles réalisées par les opérateurs.

4.3.1 Quant aux modalités de régulation appropriées en ce qui concerne le moyen adéquat de réglementation, tout en reconnaissant l'effort de réduction des prix de l'itinérance réalisée par certains opérateurs, l'expérience démontre que ces initiatives ne garantissent ni le rythme ni l'harmonisation nécessaires pour résoudre le problème.

4.3.2 Le Comité considère que l'adoption d'un règlement est nécessaire, car il peut être appliqué directement par les États membres, et préférable, dans ce cas, à la simple autorégulation du marché et aux mesures que les États membres eux-mêmes pourraient adopter. En effet, en raison du caractère transnational de l'itinérance, le problème revêt une portée transfrontalière et, partant, les autorités réglementaires nationales n'ont pas compétence pour agir.

<sup>(6)</sup> JOL 184 du 17.7.1999, p. 23.



4.4 Par ailleurs, la possibilité de créer, à l'avenir, des opérateurs virtuels met en exergue le risque d'adopter des décisions différentes sur le territoire européen. Ceci pourrait en effet compromettre le développement global des communications électroniques au sein de l'UE.

4.5 Outre ce qui précède, le CESE déplore que les mesures proposées par la Commission pour que les compagnies ne puissent plus demander de tarifs abusifs pour ce service, soient bien en-deçà des espérances des utilisateurs et des mesures que la Commission pensait adopter initialement.

4.6 Le Comité considère que l'objectif visé doit être l'élimination des différences de tarifs de l'itinérance entre États membres, sans préjudice de la concurrence entre les offres des différents opérateurs. En d'autres termes, les clients devraient pouvoir payer le même prix que dans le pays d'origine, indépendamment de l'endroit où ils se trouvent (approche du «*home pricing principle*»). Or cette proposition de règlement ne permettrait pas d'atteindre cet objectif d'égalisation des prix nationaux et des prix de l'itinérance, malgré la réduction des tarifs.

4.7 En ce qui concerne le paiement des appels reçus par le client itinérant, si la proposition de règlement prévoit que les prix de ces appels devraient être limités, elle ne prévoit toutefois pas que soit mis fin à cette pratique. Or, c'est ce que demandent depuis longtemps les entreprises utilisatrices et les consommateurs et ce qu'avait initialement proposé la Commission. Le Comité considère qu'à l'avenir c'est le principe selon lequel «celui qui appelle paye» («*calling party pays*»), qui devrait prévaloir, car c'est le plus équitable.

4.8 Le CESE déplore que la Commission n'ait pas évalué les conséquences sociales que l'adoption de cette mesure pourrait avoir sur l'emploi. Il espère que son application n'entraînera pas une diminution de l'emploi ni une détérioration des conditions de travail du secteur, mais qu'au contraire, les perspectives créées par l'Agenda social européen <sup>(7)</sup> pourraient être conservées.

4.8.1 Le Comité considère excessif le délai de six mois prévu pour l'entrée en vigueur des plafonds prévus pour les tarifs de

détail (soit le tarif que paie le consommateur final). En effet, compte tenu de la facilité d'adaptation des opérateurs à la nouvelle situation, il faudrait supprimer ce délai.

4.8.2 Il serait néanmoins plus raisonnable d'inclure dans la proposition de règlement, la possibilité de prévoir, durant cette période de six mois, des dispositions transitoires prévoyant des correcteurs aux déséquilibres que pourrait générer l'entrée en vigueur du règlement pour certains opérateurs, en particulier ceux des nouveaux États membres. La condition à ceci serait toutefois que le régime transitoire en question n'entraîne pas de discrimination pour les consommateurs de ces États.

4.9 Le Comité espère que l'application du règlement n'entraînera pas un réajustement des tarifs des communications mobiles. Ceci pourrait amener certains opérateurs, dans certaines circonstances, à récupérer les coûts en augmentant les recettes générées par d'autres services. Pour éviter cela, il faut veiller à ce que les mécanismes de détermination des tarifs au niveau des marchés de gros et de détail couvrent l'ensemble des coûts du service.

4.9.1 Cependant, face à un marché aussi dynamique que celui des communications électroniques, le Comité partage la proposition de la Commission qui prévoit un réexamen du règlement au plus tard deux ans après son entrée en vigueur. Le rapport prévu devra analyser si le règlement est toujours nécessaire ou s'il est possible de l'abroger en raison de l'évolution du marché et en fonction de la concurrence.

4.9.2 Lorsque l'on procèdera à la révision du fonctionnement du règlement, il faudra évaluer l'impact qu'il a eu sur l'emploi et les conditions de travail et sur les investissements des opérateurs pour en tirer les conséquences.

4.10 D'autre part, le Comité considère qu'il faudrait profiter de l'adoption du nouveau cadre réglementaire pour résoudre d'autres problèmes associés à l'itinérance que les abus liés aux tarifs des services, comme l'activation abusive du service d'itinérance dans les zones limitrophes entre pays de l'UE.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(7)</sup> COM(2005) 33 final. Communication de la Commission sur l'Agenda social.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'élimination de contrôles aux frontières des États membres dans le domaine des transports par route et par voies navigables» (version codifiée)**

COM(2006) 432 final — 006/0146(COD)

(2006/C 324/20)

Le 27 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 12 septembre 2006, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 430<sup>ème</sup> session plénière (séance du 26 octobre 2006) de nommer **M. SIMONS** rapporteur général, et a adopté le présent avis par 133 voix pour et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité souscrit à l'importance qu'attache la présidence du Conseil européen à la codification car cette dernière offre une sécurité juridique quant au droit applicable à un moment donné à propos d'une question donnée et contribue à l'accroissement de la transparence et de l'accessibilité du droit communautaire pour le citoyen européen.

1.2 L'objet de la proposition à l'examen est de procéder à la codification du règlement (CEE) n° 4060/89 du Conseil, du 21 décembre 1989 concernant l'élimination de contrôles aux frontières des États membres dans le domaine des transports par route et par voies navigables. De l'avis du Comité, il y a lieu d'examiner dans quelle mesure il serait opportun d'associer à cette entreprise de codification la législation relative aux autres modes de transport, tels que par exemple le rail, le transport intermodal, le transport maritime à courte distance et la navigation aérienne.

1.3 Le Comité souscrit à la proposition de version codifiée, sous réserve qu'elle préserve totalement la substance des décisions codifiées et qu'elle se borne à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

1.4 Compte tenu de l'importance pour les citoyens européens d'avoir accès à une législation communautaire transparente, le Comité invite la Commission à examiner s'il existe d'autres possibilités de codification, et dans l'affirmative, dans quelle mesure.

1.5 Les contrôles, vérifications et inspections effectués par les États membres devraient faire l'objet d'une harmonisation; à défaut, pour le bon déroulement du transport, les États membres devraient au moins en échanger les résultats, afin d'éviter que chaque pays ne procède tour à tour à de nouvelles inspections ou à de nouveaux contrôles. En ce qui concerne la navigation intérieure, avec le RIS, il ne devrait y avoir aucun problème.

## 2. Introduction

2.1 Dans une Europe où le droit communautaire est très présent, et où la législation existante fait souvent l'objet de modifications, il est difficile pour le citoyen de se tenir à jour du fait de la fragmentation des informations.

2.2 La Commission européenne a fait savoir qu'elle attache une grande importance à la simplification et à l'explication de la législation communautaire, afin de rendre cette dernière plus accessible pour le citoyen.

2.3 C'est la raison pour laquelle elle a décidé de donner à ses services l'instruction de procéder à la codification de tous les actes législatifs au plus tard après leur dixième modification.

2.4 Les conclusions de la présidence du Conseil européen d'Édimbourg de décembre 1992 ont souligné l'importance de la codification car cette dernière offre une sécurité juridique quant au droit applicable à un moment donné à propos d'une question donnée et contribue dès lors à l'accroissement de la transparence.

2.5 Comme aucune modification de substance ne peut être introduite dans les actes qui font l'objet de la codification, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu, par un accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, qu'une procédure accélérée pourrait être utilisée.

2.6 La proposition à l'examen porte sur la codification du Règlement (CEE) n° 4060/89 du Conseil du 21 décembre 1989 concernant l'élimination des contrôles aux frontières des États membres dans le domaine des transports par route et par voies navigables. La nouvelle proposition de Règlement regroupe le Règlement (CEE) n° 4060/89 et les diverses modifications.

2.7 La proposition de la Commission ne modifie en rien la substance des modifications et se limite à regrouper et à apporter des modifications formelles requises par l'opération même de codification.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité relève que la proposition à l'examen concerne exclusivement la codification du Règlement (CEE) 4060/89, à savoir l'élimination des contrôles aux frontières des États membres pour le transport par route et la navigation intérieure, et non les autres modes de transport tels que le rail, le transport intermodal, la navigation à courte distance et la navigation aérienne, pour lesquels il n'est toujours pas question de supprimer les contrôles aux frontières. De l'avis du Comité, il serait souhaitable de prendre également en considération ces autres modes de transport.

3.2 Le Comité insiste avec force sur le fait que le Règlement (CEE) n° 4060/89 et la proposition de codification portent sur l'élimination des contrôles systématiques aux frontières des États membres. Il demeure toujours possible, comme cela est indiqué à l'article 3 du texte de la proposition de Règlement, que des contrôles soient effectués dans le cadre de procédures de contrôle ordinaires appliquées sans discrimination sur l'ensemble du territoire d'un État membre.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

3.3 De l'avis du Comité, il y a lieu de se réjouir de l'initiative de la Commission concernant la proposition de codification à l'examen. Plus la législation communautaire sera transparente pour le citoyen, mieux ce sera. Le Comité invite dès lors la Commission à examiner la possibilité de procéder à d'autres codifications et, le cas échéant, dans quelle mesure.

3.4 Bien que, selon le quatrième considérant de la proposition à l'examen, selon la législation communautaire, les États membres soient libres d'organiser et d'effectuer des contrôles, des vérifications et des inspections où ils le désirent, il serait souhaitable que ces derniers fassent l'objet d'une harmonisation ou qu'à défaut, pour le bon déroulement du transport, les États membres en échangent au moins les résultats, afin d'éviter que chaque pays ne procède tour à tour à de nouvelles inspections ou à de nouveaux contrôles. En ce qui concerne la navigation intérieure, avec le RIS, il ne devrait y avoir aucun problème.

### 4. Observations particulières

Néant.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les grandes orientations des politiques économiques et la gouvernance économique — Les conditions d'une cohérence accrue dans l'élaboration des politiques économiques en Europe»**

(2006/C 324/21)

Le 19 janvier 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «*Les grandes orientations des politiques économiques et la gouvernance économique — Les conditions d'une cohérence accrue dans l'élaboration des politiques économiques en Europe*».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», qui était chargée des travaux préparatoires en la matière, a adopté son avis le 7 septembre 2006 (**M. Lars NYBERG**, rapporteur).

Lors de sa 430<sup>ème</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 86 voix pour, 9 voix contre et 10 abstentions.

### Résumé et recommandations

Le CESE a choisi de ne pas présenter, dans son avis de cette année sur la politique économique, d'observations au sujet des orientations économiques couvrant une période de trois ans, mais plutôt de traiter des bases formelles sur lesquelles s'appuient ces orientations. Les bases de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la politique monétaire et de la politique budgétaire se trouvent dans les règles inscrites dans le Traité et adoptées à Maastricht pour ce qui concerne la monnaie commune; elles se trouvent aussi dans le pacte de stabilité et de croissance, et dans les règles du Traité pour ce qui concerne les orientations des politiques économiques. La réflexion a pour objet de trouver des règles produisant un effet aussi positif que possible sur la poursuite des objectifs généraux que sont la stabilité des prix, la croissance et l'emploi.

Pour éviter que les domaines de décision politique ne s'hypothèquent exagérément l'un l'autre, il conviendrait que la BCE et l'ECOFIN envisagent de fixer les mêmes objectifs à leur politique. Il est tout particulièrement important que l'eurogroupe, au sein de l'ECOFIN, et la BCE prennent la même orientation.

L'avis est divisé entre les différents domaines — la politique monétaire, le pacte de stabilité et de croissance, les orientations économiques, la politique salariale et le rapport entre inflation et croissance. Le Comité a toutefois choisi de revoir ses recommandations en fonction des différents acteurs que sont l'ECOFIN, la BCE, la Commission et les partenaires sociaux, et de ce que l'on attend d'eux.

#### La BCE

- L'objectif de stabilité des prix devrait être adapté pour constituer un objectif symétrique, par exemple sous la forme suivante: «2 % +/- 1 %». Disposer d'un objectif qui comporte un point intermédiaire permet de juger plus facilement si l'on approche du but, et cela peut aussi être important si l'on veut que la BCE prenne des contre-mesures lorsque l'inflation se modifie en raison d'une baisse ou d'une hausse de la demande.
- Pour une politique qui se caractérise par une synchronisation plus explicite entre les mesures de politique monétaire et les mesures de politique budgétaire, l'inflation sous-jacente apparaît comme étant l'indicateur qu'il conviendrait d'utiliser.

Cet aspect a été éliminé des fluctuations des prix sur lesquelles la BCE ne peut influencer et qui peuvent être temporaires. Cet indicateur désigne davantage une tendance à la fluctuation des prix. En outre, la BCE devrait vérifier, lorsqu'elle évalue ces fluctuations des prix, si ces dernières dépendent de modifications en matière fiscale.

- Il convient de procéder à une adaptation des obligations de stabilité des prix pour les pays candidats à l'adoption de la monnaie commune. Cela nécessite officiellement de modifier le Traité. Mais compte tenu du fait que cette modification ne figurait même pas dans le Traité constitutionnel, une interprétation souple du traité pourrait être adaptée pour soutenir cet objectif, au lieu qu'une construction artificielle détermine la possibilité d'entrer dans la zone euro. Il serait naturel d'imposer la même obligation de stabilité des prix que pour les pays membres de la zone euro.
- La stabilité et la confiance dans la politique monétaire ne sont pas conditionnées par un niveau d'inflation inférieur à 2 %. Un niveau quelque peu supérieur, en tant que mesure de la stabilité des prix, ne devrait pas détruire la stabilité. Ce qui est déterminant à cet égard est le fait d'avoir la conviction qu'il existe une volonté et une capacité de contrôler l'inflation qui sont suffisantes pour permettre d'atteindre l'objectif.
- La BCE devrait rendre publics les procès-verbaux de ses réunions.

#### L'ECOFIN

- Il y a peu de risque de voir adopter une politique procyclique tant que l'utilisation de la capacité n'a pas encore atteint le niveau où commenceraient à se faire sentir des tendances à une augmentation de l'inflation. Le chômage continue de se situer à des niveaux déraisonnables, et il existe des ressources considérables d'amélioration de la participation au marché du travail. Les années où les conditions économiques sont bonnes, la principale orientation de la politique économique devrait être d'anticiper les problèmes économiques à venir compte tenu de l'évolution démographique. Dans une situation d'évolution économique positive, les objectifs généraux de l'Union européenne ne suffisent pas. Les États membres qui ont déjà atteint ces objectifs ne peuvent pas se permettre de se reposer sur leurs lauriers.

- Le CESE estime qu'il convient de conserver les indicateurs relatifs à l'équilibre budgétaire et à la dette publique, mais qu'il faut pousser la discussion une étape plus loin en examinant les véritables objectifs de la politique économique.
- Les orientations économiques pour trois ans devraient proposer à titre principal un niveau minimum de croissance économique, un rythme de réduction du chômage ainsi que des pourcentages de participation au marché du travail définis dans le cadre de l'ordre du jour de Lisbonne. Il conviendra de fixer des objectifs nationaux qui, toutefois, ne devraient pas être inférieurs aux objectifs fixés pour l'ensemble de l'UE.
- Il appartient aux ministres des finances d'être conséquents, et de ne pas dire une chose à Bruxelles tout en agissant d'une autre manière au niveau national.

#### Les partenaires sociaux/le processus de Cologne

- Il conviendrait de faire en sorte qu'entre les réunions du processus de Cologne, l'on réalise des études communes sur les interrelations économiques, sur l'effet de différentes mesures politiques et sur des questions de même nature.
- Les discussions qui se déroulent dans le cadre du processus de Cologne sont peut-être le lieu où il est possible de faire saisir suffisamment bien à tous les intervenants la nécessité pour eux de remplir leurs obligations en matière de statistiques économiques.
- Le Parlement européen devrait, en prévision de chaque réunion, présenter un avis de fond sur la situation économique et sur la politique souhaitée.
- Aussi bien l'ECOFIN que l'Eurogroupe devraient être présents, de telle sorte que l'on puisse disposer d'une représentation à la fois de l'ensemble des ministres des Finances et de ceux de ces ministres qui sont directement responsables de la politique budgétaire devant être associée à la politique monétaire de la BCE.

#### LA COMMISSION

- Il faudrait poursuivre l'analyse de l'inflation sous-jacente. Une étude plus approfondie du type de politique qui a été menée dans les pays où l'on observe une corrélation satisfaisante (faible taux d'inflation par rapport au rythme de la croissance) devrait permettre de créer les bases d'un futur étalonnage.
- Il peut être intéressant de procéder à des études plus approfondies. Par exemple, dans quelle mesure les modifications de productivité ont-elles été la cause des inégalités de croissance? Combien de différences en matière de recherche de productivité sont dues à des différences en matière de recherche et d'innovation? Quelles sont les autres méthodes pour améliorer la productivité? C'est pourquoi le CESE voudrait inviter la Commission à étudier les rapports qui existent entre, d'une part, les objectifs globaux de croissance et d'emploi et, d'autre part, les gains de productivité et les taux d'inflation par exemple.

Pour résumer,

il faut établir une meilleure coordination entre la politique monétaire et la politique budgétaire, quand les objectifs de stabilité des prix, de croissance et d'emploi seront importants pour tous les décideurs intervenant dans la politique économique: la BCE, la Commission, l'ECOFIN, les partenaires sociaux et les États membres. Une fois que tous ces intervenants auraient ces trois objectifs comme base de leurs propositions de mesures à adopter, l'on serait contraint d'examiner l'ensemble des consé-

quences de leurs propositions, de manière à avoir une politique plus unitaire qui donne un meilleur résultat.

#### 1. Introduction

1.1 Les orientations économiques communautaires — dites «grandes orientations des politiques économiques» — couvrent dorénavant des périodes de trois ans. Les orientations de cette année ne contiennent que des adaptations mineures des lignes directrices arrêtées en 2005.

1.2 C'est pourquoi le CESE a choisi de ne pas présenter, dans son avis de cette année sur la politique économique, d'observations sur ses adaptations, mais plutôt de traiter des bases formelles sur lesquelles s'appuient les orientations. Une telle réflexion ne saurait s'en tenir à ce qui est abordé de façon purement formelle dans les orientations économiques, et il est au contraire nécessaire d'examiner aussi la politique monétaire et les liens qui existent entre cette politique et la politique budgétaire.

1.3 Les bases de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la politique monétaire et de la politique budgétaire se trouvent dans les règles inscrites dans le Traité et adoptées à Maastricht pour ce qui concerne la monnaie commune; elles se trouvent aussi dans le pacte de stabilité et de croissance et dans les règles du Traité pour ce qui concerne les orientations des politiques économiques. Suite aux modifications intervenues pendant l'année 2005, le traitement de ces orientations est maintenant intégré dans le «processus de Lisbonne» annuel.

1.4 Ce dont il s'agit est de considérer l'interaction entre ces règles et leurs effets sur la politique effective, aussi bien dans l'ensemble de l'UE qu'à l'échelon national. Pour que l'analyse soit complète, l'on abordera aussi la question de la formation des salaires. Une telle analyse est appelée à être, par nécessité, passablement théorique, si l'on veut pouvoir faire progresser la discussion et améliorer la politique. La réflexion a pour objet de chercher à savoir si les règles applicables au moment considéré produisent un effet aussi positif que possible sur la poursuite des objectifs généraux que sont la stabilité des prix, la croissance et l'emploi.

1.5 Aussi retrouvera-t-on parmi nos recommandations des indications relatives non seulement à la politique en tant que telle, mais aussi des propositions de changement. Des changements qui peuvent être mis en place immédiatement, surtout ceux qui concernent une modification du comportement des décideurs. Dans un seul cas, notre proposition comporte des modifications du Traité.

#### 2. Maastricht et la politique monétaire commune

2.1 L'objectif premier que poursuit la BCE est la stabilité des prix. Un second objectif assigné à la BCE par les règles fixées dans le traité adopté à Maastricht est de soutenir la croissance, une fois que la stabilité des prix est réalisée. À cet égard, l'on a coutume d'établir une comparaison avec la Réserve fédérale des États-Unis, dont la mission découle davantage d'une conception d'ensemble aussi bien de la stabilité des prix que de l'emploi et de la croissance. Au vu des définitions de cette mission, l'on pourrait croire qu'il s'agit d'une différence de degré, mais si l'on regarde la politique monétaire telle qu'elle est effectivement menée, l'on constate que les différences sont plus nettes. La Réserve fédérale invoque plus fréquemment l'évolution de l'emploi pour justifier ses modifications du taux d'intérêt. La BCE donne l'impression de considérer la stabilité des prix comme la seule justification des modifications de taux d'intérêt.

2.2 Par-delà les mesures factuelles qui relèvent de la politique monétaire, la définition des objectifs proprement dite a pour ces raisons aussi de l'importance au regard des effets qui s'exercent sur l'ensemble de la politique économique.

2.3 Dans une conception globale de la politique économique (c'est-à-dire à la fois de la politique monétaire et de la politique budgétaire), ce n'est donc pas seulement la politique menée en matière de taux d'intérêt qui est l'élément déterminant quant à la manière dont peut être menée la politique budgétaire, mais tout autant le choix des objectifs de la politique monétaire. Un ministre des finances se pose en effet souvent la question suivante: si je pratique de telle ou telle manière, la mesure sera-t-elle contrariée par une modification du taux d'intérêt destinée à ajuster l'effet obtenu? Pour éviter que les domaines de décision politique ne s'hypothèquent exagérément l'un l'autre, il conviendrait que la BCE et l'ECOFIN envisagent de fixer les mêmes objectifs à leur politique. Il est tout particulièrement important que l'eurogroupe, au sein de l'ECOFIN et la BCE prennent la même orientation. Il faut fixer l'objectif de la politique monétaire à très long terme. Dans de nombreux contextes, la BCE a fait valoir qu'elle avait fixé l'objectif de 2 % en se fondant sur des avis antérieurs de l'ECOFIN. Il est possible que les points de vue concernant ce qu'est le taux d'inflation à viser ne soient pas très différents les uns des autres, mais il faut que tous les intéressés soient en mesure de se conformer à l'objectif fixé et aux mesures prises.

2.4 Lorsque la BCE a fixé l'objectif de stabilité des prix, elle a choisi un taux d'inflation inférieur à 2 %. Dès l'année 2003, l'on a modifié l'objectif pour le placer en dessous de 2 %, mais en précisant qu'il convenait de se situer non loin de ce niveau. De ce fait, l'objectif est un peu plus réaliste, car se fixer un objectif d'inflation inférieure à 2 %, comme cela était le cas initialement, pouvait signifier que même la déflation était une situation acceptable.

2.5 Toutefois, cette définition pose encore deux problèmes. Il est pour ainsi dire impossible de déterminer à quelle distance l'on se trouve de l'objectif et quelle est la distance qui est acceptable. Avec un objectif symétrique, l'on délimite un intervalle autour du rythme d'inflation le plus souhaitable. Compte tenu du souhait de la BCE de parvenir à un niveau approchant les 2 %, la meilleure solution consisterait à fixer l'objectif à 2 %, +/- 1 %. Cette méthode ferait disparaître une bonne part du malaise que suscitent même des modifications occasionnelles de l'ordre du ‰ (pour mille). Le CESE est d'avis que tout plaide en faveur de la fixation d'un objectif symétrique pour la BCE. Il peut aussi être important de se référer à un objectif qui comporte un point intermédiaire si l'on veut que la BCE prenne des contre-mesures à la fois lorsque l'inflation se modifie en raison d'une chute de la demande et lorsque la demande augmente. Historiquement, l'augmentation du taux d'intérêt intervenait rapidement lorsque l'économie européenne se portait bien avant le changement de millénaire, tandis que pendant la mauvaise période, deux ou trois ans plus tard, les baisses de taux d'intérêt étaient sensiblement plus lentes à intervenir.

2.6 Le problème qui se pose encore est celui-ci: quelle est l'inflation que l'on mesure? Pour les besoins de la fixation de l'objectif formel de la BCE, il s'agit de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), c'est-à-dire la mesure du niveau d'inflation recouvrant la totalité des produits. De cet indice, l'on peut retirer, par exemple, les prix de l'énergie ou les prix des produits alimentaires pour faire apparaître des niveaux d'inflation sur lesquels il est davantage possible de considérer que l'on peut agir par la politique monétaire et qui ne dépendent

pas de facteurs échappant à tout contrôle. Il s'agit là, avant tout, d'éviter un effet des augmentations des prix du pétrole, qui sont conjoncturelles et qui sont susceptibles, de manière assez immédiate, de repartir dans le sens opposé. Afin d'éviter un effet direct de ces fluctuations temporaires sur la politique de la BCE, l'on a besoin d'un indice modifié des prix. Même en présence d'une augmentation probablement à long terme des prix de l'énergie, il n'est jamais possible de contrecarrer les fluctuations temporaires des prix du pétrole au moyen de modifications des taux d'intérêt, modifications dont on estime que l'effet ne se fait pas sentir avant une ou deux années.

2.7 Le type d'inflation que l'on a coutume d'appeler l'inflation sous-jacente est une notion conçue pour permettre de mesurer la tendance inflationniste interne de l'économie (la zone euro pour la BCE). Ces fluctuations du niveau des prix ont davantage le caractère de tendances, et c'est sur ces tendances qu'il est le plus important que la BCE exerce une influence. L'effet le plus direct des modifications du taux directeur sur le rythme d'augmentation des prix devrait logiquement se situer entre cette mesure de l'inflation et la politique de taux d'intérêt menée par la BCE. Lorsque la BCE a accepté une inflation dépassant l'objectif fixé, l'on peut constater une conséquence plausible du fait qu'en réalité, l'on considère aussi l'une de ces séries inflationnistes restreintes. Si l'on se réfère à l'inflation sous-jacente, la BCE peut plus facilement susciter la compréhension envers sa politique. Pour une politique qui se caractérise par une synchronisation plus explicite entre les mesures de politique monétaire et les mesures de politique budgétaire, l'inflation sous-jacente apparaît comme étant l'indicateur qu'il conviendrait d'utiliser. Il deviendrait plus facile pour la politique économique globale d'exercer un effet plus positif sur la croissance et sur l'emploi.

2.8 Une comparaison entre l'inflation officielle mesurée par l'IPCH et les mesures obtenues à partir de l'inflation sous-jacente montre, pour la plupart des années, (selon l'annexe) uniquement de faibles différences. Ce n'est que pendant l'année 2005 que les prix de l'énergie ont exercé une influence quelque peu notable sur le niveau général des prix. Si l'on compare l'inflation avec l'objectif de la BCE, ce n'est que pendant les années 2000 et 2005 qu'il a été possible de faire baisser durablement l'inflation sous-jacente en-dessous de l'objectif fixé par la Banque. Si l'on avait eu un objectif correspondant à l'inflation sous-jacente, la politique par exemple de l'année 2005 aurait été moins restrictive.

2.9 Un autre facteur qui exerce une influence sur le taux d'inflation, mais qui n'est pas une conséquence directe du niveau de la demande intérieure, est le facteur des impôts et des taxes. Si, par exemple, les États membres augmentent la TVA pour réduire le déficit budgétaire, l'inflation augmente. Cela peut amener la BCE, dans l'hypothèse où l'on utilise l'IPCH comme mesure de l'inflation, à augmenter le taux d'intérêt. Mais l'augmentation de la TVA a pour effet de freiner la demande au sein de la collectivité, et dans une conception globale de la politique économique, la solution la plus indiquée serait donc d'associer l'augmentation de la TVA à une diminution des taux d'intérêt. Dans des situations de ce type, il convient, par conséquent, que la BCE procède à un examen précis de la cause de l'inflation.

2.10 En ce qui concerne l'adoption de la monnaie commune, la règle qui continue à être d'application pour les États membres ne l'ayant pas encore adoptée, est qu'ils doivent, conformément au Traité, être «proche[s] de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix». Proche correspondant à 1,5 % au maximum. Dans ce

contexte, l'expression «les meilleurs résultats» signifie le taux d'inflation le plus bas. Ce n'est pas là un objectif aussi naturel aujourd'hui qu'il pouvait l'être au début des années 90. Compte tenu de la situation de ces dernières années, cette formule peut signifier une obligation de réduction de l'inflation qui devrait tomber à un niveau inférieur à celui des pays de la zone euro. Cette obligation devient d'autant plus absurde qu'elle se fonde sur l'inflation constatée dans les pays membres de l'Union européenne, et non plus seulement dans les pays de la zone euro. Dans le passé récent, ce sont des pays non-membres de la zone euro qui ont montré l'exemple parmi les trois qui définissent l'exigence de stabilité des prix pour les pays candidats à l'entrée dans la zone euro. C'est pourquoi il faut procéder à une adaptation des obligations de stabilité des prix pour les pays candidats à l'adoption de la monnaie commune. Cela nécessite officiellement de modifier le Traité. Mais compte tenu du fait que cette modification ne figurait même pas dans le Traité constitutionnel, une modification officielle prendrait nécessairement un tel délai que la plupart des pays candidats à l'entrée dans la zone euro seraient forcés d'en passer par les critères actuels. Une interprétation souple du traité serait donc appropriée afin que l'objectif qui se trouve derrière cette exigence, et non une construction artificielle, détermine la possibilité d'entrer dans la zone euro. L'obligation naturelle à leur imposer devrait consister à fixer pour eux aussi le même objectif que pour les pays membres de la zone euro. Si l'on devait adapter cet objectif pour l'exprimer sous la forme «2 % +/- 1 %», alors cette même obligation devrait être valable également pour les pays candidats à la participation à la zone euro.

2.10.1 Il se peut aussi que l'on ait besoin d'envisager de façon plus souple la stabilité des prix dans des pays qui connaissent une croissance économique très rapide. L'on peut, par exemple, trouver dans le cas de l'Irlande l'illustration du fait qu'un taux d'inflation quelque peu plus élevé fait nécessairement partie des ajustements qui s'imposent dans une économie en forte croissance.

2.11 L'inflation est une mesure statistique. Il est nécessaire que la politique économique puisse s'appuyer sur des données de cette nature. Cependant, les citoyens ont une perception différente des hausses de prix. L'on se sent fortement affecté par les loyers, les prix des produits alimentaires, le prix de l'essence, etc ... D'un autre côté, peu nombreuses sont les personnes qui remarquent même le fait que le prix de certaines denrées diminue. Mais ce qui est plus grave est que les effets qui se font sentir affectent différentes personnes de manières très différentes. Lorsque ce sont les denrées de première nécessité qui connaissent des hausses de prix, les pauvres sont les plus durement touchés. Pour eux, une hausse générale des prix de 2 à 3 % peut signifier une augmentation notable du coût de la vie. Les responsables politiques doivent remarquer ce type d'effets et les contrecarrer au moyen de diverses mesures politiques. Il ne s'agit donc pas là du champ d'application de la politique budgétaire, mais de son contenu concret.

### 3. Le pacte de stabilité et de croissance de l'année 2005

3.1 La politique des États membres s'est-elle modifiée avec la nouvelle formulation du pacte de stabilité et de croissance et l'évaluation des pays par la Commission, et ultérieurement par le Conseil, a-t-elle changée? Il semble que seule la Lituanie ait utilisé clairement, en ce qui concerne le déficit, des indications provenant du pacte dans sa nouvelle forme. Le nouveau pacte a entre-temps permis à l'ensemble des États membres de fixer des objectifs nationaux en matière de finances publiques à moyen terme. Les objectifs ont pour point de départ la situation respective de chaque pays à l'heure actuelle.

3.2 Compte tenu de ce qu'a été l'évolution de l'économie après la reformulation du pacte, il est naturel que celle-ci n'ait eu aucun effet visible. La plupart des modifications qui ont été apportées concernaient des situations qui se rencontrent lorsque l'on entre dans des périodes de problèmes économiques plus importants. Au contraire, l'on a connu maintenant une période de reprise économique et d'améliorations qui sont apparues également dans les indicateurs prévus par le pacte.

3.3 Compte tenu de l'évolution attendue de l'économie pour 2005 et 2006, et tout particulièrement dans le contexte de l'évolution plus positive de l'économie allemande, l'on peut donc prévoir, d'une manière générale, une meilleure conformité aux indicateurs du Pacte de stabilité et de croissance. Le fait que cela se produise dans une période où les hausses du prix du pétrole sont très importantes dénote une grande solidité des progrès de l'économie. Les conséquences des hausses du prix du pétrole peuvent jouer un rôle diversement important en fonction des différents pays, selon leur degré de dépendance à l'égard des importations d'hydrocarbures. Toutefois, certains pays sont encore loin d'avoir atteint l'objectif de l'équilibre budgétaire et ce même pendant les années «fastes». Ces pays devraient bénéficier sensiblement de l'évolution constatée dans les autres pays de l'Union européenne.

3.4 Malgré le niveau de croissance qui a été atteint, ou que l'on prévoit d'atteindre, dans la plupart des pays, l'on n'est pas parvenu au niveau auquel il y aurait lieu de préconiser la «ligne dure» du pacte en matière de mesures budgétaires pendant les années économiquement favorables. Il y a peu de risques pour que soit menée une politique procyclique tant que l'utilisation de la capacité n'aura pas encore atteint le niveau où commenceraient à se faire sentir des tendances à une augmentation de l'inflation. Le chômage continue de se situer à des niveaux déraisonnables, et il existe des ressources considérables d'amélioration de la participation au marché du travail. Par comparaison avec la situation économique très faible des années précédentes, l'interaction entre politique budgétaire et politique monétaire se trouve soumise à des tensions nouvelles. Les années où les conditions économiques sont bonnes, la principale orientation de la politique économique devrait être d'anticiper les problèmes économiques à venir compte tenu de l'évolution démographique.

3.5 Dans une situation d'évolution économique positive, les objectifs généraux de l'Union européenne ne suffisent pas en matière de budget ou de dettes publiques. Les États membres qui ont déjà atteint ces objectifs ne peuvent pas se permettre de se reposer sur leurs lauriers. Il est essentiel qu'ils utilisent les objectifs nationaux, conformément au nouveau pacte de stabilité et de croissance, de telle sorte que ces pays, eux aussi, puissent améliorer leur situation économique.

3.6 Outre le fait que la situation économique difficile qui prévalait avant l'année 2005 explique au premier chef les problèmes rencontrés pour respecter les indicateurs du pacte, il existe aussi des explications statistiques qui sont rarement relevées. Dans une économie où l'inflation est faible, ou même extrêmement faible, la dette publique garde sa valeur réelle. Il n'existe donc aucun moyen facile de la gérer, mais des mesures pratiques sont requises pour permettre de la réduire. L'on peut appliquer un raisonnement correspondant en ce qui concerne l'absence de croissance. Une croissance forte permet de réduire la dette publique en proportion du PIB, sans qu'il y ait lieu de faire quoi que ce soit. Des effets comparables se font sentir en matière d'équilibre budgétaire. En cas d'inflation élevée, la valeur de la contribution financière du secteur public diminue — et du point de vue statistique, l'équilibre budgétaire s'améliore. En période de croissance, les recettes publiques augmentent sans

qu'il y ait lieu, au plan formel, d'augmenter les impôts. Ainsi, dans le passé récent, les effets statistiques défavorables s'exerçant sur la dette publique et sur l'équilibre budgétaire ont été, dans une certaine mesure, remplacés par des effets statistiques positifs.

3.7 Pendant les mauvaises années, un autre effet observé a été un niveau d'épargne inhabituellement élevé. Ne trouvant pas d'autres occasions d'investissement en Europe, ce capital s'est tourné vers les États-Unis. Avec la confiance croissante qui se manifeste vis-à-vis de l'économie lorsque les temps deviennent meilleurs, l'on peut s'attendre à ce qu'une inquiétude moindre entraîne une réduction de l'épargne. Il est possible que se crée un cycle satisfaisant avec une augmentation encore accrue de la demande.

3.8 On peut évoquer en conclusion le fait qu'au niveau de l'Union européenne, la politique budgétaire se heurte à un problème particulier. La personne qui est chargée de l'élaborer et de veiller à son application change constamment. Il arrive qu'en l'espace d'une année, un quart des ministres des finances soient remplacés. Le sentiment de responsabilité vis-à-vis de la politique qui a été conçue par des ministres antérieurs s'affaiblit. C'est pourquoi il y aurait lieu de prendre, au sein de l'ECOFIN, des décisions à plus long terme, de telle sorte qu'un renouvellement des ministres ne réduise pas à néant la politique dans laquelle l'on s'est engagé. Le changement constant de ministres a aussi pour conséquence qu'il est difficile, pour l'ECOFIN, de se donner la volonté politique de mener une politique commune.

#### 4. Les orientations des politiques économiques et le processus de Lisbonne

4.1 Les «grandes orientations des politiques économiques» existent depuis 1993. Alors qu'elles ne portaient au départ que sur la politique budgétaire, ces orientations se sont aussi étendues aux questions d'emploi, et à partir de 2005, elles ont été fusionnées avec les lignes directrices pour l'emploi et l'ordre du jour de Lisbonne pour ne faire qu'un processus global. Il s'agit ici en pratique de politiques nationales à propos desquelles la Commission et le Conseil donnent des orientations. Il n'est pas question de sanctions, contrairement à ce qui est le cas dans le pacte de stabilité et de croissance.

4.2 La discussion qui s'est développée depuis la naissance de l'UEM a été dominée par le déséquilibre entre une politique monétaire centralisée et une politique budgétaire qui reste nationale. Le pacte de stabilité et de croissance est un «hybride» dans lequel il existe aussi des éléments de politique commune et de sanctions, tandis que les orientations économiques reposent toujours sur des recommandations.

4.3 Quels sont les moyens qui permettraient de développer les orientations économiques? Pour trouver ces moyens, il est nécessaire de distinguer clairement entre la fixation des objectifs de la politique économique et la question de savoir quels moyens employer pour essayer d'atteindre les objectifs.

4.4 En ce qui concerne le pacte de stabilité et de croissance, l'équilibre budgétaire et la dette publique en pourcentage du PIB en sont venus à être perçus comme des objectifs au cours du débat général. Toutefois, ces deux éléments ne constituent nullement des objectifs finaux en soi. Ils sont plutôt des indicateurs du sens dans lequel s'oriente la politique. L'équilibre ou l'excédent des budgets publics ont pour finalité de préparer la possibilité d'utiliser cet équilibre ou cet excédent en cas de récession économique. Ainsi, l'excédent sera un moyen permettant d'utiliser plus tard des ressources financières pour stimuler l'économie. Le CESE estime qu'il convient de conserver les indica-

teurs relatifs à l'équilibre budgétaire et à la dette publique, mais qu'il faut pousser la discussion une étape plus loin en examinant les véritables objectifs de la politique économique.

4.5 Les grands objectifs de l'ensemble de la politique économique, aussi bien de la politique monétaire que de la politique budgétaire, sont la stabilité des prix, la croissance et le plein emploi. Ce sont ces objectifs-là qu'il faut formuler. Nous avons déjà traité de la stabilité des prix. C'est pourquoi il convient que les orientations économiques reposent sur des définitions établies également au niveau européen de la croissance que l'on souhaite et du plein emploi. Dans la pratique, cela pose des problèmes difficiles. Pour que les objectifs soient réalistes, il faut les mettre en rapport avec la situation économique en cours. Cela signifie-t-il qu'il peut y avoir lieu de les modifier assez souvent et qu'ils peuvent ne pas être fixés pour le long terme, contrairement à l'objectif de stabilité des prix.

4.6 L'on peut débattre de la question de savoir dans quelle mesure la croissance est un bon indicateur du développement économique. Les indicateurs généralement utilisés ne tiennent compte ni des effets sociaux, ni des conséquences sur l'environnement. Si toutefois l'on considère la croissance purement économique, il existe deux indicateurs bien établis: l'augmentation du PIB réel par habitant et la même augmentation mesurée par rapport à ce que l'on appelle la parité de pouvoir d'achat (PPA). Cette dernière vise à ramener à un dénominateur commun la situation économique effective de pays différents. Peu importe en l'occurrence l'indicateur choisi, puisque ce que nous voulons déterminer, c'est le rythme d'augmentation. D'une année sur l'autre, le fait de mesurer l'un ou l'autre type de PIB produit des divergences minimales. Il y a quelques années, des tentatives ont été faites de déterminer à partir de quel rythme de croissance le chômage commence à reculer. L'objectif était alors que le PIB atteigne ce rythme de croissance (environ 3 %). Le type d'objectif en matière de croissance peut toutefois varier en fonction du moment et d'une économie à l'autre. Compte tenu des problèmes que pose la réduction du chômage, l'on imagine toutefois difficilement un objectif de croissance qui puisse être inférieur à celui qui permettrait au chômage d'amorcer un recul. Au cours des dernières années les pays qui ont atteint en pratique un tel niveau minimum de croissance sont peu nombreux.

4.7 Lorsque l'on établit des comparaisons entre les pays et lorsque l'on choisit des politiques en vue d'accélérer le rythme de la croissance, il importe de distinguer les deux principales méthodes qui mènent à la croissance. Ou bien l'on peut améliorer la croissance en produisant davantage au moyen des mêmes techniques, le plus souvent grâce à une augmentation de la main-d'œuvre, ou bien l'on peut améliorer la productivité. L'on produit alors davantage avec une main-d'œuvre inchangée. Pour les toutes prochaines années, la possibilité existe toujours d'utiliser la première méthode, mais dans quelques années, compte tenu de l'évolution démographique, il ne restera presque uniquement que la seconde méthode.

4.8 Pour ce qui est de l'emploi, il est sensiblement plus malaisé de trouver un objectif. L'objectif doit comporter deux éléments; il s'agit d'une part, de savoir quelle est la proportion de la population en état de travailler qui participe au marché du travail (taux d'emploi) et d'autre part, de savoir quel est, parmi cette proportion participant au marché du travail, le nombre de personnes qui sont au chômage. Dans le cadre de l'ordre du jour de Lisbonne, l'on a fixé des objectifs en matière de taux d'emploi, au total (70 %), pour les femmes (60 %) et pour les personnes entre 55 ans et l'âge de la retraite (50 %).



4.9 Pour le chômage, il n'existe pas d'objectifs fixés sous forme de pourcentages. Il existe, en premier lieu, plusieurs méthodes différentes pour calculer qui doit compter parmi les chômeurs. La raison pour laquelle il faut avoir au moins deux objectifs est cependant que d'une part, il existe un chômage pur et simple et d'autre part, il y a les personnes qui participent à l'une ou l'autre forme de mesures de politique du marché du travail. Extrêmement peu de pays approchent de ce que l'on pourrait appeler le plein emploi (seulement un faible pourcentage de chômeurs, qui est inévitable dans une économie dynamique, où des mutations doivent s'effectuer en permanence). C'est pourquoi il pourrait au contraire être commode de se fixer comme objectif, pour une longue période, une certaine réduction du chômage.

4.10 Ce raisonnement amène à conclure que les orientations économiques pour trois ans devraient proposer à titre principal un niveau minimum de croissance économique et un rythme de réduction du chômage. Comme objectif de participation au marché du travail, l'on peut conserver jusqu'à nouvel ordre les pourcentages définis dans le cadre de l'ordre du jour de Lisbonne. Il faudrait que la politique budgétaire connaisse la même situation que la politique monétaire, c'est-à-dire que soient fixés des objectifs clairs par rapport auxquels l'on puisse évaluer la politique.

4.11 Après cela, le rôle des orientations économiques devrait être davantage d'amener les pays membres à rendre compte de ce qu'ils font pour atteindre les objectifs, en suite de quoi la Commission et le Conseil évalueraient dans quelle mesure les objectifs ont été atteints de manière satisfaisante. Au cas où les objectifs ne seraient pas atteints, l'UE devrait pouvoir critiquer la politique choisie et présenter des propositions en prenant pour référence des politiques ayant réussi dans d'autres pays. Il faut toutefois évaluer chaque pays en fonction des circonstances qui lui sont propres et de sa situation économique au moment considéré.

4.12 Étant donné que la politique budgétaire continue à relever de la compétence nationale, il n'est pas particulièrement justifié de mettre l'accent, comme on le fait maintenant, sur la situation économique de l'ensemble de l'UE lorsque l'on évalue la politique de chaque pays. C'est pourquoi il faut adapter les orientations économiques. Dans les orientations futures, il conviendra de fixer des objectifs nationaux de nature générale (objectifs qui, toutefois, ne devraient pas être inférieurs aux objectifs fixés pour l'ensemble de l'UE) et d'évaluer chaque pays en fonction de la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs.

4.13 En mettant davantage l'accent sur ce que peut faire chaque État membre compte tenu de sa situation économique, et en se plaçant dans la ligne des objectifs plus clairs de l'ordre du jour de Lisbonne en matière d'emploi, les orientations de politique économique pourront s'aligner plus étroitement sur les autres directions tracées par l'ordre du jour de Lisbonne. La politique économique globale pourra ainsi s'intégrer plus naturellement dans les plans nationaux de réforme et ainsi accélérer le rythme de la mise en œuvre de l'ensemble de l'ordre du jour de Lisbonne.

## 5. La formation des salaires et les orientations des politiques économiques

5.1 En 1999 a été institué ce que l'on a ensuite appelé le processus de Cologne. Ce forum annuel de discussion sur la politique en cours, qui rassemble l'ECOFIN, la BCE, la Commis-

sion et les partenaires sociaux (la CES et l'unique/CEEP), est peu connu. Pourtant, il a probablement contribué dans une mesure appréciable à permettre aux intervenants d'acquérir une meilleure connaissance mutuelle de leurs politiques et de leurs conceptions en matière de politique économique.

5.2 Ces discussions se déroulent à deux échelons: celui des experts et celui d'un groupe de haut niveau. Normalement, les réunions ont lieu tous les six mois et portent sur la manière dont il faut analyser la situation économique en cours, ainsi que sur la politique requise.

5.3 À partir des discussions de l'année 2005, il est possible de faire apparaître la manière dont se distinguent aussi bien les analyses que les propositions de mesures à adopter. La Commission relève que la situation économique s'est améliorée. La BCE souligne à quel point il importe d'avoir une politique de modération salariale, ce qui, naturellement, se retrouve aussi dans les contributions de l'UNICE. Le CEEP évoque le besoin d'investissements publics. L'UEAPME non seulement parle, effectivement, de l'importance qu'il y a à s'intéresser aux petites entreprises, mais avance aussi l'idée qu'il faut peut-être accepter un taux d'inflation plus élevé. La CES met en avant la nécessité d'une stimulation économique générale pour donner une impulsion à la demande intérieure, et fait aussi valoir que les salaires ne représentent pas seulement une charge, mais aussi la principale condition préalable de la demande, et que pendant plusieurs années, les salariés ont fait leur devoir pour contenir l'inflation en acceptant des augmentations de salaires inférieures aux augmentations de productivité.

5.4 Une telle description conduit à se demander s'il n'y a pas lieu de relancer le processus de Cologne. Comment celui-ci peut-il se développer? Jusqu'ici, le dialogue du processus de Cologne a consisté à organiser des réunions au cours desquelles s'échangent des points de vue. Une évolution possible consisterait à faire en sorte qu'entre les réunions, l'on réalise des études communes sur les interrelations économiques, sur l'effet de différentes mesures politiques et sur des questions de même nature. Cela pourrait amener à rapprocher les perceptions des intervenants quant à la réalité économique qu'il faut prendre pour point de départ de la réflexion. Cette proposition peut également être associée à la proposition avancée précédemment par le CESE concernant un organisme d'études économiques indépendantes<sup>(1)</sup>.

5.5 Une question qui n'a pas le même caractère idéologique, mais qui a tout de même une importance décisive quant au type de politique menée, est la question de la fiabilité des statistiques. La capacité de tous les États membres à mettre simultanément à disposition les statistiques nécessaires est un fait qui devrait aller de soi. Évaluer sur la base de données statistiques erronées le type de politique que l'on devra mener est une entreprise catastrophique. Les discussions qui se déroulent dans le cadre du processus de Cologne sont peut-être le lieu où il est possible de faire saisir suffisamment bien à tous les intervenants la nécessité pour eux de remplir leurs obligations en matière de statistiques économiques. Le Parlement européen a d'ailleurs exigé lui aussi à plusieurs reprises de disposer de meilleures statistiques.

5.6 C'est peut-être aussi en apportant des changements à la structure formelle que l'on pourrait susciter une discussion plus active. Il devrait pouvoir être possible de renforcer le pouvoir du Parlement européen. Il devrait être possible d'évoluer d'une présence formelle vers une situation où, en prévision de chaque

(1) JO C 88 du 11.4.2006, p. 68. Le renforcement de la gouvernance économique — La réforme du pacte de stabilité et de croissance.

réunion, le Parlement présenterait une résolution sur la situation économique et sur la politique souhaitée. Il devrait être possible de placer un tel examen en regard du compte rendu plus formel qui est probablement ce que présenterait la Commission. Aussi bien l'ECOFIN que l'eurogroupe devraient être présents, de telle sorte que l'on puisse disposer d'une représentation à la fois de l'ensemble des ministres des Finances et de ceux de ces ministres qui sont directement responsables de la politique budgétaire devant être associée à la politique monétaire de la BCE.

5.7 Même si chaque partie concernée répond de sa politique de manière autonome (la BCE, les ministres des Finances et les partenaires sociaux), il n'en reste pas moins que la coopération améliorée que nous préconisons correspondre à un besoin qui se fait fortement sentir. Être autonome ne signifie pas s'abstenir de participer au débat général et ne signifie pas non plus que l'on ne doit pas écouter les bons conseils. Ce n'est pas non plus pécher contre l'autonomie que d'évoquer tout cela publiquement au lieu de faire observer constamment que l'on procède soi-même intégralement à toutes les évaluations et que l'on ne subit l'influence de personne. Il appartient aux ministres des finances d'être conséquents, et de ne pas dire une chose à Bruxelles tout en agissant d'une autre manière au niveau national. La BCE devrait avoir la possibilité de pratiquer de la même façon que les banques centrales de Grande-Bretagne et de Suède, c'est-à-dire de rendre publics les procès-verbaux de ses réunions.

## 6. Lien entre l'inflation et la croissance?

6.1 Le 26 mai 2005, le Parlement européen écrivait à propos des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi que *«la croissance de la zone euro et celle de l'Union européenne à 25 ne parviennent pas durablement à atteindre leur niveau potentiel et qu'elles demeurent trop faibles, notamment dans les quatre principales économies de la zone euro; que la consommation des ménages demeure peu soutenue et les perspectives économiques pour 2005 et 2006 insatisfaisantes, ce qui contribue à maintenir un taux de chômage élevé qui ne décroîtra que lentement; que, malgré les taux d'intérêt les plus bas depuis la Deuxième Guerre mondiale, la propension à l'investissement reste faible»*.

6.2 Le couple classique d'opposés dans la littérature économique est celui de l'inflation et du chômage. Il semble que statistiquement, de bons résultats pour l'un des pôles entraînent de mauvais résultats pour l'autre. Nous avons choisi, notamment en nous fondant sur des considérations telles que celles du Parlement, de chercher au contraire à mettre en évidence des relations entre l'inflation et la croissance.

6.3 Dans une situation économique donnée, l'on peut comparer la croissance des pays ayant un faible taux d'inflation et celle des pays ayant un taux élevé d'inflation. Il est aussi possible d'observer comment varie la croissance d'un pays dans des situations différentes, lorsque l'inflation varie. Peut-être ne saurait-on qualifier nos tableaux de scientifiques, mais ils nous font clairement entrevoir qu'il importe d'avoir des éléments de connaissance sur la relation entre l'inflation et la croissance pour pouvoir déterminer le bon dosage de politiques.

6.4 Lorsque l'on observe que des pays ont un taux d'inflation relativement élevé et un taux de croissance élevé, et que l'on observe d'autre part des pays qui ont un faible taux d'inflation et un faible taux de croissance, la continuation naturelle de cette démarche devrait être d'examiner s'il existe plus d'une corrélation statistique entre l'inflation et la croissance. Pour déterminer si les corrélations qui existent sont véritablement des relations

de cause à effet, il faut commencer par effectuer un «nettoyage» qui est rendu nécessaire par le fait que l'on peut se trouver en présence de situations économiques différentes, et surtout de niveaux différents de développement (PIB). Il faut aussi examiner s'il existe un type particulier de politique économique qui ait été mise en œuvre et qui pourrait avoir abouti soit à un taux de croissance élevé, soit à un faible taux de croissance, même dans le cas de niveaux d'inflation différents. De ce fait, il peut arriver fréquemment que l'on étudie le cas de certains pays et que l'on ne soit pas en mesure de tirer des conclusions quant à des corrélations générales entre l'inflation et la croissance.

6.5 Le rythme de la croissance pose véritablement un problème, au moins pour les «anciens» pays de l'UE à 15. D'après les statistiques de la Commission, il apparaît que la croissance de ces pays a atteint des niveaux tellement bas qu'ils ont perdu annuellement à peu près un demi-point de pourcentage du PIB par comparaison avec d'autres pays industrialisés (1995-2005) <sup>(2)</sup>. Dans le même temps, la demande intérieure dans ces pays a accusé un recul d'à peu près 1 % par rapport aux autres pays industrialisés. Les années relativement bonnes qui ont suivi le tournant du millénaire étaient totalement dépendantes d'une augmentation de la demande de produits européens en provenance des autres pays. Pour pouvoir trouver à l'avenir une meilleure politique, il faut analyser les causes de cette évolution pour ainsi dire catastrophique du rythme de la croissance.

6.6 Cette description des «coûts» d'un faible taux d'inflation peut se comparer à une autre description des coûts d'un taux élevé d'inflation, qui figure dans une lettre adressée au Parlement par M. DUISENBERG, président de la BCE. Il y est dit que *la définition quantitative que donne la BCE de la stabilité des prix se réfère à des critères économiques sains et bien établis. En n'autorisant que de faible taux d'augmentation du niveau des prix, cette définition permet de réduire à un minimum les coûts de l'inflation, qui sont bien connus de l'opinion publique et qui sont très largement documentés dans la littérature économique*.

6.7 Lorsque l'on recherche l'objectif optimal en matière d'inflation, il faut prendre en compte le fait que l'on doit prévenir à la fois les coûts susceptibles de résulter d'une inflation trop élevée et les coûts qui sont occasionnés par la difficulté à parvenir à une croissance suffisante. Il est aussi nécessaire d'avoir conscience du fait que l'inflation, en soi, n'est ni la solution ni le problème. Il s'agit bien plutôt d'une part, de la souplesse que permet d'apporter à l'économie une certaine inflation et d'autre part, des conséquences catastrophiques que peut entraîner une inflation excessive au plan de la confiance, de la vision à long terme et de la répartition des revenus.

6.8 Dans l'annexe, figurent des données concernant l'inflation (IPCH et «l'inflation sous-jacente») et la croissance (augmentation réelle du PIB) pour les pays de l'UE. Les chiffres fournis dans cette annexe couvrent une période qui commence la même année que celle où a débuté l'activité de la BCE.

6.8.1 D'une manière générale, il y a eu une période d'inflation faible et de croissance faible. Ce n'est que pendant les années 2001 et 2002, ainsi que pour certains pays, à partir de l'année 2004, que le rythme de la croissance a été presque acceptable. Pour presque tous ces pays, l'inflation et la croissance sont allées de pair. Après les niveaux de croissance des années initiales (1999-2000), niveaux qui étaient dus à une demande importante de la part du reste du monde, la demande

<sup>(2)</sup> AMECO, base de données de la Commission [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/indicators/annual\\_macro\\_economic\\_database/ameco\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm)). Croissance du PIB de l'UE à 15 par rapport à un groupe de référence de pays industriels (comprenant les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse).

intérieure de l'UE n'a pas pu créer un taux de croissance suffisant. Aussi bien pendant ces années que pendant la reprise du passé récent, l'inflation n'a pas atteint de niveau sensiblement supérieur à 2 %.

6.8.2 L'on pourrait présenter différentes observations pour tous les pays, mais nous n'en reprenons que quelques-unes:

Certains pays se distinguent de la situation que connaissent la majorité des pays où l'inflation est peu élevée et où la croissance est faible. L'Irlande, avec une croissance forte et un taux d'inflation élevé, a été en mesure de maintenir une croissance plus forte en même temps que diminuait le taux d'inflation. La Grèce connaît une forte croissance associée à un taux d'inflation élevé. En Italie et au Portugal, le taux d'inflation est un peu trop élevé, et la croissance est pour ainsi dire inexistante. Pour une croissance satisfaisante, l'Espagne a dû s'accommoder d'une inflation supérieure à 2 %. On peut constater dans le débat espagnol combien la croissance est l'élément qui est remarqué par les citoyens, tandis que ce genre de haut niveau d'inflation ne préoccupe que les économistes. La Finlande constitue un cas extrême: en 2004, une forte croissance était associée à une inflation inexistante (en partie à cause de la diminution de la fiscalité sur les alcools). En Slovénie, on est parvenu successivement à réduire le rythme de l'inflation et à conserver un taux de croissance passablement élevé. La Lituanie a présenté une croissance élevée et une faible inflation, mais celle-ci est en augmentation. La République tchèque a augmenté son taux de croissance sans augmenter son inflation, tandis que l'Estonie a augmenté son taux de croissance à un niveau désormais plus élevé, mais au prix d'une accélération de l'inflation. La croissance a augmenté en Lettonie pour atteindre le niveau le plus élevé de l'UE, mais l'inflation a connu une augmentation extrême. 6.8.3 Si l'on interprète l'inflation comme une mesure du niveau général de la demande dans une économie, alors, à un petit nombre d'exceptions près, ces deux choses ont été trop peu élevées. Compte tenu des difficultés qu'il y a à réaliser des mutations suffisantes dans l'économie lorsque les fluctuations globales des prix sont faibles, l'inflation a joué un rôle de frein pour la croissance. Une telle affirmation n'est pas considérée comme «politiquement correcte», même s'il est admis qu'une certaine inflation est nécessaire pour «lubrifier» le dynamisme de l'économie. En cette période de mondialisation de l'économie, les fluctuations dynamiques sont devenues une condition pour surmonter la concurrence internationale.

6.8.4 La stabilité et la confiance dans la politique monétaire ne sont pas conditionnées par un niveau d'inflation inférieur à 2 %. Un niveau quelque peu supérieur, en tant que mesure de la stabilité des prix, ne devrait pas détruire la stabilité. Ce qui est déterminant à cet égard est le fait d'avoir la conviction qu'il existe une volonté et une capacité de contrôler l'inflation qui sont suffisantes pour permettre d'atteindre l'objectif que l'on se choisit.

6.9 Il est possible de procéder à une poursuite de cette analyse, avec des séries temporelles concernant l'inflation sous-jacente. Sauf pour ce qui concerne l'année 2005, la différence entre l'indice des prix à la consommation et l'évolution des prix (hors prix de l'énergie) est fort peu importante. Une étude plus

approfondie de la question de savoir quel est le plus exactement le type de politique qui a été menée dans les pays où l'on observe une corrélation satisfaisante (faible taux d'inflation par rapport au rythme de la croissance) devrait permettre de créer les bases d'un futur étalonnage.

6.10 L'annexe contient également des données relatives à la productivité par heure de travail. Les chiffres ne montrent pas l'évolution de chacun des pays, mais l'évolution des pays considérés par rapport à la productivité moyenne de l'UE à 15. Donc, le tableau permet de savoir si un pays s'est approché de la moyenne.

6.10.1 Les rapports constatés ne devraient pas pouvoir se modifier sensiblement en six ans et cela s'applique à la majorité des pays. Toutefois, certains pays font exception. La Grèce, qui se situe à un faible niveau de productivité, se rapproche rapidement des autres pays. L'Irlande se trouve maintenant au-dessus de la moyenne et continue à augmenter sa productivité. Au cours de la période considérée, l'Italie a été à la traîne des autres pays. Il en va de même du Portugal qui, en outre, se situait à un niveau très bas au début de la période.

6.10.2 Là encore, il peut être intéressant de procéder à des études plus approfondies. Par exemple, dans quelle mesure les modifications de productivité ont-elles été la cause des inégalités de croissance? Dans quelle mesure les différences d'augmentation de la productivité sont-elles dues aux différences en matière d'investissements et d'innovation? Dans quelle mesure les différences des systèmes éducatifs entraînent-elles des différentiels d'innovation? Que reste-t-il comme moyen pour augmenter la productivité? C'est pourquoi le CESE voudrait inviter la Commission à étudier les rapports qui existent entre, d'une part, les objectifs globaux de croissance et d'emploi et, d'autre part, les gains de productivité et les niveaux d'inflation par exemple.

6.11 Une conclusion préliminaire que l'on peut tirer des statistiques de l'inflation et de la croissance est d'ores et déjà, toutefois, qu'il faut établir une meilleure coordination entre la politique monétaire et la politique budgétaire, au sein de laquelle les objectifs de stabilité des prix, de croissance et d'emploi seraient des objectifs importants pour tous les décideurs intervenant dans la politique économique: la BCE, la Commission, l'ECOFIN, les partenaires sociaux et les États membres. Une fois que tous ces intervenants prendraient les trois objectifs comme base de leurs propositions de mesures à adopter, l'on serait contraint de constater l'ensemble des conséquences de leurs propositions. Des mesures qui sont excellentes pour assurer la stabilité des prix dans une certaine situation économique peuvent être totalement erronées dans une autre situation. Ces mesures peuvent, dans certains contextes, favoriser la croissance et l'emploi, mais avoir un effet contraire dans d'autres contextes.

6.12 L'on trouve dans le bulletin mensuel de la BCE de février 2004 le signe d'une nouvelle perception au sein de la BCE, perception qui pourrait constituer la base d'une nouvelle politique globale. Ce document désigne comme étant les facteurs les plus importants de démarrage des investissements: une rentabilité suffisante, des possibilités suffisantes d'accès à des financements et une demande suffisante dans l'économie.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne «Troisième rapport sur les préparatifs pratiques en vue du futur élargissement de la zone euro»**

COM(2006) 322 final

(2006/C 324/22)

Le 13 juillet 2006, la Commission européenne 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.

Le 4 juillet 2006, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu la nature urgente des travaux, le Comité économique et social européen a désigné M<sup>me</sup> **ROKSANDIĆ** rapporteuse générale lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière, tenue le 26 octobre 2006, et a adopté le présent avis par 102 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Synthèse

1.1 Le CESE constate que le rapport de la Commission présente d'une manière appropriée et détaillée le processus de préparatifs à l'euro en cours en Slovénie ainsi que les progrès réalisés dans les dix États membres appelés à adopter l'euro lorsqu'ils rempliront les conditions en la matière, et il souscrit dès lors à ce texte.

1.2 Pour l'élaboration de ses rapports et recommandations ultérieurs au sujet de la poursuite de l'élargissement de la zone euro, le CESE appelle la Commission à prendre en considération et à respecter tant que faire se peut les observations qu'il a formulées.

## 2. Contenu du rapport de la Commission

2.1 Le document de la Commission constitue le troisième des rapports publiés régulièrement chaque année depuis 2004 sur les progrès réalisées par les onze États membres <sup>(1)</sup> qui sont appelés, lorsqu'ils respecteront les critères nécessaires en la matière, à adopter l'euro et à entrer dans la zone euro. En raison de l'extension de la zone euro à la Slovénie qui est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2007 <sup>(2)</sup>, le rapport à l'étude est paru en avance par rapport à ses prédécesseurs, habituellement publiés en novembre, et met plus particulièrement l'accent sur les préparatifs en cours dans cet État membre. Il présente également l'état d'avancement des préparatifs pratiques au niveau national dans les dix autres pays concernés.

2.2 Dans le cadre du processus d'élargissement de la zone euro, qui relève de la responsabilité politique et économique des États membres, la Commission souligne l'importance que revêtent une planification rigoureuse et des préparatifs pratiques qui soient solides et exhaustifs et auxquels il convient d'associer les secteurs tant public que privé, tout comme la population. Dans ses observations finales, elle fait état des mesures supplémentaires que doit prendre la Slovénie, ainsi que de la nécessité d'accélérer les préparatifs dans les autres États membres, et de

renforcer la plupart des plans nationaux de basculement vers l'euro.

## 3. Observations générales

3.1 C'est la première fois que le CESE examine un rapport de la Commission sur les préparatifs pratiques en vue du futur élargissement de la zone euro, alors qu'il s'agit du troisième dans la série de ceux qui ont été publiés depuis l'instauration de la zone euro en 2002. Il apparaît toutefois important de souligner qu'il convient de ne pas aborder et considérer le passage à l'euro comme un simple projet technique mais bien plutôt comme un grand changement, qui débouchera sur des conséquences majeures d'un point de vue économique, monétaire et social.

3.2 Si ce sont les États membres qui sont incontestablement responsables de la réussite du processus de basculement vers l'euro, il faut néanmoins mettre l'accent sur l'indispensable coopération de toutes les organisations de la société civile représentant des groupes particuliers de population et leur participation active à ce processus dans tous les États membres qui entreront dans la zone euro. L'élargissement actuel de la zone euro s'effectue pays par pays, et non simultanément dans douze États comme lors du lancement de l'euro en 2002. En 2001, le CESE observait que ce processus avait bénéficié non seulement de nombreux moyens mais aussi de l'engagement de tous les acteurs concernés et du haut degré de préparation et d'implication de la population <sup>(3)</sup>. Il est particulièrement important et indispensable d'assurer un tel accompagnement dans la République de Slovénie, qui se trouve à moins de trois mois du passage à l'euro.

3.3 Selon les sondages <sup>(4)</sup>, l'opinion publique slovène était la mieux informée au sujet de l'euro parmi celles de tous les États membres appelés à intégrer la zone euro, et la campagne d'information menée avec des moyens nationaux et communautaires a grandement contribué à ce résultat. Un autre fait n'en

<sup>(1)</sup> Les dix pays qui ont adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004 sont des États membres faisant l'objet d'une dérogation «en vertu de l'article 4 du traité d'adhésion». La Suède bénéficie de cette clause depuis mai 1998.

<sup>(2)</sup> Décision du Conseil 2006/495/CE et règlement (CE) du Conseil n°1086/2006, tous deux en date du 11 juillet 2006.

<sup>(3)</sup> JO C 155 du 29 mai 2001.

<sup>(4)</sup> Annexe au troisième rapport de la Commission, document de travail, SEC(2006) 785, p. 25.

est pas moins préoccupant: si l'on en croit la dernière enquête Eurobaromètre d'avril 2006, l'opinion publique slovène est par ailleurs la plus réservée de toutes quant à l'impact du passage à l'euro sur l'inflation et la hausse des prix dans le pays, dépassant même sur ce point les constats que l'on a pu effectuer dans les pays les plus sceptiques <sup>(5)</sup>.

3.4 Surveiller, avant le basculement vers l'euro et un certain temps encore après son lancement, les prix des biens mais aussi des services, en particulier ceux du secteur public, peut grandement contribuer à réduire le scepticisme de la population quant aux inconvénients de la monnaie unique et empêcher que les prix ne soient augmentés de façon injustifiée et arrondis de manière inexacte lors de la conversion monétaire. La résolution du Parlement européen sur l'élargissement de la zone euro <sup>(6)</sup> relève des problèmes similaires.

3.5 La volonté de coopérer qui existe entre les organisations de consommateurs et les commerçants est bienvenue, mais pas suffisante. Au moment où le pays se trouve à la veille même du lancement de l'euro, il apparaît que la publication trimestrielle des résultats de la surveillance des prix des biens ne peut à elle seule réduire au strict minimum possible les conséquences négatives du passage à l'euro aux yeux de la population.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

#### 4. Observations spécifiques

4.1 Le Comité invite la Commission à recommander aux pays de l'Union de veiller tout particulièrement, lors des préparatifs en vue de l'entrée dans la zone euro, à ce qu'indépendamment de la nécessaire campagne d'information sur le lancement de l'euro, tous les groupes de population soient associés à ce processus avec l'assistance des organisations de la société civile. Pour ce faire, il convient que les États membres et l'UE allouent des moyens financiers pour fournir aux différents groupes de population les aptitudes et la préparation voulues pour travailler et vivre avec la nouvelle monnaie que constitue l'euro.

4.2 Il serait bon d'envisager sérieusement d'instaurer une surveillance des prix des services du secteur public ainsi qu'un suivi mensuel de la hausse des prix des biens et des services, tout particulièrement au cours des six mois précédant l'introduction de l'euro et de l'année qui la suit. Ainsi les États membres pourraient-ils éviter que l'introduction de l'euro ne s'accompagne des carences constatées lors du lancement de l'euro en 2002 et au cours de l'extension ultérieure de la zone euro.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(5)</sup> Ibid, p. 31.

<sup>(6)</sup> Résolution du Parlement européen sur l'élargissement de la zone euro du 1<sup>er</sup> juin 2006, paragraphe 12.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale»**

COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD)

(2006/C 324/23)

Le 24 février 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 149 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 septembre 2006 (rapporteur: M. GREIF).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et à désigné M. GREIF comme rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Le 26 octobre 2006, lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Contenu essentiel du message politique du CESE

1.1 Le CESE se félicite de la présentation du règlement d'application du nouveau règlement 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui constitue une nouvelle étape importante vers l'amélioration de la libre-circulation dans l'Union européenne.

1.2 Plus particulièrement en cette «année européenne de la mobilité des travailleurs», le CESE juge approprié d'inviter les États membres à mettre tout en œuvre pour que le projet de règlement d'application entre en vigueur le plus rapidement possible. C'est en effet une condition indispensable pour que le nouveau règlement 883/2004 puisse être appliqué, de même que les améliorations et simplifications qu'il contient.

1.3 Une adoption rapide serait plus qu'un symbole puisqu'il s'agit de poser un acte concret pour améliorer la mobilité de tous les citoyens européens. La mise en œuvre du règlement 883/2004 et de son règlement d'application à l'examen comporterait de nombreuses simplifications, clarifications et améliorations pour les utilisateurs en ce qui concerne la coordination de la législation sociale.

1.4 Le CESE se réjouit notamment de l'extension du champ d'application personnel et matériel du règlement, ainsi que des dispositions destinées à améliorer la coopération entre les institutions de sécurité sociale.

1.5 Le CESE invite la Commission à prendre dès que possible toutes les mesures nécessaires pour adapter l'ensemble des règlements et accords qui étendent le champ d'application de la coordination des systèmes de sécurité sociale à l'EEE, à la Suisse, au Groenland ainsi qu'à des ressortissants de pays tiers. Les règlements et accords mentionnés ont tous un rapport avec le règlement 1408/71 et son règlement d'application 574/72. Les modifications pertinentes qui ont trait au nouveau règlement 883/2004 doivent être achevées au plus tard pour le début de sa mise en application.

1.6 S'agissant de la mise en place de procédures plus efficaces et plus rapides pour l'échange de données, le CESE reconnaît que cette méthode est susceptible de diminuer les coûts administratifs et d'accélérer les procédures au bénéfice des assurés dans le cas de situations transfrontalières. Toutefois, le CESE souligne que l'accélération de la transmission ne constituera pas à elle seule une avancée décisive. L'efficacité souhaitée en matière de délais de traitement ne pourra être réalisée que si les institutions des États membres disposent de personnel qualifié en suffisance ainsi que des ressources techniques nécessaires.

1.7 S'agissant de la transmission des données qui est appelée, à l'avenir, à s'effectuer essentiellement par voie électronique, le CESE fait part de ses réticences, dans la mesure où il s'agit de données à caractère personnel sensibles (qui concernent notamment la santé, la capacité professionnelle, le chômage). Aussi faut-il absolument faire en sorte que ces données bénéficient d'une protection adéquate et éviter qu'elles ne tombent dans de mauvaises mains.

1.8 Par ailleurs, le CESE suggère de tirer profit de l'expérience acquise lors de la mise en vigueur de la carte européenne d'assurance maladie, y compris des carences dans l'application pratique par les différents États membres. Ces derniers sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les citoyens européens puissent profiter pleinement des avantages des nouvelles dispositions, notamment en matière d'assurance maladie.

1.9 Le CESE se félicite expressément de toutes les mesures prévues par le règlement d'application qui augmentent la sécurité juridique et la transparence pour les utilisateurs du nouveau règlement de coordination. En effet, par le passé, il est arrivé que les compensations entre institutions de différents États membres ne soient toujours pas versées à l'issue d'un délai de plusieurs années. Le CESE espère que la discipline de paiement entre les États membres va sensiblement s'améliorer. Des carences subsistent toutefois en matière de recouvrement des créances dues entre les institutions de sécurité sociale.

1.10 Le CESE se demande si les dispositions du règlement et du règlement d'application, plus particulièrement l'extension de son champ d'application aux personnes économiquement non actives, ne sont pas susceptibles d'induire une tendance à l'affaiblissement des solides fondements des systèmes de sécurité sociale de l'UE et à la réduction des prestations. Le CESE estime dès lors nécessaire de préparer des données comparables et parlantes concernant les services sociaux et de santé transfrontaliers actuels et futurs dans l'UE. Les modifications liées à l'application du règlement 883/2004 revêtent un intérêt particulier à cet égard.

1.11 Le CESE invite la Commission et les États membres à renforcer les mesures nécessaires pour faire prendre conscience à tous les utilisateurs potentiels du règlement des dispositions et avantages liés à la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les préparatifs requis à cette fin devraient, à son avis, être engagés sans délai.

## 2. Introduction

2.1 Les règles communautaires de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale sont actuellement régies par le règlement (CEE) n° 1408/71 et son règlement d'application (CEE) n° 574/72. Au fil des années, ces deux règlements ont subi plusieurs modifications et mises à jour. Le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, adopté le 29 avril 2004, est appelé à remplacer le règlement (CEE) n° 1408/71.

2.2 Ces règlements sur la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale ont pour objectif de définir les mesures requises pour que les personnes auxquelles ils s'appliquent ne perdent pas leurs droits lorsqu'elles se rendent dans un autre État membre, y séjournent ou y résident. Pour garantir ces droits, ils prévoient des dispositions qui répondent aux exigences spécifiques des différentes branches de la sécurité sociale, ainsi que des principes généraux pour leur coordination dans la pratique. En conséquence, ils visent à coordonner et non à harmoniser les systèmes nationaux.

2.3 L'article 89 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 dispose qu'un règlement ultérieur fixera les modalités d'application dudit règlement. Le nouveau règlement 883/2004 qui est entré en vigueur ne pourra être appliqué que lorsque la proposition de règlement d'application du 31 janvier 2006 (COM(2006) 16 final) — qui fait l'objet du présent avis — aura été adoptée. D'ici là, le règlement 1408/71 et son règlement d'application 574/72 continuent de s'appliquer pleinement.

2.4 La séparation entre règlement de base et règlement d'application est devenue une pratique juridique communautaire courante en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres. Si le règlement de base fixe les principes, le règlement d'application concerne plutôt les aspects «techniques».

2.4.1 La proposition de règlement à l'examen peut par conséquent être considérée comme une sorte de «mode d'emploi» du règlement (CE) n° 883/2004. Elle a pour objet de clarifier toutes les questions en suspens de nature administrative et procédurale, et de traiter certains aspects de la coordination communautaire qui requièrent des procédures spécifiques.

2.4.2 Par exemple, dans le domaine des pensions de vieillesse, il faut préciser quelle démarche un assuré doit accomplir pour demander la liquidation de sa pension, auprès de quelle institution il doit déposer sa demande lorsqu'il a travaillé dans plusieurs États membres, comment les institutions vont devoir échanger des informations entre elles pour tenir compte de la carrière complète de l'intéressé et comment elles vont calculer, chacune pour ce qui la concerne, la pension à verser.

2.5 Cependant, dans la pratique, la distinction entre aspects généraux et techniques n'est pas aussi claire. La proposition de règlement d'application à l'examen comporte un certain nombre de points qui devraient en réalité se trouver dans le règlement 883/2004.

2.5.1 Alors qu'elles duraient depuis plus de six ans, les négociations relatives au règlement 883/2004 ont heureusement pu être clôturées avec succès en avril 2004, juste avant le dernier élargissement de l'UE, ce qui a permis d'éviter un nouveau report. Certaines parties du règlement 883/2004 sont par conséquent inachevées (p. ex. annexes vides, en particulier l'annexe XI). Il s'ensuit que certains aspects matériels, plus particulièrement en ce qui concerne la compensation financière entre institutions de sécurité sociale, doivent être réglés dans la proposition de règlement d'application à l'examen, alors qu'ils devraient se trouver dans le règlement 883/2004. S'agissant des droits des citoyens en revanche, aucun élément matériel n'est resté en suspens.

2.5.2 Le présent avis du CESE accordera une attention particulière aux questions matérielles susmentionnées.

## 3. Contenu essentiel du règlement d'application

3.1 Les dispositions d'application à l'examen poursuivent les objectifs suivants:

- simplifier et alléger les règles juridiques et administratives;
- clarifier les droits et obligations des différents acteurs impliqués dans la coordination des systèmes de sécurité sociale (institutions de sécurité sociale, autorités compétentes, employeurs et assurés, salariés et indépendants);
- améliorer la méthode de coordination entre les institutions de sécurité sociale pour éviter de mettre le poids des procédures en premier lieu sur les assurés;

- simplifier les procédures en faveur des personnes assurées concernant le remboursement ou l'octroi des prestations dans le cas de situations transfrontalières et réduire les délais de réponse et de traitement;
- améliorer et accélérer les procédures d'échange de données (en particulier afin de promouvoir l'utilisation des méthodes électroniques d'échanges d'informations et le travail sur les documents électroniques pour faciliter ces échanges);
- réaliser des économies en termes de coût de traitement administratif (notamment par un remboursement plus efficace des créances entre les institutions de sécurité sociale);
- améliorer la lutte contre les fraudes et les abus (notamment grâce à des mécanismes efficaces pour le recouvrement transfrontalier des créances).

3.2 La structure du nouveau règlement d'application est très différente de celle du règlement 574/72 portant application du règlement 1408/71, essentiellement parce que le règlement d'application en question est aligné sur le nouveau règlement de base 883/2004, qui diffère sensiblement du règlement de base 1408/71 sur un certain nombre de points. En premier lieu, le champ d'application personnel et matériel du nouveau règlement 883/2004 est plus vaste que celui du règlement 1408/71 en vigueur. Par ailleurs, dans le nouveau règlement 883/2004, l'accent a été mis sur des dispositions générales et définitions, rompant ainsi avec la pratique consistant à insérer des dispositions spécifiques dans les chapitres consacrés aux différentes branches d'assurance du règlement 1408/71.

3.2.1 Initialement, le règlement 1408/71 était exclusivement destiné aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille. Au début des années quatre-vingts, son champ d'application a été étendu aux travailleurs indépendants puis, à la fin des années quatre-vingt-dix, aux fonctionnaires et aux étudiants.

3.2.2 Pour relever du champ d'application du règlement, une personne devait avoir la nationalité d'un État membre ou résider dans un État membre en tant qu'apatride ou réfugié. Le règlement s'appliquait également aux membres de la famille de l'intéressé et à ses survivants.

3.2.3 Étaient également concernés les survivants, dans la mesure où ils avaient la nationalité de l'un des États membres, étant entendu que, dans ce cas, la nationalité de la personne dont dérivait les droits était sans importance.

3.2.4 Le règlement 883/2004 s'applique désormais à tous les citoyens de l'UE assurés dans le cadre de leur législation nationale. Les non-actifs sont également pleinement couverts.

3.2.5 Le champ d'application matériel a lui aussi été élargi par rapport à celui du règlement 1408/71. En plus des dispositions existantes, le nouveau règlement 883/2004 prévoit des prestations liées à la préretraite ainsi que les prestations de maternité et de paternité assimilées. En revanche, si le règlement

1408/71 comportait des dispositions sur les avances sur pension alimentaire, celles-ci ne relèvent toutefois plus du champ d'application du règlement 883/2004.

3.2.6 Le règlement 883/2004 couvre toutes les dispositions qui concernent les secteurs suivants de la sécurité sociale: a) prestations de maladie; b) prestations de maternité et de paternité assimilées; c) prestations d'invalidité; d) pension de vieillesse; e) pension de survivant; f) prestations pour accident de travail et maladies professionnelles; g) allocations de décès; h) prestations de chômage; i) prestations de préretraite; j) prestations familiales.

3.3 L'extension du champ d'application requiert certaines règles et procédures nouvelles, adaptées à ces groupes de personnes. En font notamment partie les dispositions sur la législation applicable pour le calcul des périodes que des personnes n'ayant jamais exercé d'activité salariée ou non salariée consacrent à l'éducation de leurs enfants dans les différents États membres de résidence.

3.4 La structure du règlement d'application à l'examen suit celle du règlement de base 883/2004: le titre I traite des dispositions générales, le titre 2 de la législation applicable, le titre III des dispositions particulières applicables aux différentes catégories de prestations, le titre IV des dispositions financières et le titre V des dispositions transitoires et finales. Les observations du CESE relatives aux différents articles du règlement porteront davantage sur les dispositions générales et les règles à appliquer que sur le détail des différents types de prestations.

3.4.1 Les annexes du règlement d'application sont actuellement vides et doivent être complétées. Elles portent sur les dispositions d'application de conventions bilatérales maintenues en vigueur et les nouvelles dispositions d'application de convention bilatérales (annexe 1), les régimes spéciaux applicables à des fonctionnaires (annexe 2), les États membres qui remboursent les coûts des prestations sur la base de forfaits (annexe 3) et les autorités et institutions compétentes, institutions du lieu de résidence et de séjour, points d'accès, institutions et organismes désignés par les autorités compétentes (annexe 4).

3.5 En outre, nombre de mesures et procédures prévues par le règlement visent à clarifier les critères que doivent appliquer les institutions des États membres dans le cadre du règlement 883/2004.

3.5.1 Ainsi, un grand nombre de définitions ont été regroupées dans les dispositions générales du titre I du règlement 883/2004, alors qu'elles étaient réparties entre les différents secteurs de sécurité sociale dans le règlement 1408/71, où elles étaient parfois réglées de manière hétérogène. Le nouveau règlement met l'accent sur des définitions générales et comporte moins de définitions dans les différents chapitres. Aussi ne traite-t-il pas les différentes catégories comme «un monde à part» dans le cadre duquel les dispositions pertinentes doivent être appliquées.



3.5.2 L'article 5 (assimilation de faits) constitue en outre une avancée importante, dans la mesure où des situations ou événements survenus dans un autre État membre doivent être traités comme s'ils étaient survenus sur le territoire national.

3.6 Les dispositions du règlement de base et de son règlement d'application ne concernent que les situations transfrontalières entre au moins deux États membres. Dans ces cas seulement, les assurés ou les employeurs doivent satisfaire à des exigences supplémentaires, par exemple notifier le détachement à l'institution de sécurité sociale. Les autres obligations incombant aux assurés ou aux employeurs dans l'État membre concerné restent du ressort des États membres et ne sont pas modifiées par le règlement de base ni par son règlement d'application.

#### 4. Observations générales

4.1 Le CESE se félicite de la présentation du règlement d'application du nouveau règlement 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Cette proposition constitue un pas supplémentaire vers l'amélioration de la libre-circulation dans l'Union européenne. Il ne pose pas de difficulté majeure pour les différents organismes chargés de l'application des dispositions juridiques et administratives relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale dans les États membres et ne contient pas de dispositions manifestement problématiques pour les assurés.

4.2 Le projet de règlement comporte au contraire de nombreuses simplifications, clarifications et améliorations. Le CESE se réjouit en particulier de l'extension du champ d'application personnel et matériel ainsi que des dispositions visant à améliorer la coopération entre les institutions de sécurité sociale.

4.2.1 L'élargissement du champ d'application personnel a surtout des conséquences significatives sur le nombre de personnes concernées dans les États dans lesquels la couverture d'assurance est liée à la résidence. Dans les États où la couverture d'assurance est liée à l'activité professionnelle, les répercussions sont moins importantes, dans la mesure où peu de nouveaux groupes de personnes sont concernés.

4.3 Aussi le CESE invite-t-il plus particulièrement les États membres, comme il l'avait déjà fait dans de précédents avis, à accélérer autant que possible l'examen du projet de règlement d'application, et à tout mettre en œuvre pour qu'il entre en vigueur sans délai. Le nouveau règlement de coordination ainsi que les améliorations et simplifications qu'il comporte doivent entrer en vigueur le plus rapidement possible <sup>(1)</sup>.

4.4 La proposition à l'examen fixant les modalités d'application du règlement 883/2004 a pris un certain retard, puisqu'elle est présentée un an et demi environ après l'adoption du règlement 883/2004. Elle se trouve sur la table depuis début 2006.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur la «Sécurité sociale des employés et travailleurs indépendants» (Rapporteur: M. Rodríguez GARCÍA-CARO) CESE 1065/2005 (JO C 24 du 31 janvier 2006).

Compte tenu de la complexité et de la portée du sujet à traiter mais aussi des nombreuses questions qui restent en suspens, il faudra certainement encore du temps avant que tous les points de détail relatifs aux modalités et aux procédures dans les différents États membres et institutions soient clarifiés au niveau du Conseil et des commissions administratives.

4.4.1 D'après les prévisions, le règlement d'application doit entrer en vigueur début 2008. Aux termes de l'article 91, le règlement n'entrera en vigueur que six mois après le jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. Ce délai semble nécessaire mais insuffisant pour adapter les systèmes nationaux aux nouvelles dispositions. Le CESE considère en tout cas qu'il convient d'éviter de prolonger le délai de six mois qui sépare la publication du règlement de son entrée en vigueur.

4.4.2 Aussi, afin que le règlement de base puisse être appliqué sans délai, le CESE invite-t-il les États membres à doter dès à présent leurs institutions de sécurité sociale des ressources humaines et techniques indispensables à une adaptation rapide. Il y a lieu d'utiliser les instruments disponibles au niveau national, plus particulièrement les réseaux TRESS <sup>(2)</sup>, qui établissent le lien, dans les États membres, entre les sphères et acteurs concernés, afin d'évaluer l'application pratique du règlement à l'examen après son entrée en vigueur dans les différents États membres. Par ailleurs, le CESE invite la Commission à appuyer ces mesures. Le CESE considère en tout cas qu'il faudrait éviter de prolonger le délai de six mois qui sépare la publication du règlement et son entrée en vigueur.

4.5 Par ailleurs, le règlement 883/2004 même n'est pas encore finalisé. Les travaux se poursuivent en particulier concernant l'annexe XI. En raison de l'adoption du règlement en 2004, cette annexe a été laissée vide et est maintenant examinée et traitée en parallèle avec la proposition de règlement d'application au sein du groupe de travail du Conseil.

4.5.1 L'annexe XI concerne le règlement 883/2004 mais aussi le règlement d'application même. Ces deux textes ne sauraient être examinés individuellement. L'annexe XI prévoit des «dispositions particulières d'application de la législation des États membres». Son contenu doit être arrêté par le Parlement européen en coopération avec le Conseil, et être disponible avant la date d'entrée en vigueur du règlement d'application.

4.5.2 Dans cette annexe, les États membres peuvent définir des procédures spécifiques concernant les modalités d'application de certaines dispositions. Les États membres tentent dès lors de maintenir certaines de leurs dispositions nationales en les y inscrivant. Aussi l'annexe XI est-elle, une partie particulièrement sensible du règlement, en raison du nombre de dispositions susceptibles d'y figurer. Le CESE présentera des observations spécifiques sur cette question après le présent avis.

<sup>(2)</sup> Training and Reporting on European Social Security (cf. [www.tress-network.org](http://www.tress-network.org)).

4.6 Compte tenu notamment de la proclamation, par la Commission, de l'année 2006 «Année de la mobilité des travailleurs», la poursuite d'intérêts particuliers ne saurait retarder davantage l'entrée en vigueur du nouveau règlement de coordination 883/2004 et, partant, l'application de toutes les améliorations déjà décidées. Une adoption rapide serait plus qu'un symbole puisqu'il s'agit de poser un acte concret pour améliorer la mobilité de tous les citoyens européens <sup>(3)</sup>.

4.7 Le CESE souligne que, même si le règlement 883/2004 entre en vigueur, le règlement 1408/71 et son règlement d'application 574/72 continueront de s'appliquer à certaines catégories de personnes, à condition que d'autres règlements ou accords ne soient pas modifiés (voir article 90 du règlement de base et article 90 de son règlement d'application).

4.7.1 Au fil du temps, le champ d'application des dispositions du règlement 1408/71 portant coordination de la sécurité sociale a été étendu à des catégories supplémentaires. Cette extension n'a toutefois pas été effectuée dans le règlement 1408/71 ou 574/72 même, mais par le biais de règlements ou accords additionnels spécifiques.

4.7.2 À la suite de cette extension, les dispositions de coordination s'appliquent aux ressortissants d'États tiers, aux membres de leur famille et à leurs survivants, conformément au règlement 859/2003. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2003, les ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans un État membre sont couverts par les dispositions de coordination au même titre que les citoyens de l'UE. Il convient de souligner que les ressortissants de pays tiers n'entrent dans le champ d'application du règlement que s'ils se trouvent dans une situation transfrontalière qui concerne au moins deux États membres et non dans une situation transfrontalière entre leur pays d'origine et un État membre de l'UE.

4.7.3 Par ailleurs, depuis 1994, les dispositions des règlements 1408/71 et 574/72 s'appliquent aux États membres de l'EEE et à leurs ressortissants. L'accord de libre-circulation conclu avec la Suisse, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2002, étend les dispositions de coordination aux relations avec ce pays. Le règlement 1661/85 les a étendues aux ressortissants du Groenland.

4.7.4 Ces différentes extensions ont également élargi le champ d'application territorial des règlements pour les citoyens de l'UE. Les États de l'EEE et le Groenland ont été mis sur le même pied que les États membres de l'UE, situation qu'il y a lieu de maintenir, conformément au principe d'égalité de traitement dans le secteur social entre ressortissants des États membres de l'UE et ressortissants de pays tiers. Les règlements en question devront être modifiés de manière adéquate si l'extension du champ d'application doit également concerner le règlement 883/2004.

4.8 Dans cet esprit, le CESE demande que l'on modifie le plus rapidement possible et en tout cas avant l'application des nouvelles dispositions de coordination, tous les règlements et accords qui ont un lien avec le règlement 1408/71. Le règlement 883/2004 doit à l'avenir pouvoir être appliqué au même champ personnel et géographique élargi. Dans le cas contraire, les

ressortissants des pays tiers concernés ainsi que les ressortissants de l'EEE, de la Suisse et du Groenland ne pourraient pas bénéficier de la protection qu'il leur accorde et les citoyens de l'UE pourraient quant à eux être désavantagés s'ils se trouvent dans certaines situations transfrontalières avec ces États, dans la mesure où celles-ci continueraient de relever du règlement 1408/71.

4.8.1 La Commission est invitée à engager dès que possible les mesures requises à cette fin. D'une part en effet, des citoyens qui résident dans l'UE ne bénéficient pas de l'égalité de traitement et d'autre part, le fait de devoir appliquer simultanément deux règlements aussi complexes constitue une charge supplémentaire inacceptable pour les institutions de sécurité sociale des États membres.

4.8.2 En outre, il ne faut pas oublier que même si le règlement 1408/71 et son règlement d'application 574/72 ne restent d'application que pour un petit groupe d'assurés, il faudra continuer de les modifier et de les adapter régulièrement aux changements, ce qui constitue une charge ingérable pour l'administration de l'Union européenne ainsi que pour tous les utilisateurs du règlement.

4.9 Le règlement 883/2004 prévoit la mise en oeuvre de meilleures pratiques pour améliorer la rapidité et la fiabilité des échanges de données entre les institutions de sécurité sociale des États membres. Cet échange doit en particulier avoir lieu par la promotion de l'utilisation de procédures électroniques concernant l'échange d'informations et le travail sur des documents électroniques.

4.9.1 Alors que les procédures prévoyant l'utilisation de documents papier étaient jusqu'ici la règle et que le traitement électronique n'était utilisé qu'à titre optionnel avec l'accord des États membres concernés, toutes les données seront désormais échangées entre institutions par voie électronique.

4.9.2 Outre une diminution des coûts administratifs, on s'attend à ce que cette méthode permette plus particulièrement d'accélérer les procédures au bénéfice des assurés, de réduire les délais de réponse et de traitement ainsi que d'accélérer les remboursements et les prestations dans le cas de situations transfrontalières.

4.9.3 À cet égard, la proposition de règlement ne prévoit nullement que toute institution doit communiquer par voie électronique avec toute institution de l'UE. Il suffit qu'au moins une institution par État membre serve de point d'accès, dispose de l'équipement requis pour la réception et l'envoi électroniques des données relatives à la sécurité sociale et les transmette à l'institution nationale compétente. Aux fins de l'identification des partenaires de communication, l'article 83 prévoit toutefois la création d'une base de données accessible au public. Cette base de données contient les «autorités compétentes», les «institutions compétentes», les «institutions du lieu de résidence» et les «institutions du lieu de séjour», les «points d'accès», et les «organismes de liaison» tels qu'ils ont été définis. Cet accès permet de remplacer les annexes des règlements par les listes mises à jour des institutions.

<sup>(3)</sup> Cf. notamment le projet d'avis «Modification du règlement n° 1408/71» (SOC/213, CESE 920/2006, rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, paragraphe 5).

4.9.4 Dans ce contexte, le CESE suggère de tirer profit de l'expérience acquise lors de la mise en vigueur de la carte européenne d'assurance maladie, y compris des carences dans son application pratique par les différents États membres. En particulier, il faudrait examiner dans quelle mesure les bases de données des institutions d'assurance maladie pourraient être utilisées. Il reviendra à la commission administrative d'identifier les données nécessaires pour la communication. Par ailleurs, les États membres devraient être tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les citoyens européens puissent profiter pleinement des avantages des nouvelles dispositions, en particulier en matière d'assurance maladie.

4.10 Si le CESE reconnaît que la transmission électronique des données permet un traitement plus rapide au bénéfice des assurés et s'en félicite, il souligne toutefois qu'il s'agit de données sensibles à caractère personnel (qui concernent notamment la santé, la capacité professionnelle, le chômage). Aussi faut-il absolument faire en sorte que ces données bénéficient d'une protection adéquate et éviter qu'elles ne tombent dans de mauvaises mains.

4.10.1 Toutes les garanties prévues par la Communauté en matière de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre-circulation de ces données s'appliquent dans ce cas également. Ces garanties, qui figuraient à l'article 84 du règlement 1408/71, se retrouvent à l'article 77 du règlement 883/2004. Toutefois, la transmission des données par voie électronique devenant la règle entre institutions compétentes des États membres, le CESE demande que le règlement d'application fasse explicitement référence au caractère sensible des données et prévoit des mécanismes adéquats pour garantir leur sécurité.

4.10.2 Le CESE regrette en tout cas l'absence d'une formulation semblable à celle de l'article 84, paragraphe 5, point b), du règlement 1408/71, qui interdit explicitement toute utilisation des données à des fins autres que celles liées à la sécurité sociale. Il convient d'ajouter explicitement un passage dans ce sens à l'article 4 du règlement d'application.

4.11 Il ne faudrait toutefois pas surestimer l'avantage que représente l'utilisation de moyens électroniques pour l'échange de données entre institutions de sécurité sociale. La transmission des données s'en trouvera sans doute accélérée mais une restructuration des instituts de sécurité sociale nationaux sera souvent nécessaire.

4.11.1 L'on peut se demander si des délais de transmission plus rapides se traduiront par des avantages déterminants aux assurés. En effet, par rapport au délai total de traitement d'un dossier, son délai de transmission est en règle générale relativement court. En raison de la complexité des situations (notamment, dans le secteur des retraites: les prestations payées par plusieurs États membres, la proratisation, etc.), certains cas continueront de devoir faire l'objet d'un traitement spécifique et ne pourront pas être gérés ou ne pourront l'être qu'à l'aide d'un

nombre disproportionné de programmes informatiques. Ces dossiers continueront de devoir être traités manuellement.

4.11.2 De l'avis du CESE, l'accélération de la transmission des données et des faits ne constituera pas à elle seule une avancée décisive. L'amélioration souhaitée des délais de traitement ne pourra être réalisée que si les institutions des États membres disposent parallèlement de personnel qualifié en suffisance ainsi que des moyens techniques adéquats.

4.11.3 Aussi le CESE invite-t-il les États membres à préparer dès à présent les personnels des institutions de sécurité sociale aux nouvelles dispositions du règlement de base et de son règlement d'application. Il est indispensable de leur donner une formation. Le CESE demande à la Commission de prendre, dans le cadre de ses compétences, les initiatives nécessaires pour soutenir les États membres dans ce domaine. Sont en particulier indispensables des fonds communautaires pour des programmes de formation, ainsi que, le cas échéant, une participation à ces formations.

4.12 Parce que les régimes de sécurité sociale couverts par le règlement (CE) n° 883/2004 reposent sur la solidarité de tous les assurés, il y a lieu de prévoir des mécanismes pour un recouvrement plus efficace des créances liées à des prestations indues ou à des cotisations non versées par les assurés ou les personnes tenues de verser une cotisation.

4.12.1 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel des procédures plus contraignantes pour raccourcir les délais de recouvrement des créances entre les États membres sont essentielles si l'on veut maintenir la confiance dans les échanges.

4.12.2 Ainsi, le règlement d'application prévoit la fixation de délais communs pour l'accomplissement de certaines obligations ou de certaines étapes administratives, qui doivent contribuer à clarifier et structurer les relations entre les personnes assurées et les institutions.

4.12.3 En outre, sur la base des dispositions prévues par la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certains cotisations, droits et taxes, le règlement prévoit des procédures d'assistance mutuelle entre les institutions. En outre, des intérêts sont introduits pour les cotisations dues, ce qui doit contribuer à augmenter la discipline de paiement.

4.12.4 Le CESE se félicite expressément de toutes les mesures prévues par le règlement d'application pour augmenter la sécurité juridique et la transparence pour les utilisateurs du nouveau règlement de coordination. En effet, par le passé, il est arrivé que les compensations entre institutions de différents États membres ne soient toujours pas versées à l'issue d'un délai de plusieurs années. Le CESE espère que la discipline de paiement entre les États membres va sensiblement s'améliorer. Des carences subsistent toutefois en matière de recouvrement des créances dues entre les institutions de sécurité sociale.

4.13 Par ailleurs, le CESE se réjouit que le nouveau règlement d'application soit plus souple que le règlement 574/72 portant application du règlement 1408/71. Il permet en effet aux États membres de prendre, sur une base bilatérale, des mesures plus contraignantes que ce que prévoit le règlement d'application, pour autant qu'elles ne portent pas préjudice aux intérêts des assurés et au fonctionnement de la coordination. S'agissant du postulat selon lequel la souplesse ne doit pas porter préjudice aux assurés, le CESE préconise toutefois que l'article 9, qui prévoit que ces procédures «ne portent pas atteinte aux droits des bénéficiaires», soit reformulé de manière plus stricte. Il devrait en particulier mentionner explicitement que toute autre procédure ne pourra en aucun cas impliquer par exemple la prolongation des délais ou le passage par des voies administratives supplémentaires.

4.14 Le CESE invite la Commission et les États membres à renforcer les mesures destinées à sensibiliser les utilisateurs du règlement aux règles de coordination des systèmes de sécurité sociale et à leurs avantages, y compris les changements que comporte l'application du règlement 883/2004. Ces informations doivent être transmises aux entreprises ainsi qu'à tous les assurés, en particulier tous les actifs, quelles que soient les modalités d'emploi, du travailleur au secteur informel. De l'avis du Comité, il convient d'engager sans délai les préparatifs nécessaires à cette fin.

4.15 Le règlement 883/2004 prévoit que les procédures doivent refléter l'exigence d'une répartition équilibrée des charges entre les États membres. Le CESE se demande toutefois si les dispositions du règlement et du règlement d'application n'auraient pas pour conséquence de saper les solides fondements des systèmes de sécurité sociale de l'UE et d'induire une tendance à la réduction des prestations. Plus particulièrement en ce qui concerne l'intégration de personnes économiquement non actives dans le champ d'application du règlement et la libre-circulation des personnes dans l'UE, le CESE considère que les efforts de coordination ne peuvent donner lieu à un nivellement par le bas ni au démantèlement des normes sociales.

4.15.1 Dans le contexte ainsi tracé, le CESE estime nécessaire de préparer des données comparables et solides concernant les services sociaux et de santé à composante transfrontalière, tant actuels que futurs, dans l'UE. Les modifications apportées par le règlement 883/2004 revêtent à cet égard un intérêt particulier.

## 5. Autres observations spécifiques relatives à certains articles

### 5.1 Article 2: Modalités des échanges entre les institutions

Le CESE demande que des délais de réponse et de traitement clairs soient prévus. En cas de dépassement de ces délais, il convient de prévoir un dédommagement des assurés pour

autant qu'ils aient subi un dommage. Il y a lieu de créer les moyens juridiques permettant aux assurés de faire valoir leurs droits afin qu'ils n'aient pas à supporter les inconvénients éventuels d'une situation. Les dommages doivent être réparés par l'institution du domaine de responsabilité de laquelle il relève. Il convient d'insérer un paragraphe dans ce sens à l'article 2 du règlement d'application.

### 5.2 Article 3: Portée et modalités des échanges entre les bénéficiaires et les institutions

Paragraphe 4: afin d'accélérer les procédures, il y a lieu de prévoir des mesures d'encouragement en vue de la transmission électronique des documents mais surtout des accusés de réception. La transmission sur support papier doit être l'exception.

### 5.3 Article 4: Format et mode des échanges de données

S'agissant de la communication électronique, outre la sécurité des données visée au paragraphe 3.10.2, il convient de veiller à ce que des données ne puissent être échangées électroniquement avec les assurés que moyennant le consentement de ces derniers. En particulier, nombreux sont les titulaires d'une assurance retraite qui n'ont jamais été en contact avec les moyens de communication électronique. On ne saurait à présent les obliger à utiliser ces moyens de communication, d'autant que de nombreux assurés n'y ont pas accès. Il convient également de tenir compte d'autres groupes de personnes qui n'ont qu'un accès restreint à l'informatique ou des difficultés à y accéder (notamment les personnes handicapées). Il convient de promouvoir un accès ouvert et si possible universel à ces technologies.

Le CESE propose dès lors d'ajouter le texte suivant à l'article 4, paragraphe 2, du règlement: «Toutes les mesures et modalités de l'échange de données par voie électronique doivent être d'une accessibilité générale». Par ailleurs, le CESE estime que la formulation de l'article 4, paragraphe 3, pose problème, puisqu'elle dispose que dans les communications avec les bénéficiaires, il y a lieu de privilégier l'emploi des techniques électroniques. Le CESE préconise d'ajouter «pour autant que les bénéficiaires soient d'accord».

### 5.4 Article 5: Valeur juridique des documents et des pièces justificatives établis dans un autre État membre

L'article 5, paragraphe 2 prévoit que l'institution d'un État membre peut s'adresser à l'institution d'un autre État membre qui lui a transmis un document pour lui demander des clarifications. Lorsqu'il s'agit d'un document transmis par une autorité fiscale visée à l'article 5, paragraphe 1, l'institution de sécurité sociale d'un État doit-elle se mettre en contact avec l'institution de l'autre État membre pour obtenir une clarification? Cette éventualité paraît impraticable et compliquée.

À quoi servent les «organismes de liaison»? Le CESE propose de renforcer les compétences de ces organismes en matière de renseignement et d'assistance afin qu'ils puissent jouer ce rôle. Les institutions s'adresseront alors exclusivement à eux lorsque des questions doivent être clarifiées.

S'agissant de l'article 5, paragraphe 3, le fait que la commission administrative puisse se donner six mois pour concilier les points de vues entre deux ou plusieurs institutions de deux ou plusieurs États membres ne semble pas de nature à simplifier et à améliorer la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ce délai est exagérément long. Le CESE demande que le traitement d'une demande, y compris tout le parcours administratif entre institutions, n'excède pas trois mois au total.

#### 5.5 Article 8: Arrangements administratifs entre deux ou plusieurs États membres

Cet article permet aux États membres de conclure entre eux des arrangements, pour autant que ces arrangements ne portent pas atteinte aux droits des bénéficiaires. Dans un souci de transparence et de sécurité juridique au bénéfice de ces derniers, le CESE demande que les arrangements soient notifiés et déposés à la Commission. Le fait d'établir une liste des arrangements et de l'annexer au règlement d'application fournirait une plus grande sécurité juridique.

#### 5.6 Article 11: Éléments pour la détermination de la résidence

Les points a) à e) du paragraphe 1 de l'article 11 mentionnent des éléments de fait objectifs aux fins de la détermination de la résidence, qui ont la même valeur que la volonté de la personne concernée. Le CESE est d'avis que la détermination de la résidence doit avant tout être effectuée sur la base de faits objectifs. Si ce n'est pas possible, alors seulement la volonté exprimée par la personne doit pouvoir être prise en compte. La volonté de la personne concernée doit par conséquent avoir valeur de critère de second rang et figurer au paragraphe 2.

En outre, le CESE se demande si la recherche des raisons personnelles du changement de résidence ne constitue pas une atteinte à la vie privée des citoyens.

#### 5.7 Article 12: Totalisation des périodes

Aux termes de l'article 12, paragraphe 3, lorsqu'une période d'assurance obligatoire accomplie sous la législation d'un État membre coïncide avec une période d'assurance volontaire accomplie sous la législation d'un autre État membre, seule la période accomplie au titre d'une assurance obligatoire est prise en compte. De l'avis du CESE, cela ne peut en aucun cas déboucher sur l'annulation des contributions versées au titre de l'assurance volontaire. Il convient de préciser dans le règlement d'application que les contributions versées par les assurés leur sont remboursées intégralement.

#### 5.8 Article 16: Procédure pour l'application de l'article 12 du règlement (CE) n° 883/2004

S'agissant du détachement de travailleurs, cet article prévoit que l'employeur en informe préalablement, «lorsque cela est faisable», l'institution compétente de l'État membre dont la législation reste applicable. Le CESE demande que les termes «lorsque cela est faisable» soient supprimés, dans la mesure où ils laissent place à un champ d'interprétation trop vaste.

Il convient de faire en sorte que l'institution soit en règle générale informée à l'avance afin de garantir une certaine sécurité juridique aux assurés en cas de détachement et éviter les problèmes que ceux-ci peuvent rencontrer si l'assurance doit intervenir au cours du détachement, lorsque l'institution de l'État membre dans lequel le travailleur est détaché n'est pas informée.

#### 5.9 Article 21: Obligations de l'employeur

Aux termes de l'article 21, l'employeur et l'employé peuvent convenir que l'obligation de verser les cotisations de sécurité sociale peut être exécutée par l'employé lorsque l'employeur n'a pas d'établissement dans l'État membre dont la législation est applicable.

Pour le CESE, il est important que dans ce cas de figure, l'employeur reste responsable. Ainsi, la possibilité de transférer l'obligation de verser les cotisations ne peut-elle pas donner lieu à ce que des cotisations à charge de l'employeur soient mises à la charge du travailleur de sorte que le salaire net de ce dernier se trouve amputé. Toutes les cotisations devant être acquittées par l'employeur doivent être remboursées dans leur totalité au travailleur.

Pour exclure toute insécurité juridique, le CESE demande que l'arrangement prévu par l'article 21, paragraphe 2, s'effectue obligatoirement par écrit. De l'avis du CESE, l'obligation faite à l'employeur de communiquer cet arrangement à l'institution compétente doit être soulignée de manière plus stricte. Cette communication doit avoir lieu sans délai (dans une courte période à définir) et par écrit.

#### 5.10 Article 25: Séjour dans un État membre autre que l'État membre compétent

Aux termes de l'article 25, point A, paragraphe 1, un document attestant le droit aux prestations doit être délivré aux fins du séjour dans un État membre autre que l'État membre compétent. De l'avis du CESE, il convient de préciser que la carte européenne d'assurance maladie joue ce rôle et qu'aucune attestation supplémentaire n'est nécessaire. Si une autre preuve devait être présentée à l'avenir, cet article pourrait toujours être modifié.

La formulation du point B n'est pas claire et ne permet pas de déterminer si l'assuré peut choisir de demander le remboursement à l'institution du lieu de séjour ou à l'institution compétente.

#### 5.11 Article 26: Soins programmés

De l'avis du CESE, la formulation du point B «Prise en charge financière des prestations en nature dans le cadre de soins programmés» peut prêter à confusion et devrait être complétée. Le CESE propose que ce paragraphe débute comme suit pour refléter les intentions de la Commission: «Lorsqu'une autorisation est accordée et que l'assuré a pris les dépenses en charge lui-même, l'institution compétente assure la prise en charge des dépenses selon le tarif le plus élevé et rembourse ce montant à l'assuré...».

À défaut de cette précision, on pourrait interpréter le paragraphe dans ce sens que l'institution compétente rembourse les dépenses à l'institution exécutante et que l'assuré peut ensuite exiger le versement de la différence éventuelle, ce qui ne correspond pas au résultat que l'on entend obtenir avec la prise en charge financière dans le cadre des soins programmés.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

#### 5.12 Article 88: Modification des annexes

Comme mentionné au paragraphe 3.5, les États membres doivent définir, à l'annexe XI, qui est actuellement vide et sera examiné conjointement au règlement d'application au niveau du Conseil, certaines procédures concernant les modalités d'application de dispositions nationales spécifiques. Les États membres tentent de maintenir dans cette annexe certaines de leurs dispositions nationales. Compte tenu de la quantité de dispositions susceptibles d'y être introduites, l'annexe XI constitue une partie sensible du règlement 883/2004.

Le CESE préconise que le contenu de cette annexe soit dûment examiné au regard de sa nécessité. Le CESE élaborera un avis distinct sur ce thème.

#### 5.13 Article 91: Dispositions finales

S'agissant de l'importance que revêt la transposition rapide du règlement d'application pour les citoyens, le CESE invite les États membres, comme indiqué au paragraphe 4.4, à fixer un délai clair à l'issue duquel les négociations au sein du Conseil relatives au règlement d'application devront être clôturées. Un tel délai convenu sur le plan politique s'est notamment révélé utile et réalisable dans le contexte de la carte européenne d'assurance maladie. Le règlement de base 883/2004 doit entrer en vigueur le plus rapidement possible.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme»**

COM(2005) 596 final

(2006/C 324/24)

Le 22 novembre 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 septembre 2006 (rapporteuse: M<sup>me</sup> LE NOUAIL MARLIÈRE).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M<sup>me</sup> LE NOUAIL MARLIÈRE, Rapporteur général, conformément à l'article 20 du Règlement Intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 105 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions

### 1.1 Le Comité recommande que:

- la Commission éclaire les États membres, en leur indiquant plus précisément les liens ou compléments d'action à mettre en œuvre dans les plans nationaux demandés et explicite que le multilinguisme ou le plurilinguisme est un apport possible à l'intégration politique et culturelle de l'UE, est vecteur de compréhension et d'inclusion sociale;
- l'étendue de l'offre d'enseignement soit concertée au niveau européen si l'on veut atteindre un résultat dans la durée, et que le réservoir potentiel de compétence ne soit pas réduit à un nombre restreint de langues;
- toutes les pratiques multilingues dans les domaines professionnel, culturel, politique, scientifique, social, soient promues et encouragées;
- les experts associés ne soient pas uniquement des spécialistes des disciplines sociales et scientifiques et incluent des praticiens linguistes, interprètes, traducteurs, enseignants et professionnels des langues;
- les générations présentes d'adultes jeunes et moins jeunes soient dûment et mieux prises en considération dans ces orientations, au travers de la formation tout au long de la vie, et de leurs droits culturels lorsque la Commission entrera dans la phase programmatique;
- la Commission s'appuie non seulement sur les travaux universitaires mais sur les actions des associations actives dans le domaine et soutienne les initiatives populaires en réseau de la société civile.

## 2. Introduction: résumé de la communication de la Commission

Il s'agit d'une communication de la Commission définissant un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme et qui réaffirme son propre engagement en faveur du multilinguisme. Elle est qualifiée de «première communication de son histoire sur ce sujet». Elle explore diverses facettes des politiques européennes en la matière et propose des actions spécifiques.

Elle incite les États membres à jouer leur rôle et à promouvoir l'enseignement, l'apprentissage, et l'usage des langues. Elle crée l'événement en initiant un nouveau portail de consultation institutionnel en 20 langues.

La Commission présente, dans ce premier document politique sur le multilinguisme, une nouvelle stratégie-cadre assortie de propositions d'actions spécifiques dans les domaines de la société, de l'économie et des relations avec les citoyens. La Commission poursuit trois objectifs: encourager l'apprentissage des langues et promouvoir la diversité linguistique dans la société; favoriser une économie multilingue performante; donner aux citoyens un accès à la législation, aux procédures et aux informations de l'Union européenne dans leur propre langue. Rappelant que le Conseil européen de Barcelone avait souligné en 2002 la nécessité de promouvoir l'enseignement d'au moins deux langues étrangères, la Commission demande aux États membres d'adopter des plans d'actions en faveur du multilinguisme, d'améliorer la formation des enseignants de langues, de mobiliser les moyens nécessaires à l'apprentissage des langues dès le plus jeune âge et de renforcer l'enseignement des matières par l'intégration d'une langue étrangère. En rappelant que les entreprises européennes ont besoin de compétences dans les langues de l'Union européenne et dans celles de nos autres partenaires commerciaux dans le monde et que les secteurs de

l'économie liés aux langues connaissent une évolution rapide dans la plupart des pays européens, la Commission propose un certain nombre d'actions pour renforcer l'aspect multilingue de l'économie de l'Union. En ce qui concerne sa politique de communication multilingue, la Commission envisage de renforcer le caractère multilingue de ses nombreux sites Internet et de ses publications par le biais de la création d'un réseau interne chargé de veiller à la cohérence des pratiques linguistiques de ses services. Elle propose aussi de créer un groupe à haut niveau sur le multilinguisme composé d'experts indépendants qui l'assisterait dans l'analyse des progrès réalisés dans les États membres, de tenir prochainement une conférence ministérielle sur le multilinguisme permettant aux États membres de faire état de leurs avancées en la matière et, enfin, de préparer une nouvelle communication développant cette approche globale du multilinguisme dans l'Union européenne.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité approuve l'initiative et remarque que le cadre stratégique est qualifié de «nouveau», et la communication de «premier document politique sur le multilinguisme». À cet égard les références nombreuses à l'ancien cadre stratégique<sup>(1)</sup> ne suffisent pas pour avoir une claire image du bilan. Le Comité pense qu'il serait utile que la Commission dégage une synthèse de l'apport attendu en terme de valeur ajoutée de ce nouveau cadre, et de son impact comparé. Existera-t-il une étude d'impact telle que définie dans l'accord interinstitutionnel Commission-CESE<sup>(2)</sup> et dans le cadre de simplification législative et de gouvernance? Le Comité avance que la Communication seule pourrait ne pas donner la visibilité nécessaire aux États membres pour approuver des programmes par ailleurs non contraignants. Bien que la stratégie cadre soit demandée par le Conseil, elle implique une harmonisation nécessaire pour optimiser les ressources éventuellement allouées par les États membres comme par l'Union européenne elle-même. Cette harmonisation ne peut s'élaborer que dans la connaissance claire des actions déjà conduites par les États membres ou par l'UE.

3.2 La Commission «réaffirme son propre engagement»: le Comité observe donc qu'il existe un engagement précédent. Le Comité remarque que l'état des pratiques internes de la Commission en matière de multilinguisme ne fait pas l'objet de satisfaction unanime tant à l'intérieur des services de la Commission que dans ses relations avec l'extérieur.

3.3 Le Comité observe le désagrément et le manque d'égalité de traitement entre les institutions d'une part et la société civile européenne dans toutes ses composantes (dialogue social autonome et dialogue civil) d'autre part. Toutes les notes, études, documents utiles et nécessaires à l'élaboration, la consultation et la discussion de la législation européenne elle-même sont produites et disponibles pour une part disproportionnée en anglais. Ainsi en est-il de plus en plus des réunions internes ou organisées par la Commission. Ainsi, pour être expert de la Commission faut-il de fait parler anglais, pour représenter la société civile à Bruxelles, aussi. De même, beaucoup d'études statistiques ou qualitatives auxquelles il a été fait référence dans le cadre du présent avis ne sont disponibles qu'en anglais<sup>(3)</sup>.

3.4 Certains documents ne sont pas toujours disponibles dans la langue des rapporteurs institutionnels ou des acteurs consultés habituellement, ce qui montre que le consensus autour des trois langues de travail pivot des institutions de l'UE est loin d'être respecté tant dans la communication institutionnelle qu'informelle. Il paraît utile d'ajouter qu'il est ainsi facile d'écartier un certain nombre d'interlocuteurs d'un nombre croissant de débats. Il n'est dès lors pas surprenant de trouver dans diverses études statistiques présentées que l'échantillon de personnes interrogées préfère choisir de faire ses études en anglais puisque c'est la langue qui promet de rapporter de facto dans un nombre croissant de situations décisives. C'est exactement la motivation qui a conduit plusieurs générations de parents et de gouvernements au «choix préférentiel» d'apprentissage de l'anglais et à la situation présente.

3.5 L'annexe à la communication spécifie d'ailleurs que la langue «étrangère» la plus parlée dans l'UE n'est pas celle du plus grand nombre d'habitants dont c'est la langue maternelle. Cette langue serait parlée (serait car Eurostat ne précise pas de définition utilisée concernant le niveau ni le nombre de mots connus) à partir duquel une langue peut être considérée comme parlée) par 47 % de l'échantillon interrogé, alors qu'elle ne serait la langue maternelle que de 13 % d'entre eux.

3.6 Ceci paraît au Comité être une entrave de fait à l'exercice démocratique de participation directe et indirecte des citoyens comme de leurs représentants — Parlement et Comités (CESE, CdR) à l'élaboration des réglementations les concernant. Dans les faits lorsque des rapporteurs des institutions, des représentants de la société civile sont consultés dans le cadre des instances ou institutions démocratiques et légales, ils ne peuvent souvent se faire une idée de ce qu'avance la Commission qu'au prix d'un effort ou d'une approximation inéquitable. Comment peut-on ignorer que le citoyen n'a eu à aucun moment ex ante, un accès effectif à l'information? Ceci est particulièrement incohérent dans le cadre d'une communication sur ce thème. Sortir de cette incohérence collective, intellectuelle, culturelle et de cette dépendance économique qui nuit à une nécessaire bonne participation, nécessite des moyens et une volonté politique.

Le Comité observe donc avec satisfaction que la Commission compte pallier ces inconvénients en créant un portail plus performant mais ce portail concerne le multilinguisme et non l'ensemble de sa communication. Les buts poursuivis par la Commission sur sa communication institutionnelle au «Chapitre relations de la Commission avec les citoyens» ne sont pas très clairs: la présente communication pourrait apparaître comme un simple prolongement du plan D. Communiquer en 20 langues officielles ne change pas la nature de la communication institutionnelle qui est faite a posteriori des décisions sur lesquelles le citoyen n'intervient pas et ne renforce pas en soi la participation citoyenne.

3.7 De nombreux observateurs relèvent que les premières pages des portails ou sites institutionnels peuvent abriter des documents en apparence multilingues mais en approfondissant, la consultation ne révèle disponibles que des documents en anglais.

(1) COM(2002) 72/ COM(2003) 449/ COM(2005) 24 du 2.2.2005 / 2005/29/EC/ COM(2005) 356/ COM(2005) 229 et 465.

(2) Protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité économique et social européen (novembre 2005).

(3) Notes [2], [12], [17], [19], [24], [25], [26], [30], [31], [32], [37], etc. de la présente communication COM(2005) 596.



3.8 Le Comité souligne que toute langue est légitime dans son appartenance au patrimoine humain culturel et remarque que la langue anglaise pourrait souffrir d'un usage intensif mal maîtrisé parce qu'imposé sur le plan technique et moins valorisé sur le plan culturel. Cette remarque renvoie le Comité à ses observations spécifiques ci-après, sur les statuts et les usages.

3.9 Le Comité observe un déséquilibre dans l'approche retenue, basée sur l'aspect économique (consommation, information, professions et industrie, société de l'économie la connaissance) du multilinguisme et qui pourrait être rééquilibrée au profit de considérations humaines, sociales et sociologique, culturels et politiques. Si le cœur de ce qui différencie l'être humain de l'animal, comme mentionné lors de la Conférence de presse lançant cette communication de la Commission, est le langage et l'échange qu'il induit entre les êtres humains, la communication devrait dûment considérer que les échanges humains ne sont pas uniquement marchands ou commerciaux, non plus que relatifs seulement aux rapports de défense du territoire ou de ressources qui y existent. Ainsi, la communication gagnerait-elle à s'appuyer sur les travaux de l'Unesco en la matière pour suggérer des recommandations positives <sup>(4)</sup>.

3.10 Le Comité approuve le lien qui est fait entre la stratégie de Lisbonne, sa mise en œuvre, la stratégie européenne pour l'emploi et le nouveau cadre stratégique mais suggère que la communication approfondisse les dispositions concrètes nécessaires (en travaillant plus en cohérence entre les services internes et les directions générales de la Commission (emploi, culture, etc.)). Le Comité recommande que la Commission éclaire les États membres, en leur indiquant précisément les liens ou compléments d'action à mettre en œuvre et explicite que le multilinguisme ou le plurilinguisme est un apport possible à l'intégration politique et culturelle de l'UE et est vecteur de compréhension et d'inclusion sociale. Une étude d'impact sectorielle devrait inclure le nombre et la qualité des emplois préservés ou créés et la portée réelle attendue sur les salaires.

Le Comité soutient l'invitation faite aux États membres de «mettre en place des plans nationaux qui donnent une structure, une cohérence et une orientation aux actions en faveur du multilinguisme», mais observe que l'étendue de l'offre doit être coordonnée au niveau européen si l'on veut atteindre un résultat dans la durée, où le réservoir potentiel de compétence ne soit pas réduit à un nombre restreint de langues.

Dans le cadre de la «stratégie pour une économie européenne de la connaissance la plus compétitive du monde», il paraît opportun de penser globalement le nombre de langues ressources dans l'Union européenne afin qu'il dépasse le nombre de langues disponibles et pratiquées à l'intérieur du marché intérieur, si l'Union européenne ne veut pas se retrouver prisonnière de ses barrières linguistiques.

<sup>(4)</sup> Déclaration Universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle du 2 novembre 2001, Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 10 décembre 2005, qui rappellent la nécessaire diversité linguistique et des moyens d'expression pour mettre en œuvre la diversité et le pluralisme culturel comme droits inaliénables universels indissociables et interdépendants. Il faut également citer la Déclaration universelle des droits linguistiques proclamée à Barcelone lors de la Conférence mondiale des droits linguistiques des 6 au 8 juin 1996 dont 66 organisations non gouvernementales nationales et internationales et réseaux de juristes sont signataires.

Le droit des immigrants d'apprendre la langue du pays d'accueil devrait être accompagné de celui de conserver leur langue et leur culture d'origine <sup>(5)</sup>. L'Union européenne devrait considérer ces langues comme une ressource humaine supplémentaire dans son chemin vers la «compétitivité mondiale». Certaines entreprises y ont déjà songé mais il faut encore rappeler que ces réflexions devraient associer les travailleurs et leurs représentants syndicaux, ainsi que les organisations de consommateurs ciblés. Il faudrait aussi s'appuyer sur les collectivités locales qui ont initié des actions concrètes, comme par exemple l'accueil en vue de «l'intégration» dans les langues les plus courantes des immigrants récents.

3.11 Un autre domaine de l'économie qui mériterait un approfondissement dans la communication est celui des besoins et motivations des travailleurs dans l'exercice de leurs professions ou au sein des instances de consultations, comités d'entreprise européens par exemple. Le Comité considère qu'il est regrettable que la communication puisse envisager de préconiser des programmes harmonisés qui ne tiennent pas compte de ces besoins particuliers. Il appartient à une communication de cette dimension de suggérer des thèmes qui donnent des perspectives et des moyens aux entreprises et aux travailleurs d'être les premiers vecteurs de cette économie de la connaissance la plus compétitive du monde, dans le plein respect des compétences du dialogue social et des droits fondamentaux <sup>(6)</sup>.

3.12 Le Comité reconnaît la spécificité multilingue européenne <sup>(7)</sup>. Toutefois l'Europe n'est pas le seul continent, ou pays, ou ensemble politique, où l'on parle un nombre élevé de langues différentes.

#### 4. Quelques observations spécifiques

4.1 Les débats et la Charte européenne des langues minoritaires et régionales du Conseil de l'Europe <sup>(8)</sup> ne doivent pas cacher d'autres enjeux tels que:

a) Le statut des langues. Une langue peut être: officielle, de travail, communautaire, minoritaire, dominante, d'échanges culturels, scientifiques ou commerciaux, institutionnels, diplomatiques, d'usage courant, d'usage professionnel (santé, enseignement, construction, industrie, industrie et arts de la mode, etc.). Le respect de la diversité linguistique que préconise et défend l'Union européenne exige que l'on envisage aussi de proposer des solutions diverses et proportionnées face à cet ensemble de situations et de besoins dans lequel une proposition unique qui tenterait de réduire la question

<sup>(5)</sup> Avis du CdR, CdR 33/2006 adopté à sa 65<sup>ème</sup> session plénière, 14 juin 2006, rapporteur M. Seamus MURRAY, point 1.10.

<sup>(6)</sup> L'article 21 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne interdit les discriminations au motif de la langue, l'article 22 dispose que l'UE respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique. On peut déjà citer des litiges émergents de situation de travail dans lesquelles ces droits garantis par le droit national ne sont pas respectés. (General electric medical systems GEMS, arrêt de la Cour d'appel de Versailles, 2 mars 2006, France).

<sup>(7)</sup> Point IV.2 de la communication.

<sup>(8)</sup> Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992, ratifiée par 21 des membres du Conseil de l'Europe, dont 13 États membres de l'UE.

linguistique à une logique «enseignement — débouchés — emploi» ou encore «techniques des langues — marché nouveaux produits — marché intérieur» ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de voir chaque citoyen et citoyenne de l'UE parler deux langues qui lui soit étrangère en plus de sa langue maternelle mais pourrait conduire à l'effet contre-productif de voir réduire le nombre de langues effectivement connues ou parlées sur l'espace culturel européen. Le Comité recommande que tout usage professionnel, culturel, politique, scientifique, etc., dans son espace particulier soit permis et encouragé et soutient les nombreuses initiatives populaires initiées au sein de la société civile. Toute communication verbale ou écrite permise et soutenue dans les langues originelles agrandit l'espace public des libertés, sans toutefois nécessairement avoir vocation à être traduite ou interprétée. La question du nombre de langues en usage n'est donc pas subordonnée au coût de sa traduction-interprétation ou de son enseignement.

- b) Un certain pouvoir social est lié à la capacité d'utiliser telle ou plusieurs langues, l'accès et la distribution des ressources d'apprentissage multilingue détermine dans une certaine mesure l'exclusion ou l'inclusion sociale, la pauvreté matérielle ou culturelle car la connaissance d'une langue donne accès à des réseaux sociaux professionnels mais surtout culturels et de solidarité. Le fait *d'être d'un réseau* contribue à augmenter l'autonomie individuelle, tout en étant facteur d'intégration dans la société contemporaine. On exclurait certaines populations en n'envisageant pas dès maintenant de garantir cette ambition multilingue à tous les niveaux pertinents de la société, y compris dans les groupes vulnérables ou défavorisés.
- c) La démocratie: Le Comité soutient l'ambition de voir chaque citoyen parler ou pratiquer deux langues qui lui soit étrangères en plus de sa langue maternelle mais aujourd'hui combien de citoyens et citoyennes ont réellement toutes les chances de la voir réalisée de leur vivant? Pour les «élites» professionnelles, politiques, économiques de la génération adulte présente, ce sera déjà un objectif difficile à tenir dans les cadres du «Plan d'action 2004-2006 pour promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique» et du «Programme Culture 2007-2013»<sup>(9)</sup>, tant pour les institutions européennes que nationales, mais si la cible ambitieuse de «chaque citoyen(ne)» est maintenue, le Comité mesure l'étendue de l'entreprise. On sait par exemple quelle langue étrangère non maternelle s'est imposée au niveau le plus précoce de démarrage d'une langue étrangère. Les langues dites rares ou moins courantes<sup>(10)</sup> sont connues d'un plus petit nombre de personnes, car démarrées plus tard dans les cursus scolaires ou universitaires. Aussi le Comité soutient-il la recommandation visant à créer la possibilité d'apprendre une langue étrangère dès le plus jeune âge, à condition que le choix de *langues proposées* soit pensé dans un cadre global qui devrait faire l'objet principal de la communication. Il s'agit de l'avenir et du type de société laissés aux générations futures.
- d) La survie des langues en tant que patrimoine linguistique européen: Il n'est pas la même chose de vouloir faire parler à un grand nombre de citoyens une deuxième ou troisième langue que de vouloir faire vivre un grand nombre de

langues européennes en Europe ou dans le monde. Ce ne sont pas des objectifs antagonistes mais ils nécessitent deux approches et mises en œuvre distinctes. À cet égard particulier, l'initiative de la Commission concernant le travail normatif visant à rendre compatible l'usage des langues et les nouvelles technologies de l'information et de la communication devrait tenir compte du risque d'appauvrissement si les efforts étaient concentrés de manière disproportionnée dans ce domaine particulier<sup>(11)</sup>. Le Comité recommande que les experts associés ne soient pas uniquement des spécialistes des disciplines sociales et scientifiques mais incluent des praticiens linguistes, des interprètes, traducteurs, enseignants et professionnels des langues. Les déclarations et conventions de l'Unesco susmentionnées indiquent par exemple clairement que déjà un nombre insuffisant de langues sont présentes sur Internet au regard du patrimoine mondial et que cet usage limité a un effet sur la qualité et le nombre des langues encore existantes.

- e) La conservation de l'usage des langues minoritaires ou régionales, voire locales, en Europe, ne devrait pas être considéré à l'aune de leur coût d'enseignement. Non seulement comme il est reconnu maintenant par une littérature abondante, leur enseignement dès le plus jeune âge encourage la souplesse intellectuelle et développe des capacités cognitives utiles à des apprentissages futurs, mais il autorise des passerelles vers des langues sœurs ou cousines. Ainsi dans le temps, il ne suffit pas de permettre de conserver le patrimoine en le transmettant dès le plus jeune âge, ou en le réhabilitant dans la sphère privée comme publique, il faut également considérer que pour vivre, une langue doit être parlée et connaître un environnement qui favorise son existence publique et donc sociale, car il ne sert à rien d'apprendre des langues dans l'enseignement primaire que l'on abandonne dans le secondaire faute de continuité de l'enseignement disponible<sup>(12)</sup>. La dynamique économique peut être prise en compte dans les systèmes d'enseignement si l'on met en œuvre les passerelles nécessaires vers d'autres langues et que l'apprentissage d'une langue minoritaire ou régionale peut être valorisé plus tard dans le cursus scolaire comme appui vers une deuxième langue. L'étude des parentés linguistiques est à cet égard aussi cruciale que la comptabilisation du nombre de langues parlées<sup>(13)</sup>.
- f) La proximité n'est pas seulement de rendre accessible sur le Net les textes officiels ou institutionnels mais également de permettre à des citoyens européens de pays proches géographiquement de mieux se connaître et de mieux connaître leurs langues respectives et d'échanger, la langue étant un canal de communication mais également une représentation du monde. Elle partage cette qualité avec d'autres vecteurs: (peinture, musique, graphisme, mime et danse, arts plastiques etc.). Il est nécessaire de permettre à ces mêmes citoyens de

<sup>(9)</sup> COM(2004) 469.

<sup>(10)</sup> «De moindre diffusion».

<sup>(11)</sup> *Les processus de modernisation dans l'enseignement des langues pour adultes*, thèse de M<sup>me</sup> Judith BARNA, Université Charles de Gaulle — Lille 3, France, 2005.

<sup>(12)</sup> Avis du CESR d'Aquitaine-France, adopté par son Assemblée plénière du 14 décembre 2005, *Langues et cultures d'Aquitaine*, rapporteur M. Sergi JAVALOYÉS.

<sup>(13)</sup> Conclusions du Conseil sur l'indicateur européen des compétences linguistiques (JO 2006/C172/01).

connaître et d'échanger dans leurs langues appartenant à des groupes linguistiques différents, dans le respect des cultures et des identités constitutives de l'identité ou de valeurs européennes. Le Comité insiste sur le rôle positif des échanges et jumelages auxquels se réfère le Comité des régions <sup>(14)</sup> et souligne que quelle que soit la stratégie, en matière d'apprentissage des langues, la demande est aussi nécessaire que l'offre. Aussi la motivation à apprendre les langues devrait-elle être envisagée sous d'autres aspects que le seul aspect utilitaire (économie et emploi).

g) Les besoins en matière de cohésion et d'identité européenne ne sont pas que mercantiles ou identitaires. Il existe de réels besoins d'intercompréhension éprouvés par des personnes appartenant à des aires géographiques, sociales, culturelles marquées d'une évolution tantôt commune tantôt diverse. Il manque une étude d'impact quant à la prise en compte des aspects même mineurs qui peuvent s'avérer d'importance dans le long terme. Or, le temps nécessaire concernant l'offre et la demande en matière de formation linguistique se compte en années et en générations.

D'une manière plus générale, la communication ne structure pas son engagement par rapport au temps: passé, futur de court terme, de moyen terme, engagement vis-à-vis des générations futures.

Ainsi en est-il des aspects humanitaires, culturels, d'asile et d'immigration, des besoins et du rôle des collectivités territoriales locales en la matière, et des aspects sociaux professionnels. Les partenaires socio-économiques (UNICE, CEEP, CES), les organisations non gouvernementales actives dans les domaines des droits de l'homme, sociaux et culturels, les universitaires et les administrations devraient être consultés à égalité, c'est-à-dire non pour mettre en œuvre une stratégie décidée sans eux mais décidée avec et par eux. Ce serait la meilleure garantie d'une prise en compte de grande ampleur nécessaire à la réussite de ces orientations ambitieuses. La mise en œuvre et la réussite de la stratégie du Conseil «1 + 2» <sup>(15)</sup> nécessitent des moyens qui dépassent le cadre institutionnel et requièrent que le plus grand nombre possible de citoyens et de résidents de l'Union européenne participent, se sentent concernés et sollicités.

Le Comité approuve le cadre d'action en faveur de l'enseignement et de l'apprentissage des langues et observe que sa réussite sera fonction de l'adhésion des personnes qui sont concernées au premier chef, c'est-à-dire les enseignants eux-mêmes d'une part, les apprenants d'autre part.

Aussi avant d'entreprendre de nouvelles actions, la Commission et le Conseil devraient stabiliser leur stratégie en faisant mieux savoir du grand public et à la jeunesse les raisons explicites qui les ont conduits à choisir cette diversification particulière, plutôt que celui d'encourager la pratique d'une seule langue commune qu'elle soit vivante ou ancienne, moderne ou artificielle.

Les raisons profondes peuvent être brièvement et schématiquement résumées de la façon suivante:

- L'encouragement à pratiquer et propager l'usage unique d'une langue vivante hégémonique donne lieu à des avantages économiques inévitables pour le principal pays originaire et peut conduire à amoindrir les droits culturels et le patrimoine universel.
- Le coût d'apprentissage et de généralisation d'une langue européenne planifiée scientifiquement et artificiellement comme l'*espéranto* serait moindre (durée d'apprentissage et conversion de l'existant) <sup>(16)</sup> que pour celui d'une langue vivante existante mais les conditions politiques et culturelles prévalant dans l'Union européenne ne sont pas réunies jusqu'à ce siècle <sup>(17)</sup>.
- Le scénario intermédiaire consistant à *étendre le nombre de langues connues et pratiquées* dans l'aire géographique et politique européenne a besoin d'être stabilisé en *augmentant le nombre de leurs locuteurs*.

C'est pourquoi, le Comité recommande que les générations présentes d'adultes jeunes et moins jeunes soient dûment et mieux prises en considération dans ces orientations, au travers de la formation tout au long de la vie, et de leurs droits culturels lorsque la Commission entrera dans la phase programmatique.

Les jeunes devraient être sensibilisés et motivés à entrer dans les métiers de la communication du vingt et unième siècle sur une base multilingue ou plurilingue <sup>(18)</sup>. Les métiers impliquant la connaissance professionnelle et approfondie des langues (linguistes, interprètes, traducteurs et enseignants) devraient être davantage ou mieux valorisés, un premier moyen certain d'y parvenir étant de reconnaître leur rôle social et d'y associer les actuels praticiens.

<sup>(14)</sup> *L'enseignement des langues étrangères comme politique publique*, François GRIN, 2005.

<sup>(17)</sup> GRIN, 2005, opus cité, note 59 et 84 «Tout le monde a oublié que de nombreux États appuyaient, à l'époque de la SDN (Société des Nations), l'adoption de l'espéranto comme langue internationale ou que les assemblées plénières de l'UNESCO ont adopté, en 1954 et en 1985, des résolutions favorables à l'espéranto. Le dossier avait à l'époque (en septembre 1922) été bloqué par la France qui en avait interdit l'enseignement et la propagande comme vecteur dangereux d'internationalisme et comme concurrent au rôle de la langue française dans le monde». On citera aussi M. Umberto ECO, titulaire en 1992 de la Chaire européenne au Collège de France, Paris, dans sa leçon inaugurale «la Quête d'une langue parfaite dans l'histoire de la culture européenne». Ici, le Comité soulève que les langues anciennes dites mortes ont peu à peu cessé d'être enseignées. Pourtant, au-delà de la recherche de savoir quelle *lingua franca* (langue commune) serait éventuellement la plus appropriée au monde européen contemporain, celles-ci portaient en elles les germes d'une compréhension mutuelle facilitée entre Européens, dans la mesure où elles sont à la source d'un grand nombre de langues européennes (partagées entre groupe indo-européen et groupe finno-ougrien), et que leur connaissance permet à ceux ou celles qui en bénéficient l'apprentissage rapide d'autres langues.

<sup>(18)</sup> Il existe plusieurs définitions du plurilinguisme et du multilinguisme. Pour certains le plurilinguisme est la capacité individuelle de parler plusieurs langues et le multilinguisme l'environnement social sur une aire géographique où se pratiquent plusieurs langues (Assises européennes du plurilinguisme, 2005). Pour d'autres la définition est inverse (GRIN, 2005). Pour la Commission, le multilinguisme recouvre les deux aspects de capacités individuelles et d'environnement collectif.

<sup>(14)</sup> Avis précité, CdR 33/2006.

<sup>(15)</sup> Une langue maternelle et deux langues étrangères vivantes, Conseil européen de Barcelone, 15-16 mars 2002, Conclusions de la présidence, partie I, 43.

L'apprentissage précoce tel que le recommande la Commission nécessite, comme elle le reconnaît d'ailleurs, des moyens et des personnels formés de manière appropriée mais aussi l'adhésion des parents à l'orientation qui leur est proposée, à savoir diversification dans les choix.

Le Comité reconnaît également le rôle de la famille comme positif dans le processus de facilitation de l'apprentissage précoce, et souligne l'apport culturel des familles de cultures «mixtes», comme par exemple lorsque les parents sont originaires de pays différents. Ces familles sont porteuses généralement de culture d'ouverture et de tolérance sur plusieurs générations, ainsi que le confirment plusieurs études européennes ou canadiennes.

- h) Au chapitre des traducteurs et interprètes, le Comité souligne que les besoins ne sont pas seulement institutionnels ou professionnels et économiques et que d'autres interlocuteurs parties prenantes doivent être entendus. Les besoins sociaux et culturels méritent d'être considérés au double titre de droits humains fondamentaux et d'achèvement du marché intérieur.

Par exemple lorsqu'on entend partout que les besoins en traduction et en interprétation ne peuvent être couverts tantôt par pénurie d'interprètes et de traducteurs, tantôt pour des raisons financières, le Comité suggère de réfléchir à la responsabilité des États et de l'UE: formation en nombre insuffisant, diversification des langues, coût des formations, salaires et statuts. Le Comité renvoie à tous les aspects qu'il a soulevés plus haut, ajoute que le secteur n'est pas le seul où il manque de professionnels disponibles, que le déficit démographique ne peut être la cause de toutes les pénuries. L'équilibre entre offre et demande de ce segment de marché du travail n'a certainement pas été suffisamment anticipé, alors que la construction européenne et les élargissements successifs, la mondialisation des échanges, auraient donné matière à tirer les enseignements des expériences du passé.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

En résumé, le Comité recommande que les États membres contribuent activement à organiser le futur en la matière et soutient la Commission sur ce point.

4.2 Enfin, le Comité souhaite que la Commission organise les éléments de connaissance dont elle dispose ou pourrait disposer en matière de suivi des politiques linguistiques antérieures des États membres, pour être en capacité d'apprécier les actions auxquelles la Commission engage les États membres.

4.3 Le Comité constate les efforts de la Commission et approuve la démarche d'intention novatrice, soutient la diversité linguistique comme vecteur de diversité et de pluralisme culturel, social et politique, est conscient du risque contre-productif d'institutionnaliser davantage l'usage d'un nombre réduit de langues. Le Comité attend de la prochaine communication annoncée sur le sujet qu'elle fasse état d'une plus large consultation conduite auprès de la société civile.

4.4 Le Comité approuve l'initiative de la Commission d'intensifier le soutien aux travaux de recherches universitaires de l'enseignement supérieur dans le cadre du septième programme-cadre de recherche et recommande de s'appuyer non seulement sur les travaux universitaires mais sur les actions des réseaux des associations actives dans le domaine <sup>(19)</sup>.

Le Comité a cité en annexe au présent avis les travaux des Assises européennes du plurilinguisme organisées en novembre 2005 par des associations de la société civile organisée <sup>(20)</sup> et qui ont aussi associé le Forum des instituts culturels <sup>(21)</sup>. Ces Assises ont abouti à l'élaboration d'une «Charte du plurilinguisme» mise en débat sur le site de l'association ASSEDIFRES, qui se propose de la remettre aux représentants parlementaires européens et institutionnels. Le Comité, en tant que «pont entre la société civile et les institutions» soutient et encourage de telles initiatives, comme bonne pratique identifiée.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(19)</sup> Comme par exemple: Lingua Mon, Casa de les llengües, projet de «Maison des langues en danger», [linguamon@linguamon.cat](mailto:linguamon@linguamon.cat); réseau associatif Babel d'interprètes traducteurs bénévoles opérant auprès des forums sociaux mondiaux et régionaux; ou encore ASSEDIFRES [www.europe-avenir.com](http://www.europe-avenir.com), association coorganisatrice des «Assises européennes du plurilinguisme en novembre 2005».

<sup>(20)</sup> Participants, résultats et comptes rendus intégraux des travaux sur le site précité en note 21.

<sup>(21)</sup> Les membres de ce forum sont les suivants: Alliance française, Centre culturel suédois, Centre de langue et culture italienne, Institut de l'Université de Londres à Paris, Institut Camões, Institut Cervantès, Institut finlandais, Institut Goethe, Institut hongrois, Institut néerlandais  
<http://www.forumdeslangues.net>.

## Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert initiative européenne en matière de transparence*»

COM(2006) 194 *final*

(2006/C 324/25)

La Commission a décidé, le 12 mai 2006, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «*Livre vert Initiative européenne en matière de transparence*»

et, conformément à l'article 19, paragraphe 1 de son règlement intérieur, le Comité a décidé de créer un sous-comité chargé de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M<sup>me</sup> SÁNCHEZ MIGUEL rapporteuse générale, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 430<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 octobre 2006 (séance du 26 octobre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 7 voix contre et 12 abstentions.

### 1. Historique

1.1 La Commission européenne est consciente de la nécessité d'établir un cadre visant à renforcer la transparence entre les institutions de l'UE et les groupes de pression, tout en informant mieux le public sur les bénéficiaires des fonds que l'UE partage entre les différentes politiques communautaires.

1.2 Dans ce contexte, la Commission a lancé l'«initiative européenne en matière de transparence», préoccupation définie au préalable dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne, puis concrétisée dans les instruments suivants:

- Règlement 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.
- Registre spécial destiné aux documents relatifs aux travaux des comités.
- Bases de données fournissant des informations sur les organes consultatifs et les groupes d'experts qui conseillent la Commission.
- Code de bonne conduite administrative de la Commission, qui établit les normes dans ses relations avec le public.

1.3 Le Livre vert épingle trois éléments à prendre en considération pour un débat public sur la transparence de l'action des institutions de l'UE:

- La nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêt.
- La recherche d'un retour d'informations sur les normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission.
- L'obligation de divulgation des informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée.

### 2. Synthèse des objectifs du Livre vert

#### 2.1 *Transparence et représentation des intérêts*

2.1.1 La Commission considère qu'il est nécessaire de définir clairement les concepts de «lobbyiste» et d'«activité de lobbying»

pour mieux évaluer les résultats des normes établies et ce, afin d'accroître la transparence dans ses relations avec les groupes de pression ou avec tout citoyen qui s'adresse aux institutions européennes.

2.1.2 Selon la Commission, le cadre de base des relations entre les institutions et les groupes de pression doit inclure certains éléments essentiels, partant de la légitimité de leur action, pour favoriser la transparence des relations. Aussi, ne devrait-on pas admettre d'influences discutables ni de pressions économiques dans la prise de décisions, ni accorder, en aucun cas, d'aide financière matérielle ou personnelle. Il faut empêcher la diffusion d'informations douteuses, délibérément ambiguës ou fausses. En tout cas, l'intérêt général des Communautés doit prévaloir sur l'intérêt particulier des groupes de pression.

2.1.3 Il faut avant tout considérer comme illégales les pratiques de lobbying susceptibles de générer la fraude ou la corruption, ou pouvant avoir un contenu trompeur, tant au niveau de l'information fournie que de la légitimité des membres des groupes de pression. La représentativité de ces groupes constitue un aspect important.

2.1.4 Les mesures actuelles, en particulier celles qui concernent le contrôle externe, peuvent faciliter la transparence dans les relations entre les institutions et les groupes de pression. Ainsi, des «principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées avec les parties intéressées» ont été établis pour améliorer la communication. À cette fin, la base de données CONECCS sur les organisations de la société civile européenne fournit les informations nécessaires pour établir la représentativité de ces organisations.

2.1.5 Quoi qu'il en soit, il semble nécessaire d'envisager un renforcement du contrôle externe. Cela étant dit, certaines mesures proposées par la Commission à cet égard sont déjà en vigueur dans plusieurs États membres. En premier lieu, l'on propose une action sur les informations fournies par les groupes d'intérêt qui serait renforcée par un questionnaire unique publié sur le site de la Commission.

2.1.6 L'outil le plus important est le système d'enregistrement facultatif sur Internet, qui fournirait les informations requises pour évaluer les objectifs poursuivis et les sources de financement. À cet égard, il y a lieu de constater que plusieurs directions générales de la Commission européenne disposent d'un système de reconnaissance des organisations agréées afin de faciliter les relations avec ces dernières.

2.1.7 Un autre aspect important concerne les codes de conduite qui s'appliqueraient uniformément à tous les groupes de pression, ainsi qu'à leurs représentants, quelle que soit leur catégorie. Ces codes, dont l'adoption serait facultative, seraient assortis d'une série d'exigences minimales communes, même s'ils sont élaborés par les groupes en question.

## 2.2 Retour d'informations sur les normes minimales applicables aux consultations

2.2.1 Il convient de signaler que, dans le cadre de ses programmes annuels de travail, la Commission a établi des normes minimales applicables aux consultations pour améliorer la qualité des propositions législatives; d'où l'intérêt des résultats finaux pour les évaluations d'impact. Toutefois, certaines décisions n'entrent pas dans le cadre de cette consultation; c'est le cas de la procédure dite de comitologie et du dialogue social (articles 137 à 139 du traité CE), auxquelles nous ferons référence plus loin.

2.2.2 Depuis que cette procédure a été mise en place, les résultats ont été satisfaisants pour la Commission, non seulement en raison du nombre mais aussi des résultats des propositions ayant fait l'objet d'une consultation, notamment à travers le portail Internet.

## 2.3 Divulgence de l'identité des bénéficiaires des fonds communautaires

2.3.1 À ce jour, la plupart des États membres disposent de canaux d'informations leur permettant de rendre publiques les listes de bénéficiaires des fonds communautaires qu'ils cofinancent. L'exemple le plus notoire est la publication des bénéficiaires de la PAC. Cependant, les données fournies varient d'un État à l'autre, tout comme les informations sur l'utilisation des fonds dans le cadre de politiques directement financées par l'UE.

2.3.2 Il est donc proposé que la Commission centralise et fournisse ces informations. Néanmoins, la question de la complexité liée au classement par catégories des différents bénéficiaires et du coût administratif d'une telle opération reste posée. Une solution envisageable consisterait à établir des normes minimales d'information dans le respect des normes sur la protection des données.

## 3. Principales questions posées dans le Livre vert

3.1 Les questions posées sur le premier point soulevé, soit la transparence et la représentation des intérêts, sont les suivantes:

3.1.1 Mesures tendant à renforcer la transparence des activités des groupes de pression.

3.1.2 Les groupes de pression doivent-ils être automatiquement consultés s'ils figurent dans un registre?

3.1.3 Le registre doit-il être public sans aucune réserve? Qui doit gérer ce registre?

3.1.4 Faut-il modifier les codes de conduite actuellement en vigueur?

3.1.5 Devrait-on contrôler le respect des codes de conduite, voire même infliger des sanctions pour tout manquement?

3.2 En ce qui concerne le retour d'informations sur les normes minimales applicables aux consultations, une seule question est posée:

3.2.1 La Commission a-t-elle appliqué de façon satisfaisante les principes généraux et les normes minimales en matière de consultations?

3.3 Les questions suivantes sont posées concernant la divulgation de l'identité des bénéficiaires des fonds communautaires:

3.3.1 Faut-il obliger tous les États membres à fournir des informations sur les bénéficiaires des fonds?

3.3.2 Dans l'affirmative, faut-il fournir des informations nationales au contenu déterminé?

## 4. Observations générales

4.1 Le CESE accueille favorablement la présentation, par la Commission européenne, du Livre vert sur la transparence. Face au grand nombre d'intérêts qui tentent d'influencer la politique communautaire, la Commission doit établir des normes réglementant à la fois les conditions dans lesquelles cette influence peut se produire et les conditions que doivent respecter les personnes et institutions qui représentent ces intérêts.

4.2 Cependant, il convient de définir au préalable et sans équivoque, ce que l'on entend par «groupes de pression» et ce que doit être leur relation avec la Commission:

4.2.1 La définition contenue dans le Livre vert <sup>(1)</sup> des «membres des groupes de pression» est pour le moins confuse, car elle englobe les organisations professionnelles, les ONG, les groupements professionnels, etc., se livrant à «des activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes.» Le CESE a défini le concept d'«organisations de la société civile» <sup>(2)</sup> en vue de différencier ces dernières des groupes de pression. Par ailleurs, les articles 137 à 139 du Traité instituant la Communauté européenne établissent les conditions du dialogue social avec les «partenaires sociaux» <sup>(3)</sup>. Les organisations se livrant à des activités de lobbying dans l'UE présentent d'importantes différences

<sup>(1)</sup> Livre vert II. 1. p. 4.

<sup>(2)</sup> Voir, en particulier, les avis du Comité sur «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne», du 23 septembre 1999 (JO C 329 du 17 novembre 1999), La société civile organisée et la gouvernance européenne, du 26 avril 2001 (JO C 193 du 10 juillet 2001), «Gouvernance européenne», du 21 mars 2002 (JO C 125 du 27 mai 2002), «La représentativité des organisations européennes dans la société civile dans le cadre du dialogue civil», du 14 février 2006 (JO C 88 du 11 avril 2006).

<sup>(3)</sup> Il convient de tenir compte de la Constitution européenne, en ce sens que l'article 1-48, établit le rôle des partenaires sociaux et le dialogue social autonome, en le distinguant de la consultation des parties concernées traitée dans le cadre des articles précédents.

quant à leurs objectifs, à leur structure et aux intérêts qu'elles représentent. Les fédérations industrielles, les organisations d'employeurs et les organisations syndicales, qui défendent les intérêts de milliers, voire de millions d'entreprises et de travailleurs européens, ne doivent pas être assimilées aux groupes de pression, qui poursuivent des intérêts purement commerciaux ou d'autres intérêts, car elles représentent des intérêts variés, collectifs et publics de la société, et promeuvent le développement de l'industrie et de l'activité économique, ainsi que le progrès économique et social. Elles n'ont pas de but lucratif. Leur activité, visant l'intérêt général, est perçue favorablement par le grand public, la presse en parle amplement, et elles-mêmes souhaitent la faire connaître le plus largement possible. Ces organisations sont des partenaires sociaux, qui, avec des institutions publiques, participent au dialogue social au niveau européen.

4.2.2 Il conviendrait, par conséquent, de définir précisément qui sont les entités comprises dans le concept de groupes de pression et, surtout, de reconnaître que leur existence fait partie de la démocratie participative de l'UE.

4.2.3 Le projet de traité constitutionnel dispose, à l'article 1-46.3, que pour garantir le principe de démocratie représentative «tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens». L'article 1-47.3 stipule que «en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées».

4.2.4 En ce qui concerne les activités des «groupes de pression», il faudrait établir une distinction entre l'accès à l'information et la consultation. L'information est un droit de tous les citoyens de l'UE et répond à l'obligation de transparence qui s'applique à toutes les institutions communautaires. En revanche, la consultation se limite à ceux qui ont un intérêt légitime dans les politiques communautaires.

4.2.5 La Commission a adopté les «normes minimales applicables aux consultations engagées» (\*) afin de créer un cadre général transparent, cohérent et flexible qui permettrait d'effectuer le travail de consultation des politiques dans des domaines concrets, en particulier ceux qui exigent une évaluation d'impact. Le Livre vert reconsidère et affine certaines conditions à la participation et à la consultation des parties concernées, de telle sorte à renforcer la transparence du processus.

## 5. Observations particulières aux questions du Livre vert

5.1 **Registre.** L'enregistrement des parties concernées doit être considéré comme obligatoire pour qu'elles puissent acquérir le droit à la consultation sur les questions qui les concernent. A

(\*) COM(2002) 704 final — 11 décembre 2002.

cet égard, le CESE considère que l'obligation d'enregistrement est une exigence minimale pour garantir la transparence de la consultation dans le cadre des politiques communautaires et, surtout, de veiller à ce que celle-ci ne se fasse pas dans le but de retirer des avantages qui seraient contraires à l'intérêt général.

5.1.1 Le caractère public de tout registre ne saurait être remis en question. En outre, ce registre devrait être géré par la Commission, son caractère public excluant tout autre moyen de gestion. Enfin et quelque soit le système d'enregistrement obligatoire choisi, l'étendue des informations à fournir par les parties concernées devra être proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir permettre aux citoyens européens d'être informés sur les groupes d'intérêt qui cherchent à influencer sur les politiques et décisions de l'Union.

5.1.2 Dans cette perspective, la contribution des groupes de pression aux organes et institutions de l'UE qu'ils représentent doit être claire, au même titre que leurs objectifs et leur financement. Au minimum, ces informations devraient inclure, outre le nom et le siège de l'organisation, sa raison sociale, dans le sens des objectifs poursuivis par l'organisation en question, le nom des personnes habilitées à la représenter et à s'exprimer en son nom, ainsi que toutes informations pertinentes permettant de prendre connaissance de ses statuts et de ses comptes financiers révisés.

5.2 **Code de conduite.** L'existence d'un code de conduite doit être assorti du respect de conditions minimales pour l'acquisition d'un statut déterminé, qu'il soit professionnel ou politique. Cette condition doit être liée à l'obligation d'enregistrement. Ainsi, le respect de ce code de conduite par les groupes d'intérêt qui demandent à être inscrits dans le registre doit-il garantir la consultation de ces derniers par la Commission et d'autres instances communautaires.

5.2.1 Le CESE considère que la Commission devrait adopter un code de conduite contraignant **assurant ainsi une égalité de traitement, de droit et de fait, entre toutes les parties concernées** doublé d'un système d'enregistrement obligatoire, similaire à celui établi par le Parlement européen (5), en adaptant son contenu à la fonction de consultation poursuivie et, en particulier, en ce qui concerne les conséquences en cas de non-respect.

(5) Règlement intérieur du PE Annexe IX. Article 3: Code de conduite.

1. Dans le cadre de leurs relations avec le Parlement, les personnes figurant au registre prévu à l'article 9, paragraphe 4:
  - a) doivent respecter les dispositions de l'article 9 du règlement et de la présente annexe,
  - b) doivent déclarer aux députés, à leur personnel ou aux fonctionnaires de l'institution l'intérêt ou les intérêts qu'elles représentent,
  - c) doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir malhonnêtement des informations,
  - d) ne peuvent se réclamer d'aucune relation officielle avec le Parlement dans quelque rapport que ce soit avec des tiers,
  - e) ne peuvent distribuer, à des fins lucratives, à des tiers, des copies de documents obtenus auprès du Parlement,
  - f) doivent se conformer strictement aux dispositions de l'annexe I, article 2, deuxième alinéa,
  - g) doivent s'assurer que toute assistance fournie dans le cadre des dispositions de l'annexe I, article 2 est déclarée dans le registre prévu à cet effet,
  - h) doivent se conformer, en cas de recrutement d'anciens fonctionnaires des institutions, aux dispositions du statut des fonctionnaires,
  - i) doivent se conformer à toute règle arrêtée par le Parlement sur les droits et responsabilités des anciens députés,
  - j) doivent, pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts, obtenir l'accord préalable du ou des députés intéressés en ce qui concerne tout lien contractuel avec un assistant ou toute embauche d'un assistant et s'assurer ensuite que cela est déclaré dans le registre visé à l'article 9, paragraphe 4, du règlement.
2. Tout manquement au présent code de conduite pourra entraîner le retrait du laissez-passer délivré aux personnes intéressées et, le cas échéant, à leur entreprise.

**5.3 Retour d'information sur les normes minimales pour la consultation:** chaque DG est tenue de réaliser une évaluation d'impact des consultations et d'y joindre la liste des personnes consultées. Or cette obligation concerne uniquement les propositions stratégiques de la Commission. Le CESE considère que cette évaluation ou ce retour d'information devrait s'étendre à toutes les propositions faisant l'objet d'une consultation publique. Pour permettre un meilleur déroulement des consultations, la Commission considère certains aspects très importants tels que:

- les langues dans lesquelles elles sont menées,
- la neutralité des questions,
- une importance variable des positions et des remarques formulées par les organisations participant aux consultations, en fonction de la représentativité de ces organisations.

5.3.1 Nous estimons qu'il ne suffit pas de fournir des informations générales sur une consultation. Encore faut-il que chaque organisation consultée reçoive des informations spécifiques à cet égard et dispose d'un laps de temps suffisant pour permettre un débat interne. En procédant à des consultations sur Internet de trop grande envergure, on risque d'accorder la même importance aux avis exprimés par des individus ou des structures non représentatives qu'à ceux des organisations dont la position reflète une approche partagée par des organisations membres issues de différents États.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

**5.4 Divulgence de l'identité des bénéficiaires des fonds communautaires.** Le CESE propose que l'obligation de divulgation qui concerne actuellement les fonds gérés par la Commission s'étende à tous les fonds des institutions européennes ainsi qu'à tous les fonds des États membres faisant l'objet d'une gestion partagée. En fin de compte, en tant que pourvoyeurs de ces fonds, les États membres ont compétence en la matière.

5.4.1 Si certains États membres sont exemplaires en ce qui concerne l'obligation de publication des informations sur les bénéficiaires (en vigueur notamment dans le domaine des aides agricoles de l'UE), d'autres le sont moins. Le CESE est favorable à ce que l'on impose à tous les États membres l'obligation de divulguer les informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée avec l'UE et de publier également ces données sur Internet.

5.5 **Le CESE** souhaiterait que la Commission considère l'opportunité d'appliquer les contrôles exercés sur les résultats de la procédure de consultation aux membres de la Commission qui exercent ces fonctions, conformément à l'article 213, paragraphe 2 du TCE, ainsi que la stricte application des articles 11 et 16 du Statut des fonctionnaires. La prise en compte de toutes les parties dans une procédure de consultation et de décision est nécessaire pour garantir la transparence et le bon fonctionnement des institutions.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013)»**

COM(2006) 201 final — 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

Le 22 juin 2006, 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.

Le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 430<sup>e</sup> session plénière du 26 octobre 2006, de nommer M<sup>me</sup> BATUT rapporteur général, et a adopté le présent avis par 108 voix pour et 4 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 La Douane dans tous les pays protège les intérêts économiques nationaux et traditionnellement appréhende sur le champ les marchandises en mouvement, avec des procédures fondées sur l'immédiateté de l'intervention. Après la mise en place du Tarif extérieur commun dans les années 60, la création du marché intérieur en 1993 a aboli les contrôles aux frontières entre les États membres de l'UE, et y a rendu possible la libre circulation des biens et des services. Le commerce intracommunautaire de marchandises, dont le volume a quasiment doublé depuis la suppression des frontières intérieures, représente la part la plus importante du commerce de chacun des États membres.

1.2 Pendant des années dans la Communauté européenne les administrations nationales des douanes sont restées quasiment inchangées. L'organisation des structures et des personnels des douanes était dans chacun des pays membres totalement nationale.

1.3 Cependant, l'Union, la révolution numérique, les réseaux, ont dématérialisé en partie l'action de la douane et ces derniers ne connaissent pas, eux, les frontières. La proposition de la Commission «Douane 2013» pousse à une plus grande intégration des pratiques douanières dans le respect des objectifs de Lisbonne, sans s'orienter vers une intégration des administrations dont le rôle national reste fondamental. Les intérêts à protéger sont pourtant ceux de l'Union et ceux des citoyens et des consommateurs qui y vivent.

## 2. Le contexte de la proposition de décision

### 2.1 Douane 2000

2.1.1 Dès 1995 en effet la Commission européenne proposait déjà un programme quinquennal «**Douane 2000**», suivi de «**Douane 2002**». A terme, les douanes nationales devaient en venir à travailler «comme une administration unique» sur le plan

des procédures: «*La création d'un espace commercial sans frontières douanières intérieures au sein des 15 États membres de l'UE nécessite, en tout point de la zone douanière, une procédure douanière uniforme pour les transactions équivalentes*». Les moyens en sont la coopération, l'application uniforme du droit douanier à l'intérieur et sur le pourtour des frontières de la Communauté, un réseau de communication, accessible aux acteurs économiques, un perfectionnement des administrations et de leurs fonctionnaires, et le développement de l'informatisation et du dédouanement informatisé <sup>(1)</sup>.

### 2.2 Douane 2002

2.2.1 «**Douane 2002**» a instauré un groupe de politique douanière (GPD) et un Comité Douane 2002 qui mettent en commun les approches des représentants de la Commission et des États membres sur les méthodes, les mesures, les évaluations, les investissements, les plateformes informatiques, la modernisation de procédures, les normes de contrôle, la coopération contre les contrefaçons, le soutien aux pays candidats et les échanges de fonctionnaires.

2.2.2 Le CESE a alors approuvé la création d'un système informatisé de communication douanière à l'échelle de l'Union avec «*l'association active des milieux économiques — entreprises concernées, associations, comité consultatif douanier et CES — aux processus décisionnels administratifs*» qui «*encourage la compréhension mutuelle et permet d'éviter d'inutiles difficultés de mise en œuvre*». Il a fait valoir les possibilités de simplification que cela apporterait. Le Comité a estimé à cette époque qu'une centralisation de l'information par la Commission, avec mise en place à moyen terme d'un «*service européen communautaire de répression des fraudes ("EURODOUANE" similaire à EUROPOL)*» serait à étudier, ainsi que «*l'exigence d'une formation uniforme dans le domaine de la législation douanière et des procédures douanières pour les fonctionnaires des douanes des États membres*» en prenant «*en considération, outre le principe de subsidiarité, les carrières des douaniers* <sup>(2)</sup>». Les institutions de la décision n'ont pas suivi le Comité.

<sup>(1)</sup> JO L 33 du 4.2.1997 et JO L 13 du 19.1.2000.

<sup>(2)</sup> JO C 174/14 du 17.6.1996.

### 2.3 Douane 2007

2.3.1 Puis un nouveau programme quinquennal est adopté dit «**Douane 2007** <sup>(3)</sup>» qui proroge et élargit le précédent. Son objectif ne concerne pas seulement le commerce et l'activité douanière mais aussi la protection nécessaire des intérêts financiers de l'Union européenne et la création d'un environnement sûr et sans risque pour ses citoyens. La mondialisation de l'économie mondiale se déploie et avec elle les bouleversements qu'elle suscite. Les douanes y ont un rôle important à jouer pour la régulation de l'environnement commercial. L'accélération numérique exponentielle a rendu possible l'ambition d'une intégration des procédures douanières. L'objectif de Douane 2007 est de faire en sorte que la législation communautaire relative à la politique douanière soit appliquée de façon cohérente et professionnelle par tous les pays de la Communauté. Ainsi les bonnes pratiques, les échanges de fonctionnaires et les séminaires, les actions de suivi y ont-ils une place de choix avec l'intensification de l'informatisation.

2.3.2 Le Comité pour sa part préconise alors que «la Commission joue un rôle plus actif dans la surveillance des normes de contrôle dans les États membres» et que des «inspecteurs des douanes habilités à intervenir sur tout le territoire de la Communauté soient nommés afin de réaliser partiellement cet objectif <sup>(4)</sup>».

2.3.3 Le CESE dans son avis a alors reconnu que l'amélioration des services douaniers peut avoir pour but d'améliorer l'environnement de la concurrence pour les entreprises et stimuler l'emploi, et aider les activités légitimes dans le domaine du commerce et des échanges. Il estime qu'il serait nécessaire de disposer d'un instrument permettant d'évaluer les progrès réalisés lors des phases initiales et pour apporter les corrections qui s'imposent. Il a été entendu <sup>(5)</sup>.

2.3.4 **Le rapport d'étape** a montré que globalement existait une satisfaction générale des opérateurs et des acteurs à propos du programme Douane 2007, mais qu'il serait nécessaire de réconcilier les obligations de sécurité avec l'ambition de la Communauté européenne de faciliter le commerce, et qu'il existait une certaine inquiétude en ce qui concerne le rôle de l'informatisation des douanes. Le programme contribue significativement à l'objectif des organisations douanières nationales de travailler comme une seule administration.

### 2.4 L'année 2006

2.4.1 **En 2006 trois textes européens majeurs** concernent la douane:

- la proposition de règlement «Code des Douanes modernisé»,
- celle relative à une «Douane sans support papier»,
- et celle aujourd'hui à l'examen pour avis du CESE.

2.4.2 **Le Code des Douanes communautaire** qui sera modernisé par un règlement du PE et du Conseil, et sur lequel le CESE s'est prononcé par un avis du 5 juillet 2006, est également un document de contexte fondamental pour appréhender le programme Douane 2013 annoncé pour une mise en confor-

mité des textes à l'évolution des marchés et des technologies, et aux élargissements successifs de l'Union. L'informatisation avance, l'administration *devra* être en ligne; le nouveau code rend *obligatoires* les procédures informatisées jusque là optionnelles, facilitant la tâche des gros opérateurs et pénalisant peut-être les petits. Par ailleurs les mesures non tarifaires, comme en matière de lutte contre la contrefaçon, de sécurité, de contrôle de l'immigration clandestine, de blanchiment de capitaux et de trafic de stupéfiants, d'hygiène, de santé, d'environnement et de protection des consommateurs, ainsi que les mesures ayant trait à la collecte de la TVA et des accises sont devenues très importantes. Les États membres restent les pivots du dispositif, supportent les coûts, notamment de l'interopérabilité informatique, leurs autorités douanières peuvent effectuer tous les types de contrôles, mais la Commission augmente ses propres pouvoirs de réglementation (article 196 de la proposition de règlement) à l'égard des systèmes douaniers, des États membres, des accords internationaux. Le Code modernisé redéfinit les rôles et le statut de tous les acteurs de la procédure douanière.

2.4.3 L'obligation d'être en ligne conduit évidemment à la **suppression du support papier**.

2.4.3.1 La proposition de décision relative aux douanes électroniques prévoit une série de mesures et de délais en vue de rendre les systèmes douaniers électroniques des États membres compatibles entre eux, et de créer ainsi un portail informatique unique et partagé. La communication entre les opérateurs et les autorités douanières en sera plus efficace, et les échanges plus rapides entre ces autorités. Les versions «papier» doivent devenir l'exception. La Commission envisage également la mise en place d'une «*interface unique*» permettant aux opérateurs jugés «*dignes de confiance*» (les intervenants et les «opérateurs agréés» -arts.2, 4, 13 & 16 du projet de règlement sur le Code des Douanes modernisé) de n'avoir à traiter qu'avec un seul organisme, et non plus, comme c'est le cas à l'heure actuelle, avec différentes autorités de contrôle des frontières. Les informations, notamment douanières, ne seraient ainsi transmises qu'une seule fois. Les marchandises seraient alors contrôlées par les autorités douanières et autres (police, garde-frontières, services vétérinaires et environnementaux) au même moment et au même endroit, selon le principe du «guichet unique».

2.4.4 Dans son avis du 13 septembre 2006, le CESE estime que la gestion communautaire des douanes devrait figurer parmi les objectifs à long terme de l'Union: «*une gestion de ce type présenterait des avantages en termes de simplicité, de fiabilité et de coûts, ainsi que du point de vue de l'interopérabilité avec d'autres systèmes de l'UE et des pays tiers*».

## 3. Le programme Douane 2013

3.1 Interopérabilité, réduction des coûts, meilleures pratiques: le programme «Douane 2013» à l'étude est le prolongement des programmes précédents rappelés ci-dessus, et le successeur de Douane 2007. Il a pour objet de contribuer à mettre en œuvre dans ce contexte dont on voit ainsi que les éléments épars présentent une forte cohérence, les modalités de la douane moderne qui visent à augmenter la rapidité de circulation

<sup>(3)</sup> COM(2002) 26 final — 2002/0029 (COD).

<sup>(4)</sup> JO C 241/8 du 7.10.2002.

<sup>(5)</sup> Idem footnote 4.

des marchandises, la facilitation des échanges et la liberté du commerce, tout en maintenant des contrôles. La Commission européenne <sup>(6)</sup> estime que la douane est le seul outil à avoir une vision globale et transversale de l'économie. La situation est beaucoup plus complexe qu'avant, et voit interagir les flux de personnes et de marchandises. Gérer cette complexité exige selon ses représentants, la flexibilité de la réponse, et de l'outil, pour garantir la compétitivité des entreprises de l'UE, à la fois sur le marché intérieur et sur le marché mondial.

3.1.1 La période d'application du nouveau programme va du 1.1.2008 au 31.12.2013, période de six ans afin d'aligner sa durée sur celle du cadre financier pluriannuel.

3.1.2 Les objectifs du programme repris à l'article 4.1 de la proposition, visent, par une aide apportée à ses destinataires, à:

- a) garantir que les activités des douanes correspondent aux besoins du marché intérieur, y compris la sécurité de la chaîne d'approvisionnement;
- b) faire interagir les administrations douanières de sorte qu'elles exécutent leurs tâches aussi efficacement que si elles constituaient une seule administration
- c) assurer la nécessaire protection des intérêts financiers de la Communauté;
- d) renforcer la sécurité et la sûreté des citoyens;
- e) préparer l'élargissement, y compris le partage d'expériences et de connaissances avec les administrations douanières des pays concernés.

3.1.3 Les moyens: des actions communes et l'achèvement de l'informatisation.

Les moyens évoqués au service du programme (art.2) reprennent et approfondissent ceux mis en place par Douane 2007 et mobilisent deux voies, celle des matériels (hard- et soft-ware) et celle des hommes (actions communes et formations):

- a) systèmes de communication et d'échange d'informations;
- b) analyses comparatives;
- c) séminaires et ateliers;
- d) groupes de projet et groupes de pilotage;
- e) visites de travail;
- f) actions de formation;
- g) actions de suivi;
- h) toute autre activité nécessaire pour atteindre les objectifs du programme.

Ils tendent ainsi à la mise en place d'une douane informatisée et paneuropéenne.

3.1.4 **Les destinataires** des actions (art.3) sont en premier lieu les États membres, et au-delà, en raison du rôle de l'action douanière dans l'économie internationale, à des degrés divers,

les États candidats à l'entrée dans l'Union, les candidats potentiels, les pays liés à l'UE par la PEV (Politique européenne de voisinage) et les pays tiers.

3.1.5 **Les acteurs**, divers, sont définis dans plusieurs articles de la proposition.

3.1.5.1 Le considérant 6) <sup>(7)</sup> énonce que doit s'opérer un «renforcement des relations entre les **administrations** douanières de la Communauté et les **entreprises**, les **milieux juridiques** et **scientifiques** ou les **opérateurs** impliqués dans des activités de commerce extérieur». Le programme 2013 devrait permettre à des personnes représentant ces milieux ou ces entités, s'il y a lieu, de participer à des activités couvertes par le programme.

3.1.5.2 En premier lieu seront acteurs les administrations nationales (art.2) que l'alinéa 2 définit en se référant «aux services publics et aux organismes des pays participants chargés de la gestion des douanes et des activités qui leur sont liées», et ensuite au niveau communautaire, **la Commission, assistée du «Comité Douane 2013» (art. 19), et le Groupe de Politique Douanière** composé des responsables nationaux, puis selon l'article 14 des «**représentants d'organisations internationales, d'administrations de pays tiers, des opérateurs économiques et de leurs organisations** peuvent participer à des activités organisées dans le cadre du programme chaque fois que c'est essentiel pour réaliser» les objectifs concrets du programme (articles 4 et 5), enfin «la Commission peut permettre à **d'autres services publics** d'avoir accès à ces systèmes de communication et d'échange d'informations à des fins douanières ou non, dans la mesure où ces services versent une contribution financière au programme» (art.7.6). Au total, en raison même du rôle de régulateur du commerce international qui est celui de la douane, un nombre très importants d'acteurs.

3.1.5.3 Enfin dans l'avenir, la Commission se réserve la possibilité de voir si certaines tâches de mise en œuvre de ce programme communautaire pourraient être «confiées à une agence exécutive ou à des prestataires de services par le biais de contrats d'assistance technique et administrative» <sup>(8)</sup> ce qui ne serait pas sans poser de problème à l'égard de l'organisation administrative dans certains États membres.

### 3.1.6 Le budget

3.1.6.1 L'interopérabilité permettra l'échange d'informations entre les administrations des différents pays; par des interfaces avec les opérateurs commerciaux, Douane 2013 contribue à la mise en œuvre des deux décisions «Code des Douanes Modernisé» et «Douane sans support papier». Lorsqu'il sera pleinement opérationnel, le nouveau système informatisé achèvera le marché intérieur unifié, dont les seules frontières seront externes. Le programme 2013 tient compte de la dimension globale des marchés et de la relation avec les pays tiers qui peuvent être des «pays participants» et être éligibles aux aides.

<sup>(6)</sup> Audition du 18.09.2006 de TAXUD — A/2 — Direction Fiscalité et Douanes de la Commission européenne.

<sup>(7)</sup> COM(2006) 201 final, p. 11.

<sup>(8)</sup> In: Exposé des motifs, 4) Incidence budgétaire.

3.1.6.2 La réalisation du programme incombe justement en premier lieu aux pays participants (considérant 11). Le montant total à la charge du budget communautaire s'élève à 323,8 millions d'euros (exposé des motifs, pt 4. et art.16.1) mais cela ne représentera pas le total du coût qui sera en grande partie supporté par les États membres. L'aide apportée par le programme Douane 2013 représenterait en théorie 2 millions d'euros par État membre de l'Union et par an pendant 6 ans, mais les «pays participants» seront plus nombreux que les 27 États membres.

3.1.6.3 La répartition entre Union et pays participants se fait de la manière suivante: (art. 17):

— «2. La Communauté prend à sa charge:

- a) les frais d'achat, de conception, d'installation, d'entretien et de fonctionnement courant des éléments communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations visés à l'article 7(3);»

ainsi que les frais d'organisation des réunions requises par les actions communes;

— «6. Les pays participants prennent à leur charge:

- a) les frais d'achat, de conception, d'installation, d'entretien et de fonctionnement courant des éléments non communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations visés à l'article 7(4);
- b) les frais liés à la formation initiale, à la formation continue ainsi qu'à la formation linguistique de leurs fonctionnaires.

### 3.1.7 Personnels

3.1.7.1 L'accent est mis par le projet sur le **besoin de formations** solides et de compétences pour faire fonctionner l'ensemble. Les personnels des douanes nationales sont pris en considération dans cette dimension par l'article 12 du projet. C'est par une coopération «structurée» entre les organismes de formation nationaux des douanes que la réaction en chaîne se produira: des programmes et des «normes de formation» seront élaborés au niveau communautaire «de manière à créer un tronc commun de formation pour les fonctionnaires, couvrant l'ensemble des règles et procédures douanières, afin de leur permettre d'acquérir les qualifications et connaissances professionnelles nécessaires» (art.12-a). L'accès des cours diffusés pourra être ouvert aux fonctionnaires d'autres pays (art.12-b), et le cœur du dispositif devra être totalement intégré dans leurs propres programmes de formation par les autorités douanières nationales (art.12 pt 2), qui veillent bien sûr par ailleurs à ce que «leurs fonctionnaires reçoivent la formation initiale et la formation continue nécessaires pour acquérir les qualifications et connaissances professionnelles communes» ainsi que la formation linguistique, le tout à leur charge (art.12 pt 2).

3.1.7.2 Ainsi l'école ne sera pas communautaire mais les contenus le seront. La Commission choisit une forme arbores-

cente sans écarter «s'il y a lieu» «la mise en place de l'infrastructure et des outils nécessaires à une formation douanière commune et à la gestion de la formation douanière» (art 12 .1 (c).

3.1.7.3 Par ailleurs, dans un souci de complémentarité qu'avait déjà manifesté pour sa part le CESE, le projet évoque «l'étude de la possibilité d'élaborer des activités de formation avec d'autres services publics» (Art.12 (d). Dès lors, les frais d'achat, de conception, d'installation et d'entretien des systèmes et des modules de formation dans la mesure où ils sont communs à l'ensemble des pays participants pourront être financés par le programme (Art 17 (d).

### 3.1.8 Le rôle de la Commission

3.1.8.1 Elle est au cœur de l'arborescence. Il n'y a pas de structure communautaire, mais la Commission est au centre des acteurs. Elle définira elle-même qui sont les opérateurs agréés pour lesquels les critères ne sont pas encore précisés (art. 196 Code des Douanes Communautaire modernisé CDCM), quels autres services publics que les Douanes pourront accéder à des fins non douanières (exposé des motifs sous article 7) aux données sécurisées, aux formations, quels nouveaux opérateurs du secteur privé (milieux juridiques et scientifiques) pourraient être associés.

## 4. Observations générales du Comité

4.1 Le Comité déplore que malgré le caractère évidemment lié des dossiers sus-évoqués, et l'importance qu'ils revêtent tant pour les administrations que pour les femmes et hommes qui les servent, ils aient été présentés par la Commission au long de l'année 2006 en ordre dispersé, alors qu'ils traitent de questions qui ne sont ni d'urgence, ni de totale nouveauté, mais toutes imbriquées.

4.2 Il déplore encore plus, dès lors, d'avoir eu, pour préparer le présent avis, à travailler dans l'urgence pour des raisons liées à l'agenda de la préparation budgétaire en cours, alors qu'il s'agit, comme il a été rappelé, d'une proposition constituant un élément d'un vaste contexte dont les conséquences par rapport à cette procédure étaient totalement prévisibles.

4.3 Le CESE est d'avis que l'Union douanière, qui a été le fer de lance de l'intégration économique européenne, ne pourrait sans dommage aujourd'hui prendre du retard sur le monde du commerce international qu'elle est supposée réguler, et qui est en perpétuelle mutation. L'outil informatique fait naturellement partie de sa propre panoplie et les possibilités exponentielles qu'il offre doivent être mises au service des opérateurs comme des autorités de contrôle. En conséquence, le Comité approuve le programme Douane 2013 et l'augmentation budgétaire permettant la poursuite de l'aide aux pays participants, notamment pour moderniser leur outil, responsabiliser les acteurs et former leurs fonctionnaires.

4.4 Partage de connaissances, actions communes, actions de suivi: ce sont de bonnes choses à la fois pour le bon fonctionnement de l'interopérabilité et pour la connaissance mutuelle des acteurs, mais qui seront réservées à petit nombre d'agents des administrations douanières.

4.5 Le CESE note que, comme il l'avait souhaité dans le passé à propos des précédents programmes, un processus d'évaluation est mis en place, ce qu'il approuve, en regrettant toutefois que pour l'instant aucune piste ne soit indiquée sur les indicateurs qui seront retenus.

4.6 Cependant le Comité émet des réserves:

4.6.1 «L'action en matière douanière doit clairement donner la priorité au renforcement des contrôles et des activités anti-fraude», mais en même temps «à la réduction des coûts liés au respect de la législation douanière supportés par les opérateurs économiques», «à la gestion efficace du contrôle des marchandises aux frontières extérieures ainsi qu'à la protection des citoyens européens en matière de sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale» (considérant 3).

4.7 Le CESE estime cependant:

4.7.1 Que proposer l'objectif de «garantir un niveau de protection des citoyens et des opérateurs économiques communautaires équivalent en tout point du territoire de la Communauté» (voir considérant 2) est une intention louable mais insuffisante pour le redevable, l'opérateur et surtout le citoyen, si «l'équivalence» n'est pas synonyme «d'excellence», de plus haut niveau. La sécurité c'est par exemple l'ours en peluche qui a pu être contrôlé conforme aux normes communautaires et a en conséquence été autorisé à entrer dans la Communauté, parce que les douaniers ont constaté que ses yeux sont impossibles à arracher, et n'étoufferont pas l'enfant. Le texte de la proposition pose en principe l'objectif du contrôle et de la sécurité sans le circonstancier plus avant l'objectif du contrôle et de la sécurité; il devrait être équivalent en tout point du territoire, et de plus, être le meilleur possible;

4.7.2 L'objectif de réduction des charges administratives par l'automatisation des tâches grâce à des systèmes informatiques à coût élevé, quand il est couplé à l'obligation au respect par les autorités budgétaires des États membres des taux de déficit et d'endettement publics autorisés par les traités, peut conduire les gestionnaires des administrations nationales à réduire leurs effectifs, et ceci de manière indépendante les unes par rapport aux autres, rendant la coopération difficile, et/ou à externaliser leurs coûts par un certain degré de privatisation, ce qui peut conduire opérateurs et citoyens à une incertitude juridique face à l'action de services dotés de pouvoirs forts;

4.7.3 Que la facilitation des échanges recherchée pourrait induire une augmentation du taux de fraude (marchandises commerciales licites) et de trafics (marchandises illicites) en face

desquels les contrôles physiques se raréfieraient; il aurait été utile de démontrer si la lutte contre la fraude par critères électroniques de contrôle peut fonctionner efficacement et à traitement équivalent dans tous les pays participants avec peu d'agents. Le Comité estime que le taux de contrôle dépend toujours de décisions d'ordre politique et du rapport souhaité entre liberté de commercer et sécurité des citoyens, mais est conscient que leur exécution dépend des fonctionnaires et de leurs moyens d'action. Par ailleurs, il n'y a pas d'équilibre entre liberté et sécurité si la volonté de faciliter les échanges en réduisant dans les faits les taux de contrôle et les personnels qui les exercent, l'emporte sur l'exigence de sécurité dont le CESE constate qu'elle est peu développée dans le projet. L'Union définit la politique douanière mais les administrations nationales sont maîtres de l'implantation de leurs structures qu'elles pourraient avantageusement réorienter sans les détruire.

4.7.3.1 Le Comité souligne que par deux fois le CESE à l'occasion des textes précédents relatifs à la douane cités ci-dessus a préconisé un certain degré de centralisation des actions et des structures; mais la Commission européenne s'est engagée dès 2005<sup>(9)</sup> sur une conception en réseau axée sur la coopération renforcée entre les systèmes informatiques douaniers nationaux, estimant que devrait s'ensuivre le renforcement des contrôles en même temps que la facilitation des procédures. Les procédures interopérables et sans support papier induisent en fait des restructurations importantes des services douaniers au plan national avec des suppressions de bureaux ouverts aux déclarants qui sont autant de réduction de la force d'intervention de la douane en cas d'urgence sanitaire (vache folle) ou sécuritaire (terrorisme), et de bouleversements pour les personnels.

4.7.3.2 Le Comité réitère également une critique formulée à l'occasion des textes précédents<sup>(10)</sup> quant à «l'absence d'une véritable prise de conscience de l'interdépendance des différentes administrations publiques dans la lutte contre les phénomènes criminels» bien qu'elle puisse être atténuée ici par le fait qu'est prévue une ouverture possible à d'autres services publics (art.7 pt.6).

4.7.3.3 D'une façon générale, la reconnaissance du rôle central de l'Union douanière et des administrations nationales qui en sont le bras armé, dans la régulation du commerce mondial aurait pu conduire la Commission à préciser que ce rôle ne peut être dévolu qu'à la puissance publique.

4.7.3.4 Le rapport intermédiaire d'évaluation de Douane 2007 a mis en exergue l'acuité du problème linguistique qui freine les agents des douanes dans leur action transnationale; le CESE estime qu'il n'est pas assez pris en considération dans le programme 2013 qui le laisse à la charge des pays participants alors que cette question devrait être une cause européenne.

<sup>(9)</sup> Communication de la Commission sur Fiscalis 2013 et Douane 2013. COM(2005) 111 final du 6.4.2005.

<sup>(10)</sup> COM(2005) 608 final.

4.7.3.5 Dans le contexte d'économie mondialisée la Commission aurait pu inclure une référence à une action à l'égard de l'éducation des pays tiers et mettre l'accent sur la prévention et la formation des autorités de certains pays qui sont connus pour alimenter les courants frauduleux (notamment les contrefaçons) afin qu'ils soient en capacité de voir à quel point cela dessert leur propre économie et pour leur enseigner les techniques de contrôle internes de ce phénomène.

## 5. Observations spécifiques

### 5.1 *Art.3 de la proposition: Les participants au programme (destinataires)*

5.1.1 La proposition de la Commission envisage les actions à mener tant sur les frontières anciennes que nouvelles de l'Union, et qu'avec les pays de la PEV et d'augmenter la coopération avec les pays tiers à la Communauté. Ils pourront être associés à certaines activités, sous certaines conditions. Ceci paraît très important au Comité pour le respect le plus rapide possible du principe du traitement équivalent dès l'éventuelle entrée de ces pays dans l'Union. Mais les conditions pour qu'ils bénéficient de l'aide de Douane 2013 ne sont pas précisées dans le texte.

### 5.2 *Article 5.1.i: Le développement de la coopération*

5.2.1 La Commission préconise à juste titre de «renforcer davantage la coopération douanière internationale entre les administrations des douanes de l'Union et les autorités douanières des pays tiers». Peut-être aurait-elle pu citer dans les organisations internationales qui pourraient être parties au programme (at.14) l'Organisation Mondiale des Douanes.

### 5.3 *Articles 3, 10, 14, 19, considérant 6*

5.3.1 Ils définissent les acteurs qui vont faire fonctionner le programme dans le prolongement des actions déjà entreprises et autour de la Commission, du Comité Douane 2013 (art 19) et des administrations nationales. Le type de contribution et de relation qu'ils entretiendront entre eux n'est pas précisément défini par le texte. Tout en fournissant une expertise, certains d'entre eux restent des utilisateurs «redevables»; les pays participants ne sont pas tous sur le même plan. Les représentants d'organisations internationales, d'administrations de pays tiers, des opérateurs économiques et de leurs organisations (art 14) peuvent participer au programme, mais seuls les «États membres» feront partie des «groupes de projet et groupes de pilotage [chargés] des activités de coordination» (art.10).

5.3.2 En l'absence de précision des textes, la Commission décide. En application du Code des Douanes modernisé, elle décidera des conditions pour être un opérateur agréé, en application de son article 194 elle pourra décider seule de changer les normes d'interopérabilité des systèmes douaniers, et définir

elle-même les cas dans lesquels elle veut demander aux Etats membres de modifier leurs décisions. Elle décidera des services publics et privés qui participent à Douane 2013 et bénéficient à titre onéreux ou gratuit, de ses banques de données, des conditions utiles pour être éligibles aux aides du programme (pays participants),

5.3.3 Tout en ayant conscience qu'une telle entreprise doit avoir un pilote efficace, le Comité s'interroge sur les possibilités de contrôle citoyen sur le système intégré et souhaite que tout soit mis en œuvre pour éviter d'aboutir à un réseau dans les mains d'hyper-techniciens qui ferait de l'arborescence une nébuleuse sur laquelle le citoyen et ses représentants n'aurait plus aucun «contrôle». Il estime que le démembrement de missions douanières au profit d'organismes indépendants ou privés tels des agences, ou des sous-traitants serait un risque de plus.

### 5.4 *Article 17 Le budget*

5.4.1 La réalisation du programme incombe en premier lieu aux pays participants (considérant 11). Le montant total à la charge du budget communautaire s'élève à 323,8 millions d'euros (exposé des motifs, pt 4. et art.16.1) et comme cela a été dit plus haut, cela ne représentera en théorie que 2 millions d'euros par Etat membre de l'Union et par an pendant 6 ans. La part des États membres qui gèrent les personnels et les infrastructures sera la plus importante dans la réalisation finale d'une douane européenne intégrée, secteur public et privé confondus.

5.4.2 Le Comité note que le projet de texte ne précise pas la répartition technique des sommes allouées que l'étude *Impact Assessment* <sup>(1)</sup> indiquait à hauteur de 259,6 millions d'euros pour l'informatique et de seulement 57,4 millions d'euros pour les actions destinées aux hommes.

### 5.5 *Art. 8, art.12.d) Formation des personnels*

5.5.1 Le CESE estime que, dans les Etats membres, les personnels des entreprises, chez les opérateurs, comme dans les administrations douanières vont subir une accélération des réformes déjà entamées et que malgré les formations auxquelles ils seront appelés à participer, certains, y compris parmi les fonctionnaires, devraient pouvoir bénéficier de quasi plans sociaux en cas d'inadaptation à la restructuration, et ce durant une période transitoire qui tienne compte de la période historique dans laquelle se place ce programme (départ du marché du travail des «baby-boomers»).

5.5.2 D'autre part, dans un souci de complémentarité qu'avait déjà manifesté le CESE, le projet évoque «l'étude de la possibilité d'élaborer des activités de formation avec d'autres services publics» (Art.12 (d)). Il aurait été utile que la Commission précise quels services et venant de quels destinataires du programme.

<sup>(1)</sup> Commission staff working document *Customs 2013 — Impact Assessment*, p.30 — document Commission SEC(2006) 570.

## 5.6 Article 13: Actions de suivi

5.6.1 Dans la mesure où la connaissance de son interlocuteur en matière de relations transfrontalières permet une plus grande confiance et une plus grande efficacité, le Comité estime que ces visites communes devraient être largement pratiquées par les agents, et pas seulement par les autorités douanières, tel que cela était l'objet dans l'ancien programme Mattheus.

## 6. Recommandations du Comité

6.1 En 2005 la Communication de la Commission européenne annonçant le programme Douane 2013 estimait que le futur programme devrait «prévoir un cofinancement à partir des programmes des premier et troisième piliers» en raison de l'impossibilité de limiter les actions en la matière à un pilier spécifique. Or ce n'est le cas dans Douane 2013. Cela semble toutefois en contradiction avec d'une part la mission incombant en partie à la douane de lutter contre les grands trafics et pour la sécurité des hommes et des territoires, mission qui relève du volet JAI. Le Comité souhaite que cette possibilité de financements fondés aussi sur le troisième pilier soit examinée pour faciliter la complémentarité entre services de lutte contre la fraude et éviter les doubles coûts.

6.2 Le CESE estime nécessaire d'examiner comment faire évoluer les concepts juridiques douaniers -si ceux de droit commun n'étaient pas suffisants- avec les nouvelles configurations douanières, particulièrement sur les notions de fraude informatique, de piratage, et sur celle de la sanction: l'Union aura un marché, un réseau douanier interopérable, des administrations fonctionnant à l'unisson, des qualifications communes pour les infractions, mais des sanctions douanières qui restent différentes, ce qui ne peut qu'induire des détournements de trafic et donc un traitement différent selon le point d'entrée sur le

territoire douanier, ce qui irait à l'encontre du but poursuivi par tout le dispositif.

6.3 Le remplacement du programme Mattheus par les visites de travail montre l'abandon de la notion d'«interchangeabilité» des fonctionnaires sur le territoire européen qui motivait cet ancien programme. Désormais la mobilité est sur le réseau, mais les visites de travail ne devraient pas selon le Comité être plus courtes que les échanges du passé et devraient de plus être largement pratiquées par tous les agents pour une meilleure connaissance des hommes comme des méthodes.

6.4 Le CESE estime que devrait être étudié comment le programme pourrait contribuer à mettre en place durant la période de transition que constitue 2008-2013 des aides aux personnels concernés par la «restructuration» induite par la mise en place de la douane définitivement informatisée dans les États membres, et ceci si nécessaire sous forme de quasi plans sociaux.

6.5 Le Comité voudrait voir clarifiés pour les citoyens dans le programme Douane 2013:

- a) le positionnement de l'action de la douane, avec la précision sur les services publics qui peuvent avoir accès à ses données commerciales et aux autres données, à titre gratuit et à titre onéreux,
- b) ainsi que sa place par rapport aux autres systèmes douaniers dans le monde (en relation avec les questions de sécurité);
- c) le degré de coopération (qualitatif et quantitatif) attendue des pays potentiellement candidats, des pays voisins et des pays tiers, et la part budgétaire qui y sera consacrée;
- d) la nature et le rôle attendu des organisations internationales pouvant participer à des activités organisées dans le cadre du programme.

Bruxelles, le 26 octobre 2006.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS