

Journal officiel

de l'Union européenne

C 286

Édition
de langue française

Communications et informations

48^e année

17 novembre 2005

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires***Comité économique et social européen****418^{ème} session plénière des 8 et 9 juin 2005 (séance du 9 juin 2005)**

2005/C 286/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale» [COM(2004) 718 final — 2004/0251 COD]	1
2005/C 286/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'octroi de licences obligatoires pour des brevets visant la fabrication de produits pharmaceutiques destinés à l'exportation vers des pays connaissant des problèmes de santé publique» [COM(2004) 737 final — 2004/0258 (COD)]	4
2005/C 286/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/71/CE sur la protection juridique des dessins ou modèles» [COM(2004) 582 final — 2004/0203 (COD)]	8
2005/C 286/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Instruments de mesure et d'information sur la Responsabilité sociale des Entreprises dans une économie globalisée»	12
2005/C 286/05	Avis du Comité économique et social européen sur le Livre vert «Sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques» [COM(2004) 811 final]	20
2005/C 286/06	Avis du Comité économique et social européen sur l'«Accord général sur le commerce des services (AGCS) — négociations Mode 4 (mouvement des personnes physiques)»	28

FR

2005/C 286/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible usé» [COM(2004) 716 final — 2004/0249 (CNS)]	34
2005/C 286/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en application de l'article 128 du Traité CE)» [COM(2005) 141 final — 2005/0057 (CNS)]	38



II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

418^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE DES 8 ET 9 JUIN 2005 (SÉANCE DU 9 JUIN 2005)

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale»

[COM(2004) 718 final — 2004/0251 COD]

(2005/C 286/01)

Le 16 novembre 2004, 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

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mai 2005 (rapporteuse: M^{me} SANCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 418^{ème} session plénière des 8 et 9 juin 2005 (séance du 9 juin 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

cela les nouvelles technologies mises à la disposition des citoyens européens.

1.1 La Commission européenne a entamé à partir du Conseil de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 un processus d'harmonisation et de création d'instruments juridiques de nature à permettre la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, qui garantisse la libre circulation des personnes à l'intérieur des frontières de l'Union européenne. Auparavant ⁽¹⁾, le Conseil avait présenté des dispositions pertinentes pour faciliter la notification de transfert de documents judiciaires et extrajudiciaires entre les pays membres, mesure saluée comme positive dès lors qu'elle permet une meilleure information des citoyens.

1.3 Concernant la première question, un règlement du Conseil relatif à la compétence judiciaire, à la reconnaissance et à l'exécution des décisions en matière civile et commerciale a été présenté ⁽²⁾. Ce règlement prévoit, entre autres mesures, une simplification de la procédure d'exequatur, des adaptations des mesures conservatoires présentant un grand intérêt pour l'exécution des décisions ainsi qu'un titre conservatoire produisant des effets au niveau européen.

1.2 À l'issue du conseil de Tampere, la Commission a demandé aux États membres la mise en oeuvre de procédures de reconnaissance et d'exécution des décisions, ainsi que de procédures alternatives et extrajudiciaires de résolution des conflits en matière civile et commerciale à même d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire dans chacun des espaces nationaux et de renforcer les systèmes européens de regroupement des données et de réseaux d'information, en utilisant pour

1.4 Dans la même ligne, la Commission a présenté une proposition de décision relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale ⁽³⁾, qui a pour objectif de créer un instrument européen de coopération judiciaire, pour l'information des particuliers, des professionnels, des institutions et des administrations sur le droit et les procédures applicables dans chaque État, en matière civile et commerciale. Cet instrument serait d'une grande aide dans le règlement de litiges, surtout transfrontaliers.

⁽¹⁾ Voir directive du Conseil relative à la notification et au transfert dans les États membres de documents judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale [COM(1999) 219 final]. Avis du CESE, rapporteur M. B. Hernández Bataller, JO C 368 du 20.12.1999.

⁽²⁾ Avis du CESE, rapporteur M. H. Malosse. JO C 117 du 26.4.2000.

⁽³⁾ COM(2000) 592 final, avis du CESE, rapporteur M. Retureau, JO C 139 du 11.5.2001.

1.5 Parallèlement à la présentation d'un livre vert en 2002, dans lequel était étudiée une solution alternative de règlement des conflits dans l'Union, sur la base d'une large consultation tant des États membres que des parties intéressées, l'on a préparé la proposition de directive à l'examen, comme étant un instrument idoine pour parvenir à des résultats efficaces, en sauvegardant les caractéristiques propres aux droits nationaux, dans le règlement des conflits en matière civile et commerciale.

1.6 Concernant ce dernier aspect, il faut prendre en considération, en tant qu'antécédent précieux, la pratique de la médiation en matière de consommation⁽⁴⁾, héritée d'une longue tradition et qui s'est avérée très pratique compte-tenu en partie de son inclusion dans les normes juridiques de protection des consommateurs. Ce système a su s'adapter aux nouvelles habitudes de consommation, de sorte qu'il fonctionne de manière ciblée pour différents secteurs non seulement de la consommation de biens mais également des services.

1.7 La médiation en matière civile et commerciale dans le domaine de la procédure judiciaire présente des caractéristiques d'une grande importance par rapport aux autres formes de médiation. En premier lieu, il faut rappeler que l'organisation du système judiciaire est de la compétence exclusive de chaque État membre et, en deuxième lieu, que la médiation est valable en tant que méthode de règlement des litiges à condition que les parties au litige l'acceptent. Ces deux conditions limitent la compétence de la Commission lorsqu'il s'agit de donner un contenu à une proposition de directive dans ce domaine. Toutefois, l'objectif est de disposer de méthodes alternatives de règlement des conflits («alternative dispute resolution») mais, comme le fait valoir la Commission, les États doivent garantir et maintenir «un ordre juridique équitable et efficace» qui satisfasse aux exigences en matière de protection des droits de l'homme.

2. Contenu de la proposition

2.1 La proposition de directive à l'examen a pour objectif de faciliter, à travers la médiation, la résolution des conflits qui se présenteraient sur le marché intérieur dans le domaine des droits civil et commercial. À cette fin, l'on y définit le concept de médiation et celui de médiateur, les modalités judiciaires de cette procédure, en particulier les conditions que doivent remplir les médiateurs, étant laissées à la discrétion des États membres.

2.2 La médiation peut intervenir sur une base volontaire, à la demande des parties au litige ou une fois la procédure judiciaire engagée. Ainsi la proposition d'y recourir peut émaner des parties ou de l'organe judiciaire. Dans les deux cas, les parties se soumettent à la médiation en tant que moyen d'éviter la procédure judiciaire ou, une fois celle-ci engagée, de l'alléger grâce à la prise en considération des résultats de la médiation. Dans un cas comme dans l'autre, les parties peuvent demander l'exécution de l'accord auxquelles elles sont parvenus via une décision, un jugement ou un acte authentique.

2.3 Le contenu des actions de médiation ne pourra être considéré comme preuve dans les procédures judiciaires dans

les cas prévus à l'art. 6.1, ce qui protégera leur confidentialité entre les parties et les intervenants dans la médiation. Cependant, on pourra l'utiliser si les parties et le médiateur en conviennent et, en particulier, s'il peut servir à assurer la protection des mineurs ou à prévenir des atteintes à l'intégrité physique ou psychologique des personnes.

2.4 Le recours à la médiation a un effet suspensif sur les délais de caducité et de prescription des actions découlant des affaires introduites, à compter de l'accord entre les parties de recourir à la médiation ou de la décision des tribunaux de l'engager.

3. Observations sur la proposition de directive

3.1 Le CESE estime que cette initiative de la Commission est un instrument positif, qui s'inscrit dans la continuité des actions engagées à partir du Conseil de Tampere pour parvenir à une sécurité juridique accrue à l'intérieur de l'UE. En effet, un cadre juridique européen pour la médiation en matière civile et commerciale suppose d'intégrer un instrument déjà utilisé dans les procédures judiciaires dans certains États membres, même si c'est majoritairement dans la sphère privée de la résolution des conflits, en tant que système permettant aux organes judiciaires de proposer un médiateur, extérieur à la procédure, à même de faciliter l'obtention d'un accord entre les parties en cas de litige.

3.2 La proposition de directive est destinée à développer le recours à la médiation en matière juridictionnelle dans l'UE. Cela présenterait des avantages non seulement en termes financiers grâce à une réduction des frais de procédure, mais également au plan social, grâce au raccourcissement des délais dans les procédures civiles, délais qui peuvent avoir des conséquences préjudiciables pour les parties au litige, en particulier en droit de la famille. En tout état de cause, la médiation ne saurait être confondue avec les procédures de conciliation auxquelles il est recouru dans la majorité des procédures judiciaires nationales avant que celles-ci soient lancées, dès lors que ce sont les parties et leurs avocats, sous la tutelle du juge, qui vont tenter de parvenir à un accord pour éviter la procédure.

3.3 Il faut souligner l'importance du médiateur pour obtenir un résultat satisfaisant. La fiabilité et l'équité dont il fait preuve dans l'intervention et, plus particulièrement, son indépendance vis-à-vis des parties au litige et son respect de la confidentialité durant la procédure, contribuent à l'efficacité du travail de la médiation et à la réussite de celle-ci. Toutefois, dans la proposition à l'examen (Art. 4), les conditions et autres exigences en la matière sont laissées à la discrétion des États membres, celle-ci étant orientée vers la création de mesures d'autorégulation au niveau communautaire et les codes de conduites en particulier. Il est à noter que bien que la proposition de directive ne porte pas exclusivement sur la médiation dans le cadre de litiges transfrontaliers, il faut penser à la formation nécessaire en droit communautaire des personnes nommées comme médiateurs et surtout, à la création d'un cadre juridique qui permette le libre accès à ce service dans tous les pays de la Communauté.

⁽⁴⁾ Recommandation de la Commission du 4 avril 2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle de litige en matière de consommation JO L 109 du 19.4.2001.

3.4 Il est primordial de garantir dans la médiation la qualité du service fourni. Aussi conviendrait-il d'indiquer dans la proposition à l'examen des lignes directrices qui serviraient à harmoniser, un minimum, les conditions requises pour exercer la fonction de médiateur. La compétence et l'indépendance des médiateurs, dans la droite ligne de ce qui est recommandé pour la médiation en matière de consommation, compteraient parmi ces conditions. Il faudrait également renforcer la coopération européenne pour obtenir une homogénéité accrue des systèmes de formation et de nomination des médiateurs.

3.5 Les matières couvertes par la médiation en matière civile et commerciale sont définies en des termes négatifs puisqu'il est établi au 8^{ème} considérant de la proposition de directive que celle-ci doit «(...) exclure les procédures quasi-judiciaires telles que l'arbitrage, l'intervention d'un médiateur, les plaintes de consommateurs, les décisions d'expert ou les procédures dans lesquelles des instances émettent une recommandation formelle, contraignante ou non, quant à la solution du litige». L'on peut penser que cette exclusion résulte de l'existence d'une procédure de médiation propre à chacun de ces cas. Toutefois, il faudrait envisager la possibilité d'une médiation dans les actions civiles découlant des affaires pénales ou fiscales⁽⁷⁾, lesquelles bien qu'exclues à l'origine pourraient favoriser la résolution de telles affaires civiles.

3.6 Le CESE souscrit à la disposition relative à la préservation de la confidentialité des données, à caractère tant civil que commercial, qui sont traitées dans le cadre des actions menées à bien dans le cadre de la médiation civile (Art. 6.1) au plus haut niveau, non seulement en ce qui concerne les données à caractère personnel mais également pour ce qui touche au caractère privé des relations. En aucun cas néanmoins, l'exclusion de ces données en tant que preuve ne doit pouvoir être invoquée lorsque cela peut porter atteinte au droit des mineurs et à l'intégrité physique ou psychologique des personnes au litige.

4. Observations particulières

Compte tenu du fait que la médiation est une procédure de règlement des litiges sur une base volontaire, qui n'est effective que si les parties sont d'accord pour y recourir et que si elles en acceptent le résultat, il conviendrait de clarifier dans la future directive certains aspects qui revêtent une grande importance si l'on veut que cette procédure soit un instrument utilisable et de

nature à gagner la confiance des citoyens européens. En ce sens, le CESE considère qu'il faudrait prendre en considération les observations suivantes.

4.1 Le cadre juridique de la médiation proposé produit des effets qui sont limités aux affaires civiles et commerciales⁽⁶⁾ mais malgré la jurisprudence abondante dans le domaine de la définition des matières relevant du civil et du commercial, il faudrait définir à l'article 1.2 son champ d'application et ne pas utiliser la formule négative du 8^{ème} «considérant». En outre, il y aurait lieu de tenir compte des matières civiles et commerciales qui découlent d'autres domaines, telles que celles qui sont liées à des actions fiscales, administratives, voire aux actions civiles découlant d'actions pénales⁽⁷⁾.

4.1.1 À l'avenir et à la lumière des résultats de la mise en oeuvre de la médiation telle que prévue dans cette proposition à l'examen, l'on pourrait étudier la possibilité d'élargir le champ d'application à des compétences procédurales d'ordre administratif et fiscal.

4.2 Autre aspect qui peut soulever des problèmes et compliquer la transposition⁽⁸⁾ de ce cadre: les divergences entre les différentes versions linguistiques de la proposition. Il faut savoir que l'organisation du système judiciaire relève de la compétence exclusive de chaque État membre et que par conséquent les pratiques en matière de jurisprudence peuvent varier d'un État membre à l'autre. Il faudrait préciser que ce sont les organes juridictionnels, et pas seulement les tribunaux, qui peuvent proposer la médiation et également que ces derniers ne sont pas les seuls à pouvoir garantir la mise en oeuvre de l'accord obtenu via la médiation mais que toute entité publique peut être, conformément à la législation nationale, habilitée à le faire.

4.3 Le CESE souhaite insister sur l'importance du médiateur tout au long de la procédure, afin d'en garantir l'application et le caractère effectif. Pour cette raison, il considère que la Commission devrait proposer des lignes directrices permettant de garantir, d'une part, une certaine harmonisation entre tous les États membres, et d'autre part, l'autorité et la compétence des médiateurs. Parmi les conditions minimales requises pour être médiateur et qui devraient être consignées à l'article 4, l'on peut citer les suivantes:

— titres appropriés et formation dans les matières qui font l'objet de la médiation;

⁽⁶⁾ La Convention de Bruxelles du 27 septembre a délimité la compétence judiciaire en matière civile et commerciale.

⁽⁷⁾ L'avis du CESE, rapporteur: M. Retureau, JO CE 139 du 11.5.2001 abordait au paragraphe 3.7 le problème de la définition matérielle des champs civil et commercial et recommandait en la matière: qu'il soit fait référence aux définitions de la Cour de justice, de manière expresse, dans la décision. Étant donné que les actions civiles décidées dans les affaires pénales ou fiscales ne sont pas exclues du champ d'application de la proposition législative, et compte tenu également de la possibilité que soient demandés des actes dont l'entité judiciaire compétente ne peut établir aisément la qualification juridique, il conviendrait d'ajouter, afin de préserver les droits des parties, une incise formulée littéralement comme suit: «entité requise qualifiera avec le plus de souplesse possible les actes dont la nature juridique ne peut être clairement rattachée au domaine civil ou au domaine commercial, mais qui présentent néanmoins des liens avec ceux-ci».

⁽⁸⁾ La version allemande du projet de directive fait fréquemment référence à la notion de «conciliation». Ce concept ne saurait être assimilé à la médiation car l'arrêt de conciliation constitue au moins une proposition motivée du conciliateur destinée à régler le différend alors qu'en théorie le médiateur ne prend pas position quant au fond du litige. Il conviendrait par conséquent d'utiliser dans la version allemande du projet de directive la notion de «règlement négocié des litiges» plutôt que celle de «conciliation».

⁽⁹⁾ JO C 139 du 11.5.2001.

- indépendance et impartialité vis-à-vis des parties au litige; et
- transparence et responsabilité dans leurs actions.

Il faut plus particulièrement garantir la libre prestation de services entre tous les États membres, ce qui favoriserait, dans les petits pays, l'indépendance du médiateur vis-à-vis des parties.

4.3.1 L'option d'un code de conduite au niveau européen, comme moyen de fixer les règles pour les médiateurs, nous semble a priori valable. Toutefois, pour la valider, la Commission devrait établir la nécessité de garantir en permanence le professionnalisme, l'indépendance et la responsabilité des

personnes, tant physiques que juridiques, qui exercent une fonction de médiateur, comme proposé pour l'article 4.

4.4 Le règlement du problème posé par le coût de la médiation ne peut se limiter à son inclusion dans les frais de procédure, compte tenu des caractéristiques du système judiciaire propre à chaque État. Il faudrait soit demander des tarifs fixés en fonction de chaque affaire et de son importance, soit une somme préalable obligatoire qui permettrait aux parties d'apprécier si elles ont intérêt ou pas à recourir à cette procédure. En tout état de cause, elle ne devrait jamais être plus coûteuse pour les parties qu'une procédure judiciaire.

Bruxelles, le 9 juin 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'octroi de licences obligatoires pour des brevets visant la fabrication de produits pharmaceutiques destinés à l'exportation vers des pays connaissant des problèmes de santé publique»

[COM(2004) 737 final — 2004/0258 (COD)]

(2005/C 286/02)

Le 15 décembre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mai 2005 (rapporteur: M. BRAGHIN).

Lors de sa 418^{ème} session plénière des 8 et 9 juin 2005 (séance du 8 juin 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 64 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Synthèse de l'avis

1.1 Le CESE approuve la proposition de règlement de la Commission visant à mettre en œuvre la décision du Conseil général de l'OMC du 30 août 2003. Il se félicite également du rôle actif joué par la Commission aussi bien auprès des organismes internationaux qu'auprès des parties intéressées afin de trouver des solutions appropriées aux graves problèmes sanitaires que connaissent les pays en développement dont les capacités de production dans le secteur pharmaceutique sont inexistantes et dont les structures sanitaires sont inadéquates.

1.2 Le CESE approuve la procédure prévue pour l'octroi de licences obligatoires pour les produits pharmaceutiques couverts par des brevets ou des certificats complémentaires de protection, ainsi que les mécanismes de contrôle individuels.

1.3 Le CESE recommande toutefois de revoir la formulation du texte afin de garantir:

- le plein respect de la législation en vigueur, en particulier en ce qui concerne les contrôles de qualité au niveau de la production;
- le renforcement des conditions d'octroi de la licence obligatoire (art. 8), en particulier en ce qui concerne les mécanismes qui permettent de différencier l'original des médicaments fabriqués en vertu de la licence obligatoire, afin d'éviter toute réexportation illégale vers la Communauté ou vers des pays tiers;
- un effort coordonné avec les autorités des pays importateurs afin d'éviter fraudes, contrefaçons et utilisations contraires à celles prévues au départ;

- un contrôle rigoureux de l'application du règlement douanier et des mécanismes de sanction des États membres de façon à dissuader toute opération illégale;
- une publicité accrue de l'octroi des licences obligatoires afin de contribuer avec efficacité à la protection des droits de propriété intellectuelle.

1.4 Le CESE souhaite que le champ d'application soit élargi aux médicaments à usage vétérinaire en prévision des situations d'urgence sanitaire qui pourraient surgir du fait de maladies transmises par voie anormale ou de contamination d'aliments d'origine animale.

1.5 Enfin, le CESE invite la Commission à poursuivre ses efforts au niveau international afin de permettre aux pays en développement non membres de l'OMC d'avoir accès aux médicaments de première nécessité et à des structures sanitaires appropriées.

2. Introduction

2.1 Dans de nombreuses parties du monde, la situation sanitaire est particulièrement critique: risque constant d'épidémies, structures et modalités insuffisantes en matière de traitement et de soins, taux de morbidité et de mortalité très élevés. Le défi est planétaire et consiste à améliorer les services médicaux et sociaux non seulement dans les pays moins développés, mais aussi dans ceux qui sont relativement développés mais qui ne consacrent pas les ressources adéquates à la résolution de leurs problèmes sanitaires et sociaux.

2.2 L'aide médicale fournie par les pays plus développés est insuffisante et ne permet pas de résoudre ces problèmes. Aussi est-il nécessaire d'élaborer de nouveaux instruments. À cet égard, l'on ne saurait se contenter de fournir des médicaments en urgence, comme c'est généralement le cas pour l'aide aux pays en développement. Il est impératif d'adopter une approche qui vise à rendre l'ensemble du système plus performant en consacrant le peu de ressources disponibles à des priorités réelles, en rendant opérationnelles les capacités de gestion et de contrôle des ressources afin que les bénéfices aillent réellement à la population qui en a besoin, en trouvant des solutions aux carences de production dans le secteur pharmaceutique ou des services et en garantissant une gestion efficace de ces derniers.

2.3 La Commission s'est montrée particulièrement attentive et active dans ce secteur, puisqu'elle est intervenue sur plusieurs fronts liés aux aspects sanitaires et a recherché des formes valables d'aide et de coopération. L'on en veut pour preuve le programme d'action relatif aux trois maladies qui influencent le plus le taux de mortalité élevé dans les pays les moins développés ou en développement (VIH/SIDA, tuberculose, paludisme)⁽¹⁾: ce programme vise à la fois à renforcer les systèmes de santé locaux, à améliorer les possibilités d'acquérir les médicaments indispensables à des prix abordables et à promouvoir la recherche sur les médicaments et les vaccins permettant de lutter contre ces maladies.

2.4 La Commission a en outre joué un rôle actif et très positif auprès des organismes internationaux comme des acteurs concernés afin de les sensibiliser et de trouver, avec eux, des solutions partagées. L'objectif consiste à améliorer la mise à disposition des médicaments essentiels et à garantir un accès équitable à ceux-ci aux populations les plus pauvres, dans le respect des droits de propriété intellectuelle prévus par les accords qui régissent le commerce international et en éliminant tout risque de réimportation ou de vente spéculative à des pays tiers.

2.5 En particulier, l'action de la Commission a été déterminante pour faire évoluer les débats sur ces objectifs dans le cadre de l'Organisation mondiale pour le commerce (OMC), principalement les débats relatifs à l'accord sur les ADPIC⁽²⁾. Lors de la conférence ministérielle qui s'est tenue à Doha en 2001, les États membres de l'OMC ont adopté une déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique⁽³⁾, qui précisait le degré de flexibilité admis dans l'application de l'accord en question dans le domaine des politiques sanitaires nationales. À cette occasion ont été fixés les points fondamentaux pour que les pays les moins avancés dont les capacités de fabrication dans le secteur pharmaceutique sont limitées, voire inexistantes, aient la possibilité de recourir à des licences obligatoires, aspect généralement réglementé au niveau national.

2.6 La déclaration de Doha sur la santé publique affirmait le principe selon lequel l'accord sur les ADPIC doit être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des États de protéger la santé publique et de promouvoir l'accès de tous aux médicaments. En particulier, elle affirmait le droit de chaque État membre de l'OMC de déterminer ce qui constitue une «urgence nationale» ou d'autres «circonstances d'extrême urgence» afin de justifier l'octroi de licences obligatoires et, compte tenu des difficultés rencontrées par les États dont les capacités de fabrication sont insuffisantes ou inexistantes dans le domaine pharmaceutique, elle chargeait le Conseil général de trouver une solution rapide au problème.

2.7 Le Conseil général de l'OMC est parvenu à résoudre ce problème grâce à la décision du 30 août 2003⁽⁴⁾, qui clarifie les principes et les engagements pris par les différentes parties afin que les produits importés dans le cadre du système ainsi défini soient réellement utilisés à des fins de santé publique sans détournement des échanges. Elle reconnaît en outre l'importance de la coopération entre les États membres de l'OMC afin de promouvoir le transfert de technologies et le renforcement des capacités de fabrication dans le secteur pharmaceutique au sens de l'article 66, paragraphe 7 de l'accords sur les ADPIC.

⁽²⁾ ADPIC (Aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce): cet accord régit la possibilité d'apporter des modifications obligatoires aux droits de propriété intellectuelle *tout en* le soumettant à certaines conditions.

⁽³⁾ «Déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique», adoptée le 14 novembre 2001 (<http://www.wto.org>).

⁽⁴⁾ Décision du Conseil visant la mise en œuvre du paragraphe 6 de la déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique (<http://www.wto.org>).

2.8 La déclaration officielle prononcée à cette occasion par le président du Conseil général ⁽⁵⁾ revêt une importance considérable. Elle illustre les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de cette action de grande envergure aux niveaux national et international afin de résoudre le problème, et clarifie le sens profond des mesures prises tout en insistant sur leur caractère équitable, enrichissant ainsi le contenu de la décision. Cette déclaration précise également qu'un certain nombre d'États membres de l'OMC, parmi lesquels les États membres de l'UE, renoncent à utiliser le mécanisme propre aux licences obligatoires pour importer des produits pharmaceutiques.

2.9 Il est prévu que la décision du Conseil général viendra à expiration à la date à laquelle un amendement de l'accord sur les ADPIC remplaçant ses dispositions prendra effet. Malgré les délais extrêmement courts fixés pour les travaux du Conseil, l'initiative de ce dernier n'a jusqu'à présent débouché sur aucune intervention de ce type. Certains États membres de l'OMC ont dès lors pris des initiatives pour rendre cette décision opérationnelle, et la proposition de règlement présentée par la Commission va dans le même sens.

3. Contenu de la proposition de règlement

3.1 La proposition de règlement vise à mettre en œuvre au niveau communautaire la décision du Conseil général de l'OMC du 30 août 2003 sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la déclaration concernant l'accord sur les ADPIC et la santé publique. Cette décision permet aux membres de l'OMC d'accorder des licences obligatoires pour la production et la vente de produits pharmaceutiques brevetés en vue de l'exportation vers des pays tiers qui en ont fait la demande, dont les capacités de production dans le secteur pharmaceutique sont insuffisantes, voire inexistantes, libérant les membres de l'OMC de leurs obligations découlant de l'article 31, point f, de l'accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

3.2 Le règlement s'inscrit dans l'action européenne et internationale visant à remédier aux problèmes de santé publique qui touchent les pays les moins avancés et autres pays en développement et entend en particulier améliorer l'accès aux médicaments à des prix abordables dans les pays membres de l'OMC en cas de situation d'urgence nationale ou autres circonstances d'extrême urgence.

3.3 La décision prévoit d'importants mécanismes de sauvegarde contre le détournement des échanges ainsi que des règles garantissant la transparence et jette les bases du remplacement futur de la décision par une modification de l'accord sur les ADPIC.

3.4 Compte tenu du rôle actif joué par les Communautés européennes et leurs États membres dans l'adoption de la décision, de leur engagement auprès de l'OMC de contribuer pleinement à la mise en œuvre de la décision et de leur appel à tous les membres de l'OMC en vue de garantir la mise en place de conditions appropriées pour permettre un fonctionnement efficace du système mis en place par la décision, il importe selon

la Commission que la Communauté contribue au système mis en place par une exécution dans l'ordre juridique communautaire.

3.5 Une mise en œuvre uniforme de la décision au sein de la Communauté est nécessaire pour garantir que les conditions d'octroi de licences obligatoires à l'exportation sont identiques dans tous les États membres de l'UE. L'objectif est d'éviter toute distorsion de la concurrence entre les opérateurs sur le marché unique et d'appliquer des règles uniformes afin d'éviter la réimportation sur le territoire de l'Union européenne de produits pharmaceutiques fabriqués en vertu de licences obligatoires.

3.6 Compte tenu également de la nature très spécifique des dispositions de la décision, de l'existence d'accords nationaux concernant l'octroi de licences obligatoires et de la nécessité de prendre des mesures urgentes pour permettre l'exportation de médicaments dans des pays connaissant des problèmes de santé publique, la Commission propose une exécution par voie de règlement sur la base des articles 95 et 133 du traité.

4. Observations

4.1 Le CESE reconnaît pleinement la nécessité d'intervenir afin de rendre accessibles les médicaments essentiels dans les pays dont les ressources économiques et productives sont limitées, et estime que les instruments en vigueur sont insuffisants pour lutter contre d'éventuelles maladies endémiques ou pour faire face à des situations de crise sanitaire. La proposition de règlement permet, dans le respect du système des brevets, la fourniture de médicaments brevetés selon des critères strictement définis. Elle n'aborde pas le problème du manque de produits pharmaceutiques non brevetés dans les pays en développement, dans la mesure où cet aspect dépasse le cadre de la décision de l'OMC.

4.2 Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission, qui contribue à l'application pleine et uniforme de la procédure d'octroi de licences obligatoires pour des brevets et certificats complémentaires de protection concernant la fabrication et la vente de produits pharmaceutiques à des pays qui en ont fait la demande afin de résoudre un problème sanitaire important et juge particulièrement appropriés les mécanismes mis en place. En revanche, il estime que le texte concernant certains points spécifiques peut être amélioré comme en témoignent les observations exprimées ci-après.

4.3 La définition du concept de «produit pharmaceutique» (article 2 paragraphe 1) fait référence de façon explicite à la directive 2001/83/CE du Parlement et du Conseil ⁽⁶⁾ relative aux médicaments à usage humain. La décision du Conseil général de l'OMC ne contient aucune référence aux médicaments à usage vétérinaire. Toutefois, afin de faire face à d'éventuelles situations d'urgence dues à la contamination d'humains par voie animale ou à la contamination d'aliments d'origine animale, le CESE souhaite que le champ d'application de la décision soit élargi aux médicaments à usage vétérinaire, éventuellement par le biais d'une décision spécifique du Conseil général de l'OMC.

⁽⁵⁾ Déclaration du Président du Conseil général, 30 août 2003 (<http://www.wto.org>).

⁽⁶⁾ JO L 311 du 28.11.2001.

4.4 Le règlement s'applique en toute logique aux pays membres de l'OMC (article 4), dans la mesure où il s'agit d'un instrument permettant l'application d'une décision interne à cette organisation. Le CESE invite toutefois la Commission et les États membres à poursuivre le débat au niveau international et à chercher des solutions applicables à tous les États sans exception, dans le respect des droits de propriété intellectuelle et des accords internationaux en vigueur.

4.5 L'article 5 stipule que «toute personne peut déposer une demande de licence obligatoire». Le CESE estime que l'utilisation de termes aussi généraux pour définir les acteurs concernés découle de la volonté d'offrir le maximum de possibilités de fabrication: il estime toutefois prudent de spécifier que les personnes concernées doivent répondre à toutes les exigences fixées par la législation européenne sur les produits pharmaceutiques de façon à garantir l'application des règles de production en vigueur dans l'UE relatives à la protection de la santé et du citoyen, même dans le cas d'un produit destiné exclusivement à l'exportation.

4.6 Le CESE juge en effet nécessaire que toutes les autorités compétentes concernées veillent au respect des normes relatives à la qualité de la production: ces normes doivent être identiques pour le marché intérieur et l'exportation vers des pays ne disposant pas des structures appropriées pour effectuer un contrôle de qualité. Lors de l'application du règlement, il conviendra un système de contrôle approprié permettant de surveiller les mécanismes de contrôle des pays importateurs et plus particulièrement d'adopter une approche coordonnée afin d'éviter toute fraude ou contrefaçon et d'assurer ainsi la protection des patients dans leur pays, mais également afin d'éviter toute autre utilisation du médicament soumis à une licence obligatoire ou tout acte de réexportation illégale.

4.7 Concernant l'aspect délicat des quantités autorisées à la production, le CESE constate une divergence entre l'article 6 paragraphe 2, qui exige que les quantités totales autorisées «ne dépassent pas de façon significative les quantités notifiées à l'OMC» et l'article 8 paragraphe 2 qui stipule que «les quantités du/des produits brevetés fabriqués en vertu de la licence ne devront pas dépasser les quantités nécessaires pour répondre aux besoins». Le CESE suggère de résoudre cette divergence en modifiant le texte de l'article 6 paragraphe 2 de façon à spécifier clairement que la production ne doit pas excéder les quantités nécessaires et requises.

4.8 Étant donné que le système implique une limitation de la titularité des droits, il est prévu à juste titre que le règlement doit être appliqué de bonne foi (considérant 6) et que les produits fabriqués en vertu du règlement doivent parvenir aux personnes qui en ont besoin et ne doivent pas être détournés de leurs destinataires (considérant 7). Il serait néanmoins préférable que ces affirmations, que le CESE approuve pleinement,

soient expressément reprises dans les articles traitant de façon détaillée des mécanismes d'application, notamment les articles 5 et 6, ou dans les articles prévoyant des procédures de suspension ou de résiliation de la licence obligatoire (articles 12 et 14).

4.9 Le CESE approuve les mesures prévues afin d'éviter tout usage détourné de la licence obligatoire. Il souhaite en outre que soit prévue de façon explicite la possibilité pour le titulaire du brevet ou du certificat complémentaire de protection de signaler ou de contester des aspects éventuellement omis, c'est-à-dire en ce qui concerne la preuve que des négociations préalables ont eu lieu et le contrôle de la conformité de la production en vertu de l'article 8 (paragraphe 4, 5 et 8 en particulier).

4.10 Le paragraphe 1 de l'article 8 semble contenir une erreur, dans la mesure où il fait référence aux paragraphes 2 à 8, alors qu'il devrait également inclure le point 9 qui fait lui aussi référence au titulaire de la licence.

4.11 Le paragraphe 4 de l'article 8 fixe les règles d'étiquetage, de marquage et d'emballage que les produits fabriqués en vertu des licences visées par le règlement à l'examen devront respecter, afin de garantir qu'ils seront destinés exclusivement à l'exportation et à la vente dans les pays importateurs concernés. Le CESE suggère de préciser que la marque, le logo et les couleurs de l'emballage doivent également être différenciés afin d'entraver la réexportation illégale vers l'Union européenne ou vers des pays tiers.

4.12 L'article 10, relatif à l'obligation de notifier à la Commission l'octroi de la licence obligatoire par les États membres de l'UE, ne semble pas garantir une publicité appropriée vis-à-vis du titulaire des droits et les opérateurs du secteur. Le CESE souhaite que ces informations soient mises à disposition des personnes intéressées de façon adéquate et de sorte que la protection des données confidentielles soit garantie.

4.13 La formulation de l'article 11 paragraphe 2 semble inapte à éviter tout abus, en particulier dans le cas de médicaments non produits sur le territoire de l'UE mais transitant par l'Union, et est peu convaincante. Le CESE suggère que la Commission surveille les mécanismes de contrôle et l'application des sanctions prévues par les États membres afin de garantir l'efficacité, la proportionnalité et l'effet dissuasif tout en respectant le règlement douanier (?), et d'éviter la fraude et la contrefaçon.

4.14 Enfin, le CESE invite la Commission à chercher la meilleure solution pour appliquer des mécanismes similaires aux pays en développement non-membres de l'OMC, notamment par le biais d'accords bilatéraux.

Bruxelles, le 8 juin 2005.

La présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

(?) Chapitre V, article 18 du règlement 1383 (2003).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/71/CE sur la protection juridique des dessins ou modèles»

[COM(2004) 582 final — 2004/0203 (COD)]

(2005/C 286/03)

Le 6 décembre 2004, le Conseil a, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Bureau du Comité économique et social européen a décidé de charger la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux en la matière. Au cours de la réunion du 20 avril 2005, la section a repoussé le projet d'avis présenté par M. RANOCCHIARI.

Étant donné l'urgence du dossier, lors de sa 418^{ème} session plénière des 8 et 9 juin 2005 (séance du 8 juin), le Comité économique et social européen a nommé M. RANOCCHIARI rapporteur général. Le projet d'avis a été repoussé en faveur du présent contre-avis présenté par J. PEGADO LIZ et H. STEFFENS. Ce contre-avis a été adopté par 107 voix pour, 71 contre et 22 abstentions.

1. Introduction — Contexte

1.1 La proposition de directive à l'examen vise à modifier la directive 98/71/CE et entend ainsi éliminer la possibilité qu'ont les titulaires de droits sur le dessin des pièces détachées de produits complexes de faire valoir ces droits dans l'ensemble de l'Union européenne à l'égard de tiers (fournisseurs indépendants) qui fabriquent, utilisent et/ou vendent ces pièces dans le but de permettre la réparation du produit complexe en vue de lui rendre son apparence initiale.

1.2 De tous les secteurs concernés par la proposition (électroménager, motocycles, horlogerie, etc.), il est évident que le plus touché serait le secteur automobile.

1.3 Il convient de rappeler que la directive 98/71/CE («la directive») a été précédée par la publication d'un Livre vert de la Commission sur la protection juridique des dessins et modèles industriels qui, outre les conclusions d'une vaste étude menée en la matière, contenait également un avant-projet de proposition de directive sur le rapprochement des législations des États membres ainsi qu'un avant-projet de proposition de règlement.

1.4 Le Livre vert examinait également l'opportunité de protéger ou non les pièces détachées de produits complexes et, en particulier, celles qui servent à relier un produit à un autre. Il proposait que les pièces qui remplissent, en tant que telles, les conditions pour être protégées le soient mais précisait toutefois qu'il fallait exclure de cette protection les caractéristiques ou éléments indispensables (dits «interfaces» ou «dispositifs d'interconnexion») qui doivent nécessairement être reproduits dans leur forme et leurs dimensions exactes pour que le produit qui incorpore le dessin puisse être assemblé ou raccordé à un autre produit.

1.5 La proposition de directive présentée formellement par la Commission en décembre 1993 ⁽¹⁾ affirmait que la protection pouvait également s'appliquer aux pièces détachées d'un produit complexe pour autant qu'elles satisfassent «en tant que telles» aux conditions de protection, à savoir la «nouveau» et le «caractère individuel» (art.3), mais confirmait en revanche

que les «interfaces» ou «dispositifs d'interconnexion» ne bénéficient pas de l'accès à la protection (art.7.2).

1.6 Cette proposition contenait en outre une disposition importante, en vertu de laquelle les droits d'exclusivité sur les dessins protégés ne peuvent pas être exercés à l'encontre de tiers qui, trois ans après la date de la première mise sur le marché d'un produit «complexe» qui incorpore un dessin ou un modèle, utilisent (imitent) ce dessin ou ce modèle, à condition que ce dessin ou ce modèle soit conditionné par l'apparence du produit complexe et que l'utilisation ait pour but «de permettre la réparation du produit complexe de manière à restaurer son apparence initiale» (art. 14). En fin de compte, ces dispositions prévoyaient une dérogation importante à la protection des dessins ou modèles des pièces destinées au remplacement ou à la réparation («exception relative aux pièces détachées ou de rechange» ou «clause de réparation»).

1.6.1 Sur cet aspect de la proposition de directive de 1993, le CESE avait notamment fait valoir dans son avis IND/504 du 6 juillet 1994 (rapporteur: M. PARDON) ce qui suit:

1.6.1.1 Comme tous les autres droits de protection de la propriété industrielle, la protection juridique des dessins et des modèles implique également la reconnaissance de droits exclusifs (droits de monopole). Ce monopole accordé au propriétaire du dessin ou modèle ne s'applique toutefois qu'à la forme extérieure (le «design») d'un produit, et non au produit lui-même.

1.6.1.2 Les droits de protection des dessins et des modèles engendrent dès lors un monopole de forme, et non de produit. «La protection du dessin ou modèle d'une montre n'entrave pas le jeu de la concurrence sur le marché des montres» (point 9.2 de l'exposé des motifs de la Commission sur la proposition de règlement).

1.6.1.3 En ce qui concerne les pièces de rechange visées par la clause de réparation (par exemple une aile ou un phare de voiture), la situation est différente. La forme (le «design») de ces pièces de rechange ne peut être modifié par rapport au produit d'origine à remplacer.

⁽¹⁾ JO C 345 du 23.12.1993.

1.6.1.4 L'inclusion de telles pièces de rechange dans la protection des dessins et modèles signifierait dès lors un monopole de produit sur le marché des pièces de rechange; la protection juridique des dessins ou modèles d'une aile ou d'un phare de rechange exclurait toute forme de concurrence dans ce domaine.

1.6.1.5 Cette exclusion serait en contradiction avec l'essence de la protection juridique des dessins et modèles, dont la fixation du contenu ressort de la compétence du législateur en fonction des circonstances.

1.6.1.6 La clause de réparation autorise l'acquisition et l'exercice des droits de protection des dessins et modèles communautaires dans les cas où ces droits sont appliqués systématiquement; elle limite uniquement l'exercice de ces droits là où — comme dans le domaine de la réparation — ils ne peuvent être appliqués systématiquement. Ainsi, elle empêche la création de monopoles, l'exclusion des concurrents du marché et la soumission des consommateurs à la fixation arbitraire des prix par un producteur unique.

1.6.1.7 Elle empêche de même que n'apparaissent des primes de monopoles. En effet, la condition indispensable d'une «prime de design», à savoir l'existence d'un marché et la possibilité offerte aux consommateurs d'exercer leurs préférences, ferait défaut si la protection juridique des dessins et modèles était étendue aux pièces de rechange visées par la clause de réparation.

1.6.1.8 Le Comité économique et social approuve en conséquence la clause de réparation proposée par la Commission

1.7 L'exception susmentionnée, ou clause de réparation, allait dans le sens des demandes formulées par certains milieux industriels, à savoir l'imitation des pièces détachées automobiles, et plus particulièrement les imitateurs de «pièces récupérées sur des voitures accidentées». Ces «fournisseurs indépendants» avaient déjà tenté d'obtenir une dérogation au régime de protection des dessins et modèles, sur la base de la législation en vigueur, en introduisant un recours auprès de la Cour de justice mais sans succès (voir à cet égard l'affaire CICRA contre Renault ⁽²⁾ ainsi que l'affaire Volvo contre Veng ⁽³⁾).

1.8 La clause de réparation contenue dans la proposition de directive de 1993 a été critiquée par les milieux industriels ayant des intérêts différents ou opposés à ceux des fabricants indépendants de pièces de rechange, en d'autres termes les constructeurs automobiles. La Commission a dès lors tenté une nouvelle approche en présentant une proposition modifiée ⁽⁴⁾. Pour l'essentiel, la nouvelle proposition prévoyait que les tiers désireux de reproduire le dessin d'un produit complexe déterminé en vue d'une réparation pourraient le faire immédiatement (sans attendre le délai de trois ans à compter de la première mise sur le marché dudit produit complexe), à condition de payer une rémunération équitable et raisonnable (art. 14).

⁽²⁾ Affaire 53/87, décision du 5 octobre 1988.

⁽³⁾ Affaire 238/87, décision du 5 octobre 1988.

⁽⁴⁾ JO C 142 du 14.5.1996.

1.9 Toutefois, la solution de la rémunération équitable et raisonnable n'a été jugée acceptable ni par les fabricants indépendants ⁽⁵⁾ ni par les constructeurs automobiles titulaires de droits sur le dessin ⁽⁶⁾.

1.10 De profondes divergences sont également apparues au cours de la procédure de codécision au Conseil et au Parlement européen, de sorte qu'il a fallu recourir à la procédure de «conciliation». Celle-ci s'est achevée en septembre 1998 moyennant l'abandon de la tentative d'harmoniser les législations des États membres en la matière, le «gel» («freeze plus» dans le jargon des acteurs concernés) des législations nationales en vigueur et le renvoi de la solution du problème à une date ultérieure.

2. Les dispositions de la directive 98/71/CE ⁽⁷⁾ en matière de pièces de rechange

2.1 Conformément à la directive, le «dessin ou modèle» protégé peut concerner un produit ou une partie de ce produit (art. 1, paragraphe a)).

2.2 Les dessins et modèles appliqués à des pièces sont également susceptibles d'être protégés pour autant qu'ils satisfassent aux conditions prévues pour chaque type de «produit», c'est-à-dire les conditions de «nouveau» et de «caractère individuel» (article 3, point 2). Toutefois, le dessin ou le modèle d'une partie de produit ne peut faire l'objet d'une protection que si:

- a) la pièce, une fois incorporée dans le produit complexe, reste visible lors d'une utilisation normale de ce produit, et
- b) les caractéristiques visibles de la pièce remplissent en tant que telles les conditions de nouveauté et de caractère individuel (article 3, point 3).

Par «utilisation normale» au sens du paragraphe 3, point a), on entend l'utilisation par l'utilisateur final, à l'exception de l'entretien, du service ou de la réparation (article 3, point 4).

Dans la pratique, lorsqu'elles sont appliquées au secteur automobile, ces dispositions ont pour conséquence que le dessin ou le modèle des éléments et pièces qui se trouvent «sous le capot» et qui ne sont dès lors pas visibles lors de l'utilisation normale d'une voiture (par exemple l'apparence de la tête du moteur) n'est pas protégé.

2.3 S'agissant des dessins ou modèles des pièces détachées, la protection ne s'applique pas aux caractéristiques de l'apparence d'un produit qui sont exclusivement imposées par sa fonction technique (article 7, point 1). Ne sont pas non plus protégées les caractéristiques de l'apparence (de la pièce) qui doivent nécessairement être reproduites dans leur forme et leurs dimensions exactes pour que le produit puisse être raccordé ou mis en contact avec un autre produit (ou une autre partie) (article 7, point 2). Dans le secteur automobile, cela implique par exemple que si la forme d'un pare-chocs ou d'un rétroviseur peut être protégée par un droit sur le dessin, il en va tout autrement de la configuration des «attaches» qui permettent de fixer mécaniquement la pièce à la carrosserie.

⁽⁵⁾ R. Hughes, Legal Counsel ECAR «The legal protection of designs», 1996; et Briefing Notes (de 1 à 6) de la «Campagne européenne pour la liberté du marché des pièces de rechange et de la réparation automobile», 1996.

⁽⁶⁾ Observations de l'ACEA sur la proposition de directive sur la protection des dessins industriels, réf. 97000622 et «Key questions about design protection for car parts» réf. 97000517.

⁽⁷⁾ JO L 289 du 28.10.1998.

2.4 Enfin, il convient de rappeler que:

2.4.1 L'article 18 de la directive dispose que trois ans après la date limite fixée pour sa transposition (en l'occurrence, avant octobre 2004), la Commission présente une analyse des effets des dispositions de la directive sur l'industrie communautaire, en particulier sur les fabricants de produits complexes et de pièces, les consommateurs, la concurrence et le fonctionnement du marché intérieur. Au plus tard un an après (c'est-à-dire avant octobre 2005), la Commission propose au Parlement européen et au Conseil toute modification à la directive nécessaire pour achever le marché intérieur en ce qui concerne les pièces de produits complexes et toute autre modification qu'elle juge nécessaire;

2.4.2 Jusqu'à la date d'adoption des modifications susmentionnées, les États membres doivent maintenir en vigueur leurs dispositions juridiques existantes relatives à l'utilisation du dessin ou modèle protégé d'une pièce utilisée dans le but de permettre la réparation d'un produit complexe en vue de lui rendre son apparence initiale. Les États membres ne peuvent introduire de modifications à ces dispositions que si l'objectif en est de libéraliser le marché de ces pièces (article 14 — Dispositions transitoires déjà mentionnées sous le nom de «*freeze plus*»). À ce jour, tous les États membres ont mis la directive en oeuvre. Neuf des 25 États membres de l'UE ont introduit un type de «*clause de réparation*», mettant ainsi en œuvre la «*libéralisation*» (Belgique, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne et Hongrie), mais la majorité d'entre eux (16 États membres) étend également la protection aux pièces de rechange ou de réparation.

2.4.3 En vue de libéraliser le marché secondaire, l'article 110, paragraphe 1, du règlement CE 6/2002 du 12 décembre 2002, relatif aux modèles et dessins communautaires, dispose déjà qu'«il convient de ne pas conférer de protection au titre de dessin ou modèle communautaire à l'égard d'un dessin ou modèle qui est appliqué à un produit, ou incorporé dans un produit qui constitue une pièce d'un produit complexe dont l'apparence conditionne le dessin ou modèle et qui est utilisée dans le but de permettre la réparation d'un produit complexe en vue de lui rendre son apparence initiale»;

2.4.4 Le règlement CE 1400/2002 du Conseil du 31 juillet 2002 relatif à certaines catégories d'accords verticaux et pratiques concertées dans le secteur automobile va dans le même sens, sans préjudice toutefois de la nécessité de la proposition de la Commission à l'examen.

3. Le contenu de la proposition de directive

3.1 Le contenu normatif de la proposition est très simple. Il consiste en effet à modifier l'article 14 (Dispositions transitoires) de la directive 98/71 en établissant que la protection au titre de dessin n'existe pas à l'égard d'un dessin qui constitue une pièce d'un produit complexe utilisée dans le but de permettre la réparation de ce produit complexe en vue de lui rendre son apparence initiale. Concrètement, il s'agit de la «*clause de libre réparation dès le premier jour*», attendue depuis des années, comme nous l'avons vu ci-dessus, par certains secteurs concernés.

3.2 Les principales raisons qui motivent ce régime de «*libéralisation*» complète, immédiate et gratuite sont mentionnées dans les considérants:

- le seul objectif de la protection des dessins ou modèles serait de garantir des droits exclusifs sur l'apparence d'un produit et non un «*monopole sur le produit en tant que tel*»;
- la protection d'un dessin ou d'un modèle pour lequel il n'existe, en pratique, aucune solution de remplacement

conduirait à une situation de monopole de fait; une telle protection est susceptible de «*constituer une infraction aux dispositions relatives à la protection juridique des dessins et modèles*»;

- le fait d'autoriser des tierces parties à produire et à distribuer des pièces de rechange permet de garantir la concurrence;
- si la protection des dessins et modèles est étendue aux pièces de rechange, cette tierce partie se trouve en situation d'infraction, la *concurrence est faussée et le détenteur des droits sur le dessin ou le modèle* bénéficie d'un monopole de fait.

3.3 La Commission souligne également qu'il existe actuellement des disparités entre les législations des États membres en matière de protection des dessins et modèles, ce qui porte préjudice au fonctionnement du marché intérieur et est susceptible de fausser le jeu de la concurrence.

3.4 D'autres raisons plus détaillées sont présentées dans l'exposé des motifs qui, pour l'essentiel, reprend ou confirme les conclusions de l'AIA et, en partie seulement, celles du rapport de l'EPEC. D'une manière générale, parmi les différentes options prises en considération, seule la «*libéralisation*» comporterait des avantages à de nombreux égards sans inconvénients sérieux. En effet, «*elle améliorerait le fonctionnement du marché intérieur et accroîtrait la concurrence sur le marché des pièces détachées, baisserait les prix pour les consommateurs et créerait des opportunités et emplois pour les PME*».

3.5 En revanche, les autres options seraient déconseillées, principalement pour les raisons suivantes:

- le maintien du statu quo et donc des disparités entre les législations nationales entraverait la réalisation du marché intérieur,
- une protection à court terme comporterait le risque que les titulaires des droits augmentent les prix pendant la période en question (aucun élément concret n'est fourni pour étayer cette thèse),
- un système autorisant des tierces personnes à utiliser les dessins détenus par d'autres moyennant rémunération susciterait des problèmes liés à l'affirmation des droits, au caractère approprié de la compensation et à la volonté des tiers de verser effectivement la rémunération prévue,
- une combinaison des deux systèmes évoqués, à savoir une protection à court terme et un système de rémunération pendant une période subséquente, entraînerait des coûts relativement élevés et il est probable que peu de fabricants indépendants consentiraient les investissements nécessaires (cf. Fiche financière législative § 5.1.2, page 17).

4. Observations à caractère technique

4.1 Le rapport de l'EPEC mentionné à plusieurs reprises reconnaît, en son paragraphe 3.7, que les pièces de rechange imitées ne garantissent pas un niveau de qualité identique à celui des pièces originales et ce, parce que dans la plupart des cas, les fabricants indépendants ne disposent pas des compétences spécifiques en matière de processus, de qualité et de technologie propres aux constructeurs automobiles.

4.2 Les véhicules automobiles modernes sont le résultat d'un assemblage complexe de pièces indépendantes à contenu technologique élevé (par exemple des aciers à haute résistance) dont la spécificité porte non seulement sur la forme et les dimensions mais aussi sur la qualité de l'assemblage (techniques de soudure et adhésifs utilisés) et des matériaux. Il est par conséquent possible que les pièces imitées s'écartent des spécificités originales.

4.3 En effet, avant d'être homologué, un véhicule automobile est soumis à une batterie de tests de résistance aux chocs frontaux et latéraux pour vérifier s'il satisfait aux exigences des directives spécifiques relatives à la protection des passagers en cas de collision. Ces directives ont récemment été complétées par une nouvelle directive sur la protection des piétons dont l'objectif est de réduire les conséquences de l'impact des véhicules sur les piétons en cas de collision. Cette directive oblige les constructeurs automobiles à protéger la partie frontale de leurs véhicules conformément à des exigences de sécurité précises et à effectuer des tests d'impact spécifiques.

4.4 En revanche, les fournisseurs indépendants de pièces de rechange ne sont tenus de soumettre à aucun contrôle technique préventif les pièces qu'ils commercialisent, dans la mesure où aucune procédure d'homologation n'est prévue pour les différentes pièces détachées d'un véhicule, à l'exception des «unités techniques indépendantes». Celles-ci sont, pour les éléments de carrosserie, les vitres, les rétroviseurs, les phares et les feux arrière. S'agissant des autres pièces (capot, pare-chocs, etc.), aucun test technique n'est obligatoire avant la mise sur le marché, de sorte qu'il n'existe aucune garantie que ces pièces présentent les mêmes caractéristiques que les pièces d'origine. Les fournisseurs indépendants ne sont soumis qu'aux règles générales en matière de sécurité des produits et de responsabilité en cas de dommages dus à des défauts du produit.

4.5 La proposition est en contradiction avec l'importante directive sur les véhicules hors d'usage. En effet, celle-ci oblige les constructeurs à éliminer des pièces des véhicules tous les métaux lourds et à mentionner les substances qu'elles contiennent pour en faciliter le recyclage. En outre, le constructeur est tenu de concevoir le véhicule de manière à en faciliter le démontage en fin de vie et le recyclage. Évidemment, puisque ces obligations ne s'appliquent pas aux fournisseurs indépendants, lorsque des pièces (par exemple les pare-chocs) sont remplacées par d'autres dont la composition n'est pas connue, le cycle de traitement en fin de vie pourrait être compromis, avec toutes les conséquences que cela pourrait impliquer sur le plan environnemental et l'augmentation ultérieure des coûts.

4.6 La Commission a raison d'affirmer que la protection des dessins ou modèles a pour objectif de récompenser l'effort intellectuel, pas de protéger les fonctions techniques ou la qualité du dessin ou du modèle (cf. Exposé des motifs de la proposition de directive, p. 9). Aussi est-il juste d'envisager la protection des dessins et la sécurité comme deux concepts différents. Il est toutefois évident que, sur le plan pratique, la libéralisation proposée par la Commission pourrait éventuellement augmenter la mise sur le marché de pièces qui n'ont pas été dûment testées selon les modalités mentionnées au paragraphe 6.3 et qui ne satisfont pas aux exigences de la directive sur les véhicules en fin de vie. Dès lors, les avantages que la libéralisation procurerait, selon la Commission, aux consommateurs, devraient être évalués au regard des risques plus élevés auxquels ces mêmes consommateurs pourraient être exposés.

Bruxelles, le 8 juin 2005.

5. Conclusions et recommandations

5.1 Le Comité réaffirme la position qu'il a prise dans plusieurs avis, et qui va dans le sens de la reconnaissance de l'importance croissante dans les échanges commerciaux des droits de la propriété intellectuelle, dont la protection juridique des dessins et modèles industriels en tant qu'élément fondamental de l'innovation technique, et de la nécessité qui en découle de combattre la contrefaçon.

5.2 Le Comité réaffirme néanmoins son point de vue selon lequel le monopole conféré aux propriétaires de dessins ou modèles ne concerne que la configuration extérieure d'un produit et non le produit en soi.

5.3 Dans cette mesure, le Comité confirme son point de vue déjà exprimé dans des avis antérieurs selon lequel en ce qui concerne les pièces de rechange visées par la clause de réparation le fait de les soumettre au régime de protection des dessins ou modèles reviendrait à établir un monopole de produits sur le marché secondaire, ce qui va à l'encontre de la nature même de la protection juridique des dessins et modèles.

5.4 Il ajoute que le régime créé par la directive 98/71/CE a permis le maintien de régimes nationaux différents, voire antagonistes et, suite à l'élargissement a même permis d'en augmenter le nombre dans un domaine très important pour un secteur qui revêt une importance considérable sur le marché européen.

5.5 La proposition de la Commission vise ainsi la réalisation du marché intérieur dans ce domaine à travers le rapprochement des systèmes nationaux sur la base de la libéralisation de l'utilisation des dessins et modèles protégés à des fins de réparation de produits complexes afin de leur rendre leur apparence initiale (marché secondaire).

5.6 Le Comité soutient la proposition de la Commission qui s'inscrit dans le sillage d'autres initiatives législatives lesquelles ont déjà mérité son accord, et qui peut contribuer à accroître la concurrence, à faire baisser les prix et à créer de nouveaux emplois, en particulier dans les PME.

5.7 Le Comité estime néanmoins que la proposition de la Commission gagnerait à être mieux étayée quant à une démonstration claire de sa compatibilité avec l'accord ADPIC, d'une meilleure mise en évidence de ses effets sur l'emploi et, en particulier, quant à la garantie, en plus du droit à l'information qui est déjà consacré, que le choix du consommateur ne sera pas affecté, tant directement en ce qui concerne la sécurité et la fiabilité des produits utilisés provenant de fabricants indépendants qu'indirectement, en raison des conséquences de l'utilisation des pièces de rechange dans la réparation de produits complexes auxquels elles sont destinées (véhicules automobiles essentiellement), soit sur leur valeur vénale résiduelle, soit sur les charges indirectes (assurances, par exemple).

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur «Instruments de mesure et d'information sur la Responsabilité sociale des Entreprises dans une économie globalisée»

(2005/C 286/04)

Le 15 septembre 2004, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'adopter un avis sur «*Instruments de mesure et d'information sur la Responsabilité sociale des Entreprises dans une économie globalisée*»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 24 mai 2005 (rapporteuse: M^{me} PICHENOT).

Lors de sa 418^{ème} session plénière des 8 et 9 juin 2005 (séance du 8 juin 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 135 voix pour, 2 voix contre et 18 abstentions.

1. Introduction

1.1 En adoptant, en juillet 2002, une nouvelle orientation en faveur de la Responsabilité sociale des entreprises (RSE), la Commission a placé les entreprises dans sa stratégie du développement durable. En effet, la RSE est une déclinaison micro économique du concept macroéconomique de développement durable. La Commission définit concrètement la responsabilité sociale des entreprises comme «l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes». À la suite de différents travaux, la Commission présentera une nouvelle communication «*Stratégie pour la promotion et le développement de la RSE dans l'Union européenne*».

1.2 La directive 2003/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2003 ⁽¹⁾ modifie la 4^{ème} directive de 1978 sur les comptes annuels et la 7^{ème} directive de 1983 sur les comptes consolidés en y introduisant le paragraphe suivant: «Dans la mesure nécessaire à la compréhension de l'évolution des affaires, des résultats ou de la situation de la société, l'analyse comporte des indicateurs clés de performance de nature tant financière que, le cas échéant, non financière ayant trait à l'activité spécifique de la société, notamment des informations relatives aux questions d'environnement et de personnel».

1.3 La bonne gouvernance d'entreprise, respectueuse des principes de l'OCDE en la matière, et l'investissement socialement responsable prennent de l'importance dans le monde des affaires. Investir de façon socialement responsable signifie gérer un portefeuille de valeurs mobilières non seulement en fonction du rendement financier mais aussi en intégrant des critères relatifs à la société et à l'environnement.

⁽¹⁾ Cf. Avis du CESE sur la «*Proposition de directive modifiant les directives sur les comptes annuels et les comptes consolidés de certaines catégories de sociétés et des entreprises d'assurance*» (rapporteur: M. Ravoet) des 22 et 23 janvier 2003 (JO C 85 du 8.4.2003) et recommandation du 30 mai 2001 (n° 2001/453/CE) concernant la prise en considération des aspects environnementaux dans les comptes et rapports annuels des sociétés.

1.4 Le Comité économique et social européen attache une grande importance à la RSE pour qu'elle devienne une force d'impulsion participant à une stratégie planétaire de développement durable. Dans l'observation finale de son avis ⁽²⁾, le Comité économique et social européen affirmait que la RSE représente à ses yeux une question essentielle dont il entend accompagner et suivre très attentivement et activement le développement. Cet avis considère qu'une démarche socialement responsable doit reposer sur une application effective et dynamique des normes existantes (législation et accords collectifs) et s'accompagner d'engagements volontaires allant au-delà des normes. Cet avis envisageait l'élaboration d'une RSE propre au contexte spécifique de l'UE.

1.5 Aujourd'hui, tous les États membres de l'Union élargie mènent des débats sur la RSE, même si les législations et les pratiques sont d'une grande diversité. L'effort de sensibilisation dans les nouveaux États membres doit être poursuivi. Ceci justifie cet avis d'initiative au moment d'une nouvelle communication qui s'inscrit dans la continuité du Livre vert et des travaux du forum plurilatéral des parties prenantes sur la RSE.

1.6 Le forum plurilatéral européen sur la RSE a réuni, entre octobre 2002 et juin 2004, une vingtaine d'organisations représentant les employeurs, les réseaux d'entreprises, les salariés, la société civile représentative des autres parties prenantes dans une première expérience de dialogue civil ou sociétal ⁽³⁾. La méthode, fondée entre autres sur la recherche de consensus pour promouvoir la transparence et la convergence d'instruments, visait à rendre un diagnostic commun sur les éléments qui favorisent la RSE et ceux qui y font obstacle et, si possible, des recommandations conjointes sur la manière d'aller de l'avant. Outre une analyse des freins à la promotion de la RSE et des facteurs la développant, le forum a clairement identifié des incitations souhaitables pour la sensibilisation et la formation des acteurs et recommandé de fonder l'évaluation sur les grands textes internationaux auxquels ont déjà souscrit tous les États membres.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la «*Responsabilité sociale des entreprises*» (Rapporteuse: M^{me} HORNUNG-DRAUS) — JO C 125 du 27.5.2002.

⁽³⁾ Il est à noter que le mot «social» n'a pas la même acception dans les langues française et anglaise, ce qui a conduit des francophones à distinguer «social» et «sociétal» afin de bien faire apparaître la responsabilité vis à vis des parties prenantes internes («social» au sens des relations industrielles) et des parties prenantes externes (sociétal au sens de la communauté dans laquelle se trouve l'entreprise, le bassin d'emploi et de vie).

1.7 Le projet de traité constitutionnel rappelle, dans son article I.3, que l'Union européenne œuvre pour un développement durable de l'Europe fondée sur «une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi et au progrès social». La RSE est un des instruments qui vise à maintenir l'équilibre entre les trois piliers de la stratégie de Lisbonne: économie et croissance, emploi et modèle social européen, environnement. Elle est ainsi un moyen de renforcer la cohésion sociale et d'aller plus loin dans la voie de la société de la connaissance. Ceci renforcera l'efficacité économique de l'Union et la compétitivité ⁽⁴⁾ de ses entreprises.

1.8 L'accroissement des échanges internationaux est le fait d'entreprises de toute taille, même si les multinationales en représentent une part importante. Des flux de produits, de services, et de capitaux ont lieu d'un pays à l'autre à l'intérieur d'un même groupe d'entreprises. Il s'agit bien d'une mondialisation de l'économie et non plus seulement d'une internationalisation des échanges. Ce rôle croissant des entreprises leur confère de plus en plus une responsabilité sociétale au-delà des frontières des États.

1.9 Dans ce contexte, raisonner à la seule échelle du marché intérieur européen ne suffit plus. Pour de nombreuses entreprises, la référence pertinente est devenue le marché mondial dans lequel se développent différentes pratiques, lesquelles se réfèrent, implicitement ou explicitement, à des conceptions diverses de la RSE. Chacune de ces conceptions, même si elles se disent universelles, est l'expression d'une certaine vision de l'éthique, de la société, du social, du sociétal et de l'environnement.

2. De l'expérimentation à la maturité: une évolution vers plus de transparence

2.1 Conventions, normes et principes internationaux ⁽⁵⁾

2.1.1 Une prise de conscience mondiale s'opère qui considère les droits de l'Homme, la dignité au travail et l'avenir de la planète comme le fonctionnement éthique de l'activité économique. Ces valeurs sont déclinées au niveau international et européen.

2.1.2 Les conventions, normes et principes internationaux qui font référence au niveau international se composent de la Déclaration de l'OIT sur les entreprises internationales, de la Déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux, aux principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ainsi que de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de l'ONU.

⁽⁴⁾ L'articulation entre compétitivité et RSE, problématique importante et complexe ne sera pas analysée dans le cadre de cet avis.

⁽⁵⁾ Pour une liste plus exhaustive, voir les conclusions du Forum multi-parties prenantes.

2.1.3 À ces textes fondamentaux, il convient d'ajouter les principes directeurs des Nations-Unies sur la protection du consommateur et les normes de sécurité et de qualité des produits alimentaires du *Codex alimentarius*. En matière environnementale et de bonne gouvernance, il convient aussi de se référer aux conventions retenues par les nouvelles mesures sur le SPG + ⁽⁶⁾.

2.1.4 La communauté internationale s'est engagée à atteindre les objectifs du millénaire à l'horizon 2015. Le plan d'action adopté à Johannesburg inscrit la RSE comme outil pour une mondialisation plus équitable et plus inclusive. C'est une invitation pressante aux entreprises dans leur diversité et à tous leurs financeurs à contribuer au développement durable de la planète.

2.1.5 Dans son rapport «*Pour une mondialisation plus juste*» ⁽⁷⁾, le groupe de rédaction souligne que, pour que les initiatives volontaires soient crédibles, il faut qu'elles s'accompagnent d'un souci de transparence et de la volonté de rendre des comptes, ce qui suppose l'existence de systèmes efficaces pour l'évaluation des résultats, l'information publique et le contrôle.

2.1.6 Le CESE encourage tous les États membres de l'Union à ratifier toutes les conventions de l'OIT qui les concernent et à les transposer dans leur législation nationale.

⁽⁶⁾ Conventions relatives à l'environnement et aux principes de bonne gouvernance
 Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone;
 Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination;
 Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants;
 Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction;
 Convention sur la diversité biologique;
 Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques;
 Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations-Unies sur;
 Convention des Nations-Unies sur les substances psychotropes (1971);
 Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988);
 Convention de Mexico des Nations-Unies contre la corruption.
 Avis du CESE 132/2005 du 9.2.2005 «*Système de préférences tarifaires généralisées*» (rapporteur: M. Pezzini).

⁽⁷⁾ Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, février 2004 / The World Commission on the Social Dimension of Globalization - A Fair Globalization: Creating Opportunities for All February 2004;
 Avis du CESE 252/2005 du 9.3.2005 sur «*La dimension sociale de la mondialisation – Comment la politique de l'Union européenne contribue à en étendre les avantages à tous*», rapporteurs: M. Tom Etty et Mme Renate Hornung-Draus (COM(2004) 383 final).

2.2 *Le corpus normatif européen* ⁽⁸⁾

2.2.1 À cet ensemble de références internationales, le Conseil de l'Europe a ajouté la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés (CEDH) et la Charte sociale européenne. Les États membres de l'Union se sont dotés d'un corpus propre connu sous le nom d'acquis communautaire. La Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg et la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg sont garantes de ce corpus européen. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice en 2000, franchit une nouvelle étape en abolissant la division entre les droits civils et politiques d'une part, et économiques et sociaux d'autre part. Le Forum multi-parties prenantes a renouvelé les fondements de la démarche RSE sur l'ensemble de ce corpus.

2.2.2 L'entreprise est un élément de la société humaine et non seulement un maillon du système économique. Sa première fonction est de produire des biens ou de fournir des services créant ainsi de l'emploi et distribuant des revenus et payant des impôts. Ce faisant, elle est une composante de la société humaine. Depuis fort longtemps déjà, la performance économique de l'entreprise se mesure au travers d'outils de gestion et d'instruments comptables. Perfectibles, ils sont l'objet d'une adaptation périodique.

2.2.3 Le modèle européen d'économie sociale de marché ne considère pas l'entreprise comme une simple société de capitaux ou un nœud de contrats mais aussi et même surtout comme une collectivité qui devrait être lieu de dialogue social. La société de capitaux n'existe que par ses actionnaires, l'entreprise quel que soit son statut, est un élément de la société humaine et non pas seulement un maillon du système économique.

2.2.4 Le modèle prenant en compte les parties prenantes (*stakeholders*) présente un réel intérêt à côté du modèle orienté sur le seul résultat obtenu par les actionnaires (*shareholders*). Une entreprise gèrera au mieux sa responsabilité si elle est attentive aux attentes de ses différentes parties prenantes.

2.2.5 Le Livre vert «*Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*» affirme: «Le concept de responsabilité sociale des entreprises signifie essentiellement que celles-ci décident de leur propre initiative de contribuer à améliorer la société et rendre plus propre l'environnement». L'avis du CESE sur ce Livre vert et l'avis du CESE sur «*La dimension sociale de la mondialisation — Comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous*» affirment: «la responsabilité sociale des entreprises suppose que les entreprises

appliquent la réglementation sociale existante avec conviction et s'efforcent de développer un esprit de partenariat avec les acteurs concernés».

2.2.6 L'Union doit renforcer la perception de l'identité européenne d'entreprise. Elle pourrait encourager le dialogue et l'échange de vues entre différents acteurs et différents types d'expériences, en termes d'instruments de mesure de la RSE, afin que les pratiques liées à la RSE continuent à stimuler l'innovation et se répandent à travers diverses catégories d'entreprises.

2.3 *Les instruments de la RSE: des référentiels qui déclinent le corpus* ⁽⁹⁾

2.3.1 Ce corpus normatif est décliné sous forme d'instruments concrets établis par des organismes publics ou privés (instruments pour la plupart originaires de pays de droit coutumier): des référentiels et des méthodes d'application de ces référentiels. Ces instruments fournissent diverses interprétations du corpus, liées au contexte socioculturel de leurs concepteurs. Ces derniers sont des associations d'entreprises, des agences publiques de normalisation, des cabinets d'audit, des agences de notation, des universités, des associations citoyennes, des pouvoirs publics. Ces instruments sont nombreux, majoritairement privés, souvent en concurrence et parfois incompatibles.

2.3.2 Certains référentiels sont diffusés publiquement, qu'ils soient à vocation internationale — comme ISO 9000, ISO 14000, SA 8000, AA 1000, GRI — ou à dimension européenne — EMAS, SME Key, Eurosif, Bilan sociétal ⁽¹⁰⁾ — ou à usage national — lois, décrets et recommandations.

2.3.3 Les opérateurs — les analystes spécialisés auprès des gestionnaires de fonds et les agences de notation sociale et environnementale — se saisissent du corpus normatif international. Ces opérateurs déclinent les principes (les valeurs) du corpus normatif dans des critères plus précis. L'adéquation aux critères est ensuite mesurée — qualitativement ou quantitativement — par des indicateurs significatifs, utiles, intelligibles et comparables.

2.3.4 Ces opérateurs ont la responsabilité de rendre la notation des risques extra-financiers crédible auprès des investisseurs et des consommateurs, ce qui tend à faire de la RSE un facteur de différenciation concurrentielle sur le marché. Leur propre crédibilité doit être assurée par une autorégulation de la profession. La création d'un standard CSRR-QS 1.0 témoigne de la volonté d'aller dans ce sens.

⁽⁸⁾ Pour une liste plus exhaustive, voir les conclusions du Forum multi-parties prenantes.

⁽⁹⁾ Voir «ABC of CSR Instruments» de la Direction générale «Emploi et affaires sociales».

⁽¹⁰⁾ Le Bilan sociétal initié par le l'économie sociale est un outil de diagnostic global reposant sur le principe d'évaluation croisée par les parties prenantes internes et externes à l'entreprise.

2.3.5 Le Pacte mondial lancé par le Secrétaire général de l'ONU figure parmi les instruments volontaires auquel souscrivent près de deux mille entreprises dans le monde.

2.3.6 Les lignes directrices du GRI (Global Reporting Initiative) sont fréquemment utilisées par un nombre non négligeable de multinationales. L'organisation internationale de normalisation — ISO — a commencé en 2005 un travail spécifique sur des lignes directrices pour la responsabilité sociale ⁽¹⁾ (ISO 26000).

2.3.7 Dans le cadre de comités sectoriels du dialogue social, un terrain d'entente sur la RSE a été trouvé entre partenaires sociaux ⁽²⁾. En effet, les initiatives communes suivantes ont été décidées: un code sur la RSE dans le secteur hôtelier, une déclaration conjointe sur la RSE dans le commerce, un code de conduite dans l'industrie du sucre ainsi que le textile, le cuir et l'habillement, et plus récemment dans le secteur bancaire.

2.3.8 À cela il faut ajouter les codes de conduite et chartes d'entreprise, parfois décidées unilatéralement par la direction, parfois rédigées après consultation de diverses parties prenantes, éventuellement négociées avec les représentants du personnel. Cependant, certains se révèlent en deçà des normes de l'OIT.

2.3.9 D'autres instruments ne sont pas diffusés. En effet, la méthodologie précise d'une agence de notation — les indicateurs retenus pour mesurer l'adéquation à chaque critère — sont la «machine-outil» de l'activité économique de l'agence qui se trouve dans une situation concurrentielle par rapport à ses homologues.

2.3.10 Les instruments peuvent être à l'usage des entreprises elles-mêmes dans une démarche volontaire ou à l'usage des investisseurs socialement responsables. Ils peuvent aussi s'adresser aux consommateurs finaux. Les labels de commerce éthique ou de qualité environnementale éclairent les choix du client individuel. Les campagnes de sensibilisation — par exemple de l'éthique sur l'étiquette ont contribué à la prise de conscience collective. Ceci a initié une consommation responsable. Les systèmes de label peuvent quelquefois rencontrer des difficultés lorsqu'il s'agit d'établir des critères homogènes et valides susceptibles d'engendrer une confiance suffisante et de fournir des informations réellement fiables.

3. Rendre plus fiable et plus transparente la mesure de la RSE

3.1 Observations générales

3.1.1 Les instruments de mesure de la RSE doivent répondre à des exigences de cohérence, de pertinence et de fiabilité. Ces

⁽¹⁾ Guidance on social responsibility.

⁽²⁾ Rapport d'information «L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique» (Rapporteur: M. Vever).

caractéristiques et leur articulation entre elles doivent être appréciées dans une approche respectant la diversité tout en s'adossant à des valeurs universelles et des principes opposables.

3.2 La cohérence des outils

3.2.1 Les outils doivent être en cohérence avec l'ensemble de références internationales.

3.2.2 Ils doivent aussi être en adéquation avec le corpus normatif européen et l'acquis communautaire.

3.2.3 L'application de la législation locale est toujours exigible des entreprises. Mais la valeur ajoutée par la responsabilité sociétale des entreprises n'est pas identique selon le contexte socio-économique (pays anciennement industrialisés, pays émergents, pays pauvres).

3.2.4 Dans les pays les moins avancés, la grande entreprise peut être amenée à suppléer les carences des pouvoirs publics en prenant en charge la santé, le logement et l'éducation de ses salariés, voire de leur famille. Dans ce contexte, les instruments de la RSE peuvent être utiles pour obtenir une idée claire de l'efficacité des actions mises en œuvre par les entreprises à leur initiative, et de l'intérêt que présentent ces actions pour l'ensemble des acteurs concernés.

3.3 La pertinence des outils

3.3.1 Un même critère peut être mesuré par différents indicateurs. Par exemple «la non-discrimination entre les genres», peut être mesurée par la proportion de femmes au conseil d'administration, au niveau directorial, le rapport des salaires féminins et masculins ou par le nombre d'heures de formations reçues respectivement par les uns et les autres, etc.. A propos du critère création d'emplois, en cas de délocalisation de la production, l'indicateur est partiel s'il se place d'un point de vue d'un seul territoire; un indicateur global doit tenir compte des licenciements dans le pays de départ et d'embauche dans le pays d'arrivée.

3.3.2 Il convient de porter une grande attention au périmètre significatif de l'objet mesuré. Par exemple, le salaire moyen des salariés de l'entreprise ne sera pas un indicateur pertinent de sa politique sociale si elle impose à ses sous-traitants des conditions qui ne laissent pas à ceux-ci la possibilité d'assurer un salaire décent à leurs propres travailleurs.

3.3.3 La RSE consistant à aller au-delà des normes légales, l'hétérogénéité des législations nationales peut conduire à des effets pervers. Par exemple, une entreprise moyennement polluante sera bien notée dans un pays où la législation sur les rejets atmosphériques est inexistante et mal notée pour une usine semblable dans un pays où la réglementation est sévère. C'est pourquoi il est indispensable de prendre pour plancher les normes sociétales et environnementales de l'acquis communautaire, tout en continuant de les améliorer.

3.4 La fiabilité des outils

3.4.1 L'indicateur doit permettre la comparaison dans le temps et l'espace:

- il doit permettre de mesurer l'évolution d'une année à l'autre d'un même phénomène;
- il doit permettre de mesurer la même chose dans différents lieux. Il convient pour cela de lever les ambiguïtés. Par exemple, l'investissement dans la formation professionnelle peut comprendre les seules sommes versées à un organisme de formation ou inclure le salaire des travailleurs pendant qu'ils sont en formation.

3.4.2 Il n'y a pas lieu de rechercher l'agrégation de toutes les données. Par exemple, l'addition des émissions de gaz à effet de serre a un sens puisque leurs effets se situent à l'échelle mondiale; il n'en est pas de même pour la consommation d'eau dont l'impact se mesure en fonction des ressources locales.

3.4.3 L'indicateur doit être accompagné d'une «fiche de qualité» qui mentionne notamment quels acteurs établissent les données et selon quelles méthodes.

- Les outils qui mesurent une grandeur physique (compteurs d'émission de gaz par exemple) doivent être placés au bon endroit et bien étalonnés. Pour les indicateurs plus qualitatifs (formation professionnelle par exemple), la notion doit être précise et la méthode d'évaluation explicitée.
- Il doit être mentionné qui collecte les données, car le statut et la place du collecteur ont une incidence. Il est intéressant que le responsable local fasse corroborer les chiffres par la partie prenante concernée ou un tiers de confiance. Par exemple, les données techniques par une entreprise de vérification, les données sociales par les représentants du personnel, les données environnementales par une ONG spécialisée.

3.4.4 L'aboutissement de la démarche, qui a un coût pour l'entreprise, consiste en une forme de reconnaissance (labellisation, certification, etc.). Celle-ci fait intervenir un tiers extérieur compétent et indépendant. Les milieux professionnels

concernés ont un rôle important à jouer tant sur le sens de la démarche que sur les résultats.

4. Étendre l'usage et améliorer la qualité des instruments

4.1 Développer la pratique de l'information

4.1.1 Le reporting annuel tend à se généraliser dans les grandes entreprises. Cela correspond aux demandes de transparence sur la stratégie de l'entreprise, y compris dans les pratiques de RSE. Cependant, la qualité de l'information demeure très inégale. Elle doit donc s'améliorer.

4.1.2 Les PME et sociétés non cotées n'apparaissent que rarement dans les études sur la qualité de l'information qui se concentrent sur les grandes entreprises. Cependant, celles qui ont obtenu une certification EMAS ou ISO 14001 sont tenues de produire périodiquement une déclaration environnementale. Le coût de la certification empêche nombre de PME de se livrer à cet exercice, d'autant plus qu'il s'agit d'un contrôle à l'instant «t» qui nécessite une réévaluation périodique.

4.1.3 L'information que l'on peut demander aux PME ne peut pas être dès l'abord de la même intensité que celle demandée aux grandes entreprises, par manque de moyens financiers et humains. Néanmoins, il convient d'encourager les PME à informer leurs parties prenantes sur leurs pratiques responsables, qu'elles soient modestes ou appréciables, dans une démarche de progrès.

4.1.4 Il existe aussi des réseaux formés d'organismes privés, publics ou para-publics incluant la recherche universitaire qui informent sur la RSE et assurent sa promotion à l'échelle nationale, européenne, notamment CSR Europe et Fondation de Dublin, ou mondiale, notamment WBCSD et la banque de données de l'OIT. Il serait bon de les aider à diffuser les résultats de leurs travaux, tout en informant dans la transparence les utilisateurs de la diversité des acteurs et des méthodes.

4.1.5 Dans la formation scolaire, des innovations pédagogiques visant à la prise de conscience des consommateurs sont introduites dans certains États membres. Il convient que le corpus international fasse partie intégrante de l'éducation des jeunes européens.

4.2 Différencier les instruments

4.2.1 Il faut concilier l'unité des principes et le respect de la diversité.

4.2.1.1 Unité: il faut, lorsque c'est pertinent, que les indicateurs puissent être agrégés afin de donner une vue d'ensemble de la politique de l'entreprise examinée.

4.2.1.2 Diversité: il faut que les indicateurs tiennent compte des réalités socioéconomiques, juridiques et culturelles ainsi que du type et de la taille de l'entreprise des différentes zones géographiques et des divers secteurs professionnels.

4.2.2 Il serait judicieux que les indicateurs permettent des comparaisons (*benchmark*) aussi bien géographiquement que sectoriellement: entre les différentes entités d'une même entreprise ou d'un même groupe, entre les entités d'un même secteur d'activité, entre les entités d'un même territoire.

4.2.3 Il est utile de prévoir certains outils spécifiques: les indicateurs ne peuvent pas être strictement les mêmes dans l'industrie et les services. Sur la base des mêmes concepts, les indicateurs concrets doivent être adaptés respectivement pour les services d'intérêt général et pour les producteurs de biens et services ordinaires; pour les activités marchandes et non marchandes; pour les groupes multinationaux et pour les PME; selon les secteurs d'activité.

4.2.4 Dans les grands secteurs de l'industrie et des services, la cohésion sectorielle nécessite que les référentiels sectoriels et les instruments correspondants soient négociés entre les fédérations sectorielles — européennes ou à d'autres niveaux appropriés — d'employeurs et de travailleurs. La progression du nombre d'accords cadre entre fédérations syndicales internationales et sociétés multinationales ouvre des perspectives à cet égard. Il serait bon que ces critères et ces indicateurs soient construits conjointement par les partenaires du dialogue social sectoriel, sans renoncer aux apports éventuels d'autres parties prenantes.

4.3 Étendre le champ d'utilisation des instruments

4.3.1 Les instruments de la RSE sont appelés à être utilisés par des acteurs de plus en plus nombreux. D'ores et déjà, les risques extra-financiers tels que le risque de réputation, le risque de cohésion (mauvais climat social dans l'entreprise), le risque de malversation (corruption, délit d'initié, fraude, concurrence déloyale, contrefaçon) acquièrent de l'importance. Les investisseurs, notamment certains gérants de fonds d'épargne salariale, de fonds d'éthique ou ISR, prennent en compte ces risques extra-financiers qui deviennent des critères de marché.

4.3.2 Les crédits à l'export donnés par les banques, les assurances-crédits délivrées par des sociétés spécialisées, devraient tenir compte dans leur catégorisation («*rating*»), plus qu'elles ne le font aujourd'hui, de la politique de développement durable de l'État concerné et de la stratégie de RSE des entreprises à l'œuvre dans ce pays.

4.3.3 Lorsque les pratiques RSE se traduisent par une diminution mesurable des risques pour une entreprise, il serait approprié que le système bancaire et assurantiel en tienne compte dans ses tarifs.

4.3.4 Les marchés publics utilisent le plus souvent la simple règle du moins-disant sur les prix. Il serait utile que des critères plus qualitatifs comme l'attitude RSE soient inclus dans les

règles de l'appel d'offre, comme l'Union va le pratiquer dans la catégorie SGP + dans le système des préférences commerciales.

4.3.5 En effet, l'Union intègre des références aux principes directeurs de l'OCDE dans ses accords bilatéraux, par exemple dans l'accord d'association UE-Chili, et a la volonté de faire progresser le respect des normes fondamentales dans ses relations commerciales avec les pays émergents, par exemple le Brésil, l'Inde et la Chine. Elle doit inscrire systématiquement à l'agenda du dialogue transatlantique le thème d'une convergence sur la RSE et poursuivre cette démarche dans le dialogue UE-Canada.

4.3.6 Une utilisation plus fréquente des instruments passe par un renforcement des mécanismes de l'OCDE, notamment la qualité des points de contact nationaux de tous les États membres de l'OCDE. L'Union européenne doit encourager d'autres pays non-membres de l'OCDE à adhérer aux principes directeurs de cette organisation. Les pouvoirs publics de tous les États membres de l'OCDE ont un rôle particulièrement important dans l'efficacité du système de suivi.

4.4 Construire une nouvelle génération d'instruments

4.4.1 Les lignes directrices du GRI (Global Reporting Initiative) sont un référentiel privé reconnu. Il est améliorable. Dans le cadre de leur révision 2005/2006, il convient que les acteurs européens participent vigoureusement aux travaux de cet organisme, afin de rendre plus appropriés au contexte européen ses méthodes et ses critères.

4.4.2 L'Organisation internationale de normalisation — ISO — a décidé en juin 2004 de travailler à l'élaboration de lignes directrices pour la responsabilité sociale (*guidance on social responsibility*). Cependant ces lignes directrices, ISO 26000, contrairement aux normes ISO 9000 — management de la qualité — et ISO 14000 — management environnemental — ne seront pas une norme générique de système de management et ne seront pas certifiables. La présidence et le secrétariat du groupe de travail sont assurés conjointement par un pays émergent, le Brésil, et un pays anciennement industrialisé, la Suède. Les travaux commencés en mars 2005 sont prévus pour durer trois ans et le guide être publié début 2008. Le CESE porte une attention particulière à cette initiative.

4.4.3 Le CESE propose la création d'un portail d'information sur les pratiques RSE des grandes entreprises, basées sur des données en provenance des entreprises elles-mêmes. Les données sont autodéclaratives et ne sont pas, dans l'état actuel des choses, corroborées par les parties prenantes concernées. Il serait bon qu'un observateur institutionnel effectue un travail de rapprochement entre les déclarations de l'entreprise et les appréciations des parties prenantes. Un organisme tel que la Fondation de Dublin pourrait se voir confier une telle tâche d'analyse qualitative. Le Comité suggère que ce soit débattu dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire européen du changement (EMCC).

5. De l'impulsion manageriale de la RSE au volontariat assumé avec les parties prenantes

5.1 La transparence de l'action

5.1.1 Les engagements volontaires de l'entreprise doivent s'afficher publiquement et leur effectivité doit être toujours vérifiable. Par exemple, une entreprise qui affirme son intention de permettre l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap doit publier la proportion d'embauche et l'adaptation des postes de travail concernés. Une information concrète et la plus complète possible permet de mieux savoir à quel point l'entreprise respecte ses engagements. La responsabilité se mesurant aux actes et non aux mots, l'entreprise doit être transparente.

5.2 Distinguer une opération de communication d'une démarche de reddition.

5.2.1 La reddition

5.2.1.1 La reddition consiste à rendre compte, dans un document public, de la manière dont l'entreprise appréhende les impacts économiques, environnementaux et sociaux de ses activités. Ce faisant, l'entreprise admet que les parties prenantes sont légitimes à lui poser des questions.

5.2.1.2 Depuis l'origine de la société de capitaux, le conseil d'administration rend compte à l'assemblée générale des actionnaires. Depuis aussi fort longtemps, l'information est exigée par les pouvoirs publics, au moins au titre des prélèvements fiscaux et sociaux. Une information partielle est transmise depuis plusieurs décennies aux salariés dans nombre de pays européens. La nouveauté est donc que l'information est plus complète et s'adresse dorénavant à l'ensemble des composantes de la société civile.

5.2.1.3 Une reddition globale répond donc aux questions explicites ou implicites des parties prenantes. Elle est un outil de dialogue et peut inclure des systèmes interactifs de consultation ou de concertation. A partir d'une analyse détaillée des indicateurs, le rapport annuel fait ressortir la performance globale de l'entreprise, c'est-à-dire sa capacité à concilier les contraintes en termes de résultats économiques, d'efficacité sociale et d'impact sur l'environnement. Il annonce des objectifs, des échéances et des moyens mis en œuvre. C'est une démarche de progression globale.

5.2.2 La communication

5.2.2.1 Tout autre, mais existant aujourd'hui dans la relation au grand public, est une opération de communication qui vise à diffuser des informations cherchant à mettre en valeur l'entreprise, à construire une représentation ou une image positive auprès du public.

5.2.2.2 Pour ce faire, la direction de la communication de l'entreprise choisit de mettre le projecteur sur ses engagements et ses résultats en termes de bonnes pratiques. La communication peut procéder à des comparaisons avec d'autres entreprises pour faire connaître ses atouts et valoriser l'obtention de labels de qualité. Elle ne doit pas se substituer à la reddition.

5.3 La qualité d'information

5.3.1 Il est commun de relever des déviations en matière d'information, qu'elle soit financière (faux bilan) ou extra financière (publicité mensongère). Ces pratiques sont punies par la loi.

5.3.2 Une bonne qualité d'information nécessite une organisation qui implique la direction générale, afin d'assumer, par exemple, les fonctions suivantes: interface avec les parties prenantes, pilotage interne en mettant en place un réseau de correspondants, collecte et diffusion des meilleures pratiques dans le groupe, reddition ainsi que la définition d'une procédure de collecte interne des données comprenant: une consultation des parties prenantes sur la collecte, une confrontation avec les représentants des salariés, des tests de cohérence, une validation par l'équipe responsable.

5.3.3 En effet, les parties prenantes ne sont pas les mêmes selon le secteur de production, le pays, le territoire. Il convient de les recenser de la façon la plus exhaustive possible. L'entreprise sera d'autant plus crédible vis à vis des médias et de la société civile qu'elle aura associé les parties prenantes à l'élaboration de sa stratégie RSE.

5.3.4 Les parties prenantes concernées et/ou des tiers de confiance sont inclus, si le contexte s'y prête, dans le processus de collecte de données et d'élaboration de rapports. Lorsque ces instances n'existent pas, les codes de conduite doivent au minimum être dotés d'un comité de suivi. En l'absence d'organisations syndicales, les comités d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail et les associations locales de défenses des droits humains devraient être reconnues comme interlocuteurs valables pour ce suivi. Autre exemple, la sécurité alimentaire fera intervenir les instituts de recherche et les associations de consommateurs. Les distributeurs de biens et fournisseurs de services doivent associer les représentants des consommateurs et usagers à l'élaboration de leur stratégie de développement durable.

5.4 Le dialogue avec les parties prenantes

5.4.1 L'engagement volontaire et un dialogue maîtrisé avec les parties prenantes sont indissociables. L'engagement volontaire ne constitue qu'un moyen en vue d'une finalité qui demeure de créer de la valeur et de la performance économique, sociale et environnementale. En conséquence, l'entreprise est volontaire pour «faire» et donc pour «faire savoir».

5.4.2 Il en découle que l'entreprise s'engage volontairement à prendre en compte les attentes et les intérêts des parties prenantes et à renforcer la transparence de ses actions en la matière. Accepter le dialogue avec les parties prenantes suppose que l'entreprise garde la maîtrise de ce à quoi elle doit s'engager. Face à la multiplicité des attentes et des intérêts, l'entreprise peut hiérarchiser en fonction des référentiels objectifs et de sa propre stratégie.

5.4.3 Les différentes parties prenantes sont toutes recevables dans l'expression de leurs attentes mais toutes n'ont pas la même légitimité. On peut ainsi penser que les parties prenantes internes ont souvent une légitimité supérieure à celles des parties prenantes plus lointaines. Et toutes les demandes légitimes ne peuvent pas être prises en compte par l'entreprise qui dispose de moyens finis. L'arbitrage entre les différentes demandes peut se faire par négociation, consultation mais relève au final de la décision entrepreneuriale.

5.4.4 Ce dialogue est particulièrement important pour les parties prenantes qui participent de la chaîne de valeur. Le donneur d'ordre doit aider ses fournisseurs et sous-traitants à améliorer leurs pratiques socialement responsables. Il doit éviter de soumettre ses partenaires à des injonctions paradoxales, ce qui serait le cas en leur imposant des normes sociales élevées et des prix d'achats insuffisants. Les donneurs d'ordre devraient au

contraire soutenir les sous-traitants dans une démarche de progrès.

5.4.5 La stratégie de l'entreprise volontaire appelle un dialogue social sur la RSE. L'implication des représentants des travailleurs dans l'entreprise porte sur trois phases: bâtir la stratégie spécifique de l'entreprise en tenant compte des principes du développement durable, mettre en œuvre les moyens nécessaires pour respecter cette stratégie et contrôler de manière indépendante l'effectivité des mesures à tous les niveaux de l'entreprise.

5.4.6 À l'échelon européen, la démarche volontaire et/ou négociée sur les enjeux de la RSE dans toutes les multinationales qui ont un comité d'entreprise européen est une étape décisive. En outre, elle permet d'associer les nouveaux États membres à cette dynamique. Les comités d'entreprise européens devraient jouer un rôle dans l'intégration de la RSE dans la politique de l'entreprise. Ils sont le lieu privilégié des parties prenantes internes, sachant qu'une politique cohérente de RSE doit tenir compte aussi des parties prenantes externes, notamment de l'ensemble de la collectivité de travail (salariés intérimaires, salariés des sous-traitants présents sur le site, artisans ou autres indépendants travaillant pour l'entreprise) et le plus possible de l'ensemble de la chaîne de valeur (sous-traitants, fournisseurs).

Bruxelles, le 8 juin 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur le Livre vert «Sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques»

[COM(2004) 811 final]

(2005/C 286/05)

Le 11 janvier 2005, la Commission européenne a approuvé la communication adressée au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Livre vert» «Sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mai 2005 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

Lors de sa 418^{ème} session plénière des 8 et 9 juin 2005 (séance du 9 juin 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 Cinq années se sont écoulées depuis que le Conseil européen de Tampere a précisé le mandat du Traité d'Amsterdam; or, si certains progrès ont été accomplis, force est de constater que l'objectif d'instituer une politique commune d'immigration et d'asile n'a toujours pas été atteint. La Commission a élaboré de nombreuses propositions politiques et législatives, qui n'ont pas été dûment considérées par le Conseil. Quant au CESE, il a collaboré avec la Commission à l'élaboration de nombreux avis, pour que l'Union dispose d'une véritable politique commune et d'une législation harmonisée en matière d'immigration.

1.2 Or, le contexte actuel est différent. Approuvé en novembre 2004, le programme de la Haye s'engage à mettre en œuvre des politiques d'immigration et d'asile au cours des prochaines années. Par ailleurs, ce programme s'inscrit dans la perspective du Traité constitutionnel qui renforce le mandat relatif à une politique européenne commune d'immigration ⁽¹⁾.

1.3 Le livre vert présenté par la Commission aborde l'aspect central de la politique d'immigration: les conditions d'admission des migrants économiques et la manière de gérer les flux migratoires. Bien que la législation sur l'admission constitue le noyau dur de la politique d'immigration, on ne dispose actuellement que de législations nationales très différentes et, pour la plupart, restrictives.

1.4 Plus de trois ans se sont écoulés depuis que la Commission a émis la «Proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante» ⁽²⁾. Malgré les avis ⁽³⁾ favorables du CESE et du Parlement européen, cette proposition n'a cependant pas été au-delà de la

première lecture au Conseil. Depuis lors, certains États ont élaboré de nouvelles législations sur l'immigration économique et les questions liées à l'immigration ont figuré parmi les points sensibles des agendas politiques.

1.5 Le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 a mis l'accent sur «la nécessité d'envisager des moyens juridiques permettant à des ressortissants de pays tiers d'immigrer dans l'Union, en tenant compte de la capacité d'accueil des États membres» ⁽⁴⁾. Par ailleurs, dans son avis ⁽⁵⁾ sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, le CESE a souligné également l'urgente nécessité que l'Union se dote d'une politique active pour la migration économique et d'une législation harmonisée. Compte tenu de l'évolution démographique dans l'Union ⁽⁶⁾ et de la stratégie de Lisbonne, l'Europe doit disposer de politiques actives pour l'admission de migrants économiques, hautement ou peu qualifiés. Indépendamment des besoins et des caractéristiques spécifiques à chaque pays, l'ouverture de voies à la migration économique est une caractéristique commune à tous les États membres.

1.6 Par ailleurs, il convient de rappeler que le droit à la liberté de séjour et de travail des ressortissants des nouveaux États membres est limité, ce qui constitue une anomalie négative. Le CESE souhaite qu'il soit rapidement mis un terme à cette limitation. Durant la période de transition, les citoyens des nouveaux États devront avoir le droit à la préférence.

1.7 Le CESE constate avec inquiétude les difficultés politiques liées à la politique d'immigration, ainsi que la réaction négative de certains secteurs de l'opinion publique et des médias. Les leaders politiques et d'opinion doivent renoncer à tenir des propos racistes et xénophobes dans le débat politique et social.

⁽¹⁾ III-267.

⁽²⁾ COM(2001) 386 final.

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE publié au JO C 80 du 03.04.02 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS) et l'avis du PE publié au JO C 43E du 19.2.2004 (rapporteur: Mme Ana TERRON i CUSI).

⁽⁴⁾ Voir le point 30 des conclusions du Conseil européen.

⁽⁵⁾ Voir l'avis du CESE publié au JO C 80 du 30.03.04 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁶⁾ Voir la communication de la Commission COM(2005) 94 du 16.3.2005 sur l'évolution démographique.

1.8 L'effort de tous est nécessaire pour que le débat sur ce livre vert puisse se dérouler à l'abri des nombreux préjugés et craintes que suscite à l'heure actuelle la migration de main-d'œuvre. Le CESE souhaite contribuer au débat guidé par la rigueur et la rationalité.

2 Observations sur les questions posées dans le livre vert

2.1 Quel degré d'harmonisation l'UE devrait-elle chercher à atteindre?

- Dans quelle mesure une politique européenne en matière de migration de main-d'œuvre devrait-elle être élaborée et quel devrait être le degré d'intervention communautaire en la matière?
- Une loi européenne sur l'immigration devrait-elle avoir pour objectif la mise en place d'un cadre juridique global couvrant presque tous les ressortissants de pays tiers entrant dans l'UE ou devrait-elle se concentrer sur des groupes spécifiques d'immigrants?
- Si l'approche sectorielle était choisie, quels devraient être les groupes de migrants considérés comme prioritaires et pourquoi?
- Considérez-vous que d'autres approches — comme une procédure européenne accélérée — devraient être explorées? Pourriez-vous proposer d'autres options?

2.1.1 Le CESE considère qu'il est nécessaire de réglementer l'admission de migrants économiques au niveau de l'UE, ce qui nécessite un degré élevé d'harmonisation législative, comme en dispose d'ailleurs le projet de Traité constitutionnel. Le CESE a déjà demandé dans de précédents avis (7) que l'UE se dote rapidement d'une politique commune d'immigration et d'une législation harmonisée. L'Union européenne et les États membres doivent disposer d'une législation ouverte qui permette la migration de main-d'œuvre par des voies transparentes et légales, pour tous les travailleurs, qu'ils soient hautement ou peu qualifiés.

2.1.2 Le Traité constitutionnel établit les limites de la législation commune en matière d'immigration en ces termes: «le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié» (8). Le CESE considère que cette limite n'est pas un obstacle à une harmonisation législative élevée pour l'admission de migrants économiques, dans la mesure où elle peut être progressive, offrant aux États des délais d'adaptation.

(7) Voir l'avis du CESE sur la «Communication sur une politique de l'immigration communautaire en matière d'immigration», publié au JO C 260 du 17.9.2001 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS) et l'avis du CESE sur la «Communication sur l'immigration irrégulière», publié au JO C 149 du 21.6.2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

(8) Article III-267. 5.

2.1.3 Le CESE approuve la proposition de la Commission selon laquelle il est préférable de mettre en œuvre un cadre législatif global (horizontal) plutôt que des propositions législatives sectorielles. La proposition législative présentée par la Commission et soutenue par le CESE incluait les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers ayant un emploi salarié ou non salarié ou exerçant d'autres activités économiques pendant plus de trois mois sur le territoire d'un État membre. Des règles spécifiques pourraient être élaborées à titre complémentaire afin de répondre à des situations particulières comme celles des travailleurs saisonniers, des travailleurs mutés à l'intérieur d'une même entreprise, des prestataires de services, etc.

2.1.4 L'approche législative sectorielle (immigrés hautement qualifiés), certes plus aisée pour le Conseil, revêtirait néanmoins, si elle était choisie, un caractère discriminatoire et s'éloignerait des dispositions du Traité constitutionnel.

2.1.5 Par ailleurs, rappelons-le, malgré que la plupart des législations nationales ferment leurs portes à la migration économique de travailleurs hautement et peu qualifiés, l'immigration irrégulière, l'économie parallèle et le travail non déclaré ne cessent de croître (9). Dans son avis, le CESE a mis en exergue (10) le lien évident qui existe entre l'absence de voies légales pour l'immigration économique et l'augmentation de l'immigration irrégulière dans certains États membres.

2.2 Préférence pour le marché du travail national

- Comment peut-on garantir que le principe de «préférence communautaire» soit appliqué de manière efficace?
- La définition actuelle de la préférence communautaire est-elle toujours pertinente? Dans le cas contraire, comment faudrait-il la définir?
- À quelles autres catégories de migrants économiques (outre les travailleurs mutés au sein d'une même entreprise) la logique de la préférence communautaire pourrait-elle ne pas s'appliquer?
- Outre les résidents de longue durée, à quelles catégories de ressortissants de pays tiers devrait-on, le cas échéant, accorder la préférence par rapport aux travailleurs ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés?
- Un droit de priorité — soumis à des conditions précises — devrait-il être octroyé aux ressortissants de pays tiers ayant temporairement quitté l'UE après y avoir travaillé pendant une période donnée?

(9) Voir l'avis «Le rôle de la société civile – Lutte contre le travail non déclaré» (SOC/172) adopté lors de la session plénière des 6/7.4.2005 (rapporteur: M. HAHR).

(10) Voir l'avis sur la communication de la Commission «Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine» (COM(2004) 412 final), adopté lors de la session plénière du 15.12.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

- L'encouragement à la mobilité, d'un État membre à l'autre, des travailleurs ressortissants de pays tiers serait-il bénéfique à l'économie de l'UE et aux marchés nationaux du travail? Comment cela pourrait-il être mis en pratique de manière efficace? Quelles limitations/facilitations devrait-on prévoir?
- Comment les services publics de l'emploi européens (SPE) et le portail EURES sur la mobilité de l'emploi peuvent-ils contribuer à faciliter la migration des travailleurs ressortissants de pays tiers?

2.2.1 Les directives contre la discrimination sur le marché du travail doivent être respectées dans la nouvelle législation européenne sur l'immigration.

2.2.2 Le principe de «*préférence communautaire*» doit inclure tous ceux qui composent le marché du travail dans l'Union européenne, et pas uniquement les travailleurs nationaux ou communautaires⁽¹⁾. Aussi, le CESE considère-t-il qu'il faut étendre le principe de préférence communautaire:

- aux citoyens des États membres;
- aux ressortissants de pays tiers ayant le statut de résidents de longue durée⁽²⁾;
- aux ressortissants de pays tiers ayant un permis de séjour et de travail régulier dans un État membre⁽³⁾;
- aux ressortissants de pays tiers ayant travaillé et résidé légalement dans l'UE (mais résidant temporairement dans leur pays d'origine).

2.2.3 La mobilité des migrants entre pays d'origine et pays d'accueil contribue au développement économique et social du pays d'origine; par ailleurs, elle permet d'éviter que certains migrants ne se retrouvent en situation irrégulière. Aussi, le CESE considère-t-il, si le droit de préférence devait être institué et mis en oeuvre, que celui-ci devrait être étendu pour un nouveau projet migratoire aux ressortissants de pays tiers ayant temporairement quitté l'UE après y avoir travaillé pendant une période déterminée.

2.2.4 Dans tous les rapports qui analysent les problèmes du marché en Europe, la faible mobilité des travailleurs est mise en évidence. Or l'un des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi est précisément d'encourager la mobilité. De toute évidence, les migrants peuvent fortement contribuer à améliorer la mobilité entre les marchés de l'emploi en Europe. La mobilité et la gestion commune des flux migratoires seront plus aisées lorsque l'on atteindra un degré élevé d'harmonisation de la législation sur l'immigration.

2.2.5 Le réseau EURES coordonne les services publics d'emploi des États membres dans le but de couvrir les postes vacants en favorisant la mobilité des travailleurs européens. Il s'agit, par conséquent, d'un outil très important pour une gestion appropriée du marché du travail communautaire et des nouveaux flux migratoires. L'utilisation du réseau EURES dans le cadre de la gestion des flux migratoires exige une mise en relation adéquate de l'offre et de la demande d'emploi au sein des États membres et l'inclusion dans le système des travailleurs migrants qui, en règle générale, sont plus enclins à la mobilité.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil du 20 juin 1994.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée publié au JO C 36 du 8.2.2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié publié au JO C 80 du 03.04.02 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

2.2.6 A l'avenir, le réseau EURES pourrait aussi jouer un rôle important d'aide à la gestion de la nouvelle immigration dans les services consulaires des États membres au sein des pays d'origine. Il serait possible d'instaurer un système selon lequel à défaut d'être pourvu sur le marché du travail communautaire, dans un délai maximum de 60 jours, un emploi vacant pourrait être proposé dans le pays d'origine par le biais des services consulaires qui devront disposer de fonctionnaires spécialisés dans le marché du travail et la migration de main-d'œuvre. Les délégations de l'UE pourraient aussi informer les personnes concernées des opportunités qui existent dans le réseau EURES.

2.3 Systèmes d'admission

— L'admission de ressortissants de pays tiers sur le marché européen du travail devrait-elle être subordonnée à l'existence d'un emploi vacant déterminé à pourvoir ou les États membres devraient-ils également pouvoir admettre des ressortissants de pays tiers sans une telle condition?

— Quelle procédure devrait-on appliquer aux migrants économiques qui n'entrent pas sur le marché du travail?

2.3.1 Dans son avis⁽¹⁴⁾ sur la proposition de directive relative aux conditions d'entrée, le CESE signalait qu'il doit y avoir deux systèmes pour l'admission légale d'immigrants.

2.3.2 Un système qui propose des offres d'emploi aux migrants tandis qu'ils se trouvent dans leur pays d'origine permettra de canaliser l'essentiel de la nouvelle immigration pour raisons économiques. Ce système, le mieux adapté aux travailleurs spécialisés et saisonniers, est d'ailleurs utilisé par les grandes entreprises et associations qui ont la capacité de recruter des travailleurs dans leur pays d'origine.

⁽¹⁴⁾ Voir l'avis du CESE sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié publié au JO C 80 du 03.04.02 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

2.3.3 Or, une part du marché du travail couverte par la population immigrante correspond aux petites entreprises, à l'artisanat, aux services domestiques et à la garde de personnes dépendantes. Dans ces cas, la mise en relation préalable dans le pays d'origine entre l'employeur et le travailleur migrant s'avère impossible. Dans certains pays, ces emplois font partie de l'économie souterraine et de l'immigration irrégulière. Dans l'avis précité, le CESE ⁽¹⁵⁾ proposait déjà que la législation communautaire pour l'entrée légale d'immigrants inclue un permis de séjour à caractère temporaire pour la recherche d'un emploi, d'une durée de six mois, que chaque État devrait gérer en collaboration avec les partenaires sociaux.

- Considérez-vous que la condition du besoin économique soit un système viable? Devrait-il être appliqué d'une façon flexible, tenant compte par exemple des caractéristiques nationales ou sectorielles ou de la taille de l'entreprise concernée?
- Devrait-il y avoir une durée minimale pendant laquelle une offre d'emploi doit être publiée avant qu'un candidat ressortissant d'un pays tiers puisse être pris en considération pour le poste?
- De quelle autre façon pourrait-on efficacement prouver qu'on a besoin d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers?
- La condition du besoin économique devrait-elle être appliquée à nouveau après l'expiration du permis de travail, si le contrat de travail — sur la base duquel le travailleur ressortissant d'un pays tiers a été admis — a été/doit être renouvelé?

2.3.4 La condition du besoin économique ou de l'existence d'un poste à pourvoir est un critère nécessaire pour la gestion de la nouvelle immigration. Ce système permettra de proposer l'emploi dans le pays d'origine de l'immigrant et, partant, de canaliser une large part de l'immigration.

2.3.5 Pour ce faire, le réseau EURES doit fonctionner de manière satisfaisante et les services consulaires doivent disposer de fonctionnaires spécialisés. La période pendant laquelle une offre d'emploi publiée dans toute l'UE doit être proposée aux nouveaux immigrants doit être brève, d'un à deux mois. Au-delà de ce délai, l'employeur pourrait considérer que le système n'est pas efficace.

2.3.6 En règle générale, il convient de gérer ces systèmes avec souplesse, car les marchés du travail européens disposent d'une mobilité réduite. Plus l'emploi est qualifié et la rémunération élevée, plus la mobilité est grande mais, pour la plupart des emplois, la mobilité est réduite, même au sein d'un même pays. La réalité indique que, pour nombre d'activités économiques et de professions, le marché du travail est très segmenté, et qu'il existe, de surcroît, plusieurs marchés différents.

⁽¹⁵⁾ Voir l'avis du CESE sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié publié au JO C 80 du 03.04.02 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

2.3.7 Si le contrat de travail en vertu duquel l'immigrant a été admis légalement est renouvelé à l'expiration du permis de travail, la condition du besoin économique ne doit pas être appliquée de nouveau. Par ailleurs, s'il est inscrit comme demandeur d'emploi auprès des services publics d'emploi du pays de résidence, l'immigrant ne sera pas non plus soumis à cette condition.

- Quels systèmes alternatifs pourrait-on envisager?
- Un système de sélection pourrait-il servir de règle générale au niveau européen pour l'admission de migrants économiques sur le marché du travail et quels devraient être les critères?
- Comment pourrait-on donner aux employeurs un accès global aux CV des candidats pour toute l'UE et comment EURES pourrait-il être amélioré dans ce contexte?
- Devrait-on envisager la possibilité de délivrer un «permis de demandeur d'emploi»?

2.3.8 Les autorités des États membres, en collaboration avec les partenaires sociaux, peuvent juger nécessaire d'ouvrir le marché du travail à l'immigration pour un certain nombre de professions, secteurs ou régions spécifiques, sans leur appliquer la condition du besoin économique. Pour ces systèmes flexibles, diverses procédures sont possibles: permis temporaire pour la recherche d'emploi, cartes vertes ou quotas, en fonction des accords établis avec les pays tiers.

2.3.9 Les immigrants admis avec un permis de demandeur d'emploi disposeront d'une période déterminée pour rechercher un emploi. Le CESE a proposé une période de six mois, tandis que le système britannique prévoit un an. Ces personnes doivent disposer d'une assurance médicale et de ressources financières suffisantes.

2.3.10 Pour mettre sur pied un système de sélection rapide et flexible d'admission de migrants économiques dans l'UE à travers une procédure accélérée, on pourrait utiliser un formulaire invitant le demandeur à fournir des renseignements sur différents critères tels que le nombre d'années d'expérience professionnelle, le niveau de formation, les connaissances linguistiques, la présence de parents sur le territoire de l'UE. Chaque État pourrait ensuite utiliser ce système en fonction de ses besoins propres. Quant aux employeurs, ils pourraient consulter les curriculum vitæ des demandeurs via le réseau EURES. Les critères d'admission devraient se fonder sur ces éléments et éviter toute discrimination.

2.3.11 L'admission d'immigrants détenteurs d'un permis temporaire de demandeur d'emploi relève de la décision des États membres en collaboration avec les partenaires sociaux. Les services publics d'emploi aideront les demandeurs d'emploi dans leur recherche.

2.4 Procédures d'admission pour les emplois indépendants

- L'UE devrait-elle disposer de règles communes pour l'admission de travailleurs indépendants ressortissants de pays tiers? Dans l'affirmative, à quelles conditions?
- Pourrait-on envisager des procédures plus flexibles pour les travailleurs indépendants désireux d'entrer dans l'UE pour une durée inférieure à un an afin de remplir un contrat spécifique conclu avec un client européen? Dans l'affirmative, lesquelles?

2.4.1 Le CESE est favorable à l'idée de doter l'UE d'une législation commune largement harmonisée, pour l'admission de travailleurs indépendants ressortissants de pays tiers. Dans son avis ⁽¹⁶⁾ sur la proposition de directive relative à l'admission, le CESE s'est dit favorable à une telle législation et a avancé quelques propositions d'amélioration.

2.4.2 On peut élaborer une loi spécifique ou inclure dans la directive susmentionnée les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés, conformément à la proposition initiale de la Commission.

2.5 Demandes de permis de travail et de séjour

- Devrait-il exister un «permis de séjour et de travail combiné» au niveau de l'UE? Quels en seraient les avantages et les inconvénients?
- Ou devrait-on proposer une demande unique (pour les permis de séjour et de travail)?
- Existe-t-il d'autres options?

2.5.1 Les législations diffèrent largement d'un État membre à l'autre en ce qui concerne le rapport entre permis de séjour et permis de travail. Le CESE considère qu'il est nécessaire d'établir une législation harmonisée au niveau de l'UE. L'émission de permis relève de la responsabilité des autorités de chaque État membre. Le permis octroyé par un État devra être reconnu aux effets opportuns dans le reste de l'UE.

2.5.2 Le CESE souhaite que la législation réduise au minimum les procédures bureaucratiques et facilite les choses à toutes les parties concernées: immigrants, employeurs, autorités. Il est souhaitable qu'il y ait un permis unique, le permis de séjour, qui inclue l'autorisation de travail.

2.5.3 Un système de «guichet unique» simplifiera les procédures actuelles.

2.6 Possibilité de changer d'employeur ou de secteur

- Devrait-il y avoir des limitations à la mobilité du travailleur ressortissant d'un pays tiers sur le marché du travail de l'État

membre de séjour? Dans l'affirmative, lesquelles (employeur, secteur, région, etc.), dans quels cas et pendant combien de temps?

- Qui devrait être le titulaire du permis? L'employeur, le travailleur ou devraient-ils être cotitulaires?

2.6.1 Le titulaire du permis doit toujours être le travailleur.

2.6.2 Lorsqu'une personne obtient un permis de séjour sur la base d'une offre d'emploi proposée par une entreprise, l'État doit s'assurer que cette dernière s'acquitte immédiatement de son obligation d'assujettissement et d'inscription à la sécurité sociale du travailleur en question. Le travailleur fait son entrée dans la vie professionnelle de l'État membre qui lui a octroyé le permis de séjour, avec l'entreprise qui l'a engagé. Toutefois, il doit avoir la possibilité de changer ultérieurement d'entreprise, sans qu'aucune restriction sectorielle ou régionale ne lui soit imposée.

2.6.3 En revanche, le changement d'entreprise doit être communiqué aux autorités émettrices du permis, au moins pendant la première année de validité de ce dernier. Cela servira de moyen de contrôle pour détecter d'éventuelles fraudes de fausses entreprises destinées à faciliter l'immigration.

2.6.4 Le travailleur immigrant devra informer au préalable l'employeur de son départ de l'entreprise, conformément au droit du travail de l'État membre concerné.

2.7 Droits

- Quels droits spécifiques devrait-on accorder aux ressortissants de pays tiers travaillant temporairement au sein de l'UE ?

- La jouissance de certains droits devrait-elle être subordonnée à un séjour d'une durée minimale? Dans l'affirmative, quels droits et un séjour de quelle durée?

- Devrait-on envisager des mesures incitatives — par exemple, de meilleures conditions pour le regroupement familial ou pour l'obtention du statut de résident de longue durée — pour attirer certaines catégories de travailleurs ressortissants de pays tiers? Dans l'affirmative, pourquoi et lesquelles?

2.7.1 Le point de départ de ce débat doit être le principe de non-discrimination. Le travailleur immigrant doit jouir des mêmes droits économiques, professionnels et sociaux que les autres travailleurs de l'État concerné, quelle que soit la durée de son permis de séjour et de travail.

⁽¹⁶⁾ Voir l'avis du CESE sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié publié au JO C 80 du 03.04.02 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

2.7.2 Bien qu'il s'agisse d'un droit fondamental, le droit au regroupement familial n'est pas dûment protégé par la directive européenne ⁽¹⁷⁾ ni par certaines législations nationales. Le CESE demande à la Commission d'adopter une nouvelle initiative législative en la matière, dans la ligne des propositions du Parlement européen et du CESE ⁽¹⁸⁾. Le droit au regroupement familial, qui est un droit de l'homme fondamental, devrait également s'appliquer à tous les ressortissants de pays tiers, sans qu'un groupe de migrants ne soient privilégiés par rapport à d'autres.

2.7.3 Le livre vert de la Commission ne précise pas les obligations auxquelles doivent se soumettre les immigrants. Or le CESE considère que tout individu, citoyen de l'UE ou résident extra-communautaire, doit se soumettre à l'obligation de respecter les lois du pays dans lequel il réside.

2.7.4 La législation communautaire en matière d'immigration doit respecter la charte des droits fondamentaux du traité constitutionnel. De nombreuses législations nationales actuellement en vigueur contiennent des dispositions contraires à cette charte.

2.7.5 Le CESE souscrit à la position de la Commission selon laquelle la jouissance de certains droits devrait être subordonnée à la durée de résidence. Aussi, les droits des résidents temporaires différeront des droits des résidents de longue durée. D'une manière spécifique, le CESE propose un ensemble de droits qui doivent être accordés aux ressortissants de pays tiers travaillant et résidant légalement, à titre temporaire, dans un État membre:

- Droit à la sécurité sociale, y compris les soins médicaux.
- Droit d'accès aux biens et aux services, y compris le logement, aux mêmes conditions que les ressortissants nationaux.
- Accès à l'éducation et à la formation professionnelle.
- Reconnaissance de diplômes, certificats et brevets dans le cadre de la législation communautaire.
- Droit à l'éducation des mineurs, y compris les aides et bourses d'études.
- Droit à l'exercice de l'enseignement et de la recherche scientifique selon la proposition de directive ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Voir la directive 2003/86/CE.

⁽¹⁸⁾ Voir l'avis du CESE publié au JO C 204 du 18.7.2000 (rapporteur: Mme CASSINA) et au JO C 241 du 7.10.2002 (rapporteur: M. MENGIOZZI) et l'avis du PE publié au JO C C 135 du 7.5.2001 (rapporteur: M. WATSON).

⁽¹⁹⁾ Voir la proposition de directive de la Commission COM(2004)178 sur l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique. Voir aussi l'avis du CESE adopté lors de sa session plénière du 27.10.2004 (rapporteur: Mme KING).

- Droit à l'assistance juridique gratuite en cas de besoin.
- Droit d'accès à un service gratuit de placement.
- Droit de recevoir un enseignement de la langue de la société d'accueil.
- Respect de la diversité culturelle.
- Droit de libre circulation et séjour au sein de l'État membre.

2.7.6 La directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée contient certains droits spécifiques pour ces personnes, notamment en ce qui concerne le droit de résidence stable et la possibilité de circulation et de résidence dans d'autres États de l'Union. Dans son avis ⁽²⁰⁾, le CESE s'est déjà prononcé sur les nouveaux droits. Les droits les plus importants sont, sans aucun doute, les droits civils et politiques. Dans l'avis précité, le CESE a proposé d'octroyer le droit de vote aux élections municipales et européennes aux résidents de longue durée et aux résidents communautaires. Le CESE a également adopté un avis d'initiative ⁽²¹⁾ adressé à la Convention, demandant que la citoyenneté de l'Union dispose d'un nouveau critère d'attribution: «qu'elle soit liée non plus seulement à la nationalité d'un État membre, mais aussi à la résidence stable dans l'UE» et que l'on «accorde la citoyenneté de l'Union (...) aussi à toutes les personnes qui résident de manière stable ou depuis longtemps dans l'UE». Le CESE propose à la Commission d'adopter de nouvelles initiatives qui répondent à cet objectif.

2.7.7 De même, le CESE a adopté en 2004 un avis ⁽²²⁾ d'initiative proposant à l'Union européenne et aux États membres de procéder à la ratification de la «Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille», adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1990 ⁽²³⁾, afin de promouvoir l'universalisation des droits fondamentaux des travailleurs migrants. Le CESE propose à la Commission d'adopter de nouvelles initiatives pour la ratification de la Convention.

2.7.8 L'UE doit garantir le respect des normes de l'OIT dans la législation sur l'immigration.

⁽²⁰⁾ Voir l'avis du CESE sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée publié au JO C 36 du 8.2.2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽²¹⁾ Voir les points 6.4 et 6.5 de l'avis sur «L'accès à la citoyenneté de l'Union européenne» publié au JO C 208 du 3.9.2003 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽²²⁾ Voir l'avis du CESE sur «La Convention internationale pour les travailleurs migrants» publié au JO C 302 du 7.12.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽²³⁾ Résolution 45/158 du 18 décembre 1990, entrée en vigueur le 1er juillet 2003.

2.7.9 L'égalité entre hommes et femmes, qui fait partie de l'acquis communautaire, doit être garantie dans la législation sur l'immigration. De même, il convient de garantir toute la législation communautaire de lutte contre la discrimination.

2.7.10 Le CESE est d'avis qu'il faut éviter d'introduire des critères discriminatoires dans les droits fondamentaux en vue d'attirer certaines catégories de travailleurs ressortissants de pays tiers.

2.8 Intégration, rapatriement et coopération avec des pays tiers

- Quel genre de mesures d'accompagnement devrait-on envisager pour faciliter l'admission et l'intégration des migrants économiques, tant dans l'UE que dans les pays d'origine?
- Dans la ligne de sa politique de développement, que pourrait faire l'UE pour encourager la «circulation des cerveaux» et répondre aux effets négatifs potentiels de la fuite des cerveaux?
- Les pays en développement devraient-ils être dédommagés (et, dans ce cas, par qui et comment) pour leur investissement dans un capital humain qui émigre vers l'UE? Comment pourrait-on limiter les effets négatifs?
- Devrait-on obliger les pays d'origine et d'accueil à veiller au retour des migrants économiques temporaires? Dans l'affirmative, dans quels cas?
- Comment le rapatriement peut-il être géré dans l'intérêt mutuel des pays d'origine et d'accueil?
- Devrait-on accorder à certains pays tiers une préférence en termes d'admission et comment?
- Ces préférences pourraient-elles être liées à des cadres spéciaux des stratégies de pré-adhésion, comme la politique européenne de voisinage?

2.8.1 La collaboration avec les pays d'origine doit être un aspect fondamental de la politique européenne d'admission des travailleurs et de la gestion des flux migratoires. À cet égard, il y a lieu de tenir compte des intérêts du pays d'origine et pas uniquement des intérêts européens. L'Union ne peut pas contribuer à imposer de nouveaux obstacles au développement. L'émigration vers l'Europe de personnes provenant de pays en voie de développement doit contribuer au développement économique et social de ces pays.

2.8.2 Certains gouvernements européens sont particulièrement intéressés par la collaboration des pays d'origine à la lutte contre l'immigration illégale, tant sur le plan du contrôle aux frontières que du retour des personnes expulsées. Le CESE a déjà exprimé son avis en la matière ⁽²⁴⁾, convaincu que cette collaboration doit être plus large et s'étendre à toute la gestion des flux migratoires.

⁽²⁴⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Communication sur l'immigration clandestine» publié au JO C149 du 21.6.2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTANOS).

2.8.3 La fuite des cerveaux est, comme indiqué dans le livre vert, un facteur très négatif pour les pays d'origine qui ne récoltent pas le fruit de leur investissement dans la formation. En outre, nos politiques actuelles de captation de travailleurs qualifiés peuvent sérieusement aggraver ce problème. Il est par conséquent très important de mettre sur pied des politiques de compensation pour les pertes subies par ces pays. L'UE doit considérablement accroître ses investissements dans les programmes de coopération au développement qui incluent des aides à l'éducation et des activités de formation et de recherche dans les pays d'origine. Par exemple, l'UE devrait consentir des investissements concrets pour favoriser le développement économique et social en augmentant dans les États tiers le nombre de centres de formation pour les travailleurs qualifiés tels que les enseignants, les infirmières et les médecins, les ingénieurs, etc. De nombreux pays tiers restreignent le nombre de ces centres de formation par manque de moyens, ce qui a pour résultat que leurs ressortissants qui répondent aux critères d'admission doivent attendre longtemps avant d'obtenir une place dans l'établissement d'enseignement. Augmenter le nombre de centres de formation devrait atténuer l'effet de la fuite des cerveaux. Il est également nécessaire que l'Europe soit plus généreuse dans les négociations commerciales.

2.8.4 Elle doit également faciliter le retour volontaire au pays d'origine des immigrants qui, par leurs qualités professionnelles ou leur capacité d'entreprendre peuvent apporter une contribution importante au développement de leur pays. En l'occurrence, il serait important de renforcer les possibilités de retour temporaire au pays d'origine prévues dans le cadre de la directive sur les droits des résidents de longue durée. Lorsqu'un résident ressortissant d'un pays tiers souhaite retourner dans son pays d'origine avec un projet de travail ou d'investissement, il ne doit pas perdre son droit de séjour. La «circulation des cerveaux» entre pays d'origine et pays européens, ne sera possible que si l'Europe se dote d'une législation flexible.

2.8.5 La «circulation des cerveaux» pourrait également être facilitée en incitant les ressortissants de l'UE qui ont une double culture à retourner dans le pays d'origine de leurs parents ou grands-parents avec un projet de travail ou d'investissement d'une durée minimale déterminée.

2.8.6 Les projets d'investissement doivent favoriser les programmes de coopération auxquels participent des professionnels ou des investisseurs du pays d'origine, en incluant notamment les personnes retournées dans leur pays d'origine. Il faut soutenir les projets d'investissement soumis par des personnes résidant dans l'UE qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine, ne fût-ce que pour une période de temps déterminée.

2.8.7 Dans l'avis ⁽²⁵⁾ sur la politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier et dans un avis antérieur ⁽²⁶⁾ sur le livre vert, le Comité s'est exprimé sur la contribution que peut apporter le retour volontaire au développement économique et social du pays d'origine.

2.8.8 La gestion de l'immigration en collaboration avec les pays d'origine doit être améliorée. Dans les pays où le nombre d'immigrants est important, les services consulaires des États membres doivent disposer de fonctionnaires spécialisés. Par ailleurs, les délégations de l'UE de ces pays peuvent collaborer plus activement à cette gestion.

2.8.9 L'UE peut établir des accords préférentiels avec les pays candidats à l'adhésion.

2.8.10 L'UE peut également établir des conditions de préférence pour l'accès à l'immigration dans le cadre d'accords de coopération conclus avec des pays et des regroupements régionaux, en veillant toutefois à éviter toute approche discriminatoire à caractère ethnique ou culturel.

2.8.11 Enfin, le CESE propose, une fois de plus, que l'intégration fasse partie intégrante des politiques européennes d'immigration. Le Comité a élaboré de nombreuses propositions dans différents avis ⁽²⁷⁾ et lors de la conférence ⁽²⁸⁾ qui a eu lieu en 2002. L'Union européenne doit élaborer un programme européen pour l'intégration qui dispose de ressources adéquates dans les nouvelles perspectives financières. Le CESE va collaborer avec la Commission à l'élaboration de ce programme. Le livre vert devrait faire référence à l'ensemble des traités et conventions pertinents, internationaux ou européens ⁽²⁹⁾.

Bruxelles, le 9 juin 2005.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁵⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Communication relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier» publié au JO C 85 de 8.4.2003 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽²⁶⁾ Voir l'avis du CESE sur le «Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier» publié au JO C 61 de 14.03.03 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽²⁷⁾ Voir l'avis du CESE publié au JO C 80 du 30.03.04 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS) et l'avis sur «l'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée» publié au JO C 125 du 27.5.2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS – corapporteur: M. MELÍCIAS).

⁽²⁸⁾ Voir l'annexe de l'avis sur «l'immigration, l'intégration et l'emploi» publié au JO C 80 du 30.3.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽²⁹⁾ **OIT:**

- Convention sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 (n° 97)
- Recommandation sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 (n° 86)
- Convention sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 (n° 143)
- Recommandation sur les travailleurs migrants, 1975 (n° 151)
- Articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT
- Résolution concernant une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, juin 2004

Conseil de l'Europe:

- Charte sociale européenne, 1961 (n° 35) et Charte sociale européenne révisée, 1996 (n° 163)
- Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, 1977 (n° 93)

Union européenne:

- Charte des droits fondamentaux de l'UE, 2000 (partie II du Traité constitutionnel, 2004)

Nations Unies:

- Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent
- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Avis du Comité économique et social européen sur l'«Accord général sur le commerce des services (AGCS) — négociations Mode 4 (mouvement des personnes physiques)»

(2005/C 286/06)

Dans une lettre du commissaire M. LAMY en date du 20 janvier 2003, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a fait part de son intention de consulter le Comité économique et social européen sur l'«Accord général sur le commerce des services (AGCS) — négociations Mode 4 (mouvement des personnes physiques)».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 20 mai 2005 (rapporteuse: M^{me} FLORIO).

Lors de sa 418^{ème} session plénière des 8 et 9 juin 2005 (séance du 8 juin 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 134 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

Introduction

Sous différentes formes (conférences, avis, rencontres institutionnelles), le CESE a établi un rapport constructif de coopération et d'échange avec la direction générale «Commerce» de la Commission européenne. En particulier, le précédent commissaire Pascal Lamy, dans le cadre de son mandat, a procédé plus d'une fois à des échanges de vues avec le Comité économique et social européen sur les questions relatives au commerce international et aux droits de l'homme dans le cadre des négociations de l'OMC.

Le CESE présente aujourd'hui une proposition de réflexion sur le thème «Négociations AGCS Mode 4», considéré comme l'un des éléments clés des négociations en cours au sein de l'OMC en ce qui concerne l'ouverture du commerce international aux services. La libre circulation des services, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'UE, est tenue à juste titre pour l'un des instruments potentiels de relance de l'économie et de l'emploi. Une analyse plus attentive des obstacles et des risques permettra un développement équilibré de ce secteur, dans le cadre économiquement et socialement durable des nouveaux accords internationaux.

La présence physique temporaire d'une personne travaillant dans une entreprise ou une société souhaitant fournir des services dans un autre pays exige que soit menée une réflexion approfondie utile tant aux pays en voie de développement qu'aux pays de l'Union européenne.

1. L'accord «AGCS»

1.1 L'accord AGCS a été négocié pendant le cycle de l'Uruguay (1986-1994) et est entré en vigueur au début de l'année 1995, lorsque l'Organisation mondiale du commerce a remplacé le secrétariat du GATT. La nécessité de pouvoir se référer, d'une manière ou d'une autre, à des règles multilatérales

applicables au commerce des services a été reconnue, de façon générale, au cours des années 80, lorsque le secteur des services (environ deux tiers du PIB et de l'emploi dans l'Union européenne) et le commerce des services ont connu une accélération et que la distinction entre les marchandises et les services est devenue de plus en plus difficile à établir. De plus en plus, les exportations de marchandises nécessitent des exportations de services, tels que l'installation, la formation et le soutien, ou encore d'autres services. Par ailleurs, la tendance des monopoles étatiques ou locaux à évoluer vers des démarches davantage fondées sur le marché, par exemple dans les secteurs de l'électricité, de la téléphonie et de la télégraphie, des transports urbains et ferroviaires, a ouvert de nouveaux marchés intéressants au commerce international des services⁽¹⁾. Bien que l'objectif principal soit de libéraliser le commerce des services, l'accord AGCS n'oblige aucun Membre à libéraliser au-delà de ce que ce Membre considère comme prudent et peut aussi apporter des limites à la fois au principe NLPF (traitement de la nation la plus favorisée) et au traitement national des fournisseurs étrangers. L'accord énonce aussi clairement le droit de réglementer et d'appliquer de nouvelles dispositions réglementaires aux marchés des services. Aucun secteur n'est en principe exclu, «à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental⁽²⁾».

2. Les modes d'approvisionnement

2.1 La logique entre les différents modes

2.1.1 Selon l'article I, paragraphe 2, de l'accord AGCS, «le commerce des services est défini comme étant la fourniture d'un service:

- a) en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre;

(¹) Voir les activités du Comité économique et social européen durant la présidence hollandaise, 2004, ainsi que les documents suivants: avis du Comité économique et social du 17 octobre 2001 sur «La préparation de la 4^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC: position du CES» (JO C 36 du 8.2.2002, p. 85); avis du Comité économique et social du 26 janvier 2000 sur «L'industrie du transport aérien en Europe: du marché unique aux défis mondiaux» (JO C 75 du 15.3.2000, p. 4); avis du Comité économique et social européen du 11 décembre 2003 sur le «Livre vert sur les services d'intérêt général» (JO C 80 du 30.3.2004, p. 66); avis du Comité économique et social européen du 26 mars 2003 sur le thème «Pour une OMC à visage humain: les propositions du CESE» (JO C 133 du 6.6.2003, p. 75).

(²) Ces services diffèrent d'un pays à l'autre et chaque pays décide de façon individuelle de leur réglementation.

- b) sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre;
- c) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre;
- d) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre».

2.1.2 L'on désigne normalement ces modes d'approvisionnement sous l'appellation de Modes 1, 2, 3 et 4. Le Mode 1 désigne les services fournis à distance (par courrier, télécopie, téléphone ou internet). Dans le cadre du Mode 2, le consommateur voyage à l'étranger pour recevoir le service (le tourisme étant à cet égard l'exemple le plus fréquent). Le Mode 3 concerne la création d'une présence commerciale sur le territoire d'un autre Membre (investissement), tandis que le Mode 4 concerne l'entrée (temporaire) dans un pays par une personne en vue d'y fournir un service, soit parce qu'un contact permanent avec le client est nécessaire, soit parce que les services doivent être fournis sur place.

2.1.3 Les Modes 3 et 4 entretiennent souvent des liens étroits. Les entreprises permutent souvent leur employés expérimentés et leurs spécialistes entre leurs sièges de pays différents, mobilité interne qui est essentielle pour fournir comme il se doit les services qu'elles offrent. Mais la fourniture de services via les Modes 1 et 2 peut-elle aussi être facilitée par le Mode 4. En effet, ceux qui voyagent pour affaires peuvent négocier et conclure des contrats afférents à ces modalités de fourniture de services.

2.1.4 En raison des liens entre ces différentes modalités, comme l'indique une étude de l'OCDE sur le Mode 4 de l'AGCS⁽³⁾, il est presque impossible d'évaluer les conséquences macroéconomiques de la libéralisation accrue d'un seul Mode, par exemple le Mode 4, en termes de création d'échanges, de croissance et d'emploi, de concurrence, d'amélioration de la prestation des services et d'abaissement des prix pour les consommateurs. La réalisation d'études sur les conséquences de la libéralisation du Mode 4 en termes d'échanges, de croissance et d'emploi se heurte en outre à l'absence de statistiques en ce qui concerne le mouvement temporaire correspondant au Mode 4. Il ne s'agit pas tant de savoir quelle sera l'ampleur des avantages susceptibles d'être retirés du Mode 4 que de déterminer quels avantages peuvent être garantis et quels inconvénients peuvent être minimisés. De nombreuses entreprises signalent que les procédures liées à l'obtention de visas et de permis de travail ont constitué un obstacle au commerce.

2.1.5 Le Mode 4 de l'AGCS se rapporte à une forme très particulière du mouvement des personnes. Celle-ci présente trois caractéristiques essentielles: 1) elle est temporaire; 2) elle résulte d'une décision du prestataire du service, qui en maîtrise aussi la finalité; 3) les droits des salariés concernés, qui peuvent être régis par la législation de chacun des pays de destination, membre de l'OMC, ne sont ni définis ni protégés. La migration

de main-d'œuvre correspondant au Mode 4 de l'AGCS est une migration temporaire résultant d'une initiative du fournisseur de services pour la prestation d'un service. Le Mode 4 peut notamment couvrir une situation où un fournisseur de services est en mesure de contraindre une personne qu'il emploie à travailler dans un pays autre que celui où elle exerce habituellement son activité.

2.1.6 Il importe de noter que le Mode 4 est sensiblement différent du principe de la libre circulation des travailleurs dans l'UE/EEE. Dans l'Union européenne, il s'agit du choix de l'individu de choisir où vivre et travailler. Dans le cas du Mode 4, il s'agit du droit d'un prestataire de services de se rendre dans un pays (de l'UE) pendant un certain temps afin de fournir un service.

2.1.7 La circulation de la main-d'œuvre relève au premier chef des politiques de l'immigration et du marché du travail, et non du commerce international. Le risque existe de voir la mobilité temporaire de la main-d'œuvre aboutir à une situation où, en vertu des règles de l'OMC, le travail deviendrait une marchandise. Le principe directeur de l'OIT en la matière est que «le travail n'est pas une marchandise⁽⁴⁾». Le Mode 4 concerne des personnes, des êtres humains. Néanmoins, l'accord AGCS n'évoque ni les droits de l'homme, ni les droits des travailleurs, ni les conditions de travail, mais les droits en question peuvent et doivent être respectés aussi bien dans les demandes que dans les offres et les engagements des Membres, comme l'Union européenne et les États membres en montrent l'exemple.

2.2 *Le mode 4 et l'annexe sur le mouvement des personnes physiques fournissant des services relevant de l'Accord*

2.2.1 L'accord AGCS reconnaît les liens entre le commerce, les migrations et la réglementation du marché du travail inhérents au Mode 4, sous la forme d'une annexe spécifique. Le paragraphe 2 de cette annexe dispose que l'Accord ne s'applique pas aux mesures affectant les personnes physiques qui cherchent à accéder au marché du travail d'un Membre, ni aux mesures concernant la migration définitive, la résidence ou l'emploi à titre permanent. Dans l'annexe, une note de bas de page précise que «Le seul fait d'exiger un visa pour les personnes physiques de certains Membres et non pour celles d'autres Membres ne sera pas considéré comme annulant ou compromettant des avantages en vertu d'un engagement spécifique». Enfin, l'annexe dispose que les pays restent libres de réglementer l'admission et le séjour de personnes physiques sur leur territoire (notamment dans le cadre de leur politique de visas), à condition que les mesures adoptées ne constituent pas une restriction au commerce. Le fait d'exiger un visa pour certaines nationalités n'est pas considéré comme induisant une restriction au commerce. L'annexe démontre donc clairement que la question du mouvement temporaire des personnes constitue un thème particulièrement sensible pour les membres de l'OMC.

⁽³⁾ http://www.oecd.org/document/25/0,2340,fr_2649_34145_31773849_1_1_1_1,00.html

⁽⁴⁾ OIT, Organisation Internationale du Travail, Déclaration de Philadelphie, 1944.

2.3 Engagements de l'UE

2.3.1 Les engagements que les membres de l'OMC ont pris s'agissant du Mode 4 diffèrent de ceux contractés dans le cadre d'autres Modes à certains égards, le plus important étant qu'ils ont tendance à être de nature horizontale, avec pour conséquence qu'ils s'appliquent à tous les secteurs mentionnés par un État membre dans sa liste d'engagements. Cela reflète la manière dont les services d'immigration réglementent les migrations temporaires en se fondant sur la raison du séjour, les compétences, l'éducation et d'autres qualifications, quel que soit le secteur concerné.

2.3.2 Quoique la plupart des pays aient contracté des engagements sur le Mode 4 au terme de l'Uruguay Round, il est estimé que plus de 90 % de ceux-ci ne s'appliquent qu'aux travailleurs hautement qualifiés (cadres supérieurs, membres de professions libérales et spécialistes dotés de compétences exclusives) ou aux visiteurs se déplaçant pour affaires. Même pour les personnes hautement qualifiées, la plupart des engagements ne valent que si le fournisseur de services est également capable d'établir une présence commerciale dans le pays d'accueil (Mode 3), les «transferts intra-entreprises». Rares sont les pays qui ont pris des engagements quant aux fournisseurs de services ne disposant pas d'une présence commerciale dans le pays d'accueil, qu'il s'agisse de personnes employées par une entreprise établie à l'étranger ou de fournisseurs de services indépendants (free-lance, membres de professions libérales à statut d'indépendant ou chefs d'entreprise, etc.). Plus rares encore sont ceux dont les engagements couvrent des qualifications moyennement élevées ou basses. En effet, dans la plupart des pays, 90 % des engagements contractés ne s'appliquent qu'aux travailleurs hautement qualifiés.

2.3.3 En l'état, les engagements de Mode 4 ne font qu'effleurer le niveau d'activité susceptible de se concrétiser et qui est primordial dans certains secteurs où la fourniture de services de Mode 4 est le principal vecteur d'offre de services (par exemple services professionnels, notamment soins de santé) ou en l'absence d'une présence commerciale (par exemple dans les services de la construction ou dans les services informatiques nécessitant une présence sur le site).

2.3.4 Dans le cadre de l'Uruguay Round, la CE et ses États membres ont pris des engagements qui permettent à certains ressortissants étrangers d'accéder au territoire de l'Union aux fins de la fourniture de services. Ils incluent des engagements contractés lors des négociations étendues sur le Mode 4 menées au terme de l'Uruguay Round.

2.4 La Commission européenne distingue trois grandes catégories de prestataires de services correspondant au Mode 4, et d'autres membres de l'OMC se réfèrent à des catégories de même nature:

- Les transferts intra-entreprises: il s'agit du salarié d'une entreprise qui est transféré temporairement d'un établissement de cette entreprise se trouvant en dehors de l'Union européenne (siège, succursale, agence) vers un établissement situé à l'intérieur de l'Union européenne.
- Les visites d'affaires: il s'agit du représentant d'un prestataire de services étranger qui entre temporairement sur le terri-

toire de l'Union européenne pour l'un des trois motifs suivants: (a) négocier la vente de services; (b) conclure des contrats de vente de services; ou (c) créer un établissement (succursale, agence ou Bureau). Les personnes en visite d'affaires ne peuvent pas elles-mêmes fournir des services à l'intérieur de l'Union européenne.

- Les fournisseurs contractuels: cette catégorie comporte les salariés de personnes morales (EJPs) et éventuellement, sur la base de la nouvelle offre de la Commission européenne, les professionnels indépendants (IPs). Les EJPs entrent temporairement sur le territoire de l'Union européenne en tant que salariés d'une entreprise extérieure à l'Union qui a obtenu un contrat de services à l'intérieur de l'Union. Les IPs sont des indépendants qui entrent temporairement sur le territoire de l'Union européenne pour exécuter à l'intérieur de l'Union un contrat qu'ils ont obtenu eux-mêmes.

2.5 Demandes de l'UE vis-à-vis des autres Membres de l'OMC

2.5.1 L'UE a adressé à 106 Membres de l'OMC des demandes spécifiques pour accroître le niveau des engagements en matière de Mode 4, modulées afin de refléter le niveau de développement du Membre concerné et son importance en tant que partenaire commercial. Cela reflète les propres intérêts de l'UE s'agissant de ses exportations et de ce mode de fourniture de services. L'UE s'emploie à amener la plupart de ses principaux partenaires au sein de l'OMC à un niveau similaire d'engagement. Dans ce cadre, les demandes suivantes ont été formulées:

- 2.5.1.1 Transferts intra-entreprises: permettre les transferts de personnel clé (gestionnaires, personnel de direction et spécialistes) entre entreprises affiliées pour une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans et insérer également dans ces engagements des objectifs de formation à courte durée;
- 2.5.1.2 Visites d'affaires: transferts jusqu'à 90 jours;
- 2.5.1.3 Fournisseurs contractuels: les requêtes initiales ne portaient que sur les personnes employées par des personnes juridiques. Seuls certains secteurs de services étaient couverts (par exemple, services professionnels et services aux entreprises, services environnementaux), ceux demandés aux pays de l'OCDE différant de ceux demandés aux pays en développement. En outre, aucune demande portant sur cette catégorie n'a été soumise aux pays les moins développés. Les demandes envoyées aux pays OMC en janvier incluaient des requêtes limitées aux professionnels indépendants pour les partenaires commerciaux les plus importants.

2.6 Demandes formulées par des Membres de l'OMC

2.6.1 En ce qui concerne les négociations, l'Union européenne a reçu plus de 50 demandes émanant d'autres États membres et portant sur le développement du Mode 4 à différents niveaux: les parties concernées exigent d'une part une transparence accrue en ce qui concerne les engagements, et d'autres part la suppression de la plupart des restrictions applicables à la quasi-totalité des services.

2.6.2 Une large majorité des demandes émanent de pays en développement, plus de la moitié de celles-ci portant sur la suppression de toutes les restrictions (ce qui supposerait la libre circulation totale des personnes). Des demandes portent sur la couverture des faibles niveaux de qualifications et sur la suppression des critères de besoin économique et des critères du marché du travail dans le cadre du Mode 4. Trois pays souhaitent que nous démantelions notre régime de visas et octroyions un droit d'entrée et de séjour automatiques. Plusieurs pays souhaitent la reconnaissance de qualifications obtenues à l'étranger ou l'extension des directives de l'UE sur la reconnaissance mutuelle aux ressortissants de pays tiers qui ont obtenu leurs qualifications dans l'UE.

2.6.3 La deuxième réunion des ministres du commerce des Pays les moins avancés, qui s'est tenue à Dhaka, au Bangladesh, du 31 mai au 2 juin 2003, a inscrit ce qui suit dans sa DÉCLARATION DE DHAKA (paragraphe 15, alinéa iv): «Le libre accès aux marchés des pays développés devrait être assuré pour le mouvement temporaire des personnes physiques et en particulier des prestataires de services non qualifiés et semi-qualifiés, selon le Mode 4, notamment grâce à la reconnaissance des qualifications professionnelles, à la simplification des procédures d'obtention de visas, et à la non-application du critère des besoins économiques».

3. L'offre de l'UE

3.1 Des améliorations substantielles sont offertes dans plusieurs domaines, notamment pour les fournisseurs contractuels: des engagements relatifs à 22 sous-secteurs (essentiellement des services professionnels et des services aux entreprises) et à 4 secteurs pour les travailleurs indépendants) pour un séjour d'une durée allant jusqu'à six mois. Pour le même groupe, l'UE s'est engagée à ne pas appliquer de critères de besoin économique; elle instaurera plutôt un plafond pour le nombre de prestataires de services couverts par cet engagement. Le niveau de ce plafond et les modalités de son application restent à déterminer. Pour les jeunes, on prévoit en outre la possibilité d'une formation jusqu'à un maximum de 12 mois dans le cadre des transferts intra-entreprises. Il ne fait aucun doute que cette proposition de l'Union européenne figure parmi les plus ambitieuses et les plus anticipatives.

4. Offres des pays tiers

4.1 Seuls certains Membres de l'OMC (38) ont présenté des offres préliminaires de libéralisation accrue du commerce des services dans les délais fixés par la Déclaration de Doha, bien que 91,6 % du commerce mondial soit concerné. Le niveau de l'offre, tant pour les pays industrialisés que pour les pays en développement, reste plutôt bas et limité d'un point de vue quantitatif également. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'une série de pays — l'Inde, les Philippines, la Thaïlande, l'Indonésie — ont reformulé leur requête sur la base des nouvelles offres présentées par l'Union européenne.

5. Séjour temporaire, marché du travail et cohésion sociale

5.1 Loin de se limiter aux échanges commerciaux, les problèmes liés au Mode 4 concernent également les politiques en matière d'immigration et d'emploi. Le concept de migration inclut le sous-concept de migration temporaire, qui inclut à son tour la migration dite professionnelle. Le Mode 4 constitue un autre sous-concept.

5.2 Cependant, les limites du Mode 4 ne sont pas clairement définies. Il convient dès lors de clarifier le rapport entre la migration temporaire professionnelle et la migration temporaire destinée à assurer une présence commerciale, et plus encore de définir le concept de migration temporaire, dont la durée peut aller de quelques mois à plus de cinq ans. Surtout, il n'existe aucune définition du type de travailleurs concernés par ce mode. Par ailleurs, le concept de «migration temporaire» diffère d'une organisation (UE) à l'autre (OMC).

5.3 Il ne fait aucun doute que le Mode 4 devrait se limiter aux professions de niveau élevé ainsi qu'aux indépendants. Si toutefois l'application du Mode 4 devait s'étendre à d'autres types de travail et à d'autres catégories de travailleurs, il serait certainement nécessaire de fournir une définition plus claire et plus restrictive du concept de migration temporaire et du concept de fournisseur de services. Quoi qu'il en soit, étant donné que les accords commerciaux ne constituent pas le cadre le plus indiqué pour s'occuper du droit des travailleurs, la situation serait d'autant plus claire si l'on étendait aux travailleurs concernés par le Mode 4 les effets de la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail et de ses annexes de 1998⁽⁵⁾, qui constituent une véritable référence juridique. Pour les pays de l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux approuvée à Nice revêt sans aucun doute une importance d'autant plus capitale qu'elle est inscrite dans la proposition de Traité constitutionnel.

5.4 Une telle initiative revêtirait une importance capitale pour de nombreux travailleurs indépendants et pour toutes les questions liées au système de retraite et à la lutte contre le chômage. Il est évident que la gestion de l'émigration doit se faire au niveau national et non au sein de l'OMC. De même, certains aspects du travail tels que les droits des travailleurs ou le système de sécurité sociale doivent impérativement être traités au niveau international, par exemple au sein de l'OIT.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Le Comité économique et social européen reconnaît l'importance d'une libéralisation accrue du commerce mondial des services pour la croissance économique des pays en développement comme des pays industrialisés, mais estime qu'il faudrait procéder à une analyse d'impact sur les conséquences réelles dans le domaine social et sur le marché du travail tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil.

⁽⁵⁾ http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE?var_language=FR

6.2 Le CESE reconnaît aussi l'importance du droit des membres de l'OMC de pouvoir réglementer et adopter des réglementations nouvelles applicables à la prestation de services.

6.2.1 Le CESE approuve les offres préliminaires de libéralisation accrue qui ont été présentées par l'Union européenne en ce qui concerne le Mode 4 de l'AGCS, mais sous réserve du respect des normes fondamentales du travail, du droit national du travail et des conventions collectives existant dans le pays d'accueil. Le Comité approuve et félicite la Commission, qui a inscrit les droits des salariés dans sa liste d'engagements.

6.2.1.1 La proposition visant à ajouter à la fin une catégorie de stagiaires internes aux entreprises (Intra-Company Trainees) pourrait être d'un grand intérêt à la fois pour les entreprises multinationales de l'Union européenne et pour les jeunes cadres et entreprises des pays tiers, et à ce titre, il y a lieu de l'accueillir favorablement. Il sera bien entendu nécessaire de clarifier la valeur ajoutée en termes de formation de telles relations, afin de ne pas courir le risque que celles-ci se transforment en travail sous-payé dans le secteur des services et sortent par conséquent du champ d'application de la législation nationale en matière de formation quel que soit le mode de réglementation de cette formation — législation ou convention collective — tout en entrant en contradiction avec le respect des droits internationaux du travail.

6.2.2 L'Union européenne propose de nouveaux engagements en ce qui concerne les professionnels indépendants en tant que fournisseurs contractuels, bien que cette proposition ne s'applique qu'à un certain nombre de sous-secteurs et à des experts hautement qualifiés ⁽⁶⁾.

6.2.3 Le CESE souligne l'importance qu'il y a à ce que les Membres prennent des mesures pour assurer la protection des travailleurs temporaires et pour garantir la non-discrimination et la mise en place de mécanismes de surveillance appropriés, inspirés par exemple des principes de protection du salaire de la convention n°95 de l'OIT.

6.2.4 En particulier, le prochain ou les prochains élargissement(s) de l'Union européenne à des pays où les conventions collectives sont rares rendront nécessaires l'introduction de mécanismes de contrôle aussi performants.

6.2.5 Concernant la libéralisation accrue du commerce des services, le CESE estime que l'UE doit:

- 1) préciser que la directive sur le détachement des travailleurs constitue aussi la base du mouvement temporaire des travailleurs;
- 2) clarifier le cadre législatif de référence, au sein de l'UE, en matière de libéralisation des services sur le marché unique (voir proposition de directive sur les services dans le marché intérieur), question qui se trouve depuis quelques mois au centre d'un débat particulièrement controversé;

⁽⁶⁾ Le rapport de l'UNICE intitulé «Cancun, Moving Forward Together» (Cancun, «Progresser ensemble»; brochure existant uniquement en anglais), en date du mois de juillet 2003, définit le Mode 4 comme «temporary movement of key business personnel» (le mouvement temporaire de personnel commercial très important).

- 3) établir une distinction claire entre les services d'intérêt général (notamment santé, éducation, eau, énergie, gaz, etc.), les services économiques et les services non économiques, à des fins commerciales ou non, et les services d'une autre nature.

6.3 Le CESE est en principe favorable à la proposition qu'a présentée l'ESF (Forum européen des services) et qui vise à la création d'un «permis AGCS». Cela améliorerait la fluidité du mouvement des prestataires de services aussi bien au départ qu'à destination de l'Union européenne et rendrait aussi plus transparent le suivi de l'utilisation du Mode 4.

6.4 Pour de nombreux pays en développement, le risque de «fuite des cerveaux» est une réalité. De nombreux pays en développement sont confrontés à une pénurie d'infirmières, par exemple, car celles-ci partent s'installer dans des pays développés qui souffrent de pénuries de personnel qualifié. Le CESE propose que l'Union européenne et les États membres mettent au point des règles ou des pratiques (comme l'a fait le secteur de la santé au Royaume-Uni, en particulier en ce qui concerne le personnel infirmier pour lequel un code éthique a été établi dans le cadre des politiques de recrutement) qui permettent d'éviter une situation où des pays en développement perdent leur main-d'œuvre compétente et leur personnel spécialisé et du même coup leur capacité à répondre aux besoins de leurs propres populations.

6.5 Le CESE invite instamment l'Union européenne et les États membres à ne pas accepter, pour le moment, d'élargissement du Mode 4 aux travailleurs semi-qualifiés ou non qualifiés. Cela pourrait conduire, dans la pratique, à une situation où serait mis en péril le principe fondamental de l'Organisation internationale du travail (OIT), selon lequel «le travail n'est pas une marchandise». Les travailleurs étrangers semi-qualifiés et non qualifiés se trouvent presque toujours en position de faiblesse sur le marché du travail. Les cadres et les experts, ou les professionnels indépendants hautement qualifiés, étrangers bénéficient normalement d'une position solide et sont bien protégés.

6.6 Le CESE ne saurait accepter que le mouvement temporaire de travailleurs, qui constitue une migration temporaire de fait, puisse être réglementé en premier lieu par la voie de l'OMC et de l'accord AGCS, sans aucune garantie concernant les droits de l'homme ou le respect des normes fondamentales du travail, telles que la non-discrimination. Il faut poser comme condition préalable à un nouvel élargissement du champ d'application du Mode 4 dans le cadre de l'OMC une coopération fonctionnellement satisfaisante, pour la protection des droits des migrants temporaires, entre l'OMC et à tout le moins l'OIT, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les Nations unies, ce qui permettrait de valoriser le rôle de l'OIT en tant que plate-forme tripartite et éventuellement comme organe de coordination.

6.7 Le CESE estime que les gouvernements européens devraient envisager de nouveau de ratifier la convention internationale des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, convention qui est entrée en vigueur au mois de juillet 2003. Cette convention définit les droits des migrants temporaires, par exemple ceux des «travailleurs admis pour un emploi spécifique». Même en l'absence de ratification, il conviendrait d'utiliser cette convention, en tant qu'ensemble de normes reconnues à l'échelle internationale, pour orienter les politiques. La convention n° 146 de l'OIT a été ratifiée par six États membres de l'Union européenne actuelle et de l'Union d'après l'élargissement (avant et après l'élargissement), ainsi que par quatre autres États européens. Il conviendrait d'appliquer les dispositions de ce texte, de même que celles de la recommandation n° 151. Il faut appliquer les articles pertinents de la Charte sociale européenne (Conseil de l'Europe). Il faut que les mesures adoptées par l'Union européenne au titre du Mode 4 de l'AGCS soient compatibles avec ces normes, en particulier avec celles auxquelles ont adhéré des États membres de l'Union européenne.

6.8 Le CESE accueille avec satisfaction la résolution du Parlement européen sur l'AGCS (12.03.03), et en particulier les points 5, 10 et 11, et invite instamment la Commission et les États membres à en tenir compte dans les négociations sur l'AGCS.

Résolution du PE du 12 mars 2003 sur l'AGCS

Bruxelles, le 8 juin 2005.

Point 5: ... «rappelle que l'AGCS est un accord volontaire et que ses principes n'imposent ni la privatisation ni la déréglementation et qu'ils ne préconisent aucun degré de libéralisation en tant que tel; souligne néanmoins que les pays en développement et les pays les moins avancés ne doivent pas faire l'objet de pressions en vue de la libéralisation des services, et notamment des services publics».

Point 10: ... «se félicite de la proposition d'offrir, aux pays en développement, de meilleures possibilités de fourniture de services sur le marché européen grâce au transfert transfrontalier temporaire de personnels qualifiés, mais insiste sur le fait que les négociateurs doivent garantir que les travailleurs transfrontaliers seront protégés contre toute forme de discrimination et rappelle que, dans tous ces cas, les conditions de travail communautaires et nationales, les obligations en matière de rémunération minimale et toutes les conventions collectives sur les salaires doivent rester d'application, et ce indépendamment du fait que l'employeur soit enregistré ou non dans un pays de l'Union européenne».

Point 11: ... «souligne que la présence commerciale (investissements) doit continuer à être régie par les mesures fiscales et sociales nationales et d'autres mesures réglementaires et insiste sur le droit de subordonner la présence commerciale étrangère au respect de la déclaration tripartite de l'OIT sur les principes régissant les entreprises multinationales et la politique sociale et des nouvelles lignes directrices de l'OCDE pour les entreprises multinationales».

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible usé»

[COM(2004) 716 final — 2004/0249 (CNS)]

(2005/C 286/07)

Le 12 novembre 2004, la Commission a décidé, conformément à l'article 31 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 mai 2005 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 418^{ème} session plénière des 8 et 9 juin 2005 (séance du 9 juin 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 La question de la surveillance et du contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres est régie par la directive 92/3 du Conseil du 3 février 1992.

1.2 Ce texte s'applique aussi bien aux transferts de déchets radioactifs entre États membres qu'aux importations et aux exportations. Il vise à garantir que les États membres de destination et de transit soient informés des transferts de déchets radioactifs qui leur sont destinés ou qui circulent en transit sur leur territoire. Ils ont la faculté de les accepter ou de les refuser.

1.3 En ce qui concerne les exportations, les autorités des pays tiers de destination sont informées de ce transfert.

1.4 Après plus de dix ans d'application globalement satisfaisante, la Commission a estimé nécessaire de procéder à quelques adaptations justifiées par des raisons pratiques et juridiques.

1.5 Le processus de révision s'inscrit dans la cinquième phase de l'initiative pour une législation plus simple pour le marché intérieur (SLIM Simple Legislation for Internal Market).

1.5.1 Il avait pour but de s'interroger sur l'opportunité:

- d'incorporer des dispositions techniques nouvelles,
- de mettre la directive en cohérence avec les nouvelles directives Euratom et certains accords internationaux,
- de clarifier ou d'éliminer des incohérences concernant le droit des pays tiers à être consultés sur le transfert des déchets radioactifs envisagé,
- d'étendre le champ d'application de la directive afin d'inclure le combustible usé destiné au retraitement,
- d'examiner et de clarifier les règles de la directive relatives au refus d'accorder l'autorisation pour les transferts de déchets radioactifs,

— de simplifier le document uniforme de notification,

— d'envisager le remplacement de la directive par un règlement.

1.5.2 A l'issue de ce processus, 14 recommandations ont été formulées et ont servi de base de réflexion pour la révision de la directive.

2. La nouvelle proposition de directive

2.1 La Commission européenne avance quatre raisons pour la modification de la directive 92/3:

- la mise en cohérence sur les dernières directives Euratom,
- la mise en cohérence avec les conventions internationales,
- la clarification de la procédure dans la pratique: il s'agit de clarifier certains concepts, de modifier des définitions existantes ou d'ajouter de nouvelles définitions, d'éliminer des incohérences et de simplifier la procédure,
- l'extension du champ d'application au combustible usé: aux termes de la directive 92/3, le combustible usé pour lequel aucune utilisation n'est prévue est considéré comme un déchet radioactif donc soumis à la procédure de contrôle fixé par la directive. En revanche, les transferts de combustible usé aux fins de retraitement ne sont pas assujettis à cette procédure. La Commission souhaite englober le combustible usé destiné au retraitement dans le champ de la directive car elle estime qu'il est illogique d'appliquer ou de ne pas appliquer, la législation en fonction de l'usage auquel est destiné le combustible usé alors que sa nature est identique.

2.2 Enfin la Commission a souhaité améliorer, sur un plan de technique juridique, la structure du texte.

3. Observations générales

3.1 A l'usage, comme l'a relevé la Commission, le texte a posé quelques problèmes pratiques de mise en œuvre. Interrogée dans le cadre de la procédure SLIM, l'industrie nucléaire a formulé des recommandations dans le sens d'une clarification et d'une simplification des procédures existantes pour améliorer l'efficacité du système et gagner en prévisibilité et en temps.

3.2 La volonté de la Commission d'actualiser la directive pour la rendre conforme aux dernières directives Euratom et cohérente avec les conventions internationales, notamment la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, et également pour la simplifier, est justifiée.

3.3 Les efforts de simplification des procédures existantes comme, par exemple, la généralisation de la procédure automatique d'approbation (art 6), la mise en place d'un accusé de réception de la demande d'approbation (art 8), l'adaptation du régime linguistique du document uniforme (art 13), méritent d'être soulignés et approuvés. Peut-être aurait-on pu aller plus loin encore dans l'esprit de la procédure SLIM. En effet, plusieurs difficultés identifiées dans la pratique subsistent. Certaines modifications suggérées génèrent en outre des interrogations quant à leur mise en œuvre pratique. D'autres modifications risquent d'entraver le bon déroulement des transferts de déchets radioactifs et de combustibles usés. Enfin, les milieux industriels se sont inquiétés de l'extension du champ d'application de la directive 92/3/Euratom aux combustibles usés destinés au retraitement qui risque de rendre les transferts plus difficiles et accroîtra les procédures administratives sans accroître le degré de protection de la population et des travailleurs déjà assurés par d'autres instruments juridiques, notamment, la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et la sûreté des déchets radioactifs, ainsi que les règles en vigueur sur le transport des matières radioactives.

4. Observations particulières

La rédaction actuelle de la proposition soulève quelques questions de principe importantes.

4.1 *La nouvelle directive et la libre circulation du combustible usé destiné au retraitement*

4.1.1 Une des modifications majeures de la nouvelle proposition est d'étendre le champ de la directive à l'ensemble des combustibles usés, sans distinguer selon qu'ils seront retraités ou stockés de façon définitive.

Aujourd'hui, les combustibles usés destinés au retraitement, qui, à la différence des déchets radioactifs, sont considérés comme des marchandises en attente d'utilisation, ne rentrent pas dans le champ d'application de la directive 92/3.

4.1.2 Cette distinction entre les combustibles usés destinés au stockage définitif qui sont considérés comme des déchets radioactifs et les combustibles usés destinés au retraitement a

été explicitée, à plusieurs reprises, par la Commission de façon claire (réponses aux questions écrites parlementaires E-1734/97 et P-1702/02). Elle traduit en outre le droit de chaque État membre de définir et de mettre en œuvre sa propre politique de gestion du combustible usé ainsi que les différences de stratégie qui existent en la matière.

4.1.3 La Commission invoque des arguments de radioprotection et de logique (il s'agit des mêmes matières, ne change que leur destination) pour étendre le champ d'application aux combustibles usés destinés au retraitement. Dès lors que les matières radioactives sont soumises au même régime, quelle que soit leur destination, l'enjeu est d'éviter que la nouvelle réglementation proposée ne soit détournée de son objet pour créer des obstacles aux transferts de combustibles usés. C'est pourquoi le mécanisme dit d'approbation automatique constitue un élément d'équilibre du texte qui doit être maintenu. Participe également de cet équilibre une définition plus stricte des motifs de refus d'autorisation des transferts par les États de transit.

4.2 *La problématique de l'État de transit*

4.2.1 La nouvelle proposition donne la définition suivante du pays de transit: «tout pays autre que le pays d'origine ou le pays de destination, sur le territoire duquel un transfert est prévu ou mis en œuvre». Que faut-il entendre par territoire? Comprend-il l'espace terrestre, les eaux territoriales, la zone économique exclusive et l'espace aérien?

4.2.2 Il serait nécessaire de bien préciser les notions car les conséquences des dispositions peuvent varier de façon considérable selon que, par exemple, la zone économique exclusive est comprise comme faisant partie intégrante du territoire ou non. Il convient de rappeler qu'en droit international, les compétences d'un État varient en fonction de la partie de territoire considérée.

4.2.3 Le droit international public reconnaissant aux États une pleine souveraineté sur la mer territoriale, mais non sur la zone économique exclusive et le plateau continental où ses droits sont limités, le CESE est d'avis qu'il convient d'entendre par territoire de l'État de transit son territoire terrestre et aérien ainsi que sa mer territoriale sans inclure la zone économique exclusive.

4.2.4 Cette position est d'autant plus justifiée que, par exemple, il n'existe pas de zone économique exclusive en mer Méditerranée, le bassin n'étant pas assez étendu pour le permettre. Or l'Union européenne comporte de nombreux États méditerranéens qui, dès lors, ne bénéficieraient pas des mêmes droits que d'autres États membres. Le CESE recommande, en outre, que cette définition plus précise du territoire de l'État de transit soit appliquée à la lumière des droits et libertés de navigation reconnues par le droit international et notamment le principe de passage inoffensif dans la mer territoriale, à l'instar des dispositions spécifiques de l'article 27 (3) (i) de la Convention commune.

4.3 La définition des droits de l'État de transit

4.3.1 Il convient de s'interroger sur l'étendue des droits que l'on reconnaît aux États de transit dans le cadre de cette directive.

4.3.2 La proposition prévoit l'accord préalable des États de transit, qu'il s'agisse d'États membres de la Communauté ou d'États tiers.

4.3.3 Quand les États membres doivent demander l'autorisation préalable pour transiter par un pays tiers ils doivent s'assurer que ce pays respecte les normes conventionnelles de sûreté.

4.4 Les conditions d'exercice par l'État de transit des droits qui lui sont conférés

4.4.1 L'article 27(3)(i) de la Convention commune de l'AIEA précise qu'aucune des dispositions de la convention «ne porte préjudice ou atteinte à l'exercice, par les navires et les aéronefs de tous les États, des droits et des libertés de navigation maritime, fluviale et aérienne, tels qu'ils sont prévus par le droit international».

4.4.2 L'équipe SLIM avait au demeurant suggéré d'ajouter une disposition comparable dans la directive, ce qui serait effectivement opportun.

4.4.3 En tout état de cause, il serait nécessaire de circonscrire plus précisément les raisons qui peuvent être invoquées par un État membre de transit pour refuser d'accorder son consentement à un transfert. La directive 92/3 a créé un régime dérogatoire aux principes du marché commun nucléaire et, comme tel, ce régime dérogatoire doit s'appliquer de façon stricte. Ainsi, sous l'empire de cette directive, les États de transit ne peuvent s'opposer aux transferts que pour des raisons de non respect de la réglementation internationale et communautaire relative au transport, or la proposition actuelle de la Commission se borne à faire référence à la «législation pertinente en vigueur», formule imprécise.

4.4.4 Il serait utile et plus clair de distinguer les cas de l'État membre de transit et l'État membre de destination. Pour l'État membre de transit, le souci principal est de s'assurer que l'opération de transfert envisagé satisfait bien aux conditions posées par la réglementation internationale et communautaire relative aux transports de matières radioactives. Pour l'État membre de destination, les préoccupations sont plus larges et touchent non seulement aux questions de transport mais encore à celles de gestion des matières radioactives.

4.4.5 Ainsi l'article 6 § 3 pourrait être rédigé comme suit:

«Le refus d'accorder l'autorisation ou la fixation de conditions à l'autorisation doit être dûment motivé:

i) pour les États membres de transit, sur le fondement de la réglementation internationale, communautaire et nationale concernant les transports de matières radioactives;

ii) pour les États membres de destination, sur le fondement de la législation pertinente en vigueur en matière de gestion des déchets radioactifs et de gestion des combustibles usés ou de la réglementation internationale, communautaire et nationale concernant les transports de matières radioactives».

4.4.6 Enfin, le mécanisme dit d'approbation automatique, qui permet d'éviter que des États recourent à des mesures dilatoires ou ne fassent traîner les procédures en longueur, est très utile et ne doit pas être remis en cause (art 6 § 2 de la proposition).

4.5 Difficultés pratiques de mise en œuvre de certaines procédures

4.5.1 La proposition de directive apporte de réelles simplifications aux procédures existantes et il convient de s'en féliciter. Toutefois subsistent quelques difficultés et quelques interrogations quant à l'application pratique de certaines des modifications.

4.6 Clarifier les règles de contrôle des importations et des exportations (art 10, 11 et 12)

4.6.1 La structure de la directive a été modifiée pour que les différentes étapes de la procédure soient identifiées plus clairement. Des dispositions spécifiques s'appliquent aux importations et aux exportations, mais leur articulation avec les règles générales précisant les étapes de la procédure devrait être clarifiée.

4.6.2 Ainsi une lecture combinée de l'article 10 § 1 avec les dispositions générales de la proposition conduirait l'État membre de destination à se soumettre à lui-même une demande d'approbation, ce qui semble curieux.

4.6.3 A l'article 10 § 2, la notion de «personne responsable de la conduite du transfert» n'est pas très explicite et pourrait recouvrir une pluralité d'intervenants. Si l'on se réfère à une responsabilité juridique, celle-ci sera-t-elle définie contractuellement ou/et par voie réglementaire ou législative ?

4.6.4 Une interrogation naît de l'articulation de l'article 10 §2 et de l'article 12 précisant les conditions dans lesquelles les exportations sont interdites. Ainsi, l'État membre de transit doit-il apprécier, entre autres questions, la capacité de l'État tiers de destination à gérer des déchets radioactifs de façon sûre (art 12 § 1 (c)) ? Que se passerait-il si l'État de transit jugeait que l'État tiers de destination n'en a pas la capacité ?

4.6.5 Dans le but de parvenir à une définition précise des principes régissant l'exportation des déchets radioactifs et de combustible usé hors des frontières de l'UE, il est proposé de revoir l'art. 12c de la directive en y prescrivant que les autorités compétentes des États membres n'autorisent pas les transferts vers un État tiers où les moyens techniques, juridiques et administratifs ainsi que les principes de la participation de la société à la prise de décision ne peuvent garantir une gestion sûre des déchets radioactifs, d'un niveau correspondant au moins à celui en vigueur dans les États de l'UE.

4.6.6 L'article 11 relatif au contrôle des exportations hors de la Communauté n'apporte pas de précision quant à la façon dont l'accord des autorités de l'État tiers de destination sera demandé et/ou obtenu. De surcroît, l'application des règles générales de la proposition se heurte à l'extraterritorialité des États tiers de destination qui n'appartiennent pas à l'ordre juridique communautaire.

4.6.7 Le refus d'approbation de transfert par l'État de destination. A l'instar de ce qui a été écrit pour les États de transit, il serait opportun de mieux définir et circonscrire les motifs qui peuvent être invoqués pour justifier le refus d'approuver un transfert (l'art 6 § 3 vise les deux catégories d'État).

4.7 Clarification ou harmonisation de certains concepts

4.7.1 «Déchet radioactif»: l'article 3 § 1 donne une nouvelle définition des déchets radioactifs, présentée comme étant calquée sur celle de la Convention commune, or elle présente quelques différences. C'est le cas, notamment, s'agissant de savoir quel pays décide de la qualification de déchets radioactifs. Il serait dès lors souhaitable de s'en tenir à la définition de la Convention commune.

4.7.2 «Spécifications techniques»: l'article 9 se réfère au concept de «spécifications techniques selon lesquelles le transfert a été approuvé», sans préciser le sens de ce terme. Cette notion est souvent utilisée dans la réglementation des transports de déchets radioactifs et de combustible usé, il conviendrait, pour éviter tout risque de confusion, que la signification de ce terme soit clairement définie.

4.7.3 «Autorisation — approbation — acceptation — accord»: plusieurs articles de la proposition (art 4 à 7 et art 10,

11 et 13) se réfèrent indifféremment à ces notions. Une harmonisation de la terminologie faciliterait la lecture et l'interprétation du texte. Le CESE propose de retenir deux termes: Autorisation et consentement. Autorisation: Ce terme se référerait à l'accord du pays d'origine. Consentement: Ce terme viserait quant à lui l'accord donné par le pays de destination et/ou de transit. Cette distinction permettrait, en effet, de traduire les deux grandes étapes de la procédure de contrôle mises en place par la Directive.

5. Conclusion

5.1 Le CESE apporte son soutien à la révision de la directive afin de la rendre cohérente avec les dernières directives Euratom et les conventions internationales, ainsi qu'à la simplification et à la clarification des procédures existantes. Il se félicite de l'introduction dans la proposition d'un mécanisme d'approbation automatique de nature à empêcher les manœuvres dilatoires.

5.2 Il attire toutefois l'attention sur la nécessité de bien redéfinir les règles relatives au transit afin qu'elles ne puissent avoir pour effet d'entraver de façon indue le transfert des combustibles usés destinés au retraitement dans la Communauté, ce qui serait contraire aux règles relatives au marché commun nucléaire.

5.3 Enfin, il serait nécessaire de clarifier les règles relatives aux importations et aux exportations et de redéfinir plus strictement les raisons qui peuvent justifier un refus d'autorisation de la part des États de transit et de destination.

Bruxelles, le 9 juin 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en application de l'article 128 du Traité CE)»

[COM(2005) 141 final — 2005/0057 (CNS)]

(2005/C 286/08)

Le 22 avril 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 128 du traité instituant la Communauté européenne, de solliciter l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 24 mai 2005. (rapporteur: **M. MALOSSE**).

Le Comité économique et social européen a adopté le 31 mai 2005, par procédure écrite (article 58 du Règlement intérieur) l'avis suivant à la majorité et 1 voix contre.

1. Introduction

Le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a affirmé la nécessité de relancer la stratégie de Lisbonne et de procéder à un recentrage des priorités sur la croissance et l'emploi.

La Commission a été invitée par le Conseil à traduire la priorité donnée à la croissance et à l'emploi dans des nouvelles grandes orientations de politique économique et de nouvelles lignes directrices pour l'emploi.

Ces deux textes ont été intégrés dans un seul et même document qui présente les premières lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi pour la période 2005-2008.

Le présent avis porte sur la partie «proposition de décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en application de l'article 128 du Traité CE)».

Le Comité déplore que le calendrier très serré d'adoption des lignes directrices ne permette pas, sur un sujet aussi fondamental pour les citoyens européens, un véritable débat avec la société civile. Cette pratique est en contradiction avec le principe d'une Démocratie participative tel qu'énoncé dans le Traité constitutionnel. Le Comité demande par conséquent au Conseil de revoir à l'avenir le calendrier afin de permettre l'organisation du débat démocratique et du dialogue civil dans des conditions raisonnables, tant au niveau européen qu'au plan national. Ce n'est qu'à cette condition que sera possible la pleine intégration, si vivement préconisée par l'ensemble des parties dans le cadre de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, dans l'objectif d'une meilleure mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi, de tous les acteurs sociaux concernés à chaque phase du processus.

En même temps, le Comité regrette que la procédure de consultation ne lui permette de s'exprimer que partiellement sur ce qui est en principe une proposition intégrée sur la croissance et sur l'emploi. Il aurait été convenable que les lignes directrices pour l'emploi, les grandes orientations de politique économique des États membres soient intégrées dans une seule saisine permettant par une véritable politique d'ensemble un «policy-mix» mieux équilibré entre les aspects conjoncturels et structurels.

Enfin, le Comité considère que la Commission doit élaborer une stratégie plus conséquente assurant soutien et accompagnement à la politique de l'emploi, qui réponde mieux aux attentes des citoyens et permette effectivement d'atteindre les objectifs de plein emploi de la stratégie de Lisbonne..

2. Observations générales

2.1 Cohérence globale

Pour rendre le recentrage sur la croissance et l'emploi effectif, le Conseil européen a décidé de renforcer la cohérence et la complémentarité des mécanismes existants en lançant un nouveau cycle de gouvernance.

Le CESE accueille favorablement cette nouvelle approche à condition qu'elle soit effective et non pas purement formelle ce qui est encore malheureusement le cas. Il importerait aussi que la cohérence se traduise au niveau de l'évaluation.

Pour des raisons de continuité, les lignes directrices pour l'emploi et les GOPE devraient faire l'objet d'une révision complète tous les trois ans permettant un véritable débat démocratique

Priorités

Les priorités établies afin d'atteindre les objectifs de plein emploi, de qualité des emplois, de productivité du travail et de cohésion sociale sont les suivantes:

- Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale;
- Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail;
- Investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences.

2.2 Cependant le Comité regrette que d'autres pistes ne soient pas suffisamment explorées ou qu'elles soient simplement citées sans en faire de véritables priorités.

2.2.1 Une politique en faveur d'une meilleure intégration des jeunes dans le marché du travail, notamment pour leur assurer un premier emploi avec des perspectives d'avenir. La persistance (l'aggravation dans certains pays) du chômage des jeunes, qui touche aussi les diplômés, représente un défi essentiel pour l'Europe car on peut douter de l'avenir d'une société qui n'offre pas de perspectives à sa jeunesse.

2.2.2 Des mesures liées au passage à une économie de la connaissance, notamment pour améliorer la qualité des emplois et la productivité du travail. En effet, le Comité est persuadé que l'on n'a pas réellement pris la mesure du passage à une nouvelle ère économique (développement des services, évolution de l'industrie..) et que l'inefficacité de certaines politiques d'emploi tient au fait qu'elles intègrent insuffisamment les changements qui s'opèrent sous nos yeux.. Ce passage à une économie de la connaissance nécessite un engagement plus rigoureux et focalisé de formation professionnelle et d'éducation tout au long de la vie, ainsi qu'une adaptation soutenue vers la connaissance des nouvelles technologies. Dans ce cadre, il faut remettre en cause les distinctions classiques entre secteurs et catégories d'emplois qualifiés ou sous-qualifiés, qui datent de l'ère industrielle et ne sont plus d'actualité dans une société de la connaissance.

2.2.3 Le Comité regrette que les lignes directrices relatives à l'innovation et à la recherche ne concernent que les GOPE et n'aient aucune traduction en terme d'emploi alors que l'UE, en investissant davantage dans ces secteurs, contribuerait à la création d'emplois, en particulier pour les jeunes. Cette lacune souligne le manque de cohérence entre les GOPE et les LDE.

2.2.4 Alors que le problème de l'égalité entre les sexes dans le domaine de l'emploi est un des thèmes clés de la stratégie de Lisbonne et qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts entrepris pour concilier travail et vie de famille, il est surprenant de ne pas trouver une ligne de conduite intégrée spécifique sur le thème de l'égalité homme/femme. En même temps, le Comité s'étonne que les lignes directrices n'aient pas mis mieux en évidence le défi du vieillissement des personnes actives et le besoin de mieux combattre la discrimination sur le marché du travail basée sur l'âge, le handicap ou l'origine ethnique.

2.2.5 La gestion commune de la politique d'immigration et de la question de la démographie déclinante de l'Europe. La communication de la Commission européenne sur la gestion des flux migratoires ⁽¹⁾ a souligné le fait que l'Union pourrait perdre plus de 20 millions d'actifs d'ici 2030 du fait de la baisse de la natalité. Même si l'immigration ne constitue pas en soi une solution à la situation démographique des pays de l'Union européenne, il faudra que l'Europe dispose de politiques actives pour l'admission de migrants économiques ⁽²⁾, et cela afin que leur venue contribue à la fois à la satisfaction des besoins sur le marché du travail et à la prospérité de l'UE. Les politiques restrictives et discriminatoires qui sont menées dans certains États membres vis-à-vis des travailleurs migrants ont un effet dissuasif au détriment des besoins du marché du travail. Une coopération étroite s'impose tant au niveau national que communautaire. Le défi démographique doit toutefois susciter une réflexion de niveau européen sur les politiques familiales et de la natalité.

2.2.6 Des actions en faveur des initiatives locales et du développement de toutes les formes d'entreprises. La démographie des entreprises de l'Union européenne est faible (sauf dans certains des nouveaux États membres) et traduit un climat qui ne privilégie pas l'esprit d'initiative. On constate aussi un taux très élevé de disparition auprès des petites entreprises qui n'arrivent pas à réussir le passage à la maturation et au développement. Les remèdes sont connus (levée des obstacles administratifs à la création, réforme de la fiscalité pour la transmission, lutte contre les monopoles et les distorsions de concurrence, retards et délais de paiement excessifs, absence d'instruments européens pour faciliter l'approche du marché unique..) mais rarement appliqués. Le Comité souligne l'importance de ce thème et souhaiterait que les programmes actuels de la politique d'entreprise de l'UE soient cohérents par rapport aux lignes directrices pour la croissance et l'emploi.

⁽¹⁾ COM(2005) 123 final.

⁽²⁾ Citation extraite du projet d'avis sur le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques (SOC/199) qui a été examiné par la section le 24 mai.

2.3 Évaluation des résultats obtenus

2.3.1 Le CESE reconnaît que les nouvelles lignes directrices sont fondées sur une évaluation quantitative des résultats obtenus à ce jour dans le cadre de la stratégie de Lisbonne: des résultats qui laissent entrevoir une légère amélioration (un taux d'emploi qui est passé de 61,9 % de la population en 1999 à 62,9 % en 2003). Il convient cependant de rappeler que le bilan des politiques en matière d'emploi dans l'UE, très en-deçà des objectifs à atteindre avant 2010, est décevant. Le CESE aurait donc souhaité une évaluation plus fine des résultats qui tienne à la fois compte d'autres paramètres (emploi des jeunes, taux d'emploi des femmes, travailleurs âgés) mais aussi des variations dans les résultats obtenus entre les différents États membres et même, le cas échéant, au niveau des régions et des secteurs dans les cas les plus significatifs. Le CESE pourrait à l'avenir, en liaison avec les CES nationaux et organismes équivalents se saisir ou être saisi d'une évaluation comparative des résultats obtenus en s'appuyant sur les observations de la société civile. Cette tâche est dans le droit fil des recommandations du Conseil européen de Mars 2005 demandant au CESE, avec les CES nationaux et les organismes équivalents, d'être des acteurs à part entière de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

2.4 Méthodes de mise en œuvre

2.4.1 Le CESE constate que dans l'ensemble, les lignes directrices intégrées laissent suffisamment de flexibilité aux États membres pour identifier des solutions locales qui répondent le mieux à leurs besoins de réforme. Cependant, au-delà des politiques nationales, c'est de plus en plus au niveau régional ou local que les acteurs politiques, les partenaires sociaux, les organisations économiques et les autres acteurs de la société civile sont confrontés à la question de l'emploi et prennent des initiatives concrètes. Le dernier rapport de l'Union européenne sur la cohésion a mis d'ailleurs en relief la diversité des stratégies locales et régionales pour l'emploi.

2.4.2 Le Comité regrette vivement que les nouvelles lignes directrices ne se réfèrent pas plus explicitement à des objectifs spécifiques en matière d'emploi et de marchés du travail: elles s'écartent de l'approche précédente qui proposait un cadre et des engagements clairs pour tous les États membres dans une perspective de politiques de l'emploi volontaristes. Ainsi, ces nouvelles lignes directrices ne sont plus un pilier sur lequel les États membres peuvent s'appuyer. *D'autre part, les politiques de l'emploi des États membres ne peuvent ainsi plus être jugées de la même manière qu'auparavant, à l'aune d'objectifs européens concrets et, dans de nombreux cas, quantifiés.*

2.4.3 Par contre, le Comité se félicite du fait que la Commission propose que chaque État membre se fixe, après consultation des parlements nationaux et des partenaires sociaux, des objectifs quantitatifs spécifiques propres. En effet, c'est bien au niveau national que doivent être mises en œuvre les lignes directrices. À ce sujet, il conviendrait que ces objectifs natio-

naux tiennent compte des perspectives réalistes de progrès dans chaque pays afin de renforcer la dynamique d'ensemble. Ainsi, il est souhaitable que les pays qui ont déjà atteint certains objectifs de Lisbonne en matière de taux d'emploi, continuent à progresser.

3. Observations spécifiques

ATTIRER ET RETENIR UN PLUS GRAND NOMBRE DE PERSONNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET MODERNISER LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE.

3.1 «**Ligne directrice.** Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale. Ces politiques devraient aider l'Union européenne à atteindre en moyenne un taux d'emploi total de 70 %, un taux d'emploi des femmes d'au moins 60 % et un taux d'emploi des travailleurs âgés (55 à 64 ans) de 50 % et à réduire le chômage et l'inactivité. Les États membres devraient fixer des objectifs nationaux en matière de taux d'emploi pour 2008 et 2010 (ligne directrice intégrée n° 16)».

3.1.1 Dans son avis sur «La politique de l'emploi: rôle du CESE après l'élargissement et dans la perspective du Processus de Lisbonne»⁽³⁾, le CESE a rappelé que:

Il est clair que les objectifs en matière de politique de l'emploi ne pourront être atteints que si l'on réussit à engager une relance structurelle durable. Il y a lieu de créer les conditions-cadres appropriées qui favorisent la demande extérieure, mais aussi la demande intérieure, pour augmenter le potentiel de croissance et atteindre le plein emploi. Le CESE a dans ce contexte fait observer à plusieurs reprises récemment qu'un «contexte macroéconomique sain» sur le plan européen est pour cela nécessaire. C'est-à-dire principalement une politique macroéconomique qui laisse aux États membres, en cas de stagnation économique, une marge de manœuvre pour prendre des mesures conjoncturelles dans le domaine de la politique économique et financière, et qui dégage, en période de croissance économique, une marge de manœuvre correspondante.

3.1.2 La nécessité d'augmenter les taux d'emplois occupe actuellement une place centrale dans le débat européen sur le sujet. L'objectif stratégique de Lisbonne réside dans la promotion de l'emploi comme meilleure prévention contre la pauvreté et l'exclusion. Cela implique une stratégie visant une «amélioration de la qualité des emplois» et pas simplement sur le plan quantitatif. En ce sens, le cheminement de l'Europe vers le plein emploi doit être indissociable de salaires adaptés, l'élévation de la qualification (notamment par la formation permanente), une sécurité sociale et de normes élevées en matière de droit du travail. Le CESE demande qu'une plus grande importance soit accordée à la qualité des emplois, quel que soit le secteur d'activité, dans le cadre de l'avènement de la société de la connaissance.

⁽³⁾ Avis du CESE 135/2005 sur La politique de l'emploi: rôle du CESE après l'élargissement et dans la perspective du processus de Lisbonne – Rapporteur: M. Greif.

3.1.3 La capacité d'innovation des entreprises de toute formes est décisive pour la dynamique économique européenne. En l'absence de nouveaux produits et services améliorés et sans gain de productivité, l'Europe serait reléguée à l'arrière-plan du point de vue de la politique économique et de l'emploi. Les progrès en matière de productivité signifient également un tournant dans le monde du travail, qui ne se traduisent pas toujours immédiatement par un résultat positif. C'est justement en élevant la qualité de toutes les catégories d'emploi, que l'entreprise pourra développer sa capacité d'innovation et de productivité.

3.1.4 Il faut en outre, accorder une attention adéquate à la lutte contre la discrimination et à la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Dans ce contexte, il y a lieu d'encourager vivement les États membres à maintenir dans leurs plans d'action nationaux des mesures adéquates visant à combattre toutes les formes de discrimination, notamment au niveau salarial, et à augmenter de manière significative le taux d'emploi des femmes.

3.2 «Ligne directrice. Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail au moyen des actions suivantes: renouveler les efforts visant à créer des parcours vers l'emploi pour les jeunes et réduire le chômage des jeunes; mener une action déterminée en vue de supprimer les disparités hommes-femmes en matière d'emploi, de chômage et de rémunération; permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, en proposant notamment des structures accessibles et abordables de garde des enfants et d'accueil des autres personnes à charge; moderniser les systèmes de retraite et de soins de santé pour assurer leur adéquation, leur viabilité financière et leur capacité d'adaptation à l'évolution des besoins, de manière à soutenir l'activité professionnelle et la prolongation de la vie professionnelle par le biais, entre autres, de mesures appropriées favorisant le travail et décourageant la retraite anticipée; favoriser les conditions de travail propices au vieillissement actif (ligne directrice intégrée n° 17). Voir aussi la ligne intégrée» Assurer la pérennité de l'économie «(n°2)».

3.2.1 Le CESE partage les propositions avancées.

3.2.2 Le Comité exprime son appui total au «Pacte européen pour la Jeunesse», adopté par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 qui vise à faire bénéficier les jeunes européens d'un ensemble de politiques et de mesures dans le cadre des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Dans son avis d'initiative sur le «Livre Blanc: Politique de la jeunesse»⁽⁴⁾, le Comité avait considéré que «les États membres devraient, avec le concours de la Communauté, prendre un engagement quantitatif en matière de diminution du chômage chez les jeunes».

3.2.2.1 Le Comité demande donc l'insertion d'une Ligne directrice spécifique pour l'emploi des jeunes qui pourrait comprendre: des mécanismes d'appui à la recherche d'un premier emploi, des engagements sur des premiers emplois avec des perspectives d'avenir, le développement de l'apprentis-

sage, des programmes européens plus conséquents pour favoriser la mobilité des jeunes travailleurs, la levée des obstacles à la mobilité (notamment pour les apprentis, stagiaires et demandeurs d'un premier emploi) et l'encouragement à la création d'entreprises et activités nouvelles.

3.2.3 Le CESE invite les États membres à continuer à promouvoir la conciliation de la vie familiale et professionnelle. Il appartient à l'ensemble de la société d'assumer cette mission. La création de lieux d'accueils pour les enfants, notamment, offrirait aux femmes la possibilité de concilier leurs obligations familiales et professionnelles, et de rester dans la vie active et/ou d'y retourner rapidement après une interruption.

3.2.4 Le CESE estime qu'afin de réellement promouvoir le «vieillessement actif», il y a lieu de mettre en place des conditions économiques et politiques incitant davantage les travailleurs à prolonger leur carrière et il conviendrait également d'encourager les activités sociales et d'engagement civiques.

3.2.5 En ce qui concerne les systèmes de sécurité sociale, il s'agit aujourd'hui, d'articuler, de manière équilibrée leur modernisation et leur amélioration afin de les adapter aux conditions actuelles (comme par exemple, l'évolution démographique), tout en conservant leur fonction sociale protectrice⁽⁵⁾. Dans cette perspective, la garantie de la viabilité financière à long terme doit tenir compte également des critères de pertinence sociale, d'accès universel et de qualité élevée des services.

3.2.6 Le Comité estime dangereuse la multiplicité des subventions directes liées aux emplois, parce que source de distorsions de concurrence, d'inégalités et, quand il s'agit de subventions aux emplois non qualifiés, tire le niveau des salaires et donc la qualité de l'emploi par le bas.. Il recommande donc des mesures actives d'encadrement général par la création de structures qui favorisent l'inclusion sociale, la conciliation de la vie professionnelle et familiale et l'égalité des chances. Il convient dans ce contexte de prendre également en considération les besoins particuliers de chaque État membre, s'agissant notamment des problèmes de chômage au niveau régional.

3.3 «Ligne directrice. Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées au moyen des actions suivantes: appliquer des mesures actives et préventives du marché du travail telles que l'identification précoce des besoins, l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation et la formation dans le cadre de plans d'action personnalisés, la mise à disposition des services sociaux nécessaires pour favoriser l'insertion sur le marché du travail des personnes défavorisées et pour contribuer à la cohésion sociale et territoriale et à l'éradication de la pauvreté; adapter en permanence les systèmes de prélèvements et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations et la réduction des taux d'imposition marginaux effectifs élevés, afin de rendre le travail financièrement attrayant et de garantir des niveaux de protection sociale appropriés (ligne directrice intégrée n° 18)».

⁽⁴⁾ Avis CESE 1418/2000 – Livre blanc – Politique de la jeunesse – Rapporteuse: M^{me} Hassett van Turnhout.

⁽⁵⁾ Cf. note n°1.

3.3.1 Comme il l'avait déjà fait dans son avis sur «Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi» en 2003 ⁽⁶⁾, le CESE, toutefois, souligne que: «La notion de» personnes défavorisées «couvre de nombreux groupes d'individus, qui se trouvent dans des situations différentes vis-à-vis de l'emploi. Dans le cas des personnes handicapées, il s'impose tout particulièrement de développer une approche plus fine de la terminologie et des concepts en rapport avec elles-mêmes et leur travail. Bon nombre d'hommes et de femmes entrant dans cette catégorie, voire parfois dans d'autres, ne sont même pas candidats à un poste sur le marché du travail. Cette réalité ne doit assurément pas amener à les priver de la possibilité de suivre une formation complémentaire ou d'acquérir une expérience professionnelle dans le cadre des plans d'action pour l'emploi».

3.3.2 Comme le CESE l'a déjà souligné dans de précédents avis, il est nécessaire de prévoir des dispositifs d'encouragement à l'embauche de travailleurs handicapés et de mettre en place l'environnement voulu pour les initier aux technologies modernes. Le Comité souligne le rôle essentiel de l'économie sociale et du secteur tertiaire dans l'innovation et l'emploi notamment pour favoriser l'insertion sur le marché du travail des personnes défavorisées, comme le Conseil européen de mars 2005 l'a rappelé.

3.3.3 Dans le prolongement de ses prises de position antérieures, le CESE souligne l'importance de la proposition concernant l'orientation et la formation dans le cadre de plans d'action personnalisés.

3.3.4 Le CESE rappelle en outre que «L'accès au marché du travail dans des conditions d'égalité de traitement est fondamental pour parvenir à l'intégration sociale des migrants et des réfugiés, non seulement pour des raisons d'indépendance économique mais également pour améliorer la dignité des personnes et leur participation sociale. Il faut éliminer les obstacles structurels et institutionnels qui empêchent le libre accès au marché du travail» ⁽⁷⁾.

3.3.5 Le Comité souligne aussi la nécessité de dissocier l'aide sociale qui est un droit en soi de la prise d'un emploi. Dans certains pays en effet, beaucoup de personnes renoncent à la possibilité d'un emploi si cela signifie la perte d'aides sociales qui assurent une part essentielle de leurs revenus. Celles qui prennent un emploi peuvent ainsi voir de facto leur situation matérielle se dégrader (car les raisons de l'aide sociale demeurent: situation familiale, handicaps...) et grossir le nombre de ce que l'on appelle aujourd'hui les «travailleurs pauvres». Dans le même ordre d'idées, le Comité souligne que la question de la lutte contre la pauvreté doit être dissociée de la question de l'emploi et faire l'objet de politiques coordonnées plus volontaires de la part des États membres de l'Union dans le sens qui était voulu par la stratégie de Lisbonne.

3.4 «**Ligne directrice. Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail** au moyen des actions suivantes: moder-

niser et renforcer les autorités responsables du marché du travail, en particulier les services de l'emploi; assurer une plus grande transparence des offres d'emploi et de formation aux niveaux national et européen pour faciliter la mobilité dans toute l'Europe; mieux anticiper les besoins de compétences, les pénuries et les blocages sur le marché du travail; gérer de manière judicieuse la migration économique (ligne directrice intégrée n° 19)».

3.4.1 Le CESE souligne, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, l'importance de la mobilité dans le domaine de l'emploi. Cette mobilité suppose de prévoir des infrastructures suffisantes et d'assurer l'accessibilité dans les zones de desserte et d'habitation en veillant à ce que tous services d'intérêt général y soient présents en nombre et qualité suffisants. En plus de la mobilité géographique, il faudrait promouvoir la mobilité sociale verticale qui assure des passerelles entre les métiers d'une même filière, y compris pour les filières non directement liées à la société d'une économie de la connaissance .

3.4.2 Le CESE souligne le rôle que les immigrants peuvent jouer pour répondre aux besoins du marché du travail et favoriser la croissance dans l'Union européenne. Le Comité insiste sur la nécessité de politiques non discriminatoires vis-à-vis des travailleurs migrants ainsi que des mesures d'accueil et d'intégration pour eux et leurs familles.

AMELIORER LA CAPACITE D'ADAPTATION DES TRAVAILLEURS ET DES ENTREPRISES ET ACCROITRE LA FLEXIBILITE DES MARCHES DU TRAVAIL

3.5 «**Ligne directrice. Favoriser la flexibilité en conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail** au moyen des actions suivantes: adapter la législation relative à l'emploi, réexaminer si nécessaire le niveau de flexibilité offert par les contrats permanents et non permanents; mieux anticiper et gérer positivement les changements, dont les restructurations économiques, notamment les changements liés à l'ouverture des marchés, afin de minimiser leur coût social et de faciliter l'adaptation; faciliter les transitions en matière de situation professionnelle, y compris la formation, l'activité professionnelle non salariée, la création d'entreprises et la mobilité géographique; encourager et propager les formes innovantes et adaptables d'organisation du travail, y compris l'amélioration de la santé et de la sécurité et la diversification des modalités contractuelles et des dispositions relatives au temps de travail, en vue d'améliorer la qualité et la productivité du travail; s'adapter aux nouvelles technologies sur le lieu de travail, mener une action déterminée pour transformer le travail non déclaré en emploi régulier (ligne directrice intégrée n° 20). Voir aussi la ligne directrice intégrée» Renforcer la cohérence des politiques macroéconomiques et structurelles «(n° 4)».

⁽⁶⁾ JO C 208 du 3.9.2003 sur la «Proposition de décision du Conseil relative à des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» — Rapporteur: M. Koryfidis.

⁽⁷⁾ JO C 80 du 30.3.2004 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi» — Rapporteur: M. Pariza Castanos.

3.5.1 Selon le CESE, «il importe de trouver le juste équilibre entre flexibilité et sécurité sur le marché de l'emploi, afin que les entreprises aient la possibilité de proposer avec succès davantage d'emplois et que les travailleurs bénéficient simultanément de la sécurité nécessaire. Le CESE approuve l'approche équilibrée présentée par la task-force dans le chapitre intitulé "Promouvoir la flexibilité en liaison avec la sécurité sur le marché du travail". Bien que les conditions sociales et structurelles diffèrent d'un État membre à l'autre, il est possible de trouver dans ce contexte des éléments communs, auxquels il convient, selon le CESE, d'accorder une importance particulière».

3.5.1.1 Le Comité attire toutefois l'attention de la Commission et du Conseil sur les dangers d'accroître la précarité des jeunes et des moins jeunes, ce qui a pour effet d'affaiblir leur position dans les négociations collectives de leurs salaires, de leurs conditions de travail, de leur protection sociale en particulier leurs droits à retraite, et par conséquent d'affaiblir le niveau des normes sociales et le «modèle social européen» promu par les institutions européennes y compris dans les instances de concertation et de négociation internationales.

3.5.1.2 Il y aurait matière à tenter de dissocier la gestion de «changements liés à l'ouverture des marchés» d'une détérioration continue de l'emploi, des salaires et des conditions de vie de centaines de milliers de travailleurs et de citoyens ou citoyennes européens. Le comité souligne également que les dispositions macro-économiques requises à la ligne directrice n°4 et explicitées à la ligne n°20, ont un coût humain et économique fort que la Commission devrait mieux évaluer dans une analyse d'impact préalable à l'entrée en vigueur des lignes. Comme le Comité l'a indiqué plus haut, lui-même se saisira d'une évaluation croisée des expériences de mise en œuvre dans chaque état membre.

3.5.2 Le Comité souligne qu'il ne doit pas y avoir d'amalgame entre la flexibilité et le travail non déclaré bien qu'ils figurent dans la même ligne directrice. Ce n'est pas en favorisant la flexibilité des contrats ou des salaires que l'on s'attaquera sérieusement au problème du travail non déclaré qui constitue une question à traiter en soi,

3.5.2.1 Le Comité insiste sur l'objectif spécifique de lutte contre le travail clandestin. Dans un avis d'initiative (CESE 325/2004), le Comité a souligné un certain nombre de considérations qui permettraient de trouver la bonne approche au problème:

3.5.2.2 Nécessité d'améliorer l'incitation à déclarer le travail.

3.5.2.3 Les femmes et d'autres catégories défavorisées, très souvent, sont en première ligne s'agissant du travail non déclaré à faible rémunération. Il est important dès lors de mieux identifier leur situation afin de pouvoir prendre des mesures appropriées.

3.5.2.4 La législation relative aux entreprises doit être examinée afin de réduire des lourdeurs bureaucratiques, surtout en ce qui concerne le démarrage de nouvelles entreprises.

3.5.2.5 Le travail non déclaré ne doit pas être considéré comme une infraction sans gravité. Il y a lieu dès lors de renforcer l'efficacité des sanctions adoptées afin que le recours au «travail au noir» cesse d'être rentable.

3.5.2.6 Dans l'évaluation qui sera faite des mesures transitoires concernant «la libre circulation des travailleurs» ou plutôt l'absence de liberté, pour les ressortissants des pays de l'élargissement du 1^{er} mai 2004, il conviendra de rendre compte des difficultés auxquelles ont été confrontés employeurs et travailleurs, en tenant compte des évolutions des qualifications, des évolutions démographiques et des évolutions culturelles et des évolutions de besoins de mobilité. En effet il faudra vérifier si ces mesures ont freiné la mobilité au sein de l'Union européenne et ont encouragé aussi le travail clandestin avec des travailleurs issus de ces pays.

3.5.3 «Le Comité constate avec étonnement que, dans les présentations de ces lignes directrices, la Commission aborde le thème de la restructuration économique sans jamais évoquer l'importance de la participation des parties intéressées, surtout celle des travailleurs et de leurs représentants. Cet étonnement est d'autant plus grand que la communication «restructurations et emploi récemment présentée par la Commission examine en détail et souligne l'importance de cette question; le Comité s'en félicite expressément et fournira sous peu ses observations dans un avis distinct.»

3.6 «**Ligne directrice. Assurer une évolution des salaires et des autres coûts du travail qui soit favorable à l'emploi** au moyen des actions suivantes: doter les mécanismes de négociation salariale d'un cadre qui permette de tenir compte des différences de productivité et de l'évolution du marché du travail aux niveaux sectoriel et régional, tout en respectant pleinement le rôle des partenaires sociaux; contrôler et, s'il y a lieu, adapter la structure et le niveau des coûts non salariaux du travail et leur incidence sur l'emploi, en particulier pour les personnes faiblement rémunérées et celles accédant pour la première fois au marché du travail (ligne directrice intégrée n° 21). Voir aussi la ligne directrice intégrée» Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance «(n° 5)».

3.6.1 Dans l'avis qu'il a rendu en 2003 sur «Les grandes orientations des politiques économiques pour la période de 2003 à 2005»⁽⁸⁾, le CESE expliquait:

«En principe, le Comité se félicite que les» Grandes orientations «réclament une certaine cohérence entre l'évolution des salaires nominaux et des gains de productivité et l'inflation à moyen terme. Il ne pourrait toutefois pas comprendre que l'exigence, exprimée à plusieurs reprises, relative à la conclusion d'accords salariaux modérés, raisonnables, mesurés ou contenus puisse être interprétée en ce sens que la croissance des salaires doit être inférieure à celle de la productivité, sous peine de perturber l'équilibre des facteurs liés à l'offre et à la demande.»

⁽⁸⁾ Avis du CESE 1618/2003 — Rapporteur: M. Delapina.

Si l'on raisonne exclusivement du point de vue de l'offre, des hausses salariales plus contenues ont pour effet de comprimer les coûts relatifs du facteur travail et peuvent de ce fait favoriser l'emploi. Ce faisant, on perd toutefois de vue que les salaires ne sont pas uniquement une source de coûts sur le plan de l'offre: ils influencent également de manière déterminante la demande domestique. Une modération salariale marquée affaiblit donc la demande globale et, partant, la croissance et l'emploi».

3.6.2 Le Comité réaffirme son soutien au principe de la liberté contractuelle entre les partenaires.

3.6.3 Le Comité estime aussi, au-delà de la simple question des salaires, que l'on doit se préoccuper de l'évolution du pouvoir d'achat des ménages qui a eu tendance à stagner voire à baisser depuis les vingt dernières années dans certains États membres. En effet, l'alourdissement de la fiscalité (souvent locale), la flambée des prix de l'immobilier, les hausses des prix de l'énergie, ont compensé négativement les hausses salariales en en réduisant les effets. Le résultat s'est fait sentir sur la consommation et donc la croissance. Le Comité demande qu'une réflexion soit engagée sur ce phénomène dans l'Union et il est disposé à y prendre part.

INVESTIR DAVANTAGE DANS LE CAPITAL HUMAIN EN AMÉLIORANT L'ÉDUCATION ET LES COMPÉTENCES

3.7 «**Ligne directrice. Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain** au moyen des actions suivantes: établir des stratégies efficaces d'apprentissage tout au long de la vie, conformément aux engagements européens, notamment en prévoyant des incitations et des mécanismes de répartition des coûts appropriés pour les entreprises, les autorités publiques et les citoyens, en particulier pour réduire considérablement le nombre d'élèves quittant l'école prématurément; améliorer l'accès à l'enseignement professionnel initial, à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur, y compris aux apprentissages et à la formation à l'entrepreneuriat; augmenter la

participation à la formation continue et en entreprises tout au long de la vie, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et âgés (ligne directrice intégrée n° 22). Voir aussi la ligne directrice intégrée» Accroître et améliorer les investissements dans la recherche-développement «(n° 12)».

3.7.1 Le CESE approuve et soutient les propositions de la Commission qui correspondent aux recommandations qu'il a exprimées dans de nombreux avis. Il souhaiterait cependant que ces recommandations soient assorties d'objectifs quantitatifs explicites. À cet effet, le Comité souligne la responsabilité partagée entre l'ensemble des acteurs (individuels, publics et entreprises de toutes formes) pour assurer la viabilité et le financement nécessaires à ces investissements en matière de formation.

3.8 «**Ligne directrice. Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences** au moyen des actions suivantes: mieux identifier les exigences professionnelles et les compétences clés ainsi que les futurs besoins en matière de qualifications; élargir l'offre d'instruments d'éducation et de formation; créer les conditions nécessaires à la transparence des qualifications ainsi qu'à la reconnaissance effective et à la validation de l'éducation et de la formation non formelles et informelles; garantir l'attrait, l'ouverture et un niveau élevé des normes de qualité des systèmes d'éducation et de formation. (ligne directrice intégrée n° 23)».

3.8.1 Le CESE partage également ces propositions et rappelle que depuis longtemps il demande que l'on intensifie les efforts en vue de la création «d'un espace européen de l'éducation»⁽⁹⁾. Il insiste à nouveau sur la nécessité de développer l'apprentissage et la formation tout au long de la vie et d'accroître le rôle des partenaires sociaux et des autres organisations de la société civile dans ce domaine. Le CESE souligne également l'importance de la transparence et de l'harmonisation des qualifications dans toute l'Europe et au niveau international.

Bruxelles, le 31 mai 2005.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Voir entre autres l'avis du CESE sur «La dimension européenne de l'éducation: nature, contenu et perspectives» — Rapporteur: M. Koryfidis — JO C 139 du 11.5.2001.