

Revue des Affaires Européennes Law & European Affairs

CA/CE
14P
REAR

Table des matières

Partie 1

L'Italie et l'Union européenne	
<i>Considérations introductives</i>	
Bruno NASCIMBENE.....	671
<i>Pourquoi l'Italie ?</i>	
Fabrice PICOD.....	675
<i>Ordre juridique national et règles communautaires et de l'Union européenne. La position de la Cour constitutionnelle italienne</i>	
Roberto MASTROIANNI.....	677
<i>La Cour constitutionnelle italienne et les rapports entre l'ordre juridique italien et le droit de l'Union européenne. Autonomie ou intégration ?</i>	
Joël RIDEAU.....	697
<i>Vingt-cinq ans d'interprétation conforme: un principe encore en quête de définition ?</i>	
Luigi DANIELE.....	705
<i>L'obligation d'interprétation conforme en droit communautaire</i>	
Jean-Paul JACQUÉ.....	715
<i>La responsabilité de l'Etat du fait du juge italien</i>	
Laurent COUTRON.....	719
<i>Les juges italiens « dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne » et le renvoi préjudiciel</i>	
Jacques ZILLER.....	731
<i>Les manquements « italiens ». L'évolution de la position italienne dans le cadre de la procédure de l'article 226 CE</i>	
Delphine DERO-BUGNY.....	753
<i>Aides d'État en matière d'environnement et compétences régionales</i>	
Ornella PORCHIA.....	761

Partie 2

Chronique de jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes (juillet-décembre 2008)	
<i>CJCE, 25 juillet 2008, Metock e.a.,</i>	
Daniel DITTERT.....	777
<i>TPI, 9 septembre 2008, MyTravel Group plc/Commission,</i>	
Nicolas PETIT et Charlotte LOUSBERG.....	785
<i>CJCE, 16 décembre 2008, Arcelor et Lorraine e.a.,</i>	
François CAFARELLI.....	793
<i>CJCE, 16 décembre 2008, Cartesio Oktató és Szolgáltató bt,</i>	
Jean-Christophe BARBATO.....	805

Partie 3

Chronique de législation européenne 2007/2008	
sous la direction de Christine KADDOUS.....	815

Partie 4

Lectures	
sous la direction de Joël RIDEAU.....	863



I. | Questions institutionnelles

A. Mise en œuvre du règlement n° 1049/2001 et proposition de modification

Le règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission¹ dispose, en son article 17, paragraphe 1, que chaque institution publie un rapport annuel portant sur l'année écoulée, dans lequel sont mentionnés le nombre de refus d'accès aux documents opposés par l'institution en cause et les motifs de ces refus, ainsi que le nombre de documents sensibles non inscrits au registre. Les deux actes sous commentaire, qui concernent l'année 2005 et l'année 2006, constituent respectivement les quatrième² et cinquième³ rapports élaborés par la Commission européenne sur le fondement de cette disposition.

Il ressort de ces rapports, en premier lieu, que l'intérêt des citoyens européens d'accéder aux documents de la Commission n'a cessé de grandir et s'est même confirmé en 2005 et en 2006. En vérité, les demandes d'accès émanent, dans la majeure partie des cas, d'entreprises, d'ONG, de cabinets d'avocats ou de groupes d'intérêt divers. Ce sont ainsi, fort logiquement, les spécialistes des affaires européennes qui sollicitent le plus les institutions en vue de consulter leurs documents.

En ce qui concerne l'application des exceptions au droit d'accès, le bilan est relativement positif dans la mesure où la Commission européenne en a fait un usage modéré. A cet égard, les rapports mettent en lumière les motifs les plus fréquemment invoqués par l'institution, à savoir l'objectif lié aux activités d'enquête ainsi que la protection du processus décisionnel. Un autre aspect tendant à renfor-

cer la politique de transparence au sein de l'Union européenne consiste à favoriser l'accessibilité directe des actes législatifs et ceci, sans attendre une demande d'accès. Les Directions générales de la Commission ont, à cet effet, développé leur site internet, permettant, du même coup, à un grand nombre de documents d'entrer dans le domaine public.

Les citoyens qui se heurteraient à un refus d'accès de la Commission ont, en vertu de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, la possibilité de saisir le Médiateur européen d'une plainte en vue de faire constater l'existence éventuelle d'un cas de mauvaise administration. Le quatrième rapport démontre que les plaintes clôturées en 2005 par le Médiateur ont, pour la plupart, été réglées à la satisfaction du plaignant et que, de surcroît, la proportion des plaintes formulées par les citoyens européens est restée stable durant cette même période.

La Commission indique également qu'au cours des années 2005 et 2006, le Tribunal de première instance a eu l'occasion de confirmer sa jurisprudence relative au droit d'accès. Cette observation est valable à deux niveaux : d'une part, l'institution sollicitée par une demande d'accès est contrainte d'accomplir un examen concret et individuel des documents; d'autre part, le Tribunal a précisé que dans tous les cas, l'intérêt particulier dont se prévaut un requérant ne peut être pris en compte aux fins de l'appréciation de la validité d'une décision de refus.

Dès lors, le bilan de l'application des règles d'accès aux documents demeure incontestablement positif pour la période 2005-2006. Plus récemment, la Commission a présenté deux rapports sur la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001 qui intéressent les années 2007⁴ et 2008⁵. Il est frappant de constater que les tendances lourdes se confirment au fil des

¹ Règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, *JOUE* n° L 145, 31 mai 2001, p. 43.

² Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2005 du règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 24 septembre 2007, *COM (2007) 548 final*.

³ Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2006 du règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 20 décembre 2007, *COM(2007) 841 final*.

⁴ Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2007 du Règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 10 octobre 2008, *COM (2008) 630 final*.

⁵ Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2008 du Règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 2 juillet 2009, *COM (2009) 331 final*.

années. Plus spécifiquement, les rapports mettent en exergue qu'une nouvelle culture administrative a progressivement vu le jour au sein des institutions et en particulier au sein de la Commission. Pourtant, des voix s'élèvent pour réclamer une réforme en profondeur de la législation en vigueur, et plus globalement du régime d'accès aux documents des institutions. Il semblerait en effet que le règlement n° 1049/2001 ne soit plus adapté et que les nombreux principes prétoriens consacrés en la matière appellent une codification. Consciente des progrès devant être accomplis sur le terrain de l'accessibilité aux documents, la Commission a avancé une proposition de règlement⁶. Le résultat est passablement décevant. Le texte ne réalise qu'un simple toilettage des dispositions du règlement n° 1049/2001, sans y apporter de modifications substantielles notables. Il est regrettable que la Commission européenne se soit cantonnée à de simples reformulations, sans aborder les questions de fond dont l'inventaire avait été dressé dans son Livre vert⁷. La réforme d'envergure tant attendue n'a donc pas eu lieu.

A.G.

B. Modifications du règlement de la Cour de justice et du Tribunal de première instance

La décision du Conseil du 23 juin 2008⁸ et la modification du 8 juillet 2008 du règlement de procédure de la Cour de justice⁹ ajoutent cinq nouveaux articles à ce texte. Les articles 123*bis* à 123*sexto* constituent la totalité de l'ajout et sont situés dans un nouveau *Titre IV bis* intitulé : *Du réexamen des décisions du*

Tribunal de première instance. Les articles 123*septimo* et *octavo* sont les anciens articles 123*bis* et *ter* et représentent toujours la totalité du *Titre V: Des procédures prévues par l'accord EEE*.

Les modifications apportées à l'article 123 concernent les cas très restreints de demande de réexamen des arrêts du Tribunal par la Cour de justice. Le réexamen des décisions du Tribunal est mentionné à l'article 225, paragraphes 2 et 3, du traité CE et par l'article 140 A du traité CEEA.

La chambre spéciale est formée du président de la Cour et de quatre présidents de chambre à cinq juges (art. 123*ter*). La décision de réexaminer la décision rendue fait l'objet d'une publication au Journal officiel de l'Union européenne et est notifiée aux parties et aux intéressés (art. 123*quinto*). Ceux-ci disposent d'un mois à compter de la notification pour présenter des observations écrites ou mémoires (art. 123*sexto*).

La décision du Conseil du 20 décembre 2007 portant modification du protocole sur le statut de la Cour¹⁰ et les modifications du règlement de procédure de la Cour du 15 janvier 2008¹¹ instaurent une procédure d'urgence dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, plus spécifiquement les domaines visés au *Titre VI* du traité UE (coopération policière et judiciaire en matière pénale) ainsi qu'au *Titre IV* de la troisième partie du traité CE (visas, asile, immigration et autre politiques liées à la libre circulation des personnes). L'article 23*bis* du protocole sur le statut de la Cour prévoit désormais la faculté d'instaurer une procédure accélérée, ainsi que, dans les domaines précités, une procédure d'urgence en ce qui concerne les renvois préjudiciels, et même des cas dits «*d'extrême urgence*», où la phase écrite serait tout simplement supprimée.

Les modifications apportées au règlement de la Cour de justice mettent en œuvre cette faculté, seulement en ce qui concerne la procédure d'urgence et d'extrême urgence dans le cadre

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 30 avril 2008, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM (2008) 229 final.

⁷ L'adoption du Livre vert sur l'accès du public aux documents (COM (2007) 185 final) a marqué le début d'une large consultation publique très attendue, qui s'est achevée le 31 juillet 2007. Un rapport complet réalisant la synthèse des résultats de la consultation a, au demeurant, fait l'objet d'une publication le 16 janvier 2008 sous la forme d'un document de travail des services de la Commission – SEC (2008) 29.

⁸ Décision 2008/621 du Conseil, du 23 juin 2008, portant modification du règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes en ce qui concerne le régime linguistique applicable à la procédure de réexamen, JOUE n° L 200, 29 juillet 2008, p. 20.

⁹ Modifications du règlement de procédure de la Cour de justice, JOUE n° L 200, 29 juillet 2008, p. 18.

¹⁰ Décision 2008/79 du Conseil, du 20 décembre 2007, portant modification du protocole sur le statut de la Cour de justice, JOUE n° L 24, 29 janvier 2008, p. 42.

¹¹ Modifications du règlement de procédure de la Cour de justice, JOUE n° L 24, 29 janvier 2008, p. 41.

de renvois préjudiciels. Des dispositions spécifiques s'appliquent à la désignation des chambres chargées des affaires visées par ces procédures d'urgence (art. 9). Ce sont des chambres à cinq juges uniquement, désignées par la Cour pour une période d'un an. Elles choisissent elles-mêmes leurs juges rapporteurs.

La procédure est détaillée à l'article 104^{ter}. Il incombe à la juridiction nationale d'exposer les motifs établissant l'urgence de l'affaire. A défaut, le président de la Cour de justice peut, si cela paraît s'imposer, demander à ce que le renvoi soit examiné d'office. La décision d'initier la procédure appartient en tout état de cause à la chambre désignée. Elle est notifiée aux parties et aux intéressés, et précise le délai dans lequel les observations écrites et mémoires seront acceptés. Elle peut également spécifier les points de droit sur lesquels ces documents doivent porter ainsi que leur longueur maximale. Dans les cas d'extrême urgence, la phase écrite de la procédure peut être omise (§4). La chambre peut décider de statuer à trois juges, ou au contraire, décider de renvoyer l'affaire devant une formation plus importante de la Cour de justice.

La modification du règlement de procédure du Tribunal de première instance, du 12 juin 2008¹², porte sur toute une série d'articles sans liens particuliers entre eux.

Ainsi, l'article 24, paragraphe 7, prévoit-il désormais une transmission de la requête et du mémoire en défense de chaque affaire au Parlement européen afin de lui permettre de constater si une exception d'illégalité (art. 241 CE) n'est pas dirigée contre l'un des actes qu'il a adopté conjointement avec le Conseil.

La décision de renvoyer une affaire à une chambre composée d'un nombre différent de juges doit désormais se faire en formation plénière (art. 51, §1).

La liste des cas où une procédure pendante peut être suspendue est désormais non limitative car élargie aux cas où «*la bonne administration de la justice l'exige*» (art. 77).

Les arrêts et ordonnances du Tribunal mettant fin à la procédure peuvent désormais être notifiés aux institutions et aux Etats membres qui n'étaient pas parties à l'instance par tout moyen technique de communication (art. 100).

L'article 135^{bis} permet au Tribunal de statuer sans phase orale sur rapport du juge rapporteur, et après avoir entendu l'avocat général et les parties dans le contentieux relatif à la propriété intellectuelle. Une demande motivée en sens contraire introduite par l'une des parties dans un délai prorogeable d'un mois doit être introduite en guise de contestation. Il n'est toutefois pas précisé si le Tribunal est tenu de donner droit à une telle demande.

J. B.

II. | Libertés de circulation

A. Principes

Communication de la Commission – Un marché unique pour l'Europe du 21^{ème} siècle

La communication de la Commission «*Un marché unique pour l'Europe du 21^{ème} siècle*»¹³ répond à une communication du 10 mai 2006 par laquelle la Commission encourageait l'Union à «*imprimer un nouvel élan en définissant un nouveau projet citoyen*» afin de renforcer la confiance des citoyens dans l'Europe. Elle définit une nouvelle approche pour le marché unique et propose des actions concrètes afin de faire face aux défis de la mondialisation et de traduire dans les faits les priorités de la stratégie de Lisbonne. Le «*paquet de réexamen*» du marché intérieur dont cette communication fait partie est constitué également d'une communication sur les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général¹⁴, d'une communication qui présente une «*nouvelle vision*

¹³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social Européen et au Comité des Régions du 20 novembre 2007 – Un marché unique pour l'Europe du 21^{ème} siècle, COM (2007) 724 final.

¹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions accompagnant la communication intitulée «*Un marché unique pour l'Europe du 21^{ème} siècle*» – Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, COM (2007) 725 final.

¹² JOUE n° L 179, 8 juillet 2008, p. 12.

sociale pour l'Europe du 21^{ème} siècle»¹⁵ et de cinq documents de travail exposant les mesures proposées par la Commission.

La communication «*un marché unique pour l'Europe du 21^{ème} siècle*» développe dans un premier temps les quatre objectifs généraux que le marché unique doit atteindre : produire davantage de résultats pour les citoyens, les consommateurs et les PME, mieux tirer profit de la mondialisation, ouvrir de nouvelles frontières de la connaissance et de l'innovation et comporter une forte dimension sociale et environnementale. Premièrement, s'agissant de rendre le marché unique bénéfique aux citoyens, la Commission souligne l'importance de se concentrer sur les domaines qui touchent à la vie quotidienne des consommateurs tels l'énergie, les télécommunications et les services financiers de détail. Un document de travail consacré aux services financiers de détail¹⁶, qui se base sur le livre vert présenté par la Commission le 30 avril 2007¹⁷, accompagne la communication et énumère quatre mesures permettant d'améliorer la compétitivité et l'efficacité des marchés des services financiers de détail : l'amélioration de la mobilité et du choix pour les consommateurs, l'optimisation du fonctionnement des marchés d'assurance de détail, l'adoption d'une approche cohérente en matière de distribution des produits d'investissement de détail et la promotion d'une culture financière des consommateurs. Il est à noter que le secteur des crédits hypothécaires, dont l'importance a été relevée dans la communication tant pour les consommateurs que pour l'économie dans son ensemble, a fait l'objet d'un livre blanc, daté du 18 décembre 2007¹⁸. Deuxièmement, la voie suivie par la Commission pour

atteindre l'objectif de rendre le marché unique plus réactif à l'évolution du contexte mondial est précisée dans un document de travail joint à la communication¹⁹ et s'articule autour de trois piliers : l'élargissement de l'espace concurrentiel pour les entreprises européennes au-delà des frontières du marché unique, l'élargissement de l'espace réglementaire du marché unique et la garantie que les bénéfices de l'ouverture profitent aux citoyens européens. Troisièmement, un certain nombre de projets brièvement décrits dans la communication visent à stimuler la libre circulation de la connaissance et de l'innovation, élevée au rang de «*cinquième liberté au sein du marché intérieur*». Quatrièmement, la progression de l'«*Europe sociale*» que la Commission appelle de ses vœux dans sa communication – dans le respect et la prise en compte des possibilités économiques offertes par la dimension environnementale – est détaillée dans deux autres communications consacrées, respectivement, aux services d'intérêt général et aux opportunités offertes par une Europe ouverte, moderne et en mutation. Alors que le livre blanc de 2004 sur les services d'intérêt général²⁰ évoquait la possibilité d'une directive-cadre dans ce domaine, la Commission souligne dans sa communication sur les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général, que le protocole sur les services d'intérêt général annexé au traité de Lisbonne²¹ fournit un cadre cohérent permettant de guider l'action de l'Union européenne. La Commission envisage dès lors essentiellement des actions sectorielles et des actions portant sur des questions précises, telles que la mise en ligne d'un service d'information interactif chargé de répondre aux questions relatives à

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions accompagnant la communication intitulée «*Un marché unique pour l'Europe du 21^{ème} siècle*» – Opportunités, accès et solidarité : vers une nouvelle vision sociale pour l'Europe du 21^{ème} siècle, COM (2007) 726 final.

¹⁶ Commission staff working document – Initiatives in the area of Retail Financial Services – Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A single market for 21st century Europe, SEC (2007) 1520.

¹⁷ Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique, COM (2007) 226 final.

¹⁸ Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire, COM (2007) 807 final.

¹⁹ Commission staff working document – The external dimension of the single market review – Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A single market for 21st century Europe, SEC (2007) 1519.

²⁰ Livre blanc sur les services d'intérêt général – Communication de la Commission, du 12 mai 2004, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2004) 374 final, p. 13.

²¹ Protocole sur les services d'intérêt général à annexer au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel qu'annexé au traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, JOUE n° C 306, 17 décembre 2007, p. 158.

l'application du droit communautaire aux services d'intérêt général²².

Dans un second temps, la communication définit les nouvelles méthodes de travail qui doivent permettre à l'Union d'atteindre ses objectifs. Basées notamment sur les faits et axées sur les effets, ces nouvelles approches sont développées dans un document annexe intitulé «*Les instruments adaptés à une politique moderne du marché unique*»²³.

D.G.

B. Circulation des travailleurs et politique sociale

1° Communication sur le détachement de travailleurs

La Commission a publié en juin 2007 une communication sur le détachement des travailleurs²⁴ qui fait suite à la communication d'avril 2006²⁵ qui prévoyait un suivi de la situation dans les Etats membres quant au respect de l'article 49 CE et de la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs ainsi que de la jurisprudence y relative.

Dans son analyse, la Commission relève un certain nombre de dysfonctionnements liés principalement aux obligations administratives et aux mesures de contrôle que les Etats membres imposent aux prestataires de services. La Commission dénonce, par exemple, une tendance des Etats membres à adopter des mesures de contrôle qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le respect de la directive et la protection des travailleurs. De plus, elle observe des problèmes relatifs à l'accès à l'information pour les travailleurs et

les entreprises et elle signale également le manque de coopération entre Etats membres dans ce domaine. La Commission relève ensuite les manquements de certains Etats membres à l'égard des ressortissants d'Etat tiers détachés sur leur territoire. Les Etats soumettent souvent l'octroi de leur visas ou de leur permis de séjour à des exigences non conformes au droit communautaire, telles que l'exigence d'avoir accompli une période minimale d'emploi dans le pays d'établissement de l'employeur ou d'y bénéficier d'un permis de séjour d'une durée minimale.

Afin de remédier d'urgence à ces dysfonctionnements, la Commission envisage dans sa communication d'améliorer la coopération administrative et l'accès à l'information parmi les Etats membres au moyen d'une recommandation; de mettre en place un comité à haut niveau impliquant les partenaires sociaux afin d'y échanger les «*bonnes pratiques*»; de lancer si nécessaire des procédures d'infraction contre les Etats membres qui imposent des mesures incompatibles avec le droit communautaire ou contre ceux qui ne satisfont pas au devoir d'information.

Dans cette perspective, la Commission a adopté, le 3 avril 2008, une recommandation relative à l'amélioration de la coopération administrative dans le contexte du détachement de travailleurs²⁶ afin de mettre en place un système d'échange d'informations électronique, d'améliorer l'accès à l'information des prestataires de services quant aux conditions du détachement, ainsi que de participer activement à l'identification et à l'échange de bonnes pratiques dans le domaine du détachement. Un comité d'expert a été institutionnalisé à cet effet le 19 décembre 2008²⁷.

S. G.

²² Ce service est à présent disponible à l'adresse suivante : «http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_fr.htm».

²³ Commission staff working document – Instruments for a modernised single market policy – Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A single market for 21st century Europe, *SEC (2007)*.

²⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 13 juin 2007, Détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services : en tirer les avantages et les potentialités maximum tout en garantissant la protection des travailleurs, *COM (2007) 304 final*.

²⁵ Communication de la Commission, du 4 avril 2006, Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *COM (2006) 159 final*.

²⁶ Recommandation de la Commission, du 31 mars 2008, relative à l'amélioration de la coopération administrative dans le contexte du détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *JOUE* n° C 85, 4 avril 2008, p. 1.

²⁷ Décision 2009/17 de la Commission, du 19 décembre 2008, instituant le comité d'experts en matière de détachement de travailleurs, *JOUE* n° L 8, 13 janvier 2009, p. 26.

2° Directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles

Le délai de transposition de la directive 2005/36 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles²⁸ est arrivé à échéance le 20 octobre 2007. Depuis cette date, la nouvelle directive abroge les 15 directives qui existaient préalablement dans le domaine²⁹.

La directive 2005/36 consolide le système de reconnaissance établi par les directives pré-existantes et en simplifie les procédures administratives. Elle vise essentiellement les citoyens de l'Union qui souhaitent exercer une profession réglementée en tant qu'indépendant ou salarié dans un Etat membre autre que celui où ils ont acquis leurs qualifications professionnelles.

La directive innove en distinguant entre la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le cadre de la liberté d'établissement et celle liée à une prestation de services. Concernant l'établissement, la directive codifie, d'une part, en un instrument unique les régimes de reconnaissance qui existaient au préalable pour les citoyens s'établissant de façon stable dans l'Etat membre d'accueil et permet, d'autre part, une plus grande automaticité dans la reconnaissance de leurs qualifications.

Dans le domaine des services transfrontaliers, la directive instaure un régime spécial plus souple. Elle permet notamment aux ressortissants communautaires légalement établis dans un Etat membre d'offrir leurs services de

façon temporaire et occasionnelle dans un autre Etat membre sous leur titre professionnel d'origine, sans devoir demander la reconnaissance de leurs qualifications³⁰.

Malgré l'échéance du délai de transposition, de nombreux Etats membres n'ont pas encore transposé correctement la directive 2005/36 et ont fait l'objet de procédures en manquement devant la Cour de justice en 2009³¹.

S.G.

3° Rapport sur le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises

Le 18 juin 2007, la Commission a rendu un rapport³² concernant la directive 2001/23 sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises ou d'établissements³³. La directive 2001/23 vise à protéger les travailleurs lors d'un changement de personnalité juridique de l'employeur, notamment en prévoyant le principe du maintien des contrats de travail.

Dans son rapport, la Commission considère qu'il est nécessaire de réviser la directive sur la question des transferts transfrontaliers, lorsqu'une entreprise est transférée d'un Etat membre à un autre. En effet, bien que la directive soit applicable à tout transfert d'entreprise

²⁸ Directive 2005/36 du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, *JOUE* n° L 235, 30 septembre 2005, p. 22, telle que modifiée en dernier lieu par le règlement n° 279/2009 de la Commission, du 6 avril 2009, n° L 93, 7 avril 2009, p. 11.

²⁹ Il s'agit des trois directives relatives au système général de reconnaissance des qualifications professionnelles pour la plupart des professions réglementées, les directives 89/48, 92/51 et 1999/42 et les douze directives sectorielles qui couvraient les professions de médecin, infirmier, dentiste, vétérinaire, sage-femme, pharmacien et architecte, à savoir les directives 93/16, 77/452, 77/453, 78/686, 78/687, 78/1026, 78/1027, 80/154, 80/155, 85/384, 85/432 et 85/433. Concernant la profession d'avocat, la directive 2005/36 couvre uniquement les aspects liés à la reconnaissance des diplômes d'avocat (l'ancienne directive 89/48), alors que les directives spécifiques relatives à la prestation de services et à l'établissement des avocats (les directives 77/249 et 98/5) sont maintenues car elles ne visent pas la reconnaissance des qualifications professionnelles, mais uniquement la reconnaissance de l'autorisation d'exercer.

³⁰ La prestation de service peut cependant être soumise à certaines exigences dans l'Etat membre d'accueil, notamment la condition que le prestataire de service ait une expérience professionnelle de deux années lorsque la profession en cause n'est pas réglementée dans cet Etat, ou qu'il fasse une déclaration préalable, avant sa première prestation de service sur le territoire, comprenant notamment les informations relatives aux couvertures d'assurance concernant la responsabilité professionnelle.

³¹ V. CJCE, 2 juillet 2009, *Commission/Luxembourg*, aff. C-567/08, nep; CJCE, 2 juillet 2009, *Commission/Grèce*, aff. C-465/08, nep; CJCE, 9 juillet 2009, *Commission/Belgique*, aff. C-469/08, nep; CJCE, 24 septembre 2009, *Commission/Autriche*, aff. C-477/08, nep; CJCE, 1^{er} octobre 2009, *Commission/France*, aff. C-468/08, nep.

³² Rapport de la Commission, du 18 juin 2007, sur la directive 2001/23 du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissement, *COM (2007) 334 final*.

³³ Directive 2001/23 du Conseil, du 12 mars 2001, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements, *JOUE* n° L 82, 22 mars 2001, p. 16, qui codifie la directive 77/187 du Conseil, telle que modifiée par la directive 98/50 du Conseil.

se trouvant dans le champ d'application territorial du traité CE ou dans un pays membre de l'EEE, elle ne règle pas explicitement les problèmes de conflits de loi que ces transferts peuvent engendrer. Or, selon la Commission, cette lacune laisse trop d'options aux Etats membres, notamment quant aux aspects collectifs des transferts internationaux³⁴, et crée ainsi une certaine insécurité parmi les employeurs et les travailleurs.

La Commission estime qu'une révision de la directive est d'autant plus nécessaire qu'il existe des facteurs susceptibles d'accroître le phénomène des transferts transfrontaliers, comme l'élargissement de l'Union européenne, la mondialisation ou la facilitation des activités transfrontalières³⁵. Dans cette perspective, une consultation des partenaires sociaux est prévue par la Commission.

S. G.

4° Directive sur le travail intérimaire

La directive 2008/104, du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative au travail intérimaire³⁶, pose un principe général d'égalité de traitement entre les travailleurs intérimaires et les employés de l'entreprise utilisatrice. Son but est d'assurer la protection et la qualité du travail intérimaire, conformément à l'agenda social proposé par la Commission³⁷ et entériné par le Conseil européen³⁸. En favorisant le travail intérimaire, c'est l'assouplissement du marché du travail, et donc la facilité à trouver de l'emploi à l'échelle communautaire, que la directive participe à mettre en œuvre.

Le champ d'application de la directive (article 1^{er}) est large : il s'étend à tout travailleur ayant un contrat ou une relation de travail avec une entreprise intérimaire, aux dites entreprises intérimaires, de droit public comme

privé, et aux entreprises utilisatrices exerçant une activité économique, à but lucratif ou non. L'article 5 pose un principe d'égalité entre salarié direct et salarié intérimaire, concernant notamment les conditions essentielles de travail et d'emploi ainsi que les règles de l'entreprise protégeant certains salariés (§1) et la rémunération (§3). Il s'applique également en ce qui concerne la représentation au sein des instances syndicales (art. 7).

La directive prévoit l'adoption de sanctions appropriées en cas de violation de ses dispositions (art. 10). Elle prévoit également certaines dérogations, qui ne peuvent, en tout état de cause, être mises en œuvre que dans un cadre national, et après consultation des partenaires sociaux. Des dispositions concernant l'exécution de la directive dans les Etats où il n'existe pas de système conférant aux conventions collectives un caractère universellement applicable sont prévues à l'article 5, paragraphe 4. Le délai de transposition est fixé au 5 décembre 2011 (art. 11).

J. B.

C. Etablissement et services

1° Directive concernant les services de paiement dans le marché intérieur

La directive 2007/64 sur les services de paiement³⁹ vise à rendre les paiements transfrontaliers aussi faciles, efficaces et sûrs que les paiements effectués à l'intérieur d'un Etat membre. Longue de 96 articles, la directive est applicable aux services de paiement – tels que définis dans une annexe à la directive – fournis au sein de la Communauté. A l'exception de certaines de ses dispositions, la directive ne s'applique toutefois que lorsque tant le prestataire de services de paiement du payeur que celui du bénéficiaire sont situés dans la Communauté. Le titre 2 de la directive garantit un accès aux marchés des paiements à certaines personnes morales qui ne relèvent pas des catégories existantes pour la fourniture de ser-

³⁴ Il s'agit notamment des conventions collectives, de la protection des représentants des travailleurs, de l'obligation d'information et de consultation. Ces aspects ne sont pas couverts par le droit international privé, notamment la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, *JOUE* n° C 27, 26 janvier 1998, p. 34 (version consolidée).

³⁵ Ces activités sont facilitées grâce aux règlements sur la société européenne et la société coopérative européenne et à la directive sur les fusions transfrontalières.

³⁶ *JOUE* n° L 327, 5 décembre 2008, p. 9.

³⁷ *COM (2005) 33 final* du 9 février 2005.

³⁸ Conseil européen de Bruxelles, des 13 et 14 décembre 2007, *Conclusions de la Présidence*, point 49.

³⁹ Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 novembre 2007, concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE, *JOUE* n° L 319, 5 décembre 2007, p. 1.

vices de paiement, soit à des institutions non bancaires. Ces «*établissements de paiement*» nouvellement institués par la directive sont autorisés à fournir et à exécuter des services de paiement dans toute la Communauté après avoir reçu un agrément délivré à des conditions strictes et exhaustives. En excluant expressément l'imposition de certaines exigences, comme des restrictions fondées sur la forme sociale, la directive vise à assurer l'accès aux systèmes de paiement tant pour les prestataires de services de paiement que pour les utilisateurs de services de paiement et les autres systèmes de paiement. Les titres 3 et 4 de la directive renforcent la protection des consommateurs en imposant des obligations d'informations et des règles de transparence sur les conditions des services de paiement offerts, ainsi qu'en établissant des règles en matière d'imputation des frais, d'autorisation et d'exécution des opérations de paiement, de protection des données et de règlement des litiges. Conformément à l'article 69 de la directive, les opérations de paiement effectuées en euros, celles effectuées au niveau national ainsi que, dans une certaine mesure, les paiements entraînant une conversion en euros, devront être réalisées dans un délai maximal d'un jour après l'envoi de l'ordre de paiement. La directive, qui jette les bases légales nécessaires au lancement d'un espace unique de paiement en euros (SEPA), doit être transposée dans les ordres juridiques nationaux au 1^{er} novembre 2009.

D. G.

2° Directive concernant l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics

La directive 2007/66⁴⁰ modifie les directives 89/665⁴¹ et 92/13⁴² qui visent à garantir – en

coordonnant les procédures de recours en matière de passation de marchés publics – l'application effective des deux directives «marchés publics» relatives respectivement aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services⁴³ et aux marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux⁴⁴. Cette directive introduit deux innovations majeures. Premièrement, elle impose le respect d'un délai minimal entre la décision d'attribution d'un marché et la conclusion dudit marché. Ce «*délai de suspension*» doit permettre aux soumissionnaires écartés d'évaluer l'opportunité d'un recours contre la décision d'attribution avant que la conclusion du contrat n'intervienne et que les conséquences de la décision d'attribution contestée deviennent irréversibles. La durée du délai minimal varie de dix à quinze jours selon le mode de communication utilisé par le pouvoir adjudicateur. Deuxièmement, la directive prévoit que les marchés passés illégalement de gré à gré, de même que les marchés conclus en violation de ses dispositions instaurant un délai suspensif, doivent, en principe, être déclarés «*dépourvus d'effets*». Si les conséquences de l'absence d'effets d'un marché doivent être déterminées par le droit national, la directive préconise néanmoins soit l'annulation rétroactive de toutes les obligations contractuelles (*ex tunc*), soit l'annulation des seules obligations qui doivent encore être exécutées (*ex nunc*), tout en précisant que l'octroi de dommages-intérêts ne constitue pas une sanction appropriée. Les Etats membres ont jusqu'au 20 décembre 2009 pour se conformer aux dispositions de cette directive.

D. G.

⁴⁰ Directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2007, modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics, *JOUE* n° L 335, 20 décembre 2007, p. 31.

⁴¹ Directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux, *JOUE* n° L 395, 30 déc. 1989, p. 33.

⁴² Directive 92/13/CEE du Conseil, du 25 février 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et

administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, *JOUE* n° L 76, 23 mars 1992, p. 14.

⁴³ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *JOCE* n° L 134, 30 avril 2004, p. 114.

⁴⁴ Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, *JOCE* n° L 134, 30 mars 2004, p. 1.

3° Directive «Services de médias audiovisuels sans frontières»

La directive 2007/65 «Télévision sans frontières»⁴⁵ a été révisée pour tenir compte des nouvelles technologies de transmission de services de médias audiovisuels ainsi que des changements intervenus dans la structure du marché de l'audiovisuel. La directive «Services de médias audiovisuels sans frontières» arrête une nouvelle définition des «services de médias audiovisuels» qui tombent dans son champ d'application. Ces derniers comprennent non seulement les émissions télévisées (appelés «services linéaires»), mais également les services de médias audiovisuels à la demande («services non linéaires», tels les services de vidéo à la demande). Un des objectifs poursuivis par la directive est d'alléger la charge administrative qui pèse sur les fournisseurs de services audiovisuels. L'application du principe du pays d'origine est ainsi réaffirmée et les règles en matière de publicité assouplies. Les services non linéaires, en raison du choix et du contrôle que le téléspectateur peut exercer, sont en outre uniquement soumis aux règles minimales de la directive. Ces règles minimales concernent notamment la protection des mineurs, la prévention de la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité ainsi que des exigences relatives aux communications commerciales. Les services de médias audiovisuels constituent autant des services culturels qu'économiques et la directive vise également à promouvoir le pluralisme des médias et la diversité culturelle. Les dispositions de la directive doivent être transposées dans les ordres juridiques nationaux jusqu'au 19 décembre 2009.

D. G.

⁴⁵ Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2007, modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE n° L 332, 18 décembre 2007, p. 27. V. C. BONENFANT-JEANNENEY et S. FAUTRELLE, «La révision de la directive "Télévision sans frontières": une adaptation du cadre réglementaire européen aux évolutions du paysage audiovisuel», RAE, 2006/4, p. 645.

4° Directive sur l'achèvement du marché intérieur des services postaux

Inspirée par le programme de Lisbonne⁴⁶, qui souligne l'importance de la compétitivité dans la réalisation du marché intérieur, la directive 2008/6⁴⁷, modifiant la directive 97/67⁴⁸, met l'accent sur l'ouverture des marchés postaux à une économie compétitive⁴⁹.

Dans le but d'ouvrir ces marchés à la concurrence, les États membres ont l'obligation de rendre les services postaux plus disponibles⁵⁰, à la fois pour les concurrents et pour les consommateurs. L'un des signes majeurs de ladite ouverture est l'introduction de nouvelles sources financières, en outre des fonds exclusivement étatiques. En effet, les États membres sont incités à recourir à des moyens de financements externes, notamment par la passation de marchés selon des procédures publiques et transparentes⁵¹.

Guidé par l'idée d'un «environnement pleinement concurrentiel»⁵², le texte de la directive vise, d'une part, la protection des concurrents, en leur facilitant l'accès à un domaine traditionnellement régi par les États, et d'autre part, la protection des consommateurs⁵³, par le biais des principes de transparence, de non-discrimination, d'équité et de proportionnalité. Les autorités nationales sont tenues d'appliquer des tarifs abordables⁵⁴, de prendre en considération la situation géographique et l'état de santé de certains bénéfici-

⁴⁶ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, disponibles sur http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1_f0.html

⁴⁷ Directive 2008/6 du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008, modifiant la directive 97/67 en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, JOUE n° L 52, 27 février 2008, p. 3.

⁴⁸ Directive 97/67 du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JOUE n° L 15, 21 janvier 1998, p. 14.

⁴⁹ Nouvel art. 11bis.

⁵⁰ Point 23.

⁵¹ Nouveau chapitre 3 «Financement des services universels».

⁵² Point 38.

⁵³ Au point 42 il est énoncé que «Conformément aux règles en vigueur [...] et afin de renforcer la protection des consommateurs, il convient de ne plus limiter l'application des principes minimaux définis pour le traitement des réclamations aux seuls prestataires de service universel».

⁵⁴ Annexe I, art. 12 «Orientations pour le calcul du coût net éventuel du service universel».

ciaires⁵⁵ et d'assurer des voies de recours effectives.

Pour la réalisation optimale des objectifs énoncés, la coopération étroite entre les Etats et la Commission est réalisée par l'établissement d'un système de notification⁵⁶. Assistée par un comité, celle-ci a le devoir de présenter au Parlement européen des rapports quadriennaux portant sur les avancements dans l'application de la directive 2008/6⁵⁷.

La directive est entrée en vigueur le 27 février 2008 et les Etats membres sont tenus de la transposer au plus tard le 31 décembre 2010.

Lj. G.

D. Circulation des marchandises

Code des douanes modernisé

Le règlement n° 2913/92⁵⁸, portant sur la création du code des douanes communautaire, avait marqué la première harmonisation des procédures douanières des Etats membres de l'Union européenne. Cependant, à la lumière des changements normatifs communautaires et internationaux, il s'est avéré nécessaire d'apporter un certain nombre de modifications au régime existant.

En premier lieu, l'expiration du traité CECA et l'émergence de nouveaux impératifs liés au marché unique, comme la protection des intérêts financiers de la Communauté, avaient exigé l'adaptation du cadre juridique concernant les aspects douaniers de la libre circulation des marchandises.

En second lieu, la Communauté avait adhéré à la Convention internationale de Kyoto sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers⁵⁹, dont le but est de rationaliser et

de simplifier les procédures douanières, en favorisant l'échange d'informations électroniques entre les autorités nationales.

Le code des douanes communautaire devait être actualisé. Le nouveau règlement n° 450/2008⁶⁰ introduit cette modernisation. Il énonce, à son article 2, que les principes régissant les activités des autorités douanières doivent, d'une part, garantir un commerce «ouvert et équitable», notamment dans la dimension extérieure du marché commun, et d'autre part, satisfaire aux impératifs de la protection des intérêts financiers de la Communauté et des Etats membres et d'empêcher le commerce déloyal et illégal⁶¹. Dans le but de faciliter et de renforcer la disponibilité et l'échange des informations entre les autorités douanières, l'article 10 précise que la Commission et les Etats membres assurent le bon fonctionnement des systèmes informatiques communs, utilisés par les bureaux de douanes et par les opérateurs économiques⁶².

En ce qui concerne les formalités douanières relatives à la libre circulation des marchandises, les dispositions du code des douanes reprennent le régime antérieur sur la naissance et les modalités de calcul de la dette douanière⁶³, la prise en compte de l'origine de la marchandise, les dispositions générales s'appliquant à toute importation et exportation de marchandises⁶⁴ et les régimes particuliers de transit⁶⁵ et de stockage⁶⁶.

Les régimes des déclarations des marchandises ont également fait l'objet de simplifications. A côté des déclarations dites normales⁶⁷, il existe désormais des déclarations en douane simplifiées⁶⁸ pouvant faire l'objet d'une réglementation ultérieure visant des précisions relatives aux éléments indiqués dans les déclarations.

⁵⁵ Au point 19, l'accent est mis sur les régions rurales ou insulaires où le bon fonctionnement des services postaux est d'importance capitale pour les habitants. La protection des individus aveugles et malvoyants est soulignée au point 37 de la directive.

⁵⁶ Art. 4 modifié.

⁵⁷ Art. 23 modifié.

⁵⁸ Règlement n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, JOCE n° L 97, 18 avril 1996, p. 38.

⁵⁹ Il y a deux actes d'adhésion, en 2003 et 2005, ainsi que la décision 2003/231 du Conseil, du 17 mars 2003, portant adhésion de la Communauté européenne au protocole d'amendement à la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (*convention de Kyoto*), JOUE n° L 86, 3 avril 2003, p. 21.

⁶⁰ Règlement n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé), JOUE n° L 145, 4 juin 2008, p. 1.

⁶¹ Art. 2 «*Mission des autorités douanières*».

⁶² Art. 10 «*Systèmes informatiques*».

⁶³ Chapitre 1 «*Dette douanière*».

⁶⁴ Titre V «*Règles générales applicables au statut douanier, au placement de marchandises sous un régime douanier, à la vérification, à la mainlevée et à la disposition des marchandises*».

⁶⁵ Titre VII, Chapitre 2 «*Transit*».

⁶⁶ Titre VII, Chapitre 3 «*Stockage*».

⁶⁷ Art. 108 «*Contenu d'une déclaration et documents d'accompagnement*».

⁶⁸ Section 3 «*Déclarations en douane simplifiées*».

En vertu de l'article 188 du règlement, une application partielle est déjà assurée dès le 24 juin 2008⁶⁹. Les dispositions d'application entrent en vigueur, au plus tôt, le 24 juin 2009 et l'application de l'ensemble des dispositions du nouveau code des douanes est fixée, au plus tard, au 24 juin 2013.

Lj. G.

III. | Agriculture

A. Simplification de la politique agricole commune : le règlement «OCM unique»

Dans le cadre de la réforme d'envergure engagée en matière de politique agricole commune (PAC), le Conseil a adopté, le 22 octobre 2007, le règlement n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»)⁷⁰. Destiné à mettre en place une organisation commune de marché unique pour l'ensemble des produits agricoles, le règlement a vocation à supplanter les 21 OCM établies à l'origine par le Conseil.

Faisant suite à la communication de la Commission européenne du 19 octobre 2005⁷¹, cette initiative s'inscrit dans le processus de simplification de la politique agricole commune et constitue une tentative de rationalisation réussie. La réforme ainsi amorcée par le règlement n° 1234/2007 vise à alléger la législation en matière agricole, dans la mesure où les 21 règlements de base qui régissaient initialement chacune des organisations communes de marchés ont été abrogés et remplacés, de manière subséquente, par un règlement unique. Il apparaît, de surcroît, que la simplification ne devrait pas, en principe, se traduire par une remise en question des décisions politiques prises au fil du temps dans le domaine de la PAC, le règlement sous commentaire s'apparentant à un acte de simplification technique. Plus prosaïquement, ce sont également des

considérations de clarté et de transparence qui ont conduit à privilégier la création d'une OCM unique.

La réforme, pour aboutir, appelle une codification des actes édictés par le Conseil dans les domaines classiques de la politique des marchés. En l'occurrence, les thèmes abordés portent sur le régime des interventions, le stockage privé, les normes de commercialisation et de qualité, les règles applicables à l'importation et à l'exportation, les mesures de sauvegarde, la concurrence, les aides d'Etat ainsi que la communication des données et la transmission des rapports. Illustrant le vaste chantier de réformes que constitue la PAC, un nouveau règlement «OCM unique» a vu le jour⁷², dont la finalité consiste à intégrer les dispositions de fond arrêtées par le Conseil dans le secteur vitivinicole⁷³. Gardant à l'esprit la simplification du cadre réglementaire de la PAC, le Conseil a opté pour une intégration pure et simple du secteur vitivinicole dans le règlement «OCM unique», de sorte que les nouvelles dispositions font désormais partie intégrante de ce règlement.

Il ne fait aucun doute qu'à terme, l'allègement des contraintes administratives qui devrait résulter de la réforme facilitera grandement les démarches des agriculteurs et des administrations publiques, et devrait également favoriser une réduction notable des coûts supportés par l'industrie alimentaire. Il s'agit en définitive de la plus importante simplification technique de la PAC jamais accomplie.

A. G.

B. «Bilan de santé» de la politique agricole commune : en forme pour de nouveaux défis

Au cours des quinze dernières années, la politique agricole commune (PAC) a subi de pro-

⁶⁹ Art. 188 «Application».

⁷⁰ JOUE n° L 299, 16 novembre 2007, p. 1.

⁷¹ Communication de la Commission, du 19 octobre 2005, «Simplifier et mieux légiférer dans le cadre de la politique agricole commune», COM (2005) 509 final.

⁷² Règlement n° 491/2009 du Conseil, du 25 mai 2009, modifiant le règlement n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»), JOUE n° L 154, 17 juin 2009, p. 1.

⁷³ La réforme du secteur vitivinicole s'est concrétisée par l'adoption du règlement n° 479/2008 du Conseil, du 229 avril 2008, portant organisation commune du marché vitivinicole, JOUE n° L 148, 6 juin 2008, p. 1.

fondes mutations. La réforme de 2003 a constitué la première étape d'un processus visant à ancrer la PAC dans le XXI^{ème} siècle. C'est dans ce contexte que la Commission européenne a dévoilé, dans sa communication du 20 novembre 2007⁷⁴, un projet grâce auquel elle envisage de parfaire et d'achever la modernisation de la PAC. La tâche est ardue mais il appartient à l'Union européenne de relever les défis à venir. L'exercice, que l'on désigne sous l'appellation «*bilan de santé*» de la PAC, se fonde sur l'approche adoptée lors des réformes successives et s'inspire de l'expérience acquise depuis 2003. Dans une Union européenne comptant désormais vingt-sept Etats membres, le bilan de santé offre l'occasion idéale de poursuivre le réexamen de cette politique.

La communication s'articule autour de trois problèmes juridiques restés, pour l'heure, irrésolus, qui requièrent néanmoins une méthode et une stratégie clairement définies par l'Union européenne : en premier lieu, il importera, à moyen terme, de rendre le mécanisme d'aides directes plus efficace et de simplifier son application autant que faire se peut; en second lieu, dans un contexte de mondialisation croissante et dans une Union élargie à vingt-sept, la question de la pertinence des instruments de soutien du marché conçus à l'origine pour une Communauté de six Etats membres mérite d'être posée; en dernier lieu, de nouveaux défis se font jour – tels que le changement climatique, la nécessité d'une meilleure gestion de l'eau ou encore l'essor des biocarburants – qui devront faire l'objet de solutions adaptées impliquant une révision en conséquence du cadre juridique actuellement en vigueur au sein de la PAC.

Lors du Conseil Agriculture et Pêche des 19 et 20 novembre 2008, les ministres européens de l'agriculture sont parvenus à un accord politique sur le bilan de santé de la PAC. Parmi l'éventail de mesures adoptées, la suppression des jachères obligatoires ainsi que la poursuite de la dissociation des aides et de la production sont les plus emblématiques et

reflètent l'orientation générale de la réforme. Il s'agit de réduire au maximum les interventions en laissant faire davantage le marché. Il n'empêche qu'en dépit de la progression de la globalisation – qui s'accompagne de la mondialisation des marchés –, les préoccupations environnementales sont de plus en plus vives et que la garantie d'un développement durable demeure une nécessité pour l'avenir. Le bilan de santé contribue visiblement à alimenter le débat sur les priorités à venir dans le domaine de l'agriculture.

A. G.

IV. Concurrence

A. Communication juridictionnelle consolidée

Comme sa dénomination l'indique, la nouvelle Communication juridictionnelle consolidée (ci-après la Communication⁷⁵) remplace, en systématisant leur contenu, quatre communications antérieures : les communications sur les notions de concentration⁷⁶, d'entreprises communes de plein exercice⁷⁷, d'entreprises concernées⁷⁸ et sur le calcul du chiffre d'affaires⁷⁹.

Il convient de rappeler que la Communication a pour objet d'orienter les entreprises en ce qui concerne les opérations soumises au contrôle des concentrations. Si la nouvelle réglementation ne présente aucune rupture par rapport au droit en vigueur jusqu'alors, un certain nombre de notions font l'objet de clarifications, souvent par l'intégration des apports de la jurisprudence récente.

La plupart des développements substantiels ont trait à la notion complexe de contrôle. Il importe de relever premièrement ceux relatifs aux moyens de contrôle particuliers, tels que le contrôle basé sur des contrats⁸⁰. Deuxièmement, on relèvera les nouveautés quant à l'objet du contrôle, en particulier en ce qui

⁷⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée», du 20 novembre 2007, COM (2007) 722 final.

⁷⁵ La Communication a été adoptée le 10 juillet 2007 en vertu du règlement n° 139/2004. Elle est disponible en français à l'adresse Internet http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/ju_fr.pdf.

⁷⁶ JOUE, 1998 n° C 66, p. 5.

⁷⁷ JOUE, 1998 n° C 66, p. 1.

⁷⁸ JOUE, 1998 n° C 66, p. 14.

⁷⁹ JOUE, 1998 n° C 66, p. 25.

⁸⁰ § 18 à 23.

concerne l'*outsourcing*⁸¹. Alors que l'externalisation simple n'est pas constitutive d'une concentration, l'externalisation accompagnée d'une cession d'actifs peut l'être. Troisièmement, des opérations interdépendantes peuvent être considérées comme une concentration⁸². Sous réserves de nombreuses précisions, il faut pour cela que les opérations fassent l'objet d'un lien conditionnel et que le contrôle soit acquis par la ou les mêmes entreprises.

On soulignera par ailleurs l'excellente restructuration de la partie consacrée aux entreprises communes, ce qui lui confère davantage de clarté⁸³. La partie relative à la dimension communautaire a, quant à elle, fait l'objet de peu de modifications. Cela n'a pas été critiqué par les différents organismes et entreprises durant la phase de consultation. On relèvera à tout le moins quelques précisions sur la difficile question de l'attribution du chiffre d'affaires dans les groupes de sociétés⁸⁴, en particulier sur la notion indéterminée de droit de gérer les affaires d'une entreprise⁸⁵.

A. A.

B. Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations verticales ou conglomerales

En complément aux lignes directrices sur les concentrations horizontales⁸⁶, lesquelles ont apporté des clarifications sur la politique de la Commission, les lignes directrices sur l'appréciation des concentrations verticales ou conglomerales⁸⁷ visent à fournir des orientations claires et prévisibles aux entreprises en augmentant ainsi la sécurité juridique pour tous les types de concentrations. Elles englobent des orientations sur les concentrations verticales – autrement dit les concentrations qui réunissent deux entreprises actives à deux échelons différents du marché –, ainsi que les

concentrations conglomerales entre deux entreprises qui ne sont ni dans une relation purement horizontale, ni purement verticale.

A la différence des concentrations horizontales, lesquelles réduisent le nombre de concurrents dans un marché pertinent identifié auparavant et restreignent ce faisant de manière directe la concurrence, les concentrations verticales et de conglomérat sont généralement moins susceptibles de causer des problèmes de concurrence : elles peuvent générer des gains d'efficacité qui sont susceptibles de contrebalancer les faibles effets négatifs engendrés. L'analyse offerte par la Commission affirme ce principe suivi également dans le traitement des restrictions verticales. Nous trouvons dans ces lignes un seuil de sécurité similaire à celui proposé dans les lignes directrices sur les restrictions verticales⁸⁸ : une concentration ne soulèvera pas de questions lorsque la nouvelle entité ne dépassera pas une part de marché de 30% dans chacun des marchés où elle sera active et lorsque l'indice HHI ne dépasse pas la valeur de 2000.

Fortes de cette constatation, les lignes directrices se penchent sur les cas particuliers qui peuvent restreindre la concurrence. De manière similaire aux lignes directrices concernant les concentrations horizontales, la Commission distingue entre effets de non-coordination et ceux de coordination. A leur différence, toutefois, les effets unilatéraux – ou de non-coordination – s'identifient avec les effets d'exclusion, notion utilisée davantage lors de l'analyse des abus de positions dominantes et des restrictions verticales. L'analyse de ces effets reflète largement les enseignements de la théorie économique : son influence atteint un sommet dans ce texte officiel de la Commission.

Bien que traitée dans deux rubriques différentes, l'analyse de l'effet d'exclusion des concentrations verticales et de conglomerats se fait en trois étapes. Premièrement, la Commission devra évaluer si la nouvelle entité aura la *possibilité* d'exclure un de ses concurrents. Cette étape amènera à une évaluation de son

⁸¹ § 24 à 27.

⁸² § 36 à 50.

⁸³ § 91 à 109.

⁸⁴ § 175 à 184 de la Communication.

⁸⁵ Art. 5, § 4, sous b, 4^{ème} tiret, du règlement n° 139/2004.

⁸⁶ Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, *JOUE* n° C 31, 5 février 2004, p. 5.

⁸⁷ Lignes directrices applicables aux concentrations entre des entreprises entretenant des relations verticales ou conglomerales, disponible en anglais à l'adresse Internet : <http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/nonhorizontalguidelines.pdf>.

⁸⁸ Lignes directrices sur les restrictions verticales, *JOUE* n° C 291, 13 octobre 2000, p. 1.

pouvoir de marché dans un des marchés concernés. Deuxièmement, l'analyse doit évaluer si la nouvelle entité aura la *motivation* d'exclure un de ses concurrents. Cette deuxième étape implique l'analyse de la profitabilité de la stratégie d'exclusion pour l'entité nouvelle : plus elle gagnera suite à une éventuelle exclusion, plus l'adoption de cette stratégie sera probable. Troisièmement, la Commission évaluera l'ampleur de l'*effet négatif* net sur le marché en prenant en compte les éventuels gains d'efficacité.

Concernant l'effet de coordination, l'analyse comporte les trois conditions habituelles énoncées également dans le cadre des concentrations horizontales : premièrement, les entreprises doivent être capables de surveiller la coordination ; deuxièmement, les entreprises doivent avoir à leur disposition un mécanisme de sanction en cas de non-respect de la coordination ; troisièmement, les tiers ne doivent pas être capables de mettre cette coordination en échec.

Ces lignes directrices offrent aux entreprises plus de clarifications sur la façon dont la Commission analysera les effets de ce type de concentrations sur la concurrence. En outre, elles complètent le cadre général et contribuent à sa cohérence, en s'ajoutant aux lignes directrices sur les concentrations horizontales et celles sur les restrictions verticales. Elles témoignent enfin de l'influence de plus en plus grande de la théorie économique sur l'analyse de la Commission.

P. K.

C. Règlement général d'exemption par catégorie de la Commission dans le domaine des aides d'Etat

Dans le contexte de la réforme des règles sur les aides d'Etat, le règlement n° 800/2008⁸⁹ a pour but d'harmoniser les règles sur les aides horizontales en améliorant la cohérence du système. Il a pour vocation de remplacer les règlements d'exemption en matière de

PME⁹⁰, d'aides en faveur de l'emploi⁹¹ et de la formation⁹² ainsi que des aides régionales⁹³. Il intègre de nouvelles règles sur les aides pour la protection de l'environnement, les aides sous forme de capital investissement et les aides à la recherche et au développement.

En vertu de l'article 88, alinéa 3, CE, les projets d'aides d'Etat doivent être notifiés à la Commission pour que celle-ci puisse s'exprimer sur leur compatibilité avec l'article 87 CE. Les règlements d'exemption ont pour objectif d'exempter les aides qui remplissent certaines conditions de l'obligation d'être notifiées. Le nouveau règlement général a ainsi pour but de créer un système unique et cohérent pour les aides d'Etat qui ne doivent pas être notifiées.

Le règlement général comprend deux parties : la première contient des dispositions qui s'appliquent à toutes les formes d'aides. Elle vise à harmoniser les règles sur certains aspects procéduraux et horizontaux substantiels. Outre une meilleure définition des concepts de base communs, cette première partie contient des dispositions communes sur l'intensité de l'aide et les coûts éligibles, sur la transparence des aides⁹⁴, sur les montants des seuils de notification, sur le cumul des aides ainsi que la transparence et le contrôle des procédures.

⁹⁰ Règlement n° 70/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises, *JOCE* n° L 10, 13 janvier 2001, p. 33, modifié par le règlement n° 364/2004 de la Commission, du 25 février 2004, *JOUE* n° L 63, 28 février 2004, p. 22, ainsi que le Règlement n° 1857/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, *JOUE* n° L 358, 16 décembre 2006, p. 3.

⁹¹ Règlement n° 2204/2002 de la Commission, du 12 décembre 2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat à l'emploi, *JOUE* n° L 337, 13 décembre 2002, p. 3.

⁹² Règlement n° 68/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation, *JOCE* n° L 10 du 13 janvier 2001, p. 20, modifié par le règlement n° 363/2004 de la Commission, du 25 février 2004, modifiant le règlement n° 68/2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation, *JOUE* n° L 63, 28 février 2004, p. 20.

⁹³ Règlement n° 1628/2006 de la Commission, du 24 octobre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale, *JOUE* n° L 302, 1^{er} novembre 2006, p. 29.

⁹⁴ Les aides sont considérées comme transparentes lorsqu'il est possible de « calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque » (considérant 17 du projet du règlement général d'exemption).

⁸⁹ Règlement n° 800/2008 de la Commission, du 6 août 2008, déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité CE (Règlement général d'exemption par catégorie), *JOUE* n° L 214, 9 août 2008, p. 3.

La seconde partie, quant à elle, contient des dispositions matérielles applicables aux différents types d'aides. Concernant les aides régionales, le règlement clarifie les règles existantes⁹⁵ sans apporter de changement significatif. Pour les aides en faveur des petites et moyennes entreprises, le nouveau règlement augmente l'intensité maximale d'aide, d'une part, et harmonise certaines règles avec celles sur les aides régionales, d'autre part. Concernant les aides à la formation, le règlement augmente également l'intensité de l'aide maximale admissible ainsi que le seuil de notification. Les dispositions sur les aides pour la protection de l'environnement, les aides sous forme de capital investissement et les aides à la recherche et au développement reflètent les lignes directrices respectives⁹⁶.

Le nouveau règlement d'exemption contribue à simplifier le système. Le contrôle des aides d'Etat gagne en cohérence et en efficacité, ce qui permettra à la Commission d'atteindre l'objectif fixé d'«aides d'Etat moins nombreuses et mieux ciblées».

Il contient une liste précise des aides concernées : les aides régionales aux activités économiques ponctuelles, les aides accordées aux entreprises en difficulté⁹⁷, les aides destinées à des catégories de personnes souffrant de certains désavantages⁹⁸, les aides à la recherche, au développement et à l'innovation⁹⁹, les aides aux projets, les aides ayant pour objet la promotion de la formation et l'embauche des personnes défavorisées¹⁰⁰.

Malgré la mise en place du régime général d'exemption, la Commission n'est pas entière-

ment dessaisie de son pouvoir d'appréciation de l'éventuel caractère nocif des aides indiquées dans le règlement. Le principal critère matériel dont elle tient compte est l'effet économiquement incitatif¹⁰¹ et nécessaire de l'aide. En vue de garantir la transparence¹⁰² et l'efficacité du contrôle¹⁰³, les Etats membres sont tenus de lui communiquer des résumés comportant les informations pertinentes dans les vingt jours ouvrables après que l'aide aura été accordée.

La Commission a également l'obligation de diligence et de surveillance continue des mesures nationales et peut demander, en cas de besoin, des renseignements supplémentaires de la part des Etats membres.

P. K. et Lj. G.

D. Communication de la Commission sur la récupération des aides d'Etat illégales et incompatibles avec le marché commun

La volonté d'accroître l'efficacité, la transparence et la crédibilité du régime des aides d'Etat de l'Union européenne est au cœur du plan d'action de la Commission. Cette volonté constitue également la genèse de la nouvelle communication sur la récupération des aides incompatibles¹⁰⁴. La récupération des aides illégales a pour but d'éliminer la restriction de la concurrence causée par l'aide octroyée et restaurer ainsi la situation concurrentielle qui existait sur le marché avant celle-ci.

Le règlement de procédure de 1999¹⁰⁵ a introduit une base légale claire pour la récupération des aides. Son article 14 précise qu'«en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'Etat membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire». La Communication clarifie les devoirs respectifs de la Com-

⁹⁵ Règlement n° 1628/2006 de la Commission, du 24 octobre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale, JOUE n° L 302, 1^{er} novembre 2006, p. 29.

⁹⁶ Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, JOUE n° C 37, 3 février 2001, p. 3; Lignes directrices concernant les aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises, JOUE n° C 194, 18 août 2006, p. 2; Encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, JOUE n° C 323, 30 décembre 2006, p. 1.

⁹⁷ Chapitre II, Section 2 «Aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME».

⁹⁸ Chapitre II, Section 3 «Aides à l'entrepreneuriat féminin».

⁹⁹ Chapitre II, Section 7 «Aides à la recherche, au développement et à l'innovation».

¹⁰⁰ Chapitre II, Section 8, «Aide à la formation» et Section 9 «Aides aux travailleurs défavorisés et handicapés».

¹⁰¹ Art. 8 «Effet incitatif».

¹⁰² Art. 9 «Transparence».

¹⁰³ Art. 10 «Contrôle».

¹⁰⁴ Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux Etats membres de récupérer les aides d'Etat illégales et incompatibles avec le marché commun, JOUE n° C 272, 15 novembre 2007, p. 4.

¹⁰⁵ Règlement n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, JOCE n° L 83, 27 mars 1999, p. 1.

mission et des Etats membres. La Commission est dans l'obligation d'identifier la bénéficiaire de l'aide, de déterminer le montant à récupérer et de définir un calendrier pour la récupération.

La récupération est effectuée en respectant les procédures et dispositions de droit national. Les Etats doivent mettre tout en œuvre pour exécuter de manière effective et immédiate une décision de récupération. Néanmoins, ils sont dispensés de cette obligation lorsque des circonstances exceptionnelles font qu'il est absolument impossible pour l'Etat membre d'exécuter correctement la décision. La Communication apporte des précisions également en cas de faillite du bénéficiaire : le fait qu'un bénéficiaire soit insolvable ou soumis à une procédure de faillite n'a aucune incidence sur son obligation de rembourser les aides illégales et incompatibles avec le marché commun. L'Etat membre doit immédiatement faire enregistrer ses créances dans le cadre de la procédure de faillite et veiller à leur récupération. Enfin, lorsque la récupération totale est impossible, la Commission considère que l'Etat ne doit pas autoriser la poursuite des activités d'un bénéficiaire insolvable au-delà du délai fixé dans la décision de récupération.

P. K.

V. | Droit des entreprises

A. Directive concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées¹⁰⁶

La directive 2007/36 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées s'inscrit dans le processus de modernisation du droit des sociétés et de renforcement du gouvernement d'entreprise initié par le plan d'action de la Commission de 2003. Divisée en trois chapitres, elle limite dans un premier temps son champ d'application aux

¹⁰⁶ Directive 2007/36 du Parlement européen et du Conseil, du 11 juillet 2007, concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, *JOUE* n° L 184, 14 juillet 2007, p. 17.

sociétés cotées, les Etats membres demeurant toutefois libres d'en étendre les dispositions aux sociétés non cotées. Le deuxième chapitre ensuite, intitulé «*Assemblées générales des actionnaires*», introduit des normes minimales qui simplifient le vote transfrontalier en favorisant l'exercice souple et effectif des droits des actionnaires. Premièrement, la directive assure une information adéquate et en temps utile des actionnaires en introduisant un délai minimum de 21 jours (réduit à 14 jours lorsque la société offre la possibilité de voter par des moyens électroniques) entre la convocation, dont le contenu minimum est précisé, et l'assemblée générale. La directive impose également la diffusion sur le site internet de la société des documents utiles à la préparation de l'assemblée générale, de même qu'elle oblige les sociétés à publier sur leur site internet le résultat des votes. Deuxièmement, la directive favorise l'exercice du droit de vote, notamment en interdisant le blocage des actions et en introduisant un système d'enregistrement. Elle impose également aux Etats membres de supprimer les entraves à la participation à l'assemblée générale par voie électronique et garantit aux actionnaires le droit de poser des questions lors de l'assemblée générale. En outre, la directive assouplit les règles applicables en matière de vote par procuration, en assurant par exemple aux mandataires la jouissance des mêmes droits que ceux des actionnaires et en supprimant les limitations relatives à la désignation des mandataires. Enfin, le troisième chapitre de la directive, consacré aux dispositions finales, fixe au 3 août 2009 la date limite pour sa transposition dans les ordres juridiques des Etats membres.

D. G.

B. Communication de la Commission – Améliorer le système de brevet en Europe

La mise en place d'un système de brevet communautaire a été recommandée lors du Conseil européen de Lisbonne de 2000 dans le cadre de la création d'un «*espace européen de la recherche et de l'innovation*» bénéfique à l'économie dans son ensemble. Les négociations sur la proposition élaborée

par la Commission en 2000¹⁰⁷, qui a débouché sur l'approche politique commune du Conseil de 2003¹⁰⁸, ont été paralysées notamment en raison de l'impossibilité pour les Etats membres de trouver un compromis sur la question de la traduction des revendications de brevets. Afin de relancer le débat sur la question du brevet communautaire, la Commission a initié en 2006 une large consultation qui a suscité un intérêt considérable et confirmé la nécessité de disposer d'un système de brevet simple en Europe. La communication du 3 avril 2007¹⁰⁹ présente la vision de la Commission quant à la voie à suivre. En premier lieu, des deux points de l'approche politique du Conseil qui faisaient l'objet de vives critiques – le régime linguistique et le système juridictionnel – la communication n'en développe qu'un seul : le système juridictionnel. S'agissant des coûts de traduction, elle indique uniquement que la Commission recherchera avec les Etats membres une réponse efficace qui prenne en compte la sécurité juridique. Le système juridictionnel actuel est inadapté car le brevet européen constitue un ensemble de brevets nationaux et il n'existe pas de juridiction unique pour traiter des litiges y relatifs. La défense des droits des parties intéressées nécessite en conséquence des procédures multiples et coûteuses dont l'issue, en raison des différents systèmes juridictionnels nationaux, présente des variations significatives. La Commission propose une solution médiane entre la création d'une nouvelle organisation internationale, la «*Cour européenne des brevets*», compétente uniquement en matière de brevets européens, et la mise en place d'une juridiction communautaire pour les brevets européens et communautaires, basée sur le traité CE. Elle pré-

conise ainsi l'institution d'un «*ordre judiciaire du brevet unifié et spécialisé*», dont la compétence s'étendrait aux brevets européens et aux futurs brevets communautaires. En second lieu, la communication énumère une série de mesures de soutien visant à améliorer le système de brevet, telles l'amélioration de la qualité, des coûts et du temps de délivrance des brevets, le soutien aux PME, l'amélioration des performances dans le transfert de technologie et des propositions relatives à l'application du droit (création de systèmes de résolution alternative des conflits et d'assurance-litige en matière de brevets, amélioration de la protection internationale des droits de propriété intellectuelle).

D. G.

C. Adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels

En adhérant à l'acte de Genève, la Communauté établit un lien entre le système des dessins ou modèles communautaires, qui assure une protection des dessins ou modèles à effet unitaire sur tout le territoire des Etats membres de l'Union européenne, et le système d'enregistrement international établi dans le cadre de l'Arrangement de La Haye. Ce dernier garantit, par le dépôt auprès du Bureau international de l'OMPI d'une demande d'enregistrement international unique et le versement d'une seule série de taxes dans une seule monnaie, une protection identique, dans chaque Etat partie, à celle offerte aux dessins et modèles qui y sont enregistrés directement. La décision du Conseil approuvant l'acte de Genève a été prise le 18 décembre 2006¹¹⁰, en même temps qu'était adopté le règlement du Conseil modifiant les deux règlements établissant le système de dessins et modèles communau-

¹⁰⁷ Proposition de règlement du Conseil présentée par la Commission le 1^{er} août 2000, sur le brevet communautaire, COM (2000) 412 final. Sur cette question, v. S. LE GOAS, «La mise en place du Tribunal du brevet communautaire, un parcours parsemé d'obstacles juridiques», RAE, 2006/3, p. 513.

¹⁰⁸ Accord du Conseil sur une politique commune concernant le brevet communautaire, du 3 mars 2003, PRES, 2003/59, p. 14.

¹⁰⁹ Communication de la Commission, du 3 avril 2007, au Parlement européen et au Conseil – Améliorer le système de brevet en Europe, COM (2007) 165 final.

¹¹⁰ Décision 2006/954 du Conseil, du 18 décembre 2006, approuvant l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de la Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, adopté à Genève le 2 juillet 1999, JOUE n° L 386, 29 décembre 2006, p. 28.

taires¹¹¹. L'entrée en vigueur du nouveau système au 1^{er} janvier 2008 a nécessité l'adoption préalable de deux autres règlements, l'un sur les modalités d'application technique et l'autre concernant les différentes taxes à payer à l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, qui ont été adoptés le 24 juillet 2007¹¹². Grâce à ce nouveau système, une demande unique auprès du Bureau international de l'OMPI assurera aux entreprises la protection d'un dessin ou d'un modèle non seulement dans l'Union européenne mais également dans les pays parties à l'Acte de Genève (soit 24 Etats, y compris 8 Etats membres de l'Union européenne).

D. G.

D. Acceptation par la Communauté européenne du protocole modifiant l'accord sur les ADPIC

Par sa décision du 19 novembre 2007¹¹³, le Conseil a accepté le protocole relatif à la flexibilité dans le domaine de la santé publique qui porte amendement de l'accord sur les ADPIC. Ledit protocole, adopté par les membres de l'OMC le 6 décembre 2005, permet à des Etats ayant octroyé une licence obligatoire d'exporter les produits pharmaceutiques vers certains Etats «moins avancés» qui ont des capacités de fabrication insuffisantes ou n'en disposent pas dans le secteur pharmaceutique.

¹¹¹ Règlement n° 1891/2006 du Conseil, du 18 décembre 2006, modifiant les règlements n° 6/2002 et n° 40/94 en vue de donner effet à l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, *JOUE* n° L 386, 29 décembre 2006, p. 14.

¹¹² Règlement n° 876/2007 de la Commission, du 24 juillet 2007, modifiant le règlement n° 2245/2002 portant modalités d'application du règlement n° 6/2002 du Conseil sur les dessins ou modèles communautaires à la suite de l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, *JOUE* n° L 193, 25 juillet 2007, p. 13 et règlement n° 877/2007 de la Commission, du 24 juillet 2007, modifiant le règlement n° 2246/2002 concernant les taxes à payer à l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) après l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, *JOUE* n° L 193, 25 juillet 2007, p. 16.

¹¹³ Décision 2007/768 du Conseil, du 19 novembre 2007, concernant l'acceptation, au nom de la Communauté européenne, du protocole modifiant l'accord sur les ADPIC, fait à Genève le 6 décembre 2005, *JOUE* n° L 311, 29 novembre 2007, p. 35.

Il instaure ainsi une dérogation à l'accord ADPIC au bénéfice des pays les plus pauvres, étant donné que les produits fabriqués dans le cadre d'une licence obligatoire sont normalement destinés au seul marché intérieur, ce qui empêche les pays qui ne peuvent pas produire ces produits pharmaceutiques d'importer des génériques fabriqués dans d'autres Etats où les produits pharmaceutiques sont brevetés. Le protocole, qui constitue le premier exemple d'amendement d'un traité fondamental de l'OMC, confère un caractère permanent à la décision temporaire du Conseil général de l'OMC de 2003. On rappellera qu'au niveau communautaire, un règlement adopté en 2006¹¹⁴ vise à mettre en œuvre la décision de 2003 en établissant une procédure d'octroi de licences obligatoires pour des produits destinés à être exportés vers des pays en voie de développement qui en nécessitent pour des raisons de santé publique.

D. G.

VI. | Transports

A. L'accord «ciel ouvert» entre l'Europe et les Etats-Unis

Etant donné son importance, il convient de signaler l'accord dans le domaine du transport aérien entre les Etats-Unis d'Amérique d'une part, et la Communauté européenne et les Etats membres d'autre part¹¹⁵, signé le 30 avril 2007.

Le transport aérien avec les Etats-Unis était régi par des accords bilatéraux que les Etats membres avaient conclus avec les autorités américaines. L'accord du 30 avril 2007 rectifie la situation d'illégalité constatée par la Cour de justice suite aux recours en manquements dirigés contre les Etats membres parties aux accords bilatéraux, pour violation de la com-

¹¹⁴ Règlement n° 816/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 17 mai 2006, 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, *JOUE* n° L 157, 9 juin 2006, p. 1.

¹¹⁵ Accord de transport aérien entre les Etats-Unis d'Amérique d'une part, et la Communauté européenne et les Etats membres d'autre part, *JOUE* n° L 134, 25 mai 2007, p. 4.

pétence externes exclusive de la Communauté européenne¹¹⁶.

Cet accord met en œuvre un cadre juridique qui offre à ses parties la possibilité de se livrer à une concurrence loyale et équitable dans la fourniture des services aériens internationaux. En ce qui concerne son champ matériel d'application, l'accord couvre «*les services aériens internationaux*». En revanche, les transports aériens exécutés par une partie, en traversant l'espace aérien situé au-dessus du territoire d'un seul Etat, restent en dehors de la sphère d'application de l'accord.

De manière générale, l'accord prévoit une liste des droits dont jouit chaque partie pour l'exploitation de services aériens internationaux. Les restrictions unilatérales relatives au volume du trafic, à la fréquence ou la régularité des services, et aux types d'aéronefs exploités par les transporteurs aériens sont supprimées. En outre, l'accord reconnaît la possibilité des transporteurs de chaque partie de déployer des activités commerciales sur le territoire de l'autre partie aux fins de la promotion et de la vente de services aériens et d'activités connexes. A cet égard, les transporteurs aériens sont autorisés, sous réserve de certaines conditions, à conclure des accords de coopération commerciale avec des transporteurs aériens des autres parties, y compris avec le transporteur aérien d'un pays tiers.

D'autres dispositions de l'accord traitent des conditions d'octroi aux transporteurs aériens de l'autorisation d'exploitation de services de trafic aérien et d'obtention des agréments techniques. Ces conditions imposent que chaque partie à l'accord soit propriétaire et ait le contrôle effectif de ses transporteurs aériens, que les transporteurs aériens détiennent leur principal établissement sur le territoire de la partie pour laquelle ils agissent et qu'ils soient titulaires d'une licence de transport. De plus,

l'octroi de l'autorisation ou des agréments n'est opérable que si les conditions d'exploitation de services aériens internationaux contenues dans les dispositions législatives et réglementaires appliquées par la partie qui examine la demande sont respectées. Le respect par les parties des dispositions de l'accord portant sur la sécurité et la sûreté des services aériens est également exigé.

L'importance de la protection de l'environnement et des consommateurs doit également être prise en considération dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique aéronautique internationale.

En ce qui concerne les dispositions institutionnelles, l'accord prévoit la création d'un comité mixte, composé de représentants des parties, chargé de l'application de l'accord. En outre, les parties fixent la procédure de règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions de l'accord.

Signalons, enfin, que l'accord «*ciel ouvert*» est appliqué provisoirement entre les parties contractantes depuis le 30 mars 2008. En outre, la Commission a présenté une proposition d'extension de l'accord à l'Islande et à la Norvège en mai 2009¹¹⁷.

M. N.

B. Constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR)

Lancé dans le cadre de la coopération établie entre la Communauté européenne et *Eurocontrol*¹¹⁸, le projet SESAR (*Single European Sky*

¹¹⁶ CJCE, 5 novembre 2002, *Commission/Autriche*, aff. C-475/98, *Rec. p.* I-9767; CJCE, 5 novembre 2002, *Commission/Belgique*, aff. 471/98, *Rec. p.* I-9681; CJCE, 5 novembre 2002, *Commission/Danemark*, aff. 467/98, *Rec. p.* I-9519; CJCE, 5 novembre 2002, *Commission/Finlande*, aff. 469/98, *Rec. p.* I-9627; CJCE, 5 novembre 2002, *Commission/Allemagne*, aff. C-476/98, *Rec. p.* I-9855; CJCE, 5 novembre 2002, *Commission/Luxembourg*, aff. 472/98, *Rec. p.* I-9741; CJCE, 5 novembre 2002, *Commission/Suède*, aff. C-468/98, *Rec. p.* I-9575; CJCE, 5 novembre 2002, *Commission/Royaume-Uni*, aff. C-466/98, *Rec. p.* 9427.

¹¹⁷ Proposition de décision du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, concernant la signature et l'application provisoire de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, la Communauté européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement; et concernant la signature et l'application provisoire de l'accord annexe entre la Communauté européenne et ses États membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, la Communauté européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, *COM (2009) 226 final*.

¹¹⁸ V. site de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, [www.http://eurocontrol.int](http://eurocontrol.int).

Air Traffic Management and Research) est le volet technologique du ciel unique européen ayant pour objectif d'optimiser le trafic aérien et de le rendre plus sûr par l'utilisation des nouvelles technologies, telles que celles envisagées dans le cadre du programme Galileo. Sa réalisation comporte trois phases à mettre en œuvre d'ici 2020 : la phase de définition (2005-2007), la phase de développement (2008-2013) et la phase de déploiement (2014-2020).

La deuxième phase du programme SESAR a été marquée par l'adoption en février 2007, par le Conseil, du règlement n° 219/2007 relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR)¹¹⁹.

Créée comme une entité sans but lucratif, sur la base de l'article 171 CE, l'entreprise commune possède, dans tout Etat membre, «*la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale*»¹²⁰. Sa principale mission consiste à moderniser le système de gestion du trafic aérien par la coordination et la concentration des efforts de recherche et de développement pertinents déployés dans la Communauté. Ayant son siège à Bruxelles, l'entreprise commune cessera d'exister le 31 décembre 2016¹²¹ ou huit ans après l'approbation par le Conseil du plan directeur européen de gestion du trafic aérien en Europe («*le plan directeur ATM*»)¹²².

Les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement instituant l'entreprise commune SESAR seront adoptées conformément à la décision 1999/468 du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Com-

mission¹²³. Plus spécifiquement, la Commission européenne est chargée de la réalisation des évaluations sur la mise en œuvre du présent règlement, des résultats obtenus par l'entreprise commune et ses méthodes de travail, ainsi que de la situation financière générale de l'entreprise commune. Elle a adopté en mars 2007 une communication présentant l'état d'avancement du projet SESAR¹²⁴.

Notons, enfin, que le plan directeur européen de gestion du trafic aérien du projet SESAR a été approuvé par le Conseil le 30 mars 2009¹²⁵.

M. N.

C. Communication «*Un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*»

Après la libéralisation du secteur des transports aériens européens – étape franchie avec l'adoption des trois règlements du Conseil, communément appelés le «*troisième paquet aérien*»¹²⁶ –, la Commission européenne s'attaque au problème de la croissance du trafic aérien.

La communication de la Commission européenne «*Un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*» se fixe comme objectif de définir les mesures à suivre pour faire face à la pénurie à venir des capacités aéroportuaires.

Le document de l'exécutif communautaire prévoit cinq actions à entreprendre :

– mieux exploiter les capacités aéroportuaires existantes;

¹¹⁹ Règlement n° 219/2007 du Conseil, du 27 février 2007, relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR), JOUE n° L 64, 2 mars 2007, p. 1; règlement n° 1361/2008, du Conseil, du 6 décembre 2008, modifiant le règlement n° 219/2007 relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR), JOUE n° L 352, 31 décembre 2008, p. 12.

¹²⁰ Art. 2, § 2, du règlement n° 219/2007.

¹²¹ Modification introduite par l'article 1, § 1, du règlement n° 1361/2008.

¹²² Art. 1, § 2, du règlement n° 219/2007.

¹²³ Décision 1999/468 du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOUE n° L 184, 17 juillet 1999, p. 23, modifiée en dernier lieu par la décision 2006/512 du Conseil, du 17 juillet 2006, JOUE n° L 200, 22 juillet 2006, p. 11.

¹²⁴ Communication de la Commission, Etat d'avancement du projet de réalisation du système européen de nouvelle génération, COM (2007) 103 final.

¹²⁵ Décision 2009/320 du Conseil, du 30 mars 2009, approuvant le plan directeur européen de gestion du trafic aérien du projet de recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen (SESAR), JOUE n° L 95, 9 avril 2009, p. 41.

¹²⁶ Règlement n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens, JOCE n° L 240, 24 août 1992, p. 1; règlement n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaire, JOCE n° L 240, 24 août 1992, p. 8; règlement n° 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens, JOCE n° L 240, 24 août 1992, p. 15.

- adopter une approche cohérente des opérations de sécurité aérienne dans les aéroports;
- promouvoir la «comodalité», c'est-à-dire l'intégration et la collaboration entre modes de transport;
- améliorer les capacités environnementales des aéroports et le cadre de planification des nouvelles infrastructures aéroportuaires; et
- élaborer et mettre en œuvre des solutions technologiques rentables.

Afin de réaliser un inventaire des capacités aéroportuaires à l'échelle européenne, la Commission propose la mise en place, avec l'appui des Etats membres, d'un observatoire qui constituera un centre paneuropéen sur la gestion du trafic aérien. Le renforcement de la capacité aéroportuaire implique l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation de l'infrastructure existante, mais aussi un appui pour la création de nouvelles infrastructures.

Dans le domaine de la sécurité aéroportuaire, la Commission européenne recommande l'exploitation des systèmes de navigation par satellite (GNSS), qui contribuent à la prévention de collisions avec un obstacle naturel. En outre, la mise en œuvre du programme SESAR devrait amener l'inclusion complète des GNSS dans le plan européen de radionavigation.

En reconnaissant l'importance des instruments financiers de la Communauté pour le soutien du secteur aéroportuaire, la Commission européenne affirme la disponibilité du financement de projets de comodalité au titre RTE-T du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion, pour la période 2007-2013. Les Etats membres sont invités à contribuer au développement des plateformes intermodales dans les aéroports (liaisons ferroviaires vers les aéroports et aménagement de gares dans ceux-ci) pour accroître l'efficacité des transports ferroviaires comme des transports aériens.

M. N.

VII. | Energie

A. Une politique de l'énergie pour l'Europe

En janvier 2007, la Commission européenne a adopté une dizaine de communications accom-

pagnées de plusieurs annexes, rapports et documents de travail connus sous le nom générique du troisième paquet «Energie».

Parmi ces documents s'inscrit la communication-cadre intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe»¹²⁷, dans laquelle la Commission européenne se prête à une analyse stratégique de la situation énergétique européenne et établit le plan d'action à suivre dans les années à venir.

Face aux défis énergétiques de durabilité du développement, de sécurité d'approvisionnement et de compétitivité du marché de l'énergie, la Commission européenne compte prendre en considération trois volets pour la définition de la politique de l'énergie :

- lutter contre le changement climatique;
- réduire la vulnérabilité extérieure de l'Union européenne à l'égard des importations d'hydrocarbures; et,
- promouvoir l'emploi et la croissance, et fournir ainsi une énergie sûre et abordable aux consommateurs.

Dans ce cadre, la Commission affirme comme objectif stratégique de la nouvelle politique européenne de l'énergie l'action de l'Union européenne visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Concrétisé, cet objectif suppose que l'Union européenne parviendra en 2010 à une réduction d'au moins 20% des émissions de dioxyde de carbone par rapport à 1990, tandis qu'à l'échelle européenne sera obtenue une réduction de 50%. Par ailleurs, ces éléments sont repris dans la communication de la Commission européenne «*Limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius : Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà*»¹²⁸.

Le plan d'action, exposé par la Commission, aborde le problème de la sécurité d'approvisionnement énergétique et établit les mesures nécessaires pour rendre le marché de l'énergie plus concurrentiel. A cet effet, la Communica-

¹²⁷ Communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen, Une politique de l'énergie pour l'Europe, COM (2007) 1 final.

¹²⁸ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius. Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà, COM (2007) 2 final.

tion prévoit des objectifs ambitieux qui traitent de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et de l'utilisation des biocarburants. Pour y parvenir, il faudra :

- économiser 20% d'énergie d'ici 2020 par rapport à 1992;
- garantir que les énergies renouvelables constitueront d'ici 2020 20% du budget énergétique européen; et
- faire passer à 10% la part des biocarburants dans le total des produits pétroliers consommés en 2010.

Le plan d'action aborde également la question essentielle de la séparation qui doit être opérée entre la gestion des réseaux de gaz et d'électricité et les activités de production ou de distribution. Dans le but de faire du marché intérieur de l'énergie une réalité, la Commission insiste, entre autres, sur la nécessité d'une régulation efficace au niveau communautaire. En ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, la communication souligne l'importance de la mise en œuvre des instruments de coopération entre les États membres, ainsi que de la diversification des sources d'approvisionnement, des fournisseurs et des voies de transports.

Les avancées préconisées par la Commission européenne sont développées dans les autres actes intégrés au paquet «*Energie*», notamment dans les communications de la Commission «*Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité*»¹²⁹ et «*Feuilles de route pour les sources d'énergie renouvelables*»¹³⁰. Les actions présentées par la Commission européenne ont été prises en considération par le Conseil européen dans le *Plan d'action global dans le domaine de l'énergie pour la période 2007-2009*, du 9 mars 2007¹³¹.

Notons enfin que la Commission européenne a adopté le troisième train de propositions législatives en matière de politique énergétique

européenne¹³² en septembre 2007. Les propositions de la Commission ont conduit à l'adoption par le Conseil et par le Parlement européen des trois règlements¹³³ et des deux directives¹³⁴ visant la libéralisation totale des marchés du gaz et de l'électricité en Europe.

M. N.

B. Communication de la Commission «*Vers une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie*»

En juillet 2007, la Commission européenne a adopté la communication «*Vers une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie*»¹³⁵ en vue d'établir la marche à suivre pour améliorer les droits des consommateurs dans le marché intérieur du gaz et de l'électricité.

L'initiative de la Commission s'inscrit dans la continuité de son engagement affirmé dans la communication «*Une politique de l'énergie pour l'Europe*» du 10 janvier 2007¹³⁶, qui est

¹³² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, *COM (2007) 532 final*; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité, *COM (2007) 531 final*; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, *COM (2007) 530 final*; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, *COM (2007) 529 final*; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, *COM (2007) 528 final*.

¹³³ Règlement n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement n° 1775/2005, *JOUE* n° L 211, 14 août 2009, p. 36; règlement n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement n° 1228/2003, *JOUE* n° L 211, 14 août 2009, p. 15; règlement n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie, *JOUE* n° L 211, 14 août 2009, p. 1.

¹³⁴ Directive 2009/73 du Parlement Européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55, *JOUE* n° L 211, 14 août 2009, p. 94; directive 2009/72 du Parlement Européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54, *JOUE* n° L 211, 14 août 2009, p. 55.

¹³⁵ Communication de la Commission, Vers une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie, *COM (2007) 386 final*.

¹³⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Une politique de l'énergie pour l'Europe, *COM (2007) 1 final*.

¹²⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité, *COM (2006) 841 final*.

¹³⁰ Communication de la Commission, Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables au 21^e siècle : construire un avenir plus durable, *COM (2006) 848*.

¹³¹ Conseil européen de Bruxelles des 8 et 9 mars 2007, Conclusions de la Présidence, Annexe 1.

de définir dans un seul et même document les droits des consommateurs des services d'électricité et du gaz.

La communication du 5 juillet 2007 se veut un document de consultation qui présente dans son annexe les éléments nécessaires à la réalisation de la future charte. A cet égard, la Commission prévoit que la charte européenne des droits des consommateurs énoncera la législation communautaire existante en la matière et l'action correspondant à neuf points estimés essentiels pour les droits et les intérêts des consommateurs (Connexion; Contrats; Prix, tarifs et suivi; Libre choix du fournisseur; Information; Plaintes; Représentation; Mesures sociales; Pratiques commerciales déloyales).

Outre l'amélioration de la production, de la transmission et de la consommation de gaz et d'électricité, l'objectif de la charte sera d'offrir aux consommateurs des informations nécessaires pour qu'ils puissent opérer des choix raisonnables concernant l'approvisionnement et l'efficacité énergétique. En ce sens, la Commission invite toutes les parties concernées à diffuser le plus largement possible la version définitive de la charte qui figurera dans une deuxième communication.

M. N.

C. Libéralisation et concurrence

La libéralisation du marché de l'énergie s'effectue progressivement en Europe. Sa réussite est néanmoins conditionnée par la mise en place de règles garantissant le développement de la concurrence. Tel est l'objectif du «troisième train de propositions législatives» adopté en 2007 par la Commission. On mentionnera tout d'abord une proposition de nouveau règlement instituant une Agence européenne de coopération des régulateurs nationaux de l'énergie. Ensuite, les amendements suivants de la réglementation existante sont proposés: une proposition de directive modifiant la directive «électricité»¹³⁷, une proposition de directive modifiant la directive «gaz»¹³⁸, une proposition de règlement modi-

fiant le règlement «électricité»¹³⁹ et une proposition de règlement modifiant le règlement «gaz»¹⁴⁰.

La principale mesure proposée consiste dans la séparation de la production/distribution d'énergie de son transport. Concrètement, cela implique que la propriété des réseaux doit être dissociée de leur exploitation. Subsidiairement, il est possible pour les entreprises intégrées verticalement de rester propriétaires des réseaux pour autant que leur exploitation soit confiée à un gestionnaire indépendant. Cette mesure devrait essentiellement permettre d'éviter les problèmes de discrimination de la part des entreprises de transport: il ne leur est plus possible de favoriser leur filiale de production par rapport aux entreprises concurrentes.

Les autres mesures consistent dans le renforcement des régulateurs nationaux (indépendance, pouvoir d'enquêter, de prendre des décisions contraignantes), dans la création d'une Agence européenne et dans l'établissement d'un Réseau européen des gestionnaires de réseau ayant pour objectif la mise en place de standards.

L'ensemble de ces mesures permettra l'instauration d'une concurrence effective et correctement régulée: elles constituent «le meilleur moyen qu'offre le nouveau paquet législatif pour améliorer les conditions proposées aux consommateurs européens. Elle est indispensable pour susciter des prix de l'énergie compétitifs, améliorer la sécurité d'approvisionnement et contribuer comme il se doit à la réalisation des objectifs environnementaux»¹⁴¹.

M. N.

D. Institution d'une entreprise commune pour ITER et le développement de l'énergie de fusion et lui conférant des avantages

Les programmes de recherche menés dans le domaine de la fusion nucléaire ont abouti à la conclusion de l'accord ITER (*International*

¹³⁹ Document 1228/03.

¹⁴⁰ Document 1775/05.

¹⁴¹ MEMO/07/361, *Pour «énergiser» l'Europe, un véritable marché bénéficiant d'un approvisionnement sûr*, p. 6. Disponible à l'adresse Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/361&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>.

¹³⁷ Document 2003/54.

¹³⁸ Document 2003/55.

Thermonuclear Experimental Reactor) par la Communauté européenne de l'énergie atomique (*Euratom*) et le Japon¹⁴². Cet accord met en place l'organisation internationale ITER, responsable de la construction d'une installation expérimentale visant à démontrer la faisabilité de la fusion nucléaire en tant que source d'énergie.

La décision du Conseil de mars 2007¹⁴³ vise à instituer, sur la base du traité Euratom, une entreprise commune pour ITER et le développement de l'énergie de fusion, abrégée «*Fusion for Energy*».

La mission principale de l'entreprise commune, dont le siège est établi à Barcelone, est de veiller à ce que la contribution européenne soit apportée à temps au projet international de recherche portant sur le futur réacteur de fusion thermonucléaire, ITER. Ainsi, l'entreprise commune est chargée de la gestion des contrats accordés aux entreprises et aux organismes de recherche européens en vue de fournir les composantes nécessaires au projet ITER.

Les membres de l'entreprise commune sont Euratom, représentée par la Commission, les Etats membres de l'Euratom et les pays tiers qui ont conclu un accord de coopération avec Euratom et exprimé le souhait de devenir membre de l'entreprise commune. La Suisse a adhéré à l'entreprise commune en novembre 2007¹⁴⁴.

M. N.

¹⁴² Accord entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et le Japon aux fins de la mise en œuvre conjointe des activités relevant de l'approche élargie dans le domaine de la recherche sur l'énergie de fusion, *JOUE* n° L 246, 21 septembre 2007, p. 32.

¹⁴³ Décision 2007/198/Euratom du Conseil, du 27 mars 2007, instituant une entreprise commune pour ITER et le développement de l'énergie de fusion et lui conférant des avantages, *JOUE* n° L 90, 30 mars 2007, p. 58.

¹⁴⁴ Décision 2008/72/Euratom de la Commission, du 22 novembre 2007, concernant la conclusion d'accords sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et la Confédération suisse (Suisse) sur l'application de l'accord ITER, de l'accord sur les privilèges et immunités pour ITER et de l'accord concernant l'approche élargie au territoire de la Suisse et sur l'adhésion de la Suisse à l'entreprise commune pour ITER et le développement de l'énergie de fusion, *JOUE* n° L 20/11, 24 janvier 2008.

VIII. Environnement – consommateurs – politique de la santé

A. Livre vert «*Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne*»

La Commission a présenté en juin 2007 un livre vert sur le changement climatique¹⁴⁵ dans lequel elle explique les grandes lignes de l'action communautaire relative au changement climatique et pose une série de questions.

Dans une première partie, la Commission constate que le changement climatique nécessite l'application de deux principes complémentaires : l'atténuation qui vise à la réduction immédiate et drastique des émissions de gaz à effet de serre, et l'adaptation qui repose sur la constatation d'une modification inéluctable du climat mondial et vise à réduire les risques négatifs liés aux conséquences du changement climatique. La Commission expose également les effets négatifs de la hausse des températures mondiales qui peuvent d'ores et déjà être constatés dans le monde et qui menacent de s'amplifier dans les décennies à venir, soit notamment la diminution de l'accès à l'eau potable, la perte d'une part importante de biodiversité, l'élévation du niveau de la mer et la détérioration de la santé humaine et animale.

La Commission présente, dans une deuxième partie, les quatre piliers sur lesquels devrait reposer l'action de l'Union européenne. Le premier pilier repose sur la constatation que cette action doit être mise en place immédiatement, à travers les politiques actuelles et futures, au niveau des Etats membres, d'une part, et de l'Union et des Etats membres, d'autre part. Cette action doit également être intégrée dans les programmes de financement communautaires existants au sein de chaque Etat membre et de nouvelles réponses stratégiques doivent être apportées aux politiques communautaires que les effets du changement climatique touchent directement ou indirectement.

¹⁴⁵ *COM (2007) 354 final* et *SEC (2007) 849* du 29 juin 2007.

Le deuxième pilier vise l'action extérieure de l'Union européenne et la mise en place de partenariats avec les pays en développement, les pays voisins et les pays industrialisés. Le rôle de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est primordial dans ce domaine pour permettre à l'Union de prévenir et de prendre en charge les conflits ayant pour enjeu l'accès aux ressources naturelles ou les catastrophes naturelles résultant des bouleversements climatiques.

Le troisième pilier repose sur les connaissances scientifiques liées au climat. La Commission considère que ces connaissances permettront une meilleure planification des politiques climatiques en ce qu'elles réduiront les incertitudes qui subsistent en particulier sur la précision des prévisions, sur les effets du changement climatique ainsi que les mesures les plus urgentes et les plus efficaces qui doivent être adoptées. Le 7^{ème} programme-cadre de recherche de l'Union européenne (2007-2013) accorde d'ailleurs une large place à cette question.

Enfin, le quatrième pilier est fondé sur la nécessité de faire participer la société, les entreprises et le secteur public à l'élaboration de stratégies d'adaptation coordonnées et globales. Une profonde restructuration de certains secteurs économiques dépendants de la météorologie ou qui sont particulièrement exposés aux effets du changement climatique risque de s'avérer nécessaire. Une action au niveau de l'Union européenne comporte ainsi un avantage réel et permet d'agir de manière intégrée et coordonnée.

En avril 2009, la Commission a présenté un livre blanc sur l'adaptation au changement climatique dans lequel elle indique que les effets du changement climatique interviendront plus rapidement et seront plus graves que les estimations faites en 2007. Elle y réaffirme la détermination de l'Union européenne à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et met également en avant la nécessité d'améliorer l'application dans les Etats membres des mesures d'adaptation mises en œuvre par l'Union européenne.

E. M.

B. Lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre

La Commission a adopté en juillet 2007 la décision 2007/589¹⁴⁶ visant à établir des lignes directrices exhaustives, cohérentes, transparentes et précises afin de permettre au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de fonctionner de manière adéquate. Ce système a été établi par la directive 2003/87¹⁴⁷ du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003.

Cette décision fait suite à un réexamen de la décision 2004/156 de la Commission concernant l'adoption de lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre¹⁴⁸ et tend à rendre plus claires et plus avantageuses sur le plan économique ces lignes directrices. Une série d'améliorations sont définies à l'annexe I (lignes directrices générales) ainsi qu'aux annexes II à XII (lignes directrices spécifiques) de la présente décision. C'est en particulier sur le plan de la surveillance et de la déclaration des émissions de gaz à effet de serre que l'accent est mis afin de permettre un bon fonctionnement du système d'échange de quotas d'émissions.

E. M.

C. Création d'un groupe européen de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets

En juillet 2007, la Commission a rendu une décision 2007/530/Euratom¹⁴⁹ sur la base de l'article 135 du traité CEEA créant le groupe européen de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets.

Ce groupe de haut niveau, composé de 27 représentants nationaux, aura essentiellement pour rôle de conseiller et d'assister la Commission dans l'élaboration de nouvelles règles européennes en matière de sûreté des installations nucléaires et de gestion sûre des

¹⁴⁶ JOUE n° L 229, 31 août 2007, p. 1.

¹⁴⁷ JOUE n° L 275, 25 octobre 2003, p. 32.

¹⁴⁸ JOUE n° L 59, 26 février 2004, p. 1.

¹⁴⁹ JOUE n° L 195, 27 juillet 2007, p. 44.

combustibles irradiés et des déchets radioactifs, mais également de faciliter les consultations, la coordination et la coopération des autorités réglementaires nationales.

Le groupe a présenté son premier rapport d'activités en juillet 2009. La Commission s'est félicitée des recommandations présentées par ce rapport et a appelé à la poursuite des efforts conjoints en vue d'élaborer un cadre communautaire performant sur la sûreté des installations nucléaires et la gestion sûre des déchets radioactifs.

E. M.

D. Coopération en matière de sûreté nucléaire

Le Conseil a adopté, en février 2007, un règlement n° 300/2007/Euratom instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire¹⁵⁰ sur la base de l'article 203 du traité CEEA.

Ce règlement remplace le règlement n° 99/2000/Euratom du Conseil relatif à la fourniture d'une assistance aux Etats partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale¹⁵¹, ainsi que les décisions du Conseil n° 98/81, du 5 juin 1998, relative à une contribution de la Communauté à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur du Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl¹⁵² et 2001/824 du 16 novembre 2001, concernant une contribution supplémentaire de la Communauté européenne à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur du Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl¹⁵³.

Suite à l'accident survenu à Tchernobyl en 1986, la Communauté a pris conscience de l'importance de mettre en place une action au niveau communautaire relative à l'amélioration de la sûreté nucléaire. Le règlement établit un cadre financier d'aide aux pays tiers qui couvre la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013 (art. 23, al. 2) et porte sur

¹⁵⁰ JOUE n° L 81, 22 mars 2007, p. 1.

¹⁵¹ JOUE n° L 12, 18 janvier 2000, p. 1.

¹⁵² JOUE n° L 171, 17 juin 1998, p. 31.

¹⁵³ JOUE n° L 308, 27 novembre 2001, p. 25.

un montant de 524 millions d'euros (art. 20, al. 1). Cette aide est complémentaire à toute aide fournie par la Communauté au titre d'autres instruments¹⁵⁴. Le financement peut notamment prendre la forme de projets ou de programmes, de subventions, de contributions à des fonds, ou de ressources humaines ou matérielles (art. 8). Cette aide est mise en œuvre sur la base des documents de stratégie pluriannuels adoptés par la Commission, qui précisent en particulier les objectifs et résultats attendus et les allocations financières indicatives (art. 3 à 5).

E. M.

E. Protection de l'environnement par le droit pénal

La Commission a adopté, en février 2007, une proposition de directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal¹⁵⁵ qui remplace la précédente proposition de directive aux fins d'intégrer les conclusions de la Cour de justice dans son arrêt du 13 septembre 2005¹⁵⁶, lequel a annulé la décision-cadre 2003/80/JAI relative à la protection de l'environnement par le droit pénal¹⁵⁷.

Cette proposition basée sur les articles 174, paragraphe 2, et 175, paragraphe 1, CE, établit une liste d'actes commis intentionnellement ou par négligence constitutifs d'une infraction pénale (art. 3), d'une part, et impose aux Etats membres de prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives. En outre, ils fixent des seuils maximums de peine d'emprisonnement qui devront au moins être prévus par les législations de tous les Etats membres (art. 5), d'autre part. La proposition pose également le principe de la responsabilité des personnes morales (art. 6) ainsi que les sanctions qui peuvent leur être imposées, en particulier sous la forme d'amendes d'un montant maximal de

¹⁵⁴ Par exemple des instruments d'aide humanitaire, d'aide à la pré-adhésion, de coopération au développement, de stabilité (art. 2, al. 1).

¹⁵⁵ COM (2007) 51 et SEC (2007) 160 et 161 du 9 février 2007.

¹⁵⁶ CJCE, 13 septembre 2005, *Commission/Conseil*, aff. C-176/03, *Rec.* p. I-7879.

¹⁵⁷ Décision-cadre du 27 janvier 2003, JOUE n° L 29, 5 février 2003, p. 55.

300.000 à 1.500.000 € au moins selon l'infraction commise (art. 7, § 2).

La directive 2008/99 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal a finalement été adoptée en novembre 2008¹⁵⁸.

E. M.

F. Nouveau régime général portant sur la prévention et la réduction de la pollution

Considérant que la première directive 96/61¹⁵⁹, portant sur la prévention et la réduction de la pollution, avait subi d'importantes modifications substantielles, il était nécessaire d'introduire un nouveau régime général, plus clair et plus rationnel. En effet, un certain nombre d'harmonisations sectorielles avaient eu lieu, mais elles ne concernaient que des aspects ponctuels de la prévention de la pollution, en particulier la lutte contre la pollution atmosphérique, qui a fait l'objet de la directive 84/360¹⁶⁰, et les substances versées dans le milieu aquatique de la Communauté, consacrées par la directive 2006/11¹⁶¹. Aucune mesure d'harmonisation n'était prise pour la prévention de la pollution des sols.

La directive 2008/1¹⁶² abroge la directive 96/61 et complète la législation communautaire relative à la prévention et à la réduction de la pollution. A la lumière du degré d'harmonisation existant, ainsi que des lacunes en droit communautaire de l'environnement, la directive de 2008 a pour objectif de codifier les principes régissant la prévention et la réduction de la pollution à la fois de l'air, de l'eau

et du sol et d'établir un nouveau régime général dans ce domaine¹⁶³.

Il incombe aux Etats membres d'accorder les autorisations nécessaires pour limiter, autant que possible, les effets néfastes de la pollution afin d'utiliser l'énergie de façon optimale et de faire cesser les effets polluants de l'exploitation de certains sites¹⁶⁴.

Les exploitants sont tenus de présenter une demande d'autorisation pour pouvoir exploiter des terrains dans les Etats membres. Les demandes doivent être accompagnées par une description de l'installation, attestant la satisfaction des critères de prévention de la pollution posés par les autorités nationales compétentes¹⁶⁵. Les autorisations accordées par les autorités nationales indiquent les valeurs d'émission de substances polluantes, afin d'assurer l'efficacité des mesures de surveillance et d'évaluation¹⁶⁶.

Ces procédés de contrôle et de surveillance permettent aux autorités compétentes de réexaminer et, en cas de besoin, de retirer les autorisations accordées ou d'introduire de nouvelles technologies permettant la baisse significative de la pollution¹⁶⁷.

L'un des aspects originaux de la directive 2008/1 est l'implication du public. Les catégories de personnes concernées par les exploitations des sites doivent disposer de moyens effectifs de participation dans l'attribution des autorisations. Elles sont également informées de toute nouvelle autorisation, des résultats de la surveillance continue, du réexamen des techniques de prévention et des éventuels retraits des autorisations¹⁶⁸.

Compte tenu de l'ampleur de l'harmonisation établie par la directive 2008/1, les directives 84/360 et 96/61 sont abrogées.

Lj. G.

¹⁵⁸ JOUE n° L 328, 6 décembre 2008, p. 28.

¹⁵⁹ Directive 96/61 du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOUE n° L 257, 10 octobre 1996, p. 26.

¹⁶⁰ Directive 84/360 du Conseil, du 28 juin 1984, relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, JOUE n° L 188, 16 juillet 1984, p. 20.

¹⁶¹ Directive 2006/11 du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, JOUE n° L 64, 4 mars 2006, p. 52.

¹⁶² Directive 2008/1 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOUE n° L 24, 29 janvier 2008, p. 8.

¹⁶³ Art. 1 «Objectif et champ d'application».

¹⁶⁴ Art. 3 «Principes généraux des obligations fondamentales de l'exploitant».

¹⁶⁵ Art. 6 «Demande d'autorisation».

¹⁶⁶ Art. 10 «Conditions d'autorisation».

¹⁶⁷ Art. 13 «Réexamen et actualisation des conditions d'autorisation par l'autorité compétente».

¹⁶⁸ Art. 15 «Accès à l'information et participation du public à la procédure d'autorisation».

IX. Science – éducation et formation – culture

A. Création de la Fondation européenne pour la formation (refonte)

La Communauté européenne favorise, depuis 1989, la formation continue des ressortissants d'un certain nombre de pays tiers. Le règlement n° 1339/2008¹⁶⁹ relatif à la création de la Fondation européenne pour la formation, constitue une importante avancée dans ce domaine¹⁷⁰.

A l'origine, la Fondation avait pour but le développement des pays d'Europe centrale et orientale, en particulier la Hongrie et la Pologne¹⁷¹. Plusieurs règlements du Conseil se sont succédé et ont étendu la liste des pays bénéficiaires aux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique, à la Mongolie¹⁷² et aux pays des Balkans occidentaux¹⁷³.

Avec ce nouveau règlement, la Communauté européenne tente de mettre en place une infrastructure régionale afin d'assurer une coopération efficace et des aides appropriées pour le développement optimal de l'éducation et de la formation continue. A cette fin, la Fondation est dotée de la personnalité juridique¹⁷⁴ et d'un budget propre¹⁷⁵. Ses fonctions, multiples et évolutives, s'inscrivent dans des orientations générales comme la fourniture d'informations et de conseils stratégiques aux pays tiers, la promotion de la connaissance au niveau national et régional, le soutien à la

création des capacités pour le développement du capital humain, l'encouragement de l'échange d'informations et d'expériences ainsi que la création de réseaux entre les pays partenaires et la fourniture d'aides communautaires¹⁷⁶.

L'autonomie de la Fondation n'est cependant pas absolue car ses activités sont attentivement scrutées par les institutions. Les Etats membres assurent leur influence au sein du Conseil de direction, composé d'un représentant par Etat¹⁷⁷. Des rapports annuels sur l'avancement des activités sont adressés aux instances compétentes du Parlement européen, de la Commission, du Conseil, de la Cour des comptes et du Comité économique et social européen¹⁷⁸. La coopération étroite entre le Parlement, la Commission et le Conseil est aussi décisive pour l'autorisation, l'ajustement et l'établissement du budget de la Fondation¹⁷⁹.

Les pays tiers, bénéficiaires des actions, peuvent également participer aux travaux de la Fondation, bien que leur implication soit moins importante que celle des institutions de l'Union.

En vertu de l'article 23, les pays tiers fixent les modalités de leur participation et de leurs contributions à la fois financières et de personnel, par la conclusion d'accords et d'arrangements avec la Fondation. Cependant, lesdits accords ne peuvent consacrer ni la représentation desdits pays au sein du conseil de direction ni un droit de vote. En revanche, les fonctionnaires des pays tiers rattachés au personnel de la Fondation sont, en vertu de l'article 21 du règlement, assimilés à des fonctionnaires communautaires et se voient appliquer la réglementation pertinente en la matière ainsi que les dispositions du statut des fonctionnaires des Communautés européennes.

Lj. G.

¹⁶⁹ Règlement n° 1339/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, portant création d'une Fondation européenne pour la formation (*refonte*), *JOUE* n° L 354, 31 décembre 2008, p. 82.

¹⁷⁰ Conclusions du Conseil européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989, SN 441/2/89.

¹⁷¹ Règlement n° 3906/89 du Conseil, du 18 décembre 1989, relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne, *JOCE* n° L 375, 23 décembre 1989, p. 11.

¹⁷² Règlement n° 2063/94 du Conseil, du 27 juillet 1994, modifiant le règlement n° 1360/90 portant création d'une Fondation européenne pour la formation, *JOCE* n° L 216, 20 août 1994, p. 9.

¹⁷³ Règlement n° 2666/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000, relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements n° 3906/89 et n° 1360/90 et les décisions 97/256 et 1999/311, *JOCE* n° L 306, 7 décembre 2000, p. 1.

¹⁷⁴ Art. 3 «Dispositions générales», §1.

¹⁷⁵ Art. 15 à 18.

¹⁷⁶ Art. 2 «Fonctions».

¹⁷⁷ Art. 7 «Conseil de direction».

¹⁷⁸ Art. 13 «Rapport annuel d'activité».

¹⁷⁹ Art. 16 «Procédure budgétaire».

X. Espace de liberté, de sécurité et de justice

A. Visas, asile, immigration

1° Evaluation du système de Dublin

En juin 2007, la Commission européenne a présenté deux documents importants dans le domaine de la politique d'asile de l'Union européenne. Il s'agit d'une part de l'évaluation du fonctionnement du système de Dublin, système qui vise à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée par un ressortissant d'un Etat tiers sur le territoire de l'un des Etats membres de l'espace Dublin¹⁸⁰.

Dans son rapport du 6 juin 2007¹⁸¹, la Commission européenne conclut à une évaluation globalement positive du système. Le régime de Dublin aurait en grande partie atteint ses objectifs, mais des questions demeurent quant à son efficacité sur le plan de la réduction des mouvements secondaires. En outre, la Commission est pleinement consciente des incohérences et difficultés du système actuel, par exemple en ce qui concerne la situation des mineurs non accompagnés ou les éléments de preuves pour le critère de l'unité de la famille et l'entrée illégale. La non-application du règlement de Dublin (règlement n° 343/2003) aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire soulève également la critique de la part de la Commission. D'une manière générale, le rapport observe que les critères établis par le règlement de Dublin sont interprétés et appliqués différemment dans les Etats membres, alors que l'application des principes devrait

être uniforme. Enfin, la Commission constate que certains Etats membres ne procèdent pas à un examen complet des demandes de personnes renvoyées par d'autres Etats membres en application du règlement de Dublin. Afin de remédier à ces incohérences, la Commission tente de proposer quelques améliorations.

La Commission a également présenté, en juin 2007, le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun¹⁸². Le programme de La Haye prévoyait la mise en place d'un régime d'asile européen commun d'ici 2010, en deux étapes: la première étape devait porter sur l'harmonisation des différents cadres juridiques nationaux en prenant pour référence des normes minimales communes. Des progrès ont été accomplis depuis 1996, notamment grâce à l'adoption de quatre instruments législatifs (directives 2005/85¹⁸³, 2004/83¹⁸⁴, 2003/9¹⁸⁵ et 2001/55¹⁸⁶). La seconde étape vise, quant à elle, à créer un régime d'asile commun proprement dit afin d'obtenir un niveau de protection élevé ainsi qu'une protection uniforme au sein de l'Union européenne, et de garantir une plus grande solidarité entre les Etats membres. L'objectif du futur régime d'asile européen commun est ainsi de créer un cadre homogène au niveau européen par le biais d'une procédure d'asile commune et de l'introduction d'un statut uniforme applicable à l'ensemble du territoire de l'Union, faisant ainsi de l'Union européenne un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève, du 28 juillet

¹⁸² COM (2007) 301 final, du 6 juin 2007.

¹⁸³ Directive 2005/85 du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, JOUE n° L 326, 13 décembre 2005, p. 13.

¹⁸⁴ Directive 2004/83 du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JOUE n° L 304, 30 septembre 2004, p. 12.

¹⁸⁵ Directive 2003/9 du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, JOUE n° L 31, 6 février 2003, p. 18.

¹⁸⁶ Directive 2001/55 du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JOUE n° L 212, 7 août 2001, p. 12.

¹⁸⁰ Ce système est composé du règlement n° 343/2003 du Conseil, du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, JOUE n° L 50, 25 février 2003, p. 1, et du règlement n° 2725/2000 du Conseil, du 11 décembre 2000, concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, JOUE n° L 316, 15 décembre 2000, p. 1.

¹⁸¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, du 6 juin 2007, COM (2007) 299 final. Les règlements de Dublin et Eurodac font obligation à la Commission européenne d'établir un rapport au Parlement européen et au Conseil sur leur application, trois ans après la date de leur entrée en vigueur, et de proposer, le cas échéant, les modifications nécessaires.

1951, sur le statut des réfugiés et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des Etats membres.

Avec la présentation du Livre vert, la Commission lance un vaste processus de consultation sur la forme que devrait prendre le régime d'asile. Elle propose différentes solutions en ce qui concerne le traitement des demandes d'asile, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, l'octroi de la protection, les situations de vulnérabilité, les mesures d'accompagnement ainsi que le partage des responsabilités et de la solidarité financière entre les Etats membres. La Commission s'est efforcée de mettre en exergue les principaux enjeux du nouveau régime et attend aujourd'hui des suggestions constructives pour faire évoluer la situation. Un programme d'action a été publié en juin 2008¹⁸⁷ et la proposition devrait être adoptée d'ici la fin de l'année 2010.

Il convient enfin de mentionner qu'en décembre 2008, la Commission européenne a présenté ses propositions en vue de la refonte des règlements de Dublin et Eurodac¹⁸⁸. Le rapport d'évaluation du système de Dublin, présenté par la Commission européenne en juin 2007, avait apprécié de manière satisfaisante le fonctionnement du système, malgré la constatation d'un certain nombre de lacunes dans la protection accordée au demandeur. C'est en vue de l'amélioration du système de Dublin, et, plus largement, de la mise en place d'un régime d'asile européen commun, que la

Commission européenne a proposé une modification substantielle des règlements de Dublin et Eurodac. Ces propositions s'inscrivent dans un premier paquet de propositions destinées à harmoniser et à améliorer les normes de protection des demandeurs d'asile, dans la perspective du régime d'asile européen commun. Outre la refonte des règlements de Dublin et Eurodac, la Commission a également proposé une refonte de la directive sur les conditions d'accueil¹⁸⁹ ainsi que la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile chargé d'apporter une assistance pratique aux Etats membres lorsqu'ils se prononcent sur les demandes d'asile¹⁹⁰. Au cours du dernier trimestre 2009, la Commission devrait également proposer la modification de la directive «qualification»¹⁹¹ et de la directive sur les procédures d'asile¹⁹².

R.V.

2° Règlement instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières

Le développement d'une politique européenne globale en matière de migration reste une priorité fondamentale de l'Union européenne. Plusieurs actes ont été adoptés au cours de l'année 2007 en vue de consolider la politique d'immigration.

Avec l'adoption du règlement n° 863/2007, la Communauté européenne institue un mécanisme de création d'équipes d'intervention

¹⁸⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 17 juin 2008, Plan d'action en matière d'asile : une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, COM (2008) 360 final.

¹⁸⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte), présentée par la Commission, le 3 décembre 2008, COM (2008) 820 final. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement n° [...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride] (Refonte), présentée par la Commission, le 3 décembre 2008, COM (2008) 825 final (cette dernière proposition a été modifiée par une nouvelle proposition de la Commission, présentée le 11 septembre 2009, COM (2009) 342 final).

¹⁸⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, présentée par la Commission, le 3 décembre 2008, COM (2008) 815 final.

¹⁹⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile, présentée par la Commission le 18 février 2009, COM (2009) 66 final. Ce bureau devrait fournir une expertise spécifique ainsi qu'une aide pratique afin d'apporter une assistance aux Etats membres dont le système d'asile national est soumis à des pressions particulières (par exemple du fait de leur position géographique), et ce afin qu'ils puissent se conformer à la législation communautaire.

¹⁹¹ Directive 2004/83 du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JOUE n° L 304, 30 septembre 2004, p. 12.

¹⁹² Directive 2005/85 du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, JOUE n° L 326, 13 décembre 2005, p. 13.

rapide aux frontières¹⁹³. Ces équipes d'intervention rapide aux frontières («*Rapid Border Intervention Teams*», RABIT) ont été créées pour le cas où un Etat participant à Schengen nécessiterait une assistance internationale en urgence pour protéger ses frontières extérieures contre un afflux massif d'immigration illégale. Ces équipes sont composées de gardes-frontière de tous les Etats Schengen issus de leur réserve nationale et mises en place par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (*Frontex*)¹⁹⁴ sur demande d'un Etat membre. Frontex organise notamment les formations et les exercices en rapport avec les tâches que les gardes-frontière sont appelés à accomplir.

Durant l'intervention, les membres de l'équipe d'intervention rapide sont placés sous la responsabilité de l'Etat membre hôte. Ils suivent ses instructions et agissent en présence des gardes-frontière nationaux. Ils conservent toutefois leur qualité d'agents du corps national de gardes-frontière de leur Etat membre d'origine et sont, à ce titre, autorisés à porter leur arme de service et leur propre uniforme. Ils sont néanmoins identifiés par le port d'un brassard bleu avec l'insigne de l'Union européenne et de Frontex.

En vue d'une meilleure gestion des mouvements migratoires, la Commission européenne a proposé l'adoption d'une décision instituant un réseau européen des migrations¹⁹⁵, décision qui a été adoptée en mai 2008¹⁹⁶. Dès 1994, la Commission avait insisté sur l'utilité de créer un mécanisme destiné à surveiller les flux migratoires dans le cadre d'une approche globale à l'échelle de l'Union européenne. Elle

avait alors été chargée de développer un système européen d'échange d'informations sur l'asile, la migration et les pays d'origine. Un projet appelé «*réseau européen des migrations*» a été mis en place et poursuivi sous forme d'action préparatoire de 2003 à 2006. La création de ce réseau s'inscrit dans le contexte de la mise en place d'une politique européenne de l'immigration et de l'asile pour laquelle il importait d'améliorer la collecte, la fourniture, l'échange et l'utilisation d'informations et de données actualisées sur les évolutions migratoires et d'harmoniser les données et les informations au niveau des Etats membres.

Afin de poursuivre et de renforcer les activités du réseau européen des migrations et de contribuer à ce que les politiques soient élaborées et les décisions prises en connaissance de cause, la Commission européenne a proposé d'officialiser le réseau européen des migrations par l'adoption d'un instrument juridique approprié (à savoir une décision du Conseil de l'Union européenne sur la base de l'article 66 CE) et de préciser par ce biais ses objectifs, ses tâches, sa structure.

La coopération avec les pays tiers est essentielle pour une bonne gestion des flux migratoires. C'est dans cet objectif que la Commission a publié une communication relative à l'application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est¹⁹⁷. En décembre 2005, le Conseil européen avait adopté l'approche globale sur la question des migrations, notamment en relation avec l'Afrique et la région méditerranéenne. Dans ses conclusions de décembre 2006, le Conseil européen a appelé la Commission à faire des propositions sur le dialogue renforcé et sur des mesures concrètes concernant l'application de l'approche globale aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est, c'est-à-dire la Turquie, les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie,

¹⁹³ Règlement n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 11 juillet 2007, instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, *JOUE* n° L 199, 31 juillet 2007, p. 30.

¹⁹⁴ Règlement n° 2007/2004 du Conseil, du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L 349, 25 novembre 2004, p. 1.

¹⁹⁵ Proposition de décision du Conseil instituant un réseau européen des migrations, présentée par la Commission du 10 août 2007, *COM (2007) 466 final*.

¹⁹⁶ Décision 2008/381 du Conseil, du 14 mai 2008, instituant un réseau européen des migrations, *JOUE* n° L 131, 21 mai 2008, p. 7.

¹⁹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est, du 16 mai 2007, *COM (2007) 247 final*.

ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro et Serbie, y compris le Kosovo), les pays partenaires de la politique européenne de voisinage en Europe occidentale (Ukraine, Moldova et Belarus) et dans le Sud-Caucase (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie), ainsi que la Fédération de Russie. Pour chacune de ces régions, la Commission propose différentes mesures de dialogue et de coopération.

La communication de la Commission suggère une approche fondée sur la notion de «*route migratoire*». Les régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est sont importantes du point de vue des migrations légales et illégales. Le dialogue et la coopération sont déjà bien avancés avec nombre de ces pays, surtout en ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine. L'application de l'approche globale à ces régions implique que, en tenant compte des moyens disponibles, la coopération soit encore développée, équilibrée et étendue (pour mieux répondre aux questions relatives à la mobilité et à l'aspect «*développement*» des migrations) ce qui permettra à l'Union européenne de gagner en crédibilité aux yeux de ses partenaires et d'atteindre avec eux le stade de coopération suivant.

Dans le courant de l'année 2007, la Commission a également publié la communication sur le troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration¹⁹⁸. Les rapports annuels sur la migration et l'intégration apportent une analyse des mesures prises aux niveaux national et communautaire en matière d'admission et d'intégration des ressortissants de pays tiers afin de donner un aperçu des politiques et contribuer à l'évaluation et, au renforcement des mesures d'intégration. Ce troisième rapport couvre l'évolution intervenue entre juin 2006 et juin 2007 et intègre les conclusions du Conseil de juin 2007 sur le renforcement des politiques d'intégration dans l'Union européenne par la promotion de l'unité dans la diversité. L'immigration reste le principal facteur de croissance démographique dans

¹⁹⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration, du 11 septembre 2007, COM (2007) 512 final.

l'Union européenne, raison pour laquelle le lien entre les politiques relatives à l'immigration légale et les stratégies d'intégration doit être renforcé en permanence. Dans ses conclusions, la Commission présente ses initiatives et objectifs afin de favoriser l'intégration des migrants.

La Commission européenne a aussi présenté en 2007 une proposition de directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹⁹⁹, directive qui a été adoptée en juin 2009²⁰⁰. Cette directive répond à une demande du Conseil européen, des 15 et 16 décembre 2006, fondée sur la communication de la Commission, du 19 juillet 2006, relative aux priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers²⁰¹.

L'objectif de la directive est de sanctionner les employeurs des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les employeurs ont l'obligation de demander aux ressortissants de pays tiers la présentation de leur permis de séjour, de détenir des copies des permis de séjour en vue d'une éventuelle inspection des autorités nationales et de déclarer, dans un délai d'une semaine au maximum, l'embauche d'un ressortissant de pays tiers. En cas de non-respect des obligations, les Etats membres doivent adopter des sanctions financières vis-à-vis des employeurs en infraction. Pour les entreprises, d'autres mesures sont prévues, telles que l'interdiction de recevoir des aides publiques et, le cas échéant, le remboursement de celles déjà octroyées, l'exclusion de la participation à une procédure de passation de marché public, voire la fermeture de leur établissement. Dans certaines circonstances, le non-respect de ces obligations peut même constituer une infraction pénale.

¹⁹⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre d'employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, du 16 mai 2007, COM (2007) 249 final.

²⁰⁰ Directive 2009/52 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JOUE n° L 168, 30 juin 2009, p. 24.

²⁰¹ COM (2006) 402 final.

Enfin, la Commission a rendu son avis sur la demande de l'Irlande de participer au règlement établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers²⁰². Le règlement n° 1030/2002 du Conseil, du 13 juin 2002, établit un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers²⁰³. La position de l'Irlande et du Royaume-Uni en ce qui concerne ledit règlement relève du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande en vertu duquel ces deux Etats membres ne participent pas en principe à l'adoption de mesures fondées sur le titre IV du traité CE et ne sont pas tenus par celles-ci. Toutefois, le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent demander à y participer sans préjudice du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne. A sa demande²⁰⁴, le Royaume-Uni a pu participer à l'adoption et à l'application du règlement n° 1030/2002. L'Irlande avait également notifié au Conseil et à la Commission, par lettre du 19 décembre 2003, son souhait de participer au règlement n° 1030/2002. Suite à une erreur procédurale, l'Irlande a dû confirmer à nouveau sa notification initiale par lettre du 7 juin 2007, sur la base de laquelle la Commission a émis un avis favorable.

R. V.

3° Règlement concernant le système d'information sur les visas (règlement VIS)

Ces dernières années, l'espace de liberté, de sécurité et de justice a connu une remarquable évolution à la fois politique et juridique. Les aspects sécuritaires de l'Union européenne avaient fait l'objet de conclusions de plusieurs Conseils européens²⁰⁵. Leur consécration politique était aussi corroborée par une activité normative de plus en plus abondante et fortement inspirée par l'acquis de Schengen.

Le règlement n° 767/2008 (règlement VIS)²⁰⁶ introduit un important approfondissement par rapport à la décision 2004/512²⁰⁷, qui a été le premier texte concernant le système d'information sur les visas. Le règlement VIS repose essentiellement sur la coopération et sur la coordination entre, d'une part, les Etats membres et d'autre part, une autorité centrale européenne (le VIS central)²⁰⁸, permettant ainsi, l'échange d'informations selon les principes de transparence et de confiance, dans le but de mettre en place une véritable politique communautaire en matière de visas²⁰⁹.

Les Etats membres bénéficient d'un accès facilité à certaines données personnelles lorsqu'ils éprouvent des «*doutes raisonnables*» quant à la survenance d'infractions terroristes ou d'autres infractions graves²¹⁰.

Le règlement prévoit des procédures assez strictes concernant le déroulement de la coopération entre les autorités nationales dont les actions doivent être nécessaires, appropriées et proportionnelles²¹¹. Toutes les demandes de visas sont saisies dans le VIS et doivent contenir les informations détaillées relatives au demandeur, conformément à l'article 8 du règlement²¹².

Les autorités nationales compétentes sont libres de consulter le VIS, pour effectuer les examens des demandes²¹³, pour l'établissement des statistiques²¹⁴, la vérification aux points de passage des frontières extérieures²¹⁵,

²⁰² Avis de la Commission sur la demande de l'Irlande de participer au règlement n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, du 7 septembre 2007, COM (2007) 506 final.

²⁰³ JOUE n° L 157, 15 juin 2002, p. 1.

²⁰⁴ Lettre notifiée le 3 juillet 2001.

²⁰⁵ Conseils européens de Laeken, 14 et 15 décembre 2001; de Séville, 21 et 22 juin 2002; de Thessalonique, 20 juin 2003; de Bruxelles, 25 et 26 mars 2004. Les conclusions desdits conseils européens sont disponibles sur le site du Conseil européen : http://europa.eu/european-council/index_fr.htm.

²⁰⁶ Règlement n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 9 juillet 2008, concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JOUE n° L 218, 13 août 2008, p. 60.

²⁰⁷ Décision du Conseil du 8 juin 2004, portant création du système d'information sur les visas (VIS), JOUE n° L 213, 15 juin 2004, p. 5.

²⁰⁸ Art. 27 «Lieu d'installation du système central d'information sur les visas». L'article énonce que le VIS central principal est situé à Strasbourg (France) et le VIS central de secours est situé à Sankt Johann im Pongau (Autriche).

²⁰⁹ Art. 2 «Objet».

²¹⁰ Art. 3 «Disponibilité des données aux fins de la prévention, de la détection et de l'investigation des infractions terroristes et autres infractions pénales graves».

²¹¹ Art. 7 «Principes généraux».

²¹² Art. 8 «Procédures de saisie des données lors de la demande» et art. 9 «Données à saisir lors de la présentation de la demande».

²¹³ Art. 15 «Utilisation du VIS aux fins de l'examen des demandes».

²¹⁴ Art. 17 «Utilisation des données à des fins de notification et d'établissement de statistiques».

²¹⁵ Art. 18 «Accès aux données à des fins de vérification aux points de passage des frontières extérieures».

l'identification des demandeurs²¹⁶ et l'examen des demandes d'asile²¹⁷.

Les demandes d'informations activent tout le réseau VIS. En effet, l'Etat, souhaitant obtenir des renseignements, transmet sa requête au VIS central en indiquant l'Etat, ou les Etats, à consulter. Une fois les informations obtenues, le VIS central se charge de les communiquer à l'Etat demandeur²¹⁸.

Les données personnelles sont préservées pour une durée de cinq ans²¹⁹. Pendant ce délai, elles doivent faire l'objet d'une transmission sécurisée²²⁰, au risque de sanction pour les Etats si ces derniers causent un préjudice aux demandeurs de visa²²¹ ou s'ils font un usage frauduleux du VIS²²².

Un système de contrôle et de surveillance, qui fonctionne à plusieurs niveaux, est mis en place. Le contrôle est d'abord assuré par les autorités de contrôle nationales²²³ et par le Contrôleur européen de la protection des données qui veille à ce qu'un audit soit réalisé au moins une fois tous les quatre ans²²⁴. La Commission est chargée de la mise en place du cadre institutionnel prévu par le règlement, à savoir le VIS central, l'interface nationale et l'infrastructure de communication entre les deux²²⁵. Une instance gestionnaire est créée pour assurer la maintenance technique du VIS et pour soumettre des rapports périodiques sur son fonctionnement au Parlement, au Conseil et à la Commission²²⁶.

Aux termes de l'article 48, le système du VIS est opérationnel après la mise en place de la structure institutionnelle nécessaire et après un test complet effectué par la Commission et les Etats membres. La directive a pris effet le 2 septembre 2008.

²¹⁶ Art. 20 «Accès aux données aux fins d'identification».

²¹⁷ Art. 22 «Accès aux données aux fins de l'examen d'une demande d'asile».

²¹⁸ Art. 16 «Utilisation du VIS à des fins de consultation et de demande de documents».

²¹⁹ Art. 23 «Durée de conservation des données stockées».

²²⁰ Art. 32 «Sécurité des données».

²²¹ Art. 33 «Responsabilité».

²²² Art. 36 «Sanctions».

²²³ Art. 41 «Contrôle assuré par l'autorité de contrôle national».

²²⁴ Art. 42 «Contrôle par le contrôleur européen de la protection des données».

²²⁵ Art. 45 «Mise en œuvre par la Commission».

²²⁶ Art. 50 «Suivi et évaluation».

Le rapport de la Commission du 10 novembre 2008 fixait le calendrier pour la validation de l'architecture du VIS²²⁷. Conformément au point 2.1.2 dudit rapport²²⁸, les essais du VIS central avaient lieu à la fin du mois de septembre 2008, ceux des interfaces nationales à la fin du mois de novembre 2008, et l'achèvement du système entier fut prévu pour le mois de mai 2009. Cependant, compte tenu des nouveaux mécanismes que les Etats membres devaient mettre en place pour se conformer aux exigences du VIS, le COREPER avait demandé à ce que la date de prise d'effet du système VIS soit reportée à la fin de 2009²²⁹.

S. G. et Lj. G.

XI. Coopération judiciaire en matière civile

A. Nouvelle convention de Lugano

A la différence du troisième pilier, exclusivement fondé sur la «*méthode intergouvernementale*» et la concertation entre les Etats, le premier pilier – symbole par excellence de l'intégration européenne – qui englobe ce qu'il est convenu d'appeler «*le droit international privé communautaire*», reste profondément marqué par la «*méthode communautaire*». Les activités du Conseil dans le champ de la compétence judiciaire, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière civile et commerciale constituent une illustration topique en ce sens. Bien plus, l'évolution contemporaine de la discipline témoigne du regain d'intérêt suscité par la matière en raison de l'importance des développements législatifs, surtout depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

C'est ainsi que la convention de Lugano, du 16 septembre 1988²³⁰, étendait à l'Islande, à

²²⁷ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le développement du système d'information sur les visas (VIS) en 2007, du 10 novembre 2008, COM (2008) 714 final.

²²⁸ Point 2.1.2. «Modification du calendrier du VIS».

²²⁹ Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur le développement du Système d'Information sur les Visas (VIS) en 2008, du 15 septembre 2009, COM (2009) 473 final.

²³⁰ Convention sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, du 16 septembre 1988, JOCE n° L 319, 25 novembre 1988, p. 9 (la «convention de Lugano»).

la Norvège et à la Suisse – tous trois membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – les dispositions d'une convention antérieure sur le même sujet, la «*convention de Bruxelles*» du 27 septembre 1968. Suite à la communautarisation du titre IV – intitulé «*visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes*» – par le traité d'Amsterdam, la transformation de la convention de Bruxelles en règlement semblait impliquer, fort logiquement, une révision de la convention de Lugano. Eu égard au parallélisme entre les régimes instaurés par les deux conventions, il convenait d'aligner les dispositions de la convention de Lugano sur celles du règlement n° 44/2001²³¹, dans l'optique d'atteindre un degré de circulation analogue des décisions judiciaires avec les Etats de l'AELE concernés.

Le 30 octobre 2007, la Communauté européenne, représentée par la Présidence portugaise, ainsi que les représentants de l'Islande, de la Norvège et de la Suisse, ont signé le texte définitif de la nouvelle convention de Lugano sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale²³². La convention a été signée par la Communauté européenne qui, depuis l'*avis 1/03* de la Cour de justice²³³, dispose de la compétence exclusive en la matière. Elle entrera en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la date à laquelle la Communauté et l'un des membres de l'AELE auront déposé leur instrument de ratification²³⁴.

Constituée en tant qu'instrument «ouvert», elle permet à l'avenir l'adhésion d'autres Etats, qu'ils soient européens ou non. Enfin, la nouvelle convention reprend les innovations

matérielles prévues par le règlement Bruxelles I, ce qui devrait faciliter la reconnaissance et l'exécution des décisions dans presque trente Etats européens.

A. G. et S. G.

B. Adhésion de la Communauté européenne à la Conférence de La Haye de droit international privé

La Communauté européenne a, depuis le 3 avril 2007, intégré la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH)²³⁵. Organisation intergouvernementale jouissant d'une dimension internationale, la HCCH œuvre à l'unification progressive des règles de droit international privé par l'élaboration d'instruments juridiques multilatéraux.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Communauté européenne est habilitée à adopter des mesures relevant de la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, dès lors que le bon fonctionnement du marché intérieur le requiert (titre IV du traité CE). C'est au titre de cette compétence que la Communauté a adopté une série d'instruments dont beaucoup coïncident avec les domaines d'activité de la HCCH. Il semblait par conséquent opportun de doter la Communauté européenne d'un statut conforme à son rôle et à ses nouvelles ambitions d'acteur international dans le cadre de la coopération judiciaire civile.

L'article unique de la décision fait mention de la déclaration d'acceptation du statut de la HCCH, jointe en annexe. Par ailleurs, l'instrument d'adhésion est assorti d'une déclaration de compétence de la Communauté européenne (annexe II) précisant les questions pour lesquelles ses Etats membres lui ont conféré des pouvoirs. Le Danemark n'est pas lié par la décision, conformément aux prescriptions du protocole sur la position du Danemark (art. 1 et 2).

En définitive, cette adhésion, si elle est tout à fait inédite, n'en demeure pas moins histo-

²³¹ Règlement n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, *JOUE* n° L 12, 16 janvier 2001, p. 1 («*Règlement Bruxelles I*»).

²³² Convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale – Protocole n° 1 relatif à certains problèmes de compétence, de procédure et d'exécution – Protocole n° 2 sur l'interprétation uniforme de la convention et sur le comité permanent, *JOUE* n° L 339, 21 décembre 2007, p. 3.

²³³ CJCE, 7 février 2006, *Avis rendu en vertu de l'article 300, paragraphe 6, CE, Avis 1/03, Rec.* p. I-1145.

²³⁴ Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010 entre la Communauté et la Norvège. Les ratifications par le Danemark, l'Islande et la Suisse demeurent pendantes.

²³⁵ Décision 2006/719/CE du Conseil, du 5 octobre 2006, relative à l'adhésion de la Communauté européenne à la Conférence de La Haye de droit international privé, *JOUE* n° L 297, 26 octobre 2006, p. 1.

rique, dans la mesure où la Communauté européenne constitue la première organisation de coopération économique régionale à faire partie de la Conférence de La Haye. Elle aura ainsi le privilège de prendre part aux débats et de participer, en tant que membre de plein droit, à la négociation des conventions au sein de la HCCH.

A. G.

C. Le règlement sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II)

Après une longue période de négociations, le règlement «Rome II» sur la loi applicable aux obligations non contractuelles²³⁶ a été adopté par le Parlement et le Conseil le 11 juillet 2007. Le règlement vise à déterminer le droit applicable aux obligations non contractuelles en cas de conflit de lois, sans harmoniser le droit matériel des Etats membres. Le règlement couvre les matières civiles et commerciales, à l'exclusion de certains domaines tels que les relations de famille, les matières fiscales, douanières et administratives ou la responsabilité d'Etat. Il sera applicable dans tous les Etats membres de l'Union européenne à partir du 11 janvier 2009, à l'exception du Danemark²³⁷.

En règle générale, le règlement prévoit que la loi applicable est celle du pays où le dommage survient. Toutefois, lorsque la personne responsable et la personne lésée ont toutes les deux leur résidence habituelle dans un même pays au moment de la survenance du dommage, la loi de ce pays s'applique. De même, lorsque le fait dommageable présente des liens manifestement plus étroits avec un pays autre que les pays précités (par ex. en raison d'un contrat préexistant entre les parties), la loi de cet autre pays devient applicable. Le règlement prévoit également des règles spécifiques dans les domaines de la responsabilité des produits défectueux, de l'environnement, de la propriété

intellectuelle, des atteintes à la vie privée ou du fait de grèves.

S. G.

D. Le règlement instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges

Dans le cadre de la politique de reconnaissance mutuelle et d'exécution des décisions, le Parlement et le Conseil ont adopté le règlement n° 861/2007²³⁸ en vue d'instituer une procédure européenne de règlement des petits litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale. Ce règlement, qui fait suite à un livre vert de la Commission²³⁹, est applicable dès le 1^{er} janvier 2009 dans tous les Etats membres de l'Union européenne à l'exception du Danemark.

Ce règlement a pour but d'améliorer l'accès à la justice en simplifiant les procédures de règlement des litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale et en réduisant leurs coûts. Il garantit la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues selon cette nouvelle procédure dans tous les autres Etats membres et permet d'éviter de demander une déclaration constatant leur force exécutoire.

La procédure instituée par le règlement n° 861/2007 s'applique aux litiges dont le montant ne dépasse pas 2000 €. Il s'agit d'une procédure facultative que les citoyens peuvent choisir parallèlement aux procédures nationales. Son champ d'application est limité aux litiges transfrontaliers, à savoir les litiges dans lesquels au moins une des parties a son domicile ou sa résidence habituelle dans un Etat membre autre que l'Etat membre de la juridiction saisie. Sont en revanche exclues du champ d'application du règlement les matières fiscales, douanières et administratives, ainsi que la responsabilité d'Etat pour des actes ou

²³⁶ Règlement n° 864/2007 du Parlement Européen et du Conseil, du 11 juillet 2007, sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II), *JOUE* n° L 199, 31 juillet 2007, p. 40.

²³⁷ Le règlement s'appliquera aux faits générateurs de dommages survenus après le 20 août 2007, date d'entrée en vigueur du règlement.

²³⁸ Règlement n° 861/2007 du Parlement Européen et du Conseil, du 11 juillet 2007, instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges, *JOUE* n° L 199, 31 juillet 2007, p. 1.

²³⁹ Livre vert, du 20 décembre 2002, sur une procédure européenne d'injonction de payer et sur des mesures visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance, *COM (2002) 746 final*.

des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique²⁴⁰.

S. G.

E. Le règlement sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I)

Le règlement n° 593/2008 sur la loi applicable aux relations contractuelles, dit règlement Rome I²⁴¹, entrera en application le 17 décembre 2009, remplaçant la convention de Rome du 19 juin 1980²⁴² pour ce qui est du droit applicable aux litiges entre Etats membres, y compris au Royaume-Uni suite à une demande expresse en ce sens de sa part²⁴³, mais à l'exception du Danemark et de l'Irlande.

Le règlement Rome I s'applique aux relations contractuelles dans les matières civiles et commerciales (art. 1). Les contrats conclus dans les domaines fiscaux, douaniers et administratifs sont hors de son champ d'application. Ceux portant sur le droit de la personne, de la famille ou des régimes matrimoniaux, de même que ceux traitant de droit des sociétés, et certains contrats d'assurance en sont exclus.

L'article 3 consacre le principe de la liberté de choix de la loi applicable par les parties. Elle peut ne porter que sur une partie du contrat en question comme sur sa totalité (§1) et peut être modifiée à tout moment par les parties (§2). La loi choisie ne peut porter atteinte aux dispositions impératives de la loi d'un Etat où seraient localisés l'ensemble des éléments du contrat (§3). Il en va de même des dispositions impératives du droit communautaire lorsque tous les éléments du contrat sont localisés au sein du marché intérieur. La notion

évoquée ici – celle de «*disposition communautaire auquel il n'est pas permis de déroger par accord*» (§4) –, semble faire référence à un ordre public communautaire.

La possibilité, qui existait dans la convention de Rome, de choisir comme loi de référence des principes ou règles reconnues au niveau international ou communautaire n'est plus mentionnée dans le corps du texte. Un contrat faisant référence à des principes d'origine non étatique, tels que les principes Unidroit, devrait donc être considéré comme dénué de loi désignée par les parties. Reste cependant le considérant 13 du préambule du règlement ainsi rédigé : «*Le présent règlement n'interdit pas aux parties d'intégrer par référence dans leur contrat un droit non étatique ou une convention internationale*».

En l'absence de loi désignée par les parties, c'est l'article 4 du règlement qui permet de déterminer la loi applicable. Le premier paragraphe est une application du principe, énoncé au paragraphe 2, du choix de la loi du pays dans lequel le débiteur qui doit fournir la prestation caractéristique du contrat a sa résidence habituelle. Il s'agit ici d'éviter les divergences d'interprétation du principe en énonçant son application par voie textuelle. Est maintenue cependant la clause d'exception (§3 et 4), donnant au juge le dernier mot : la loi désignée par le principe de proximité peut être écartée dès lors que le résultat semble incohérent ou qu'il apparaît qu'il existe une autre loi présentant des liens plus étroits avec le contrat.

Les articles 5 à 8 visent des types de contrat particuliers, soit en raison de leur caractère transfrontalier (contrats de transport, art. 5), soit en raison de la présence présumée d'une partie faible (contrat de consommation, d'assurance, de travail, art. 6, 7 et 8). A défaut de loi choisie par les parties, le contrat de transport est régi par la loi du pays de la résidence habituelle du transporteur si le lieu de chargement, de livraison ou encore la résidence habituelle de l'expéditeur s'y trouve. Dans le cas contraire, c'est la loi de l'Etat dans lequel la livraison a eu lieu qui est applicable (§1). Le même mode de détermination de la loi applicable doit être employé lorsque les parties n'ont pas choisi une loi possédant un lien de

²⁴⁰ Le règlement exclut également les litiges concernant l'état et la capacité des personnes physiques, les régimes matrimoniaux, les obligations alimentaires, les testaments et successions; les faillites, concordats et autres procédures analogues; la sécurité sociale; l'arbitrage; le droit du travail; les baux d'immeubles, sauf en ce qui concerne les procédures relatives à des demandes pécuniaires; les atteintes à la vie privée et aux droits de la personnalité, y compris la diffamation.

²⁴¹ Règlement n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicables aux obligations contractuelles, du 17 juin 2008, JOUE n° L 177, 4 juillet 2008, p. 6.

²⁴² JOUE n° L 266, 9 octobre 1980, p. 1.

²⁴³ Décision 2009/26 de la Commission, du 22 décembre 2008, sur la demande du Royaume-Uni d'accepter le règlement n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I), JOUE n° L 10, 15 janvier 2009, p. 2.

rattachement spécifique avec la prestation, parmi ceux énumérés au paragraphe 2.

Le contrat de consommation est conclu par une personne physique pour un usage étranger à son activité professionnelle, auprès d'une personne agissant dans le cadre de son activité professionnelle (§1). On lui applique la loi de la résidence habituelle du consommateur lorsque le professionnel y exerce ou y a «dirigé son activité» (c'est le cas de figure des contrats électroniques qui est ici visé, entre autres). La loi déterminée par les parties ne peut avoir pour conséquence de priver le consommateur de la protection que lui offre la loi applicable en l'absence de choix (§2). Les articles 3 et 4 du règlement s'appliquent à certains types de contrats de consommation énumérés au paragraphe 4.

Les types de contrats d'assurance auxquels s'applique le règlement Rome I sont définis aux paragraphes 1 et 2 de l'article 7. Il convient simplement de noter que le lieu du risque couvert est indifférent à cette définition, et que les contrats d'assurance couvrant des grands risques²⁴⁴ sont quant à eux régis par les articles 3 et 4 du règlement. En l'absence de loi prévue par les parties, le contrat d'assurance est soumis à la loi du pays où l'assureur a sa résidence habituelle. Par ailleurs, le choix des parties est limité s'ils conviennent de déterminer eux mêmes la loi applicable (§3). Enfin, des règles spécifiques sont prévues dans le cadre de contrats d'assurance couvrant des risques obligatoires (§4) et les contrats d'assurance couvrant des risques situés dans plus d'un Etat membre (§5).

La loi applicable au contrat de travail, si elle peut être déterminée librement par les parties (§1), ne peut déroger à certaines dispositions minimales qu'assurerait la loi applicable en l'absence de choix des parties. Celle-ci est déterminable suivant le lieu de travail habituel en exécution du contrat de travail (§2), et, à défaut, suivant l'endroit où est situé l'établissement ayant embauché le travailleur (§3).

²⁴⁴ Tels que définis à l'article 5, point d), de la première directive 73/239 du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice, JOCE n° L 228, 16 juillet 1973, p. 3.

Les lois de police sont définies de manière classique (art. 9) : «une loi de police est une disposition impérative dont le respect est jugé crucial par un pays pour la sauvegarde de ses intérêts publics, tels que son organisation politique, sociale ou économique, au point d'exiger l'application à toute situation entrant dans son champ d'application, quelle que soit par ailleurs la loi applicable au contrat» (§1). Leur caractère impératif est donc maintenu (§2), mais leur application subordonnée à un examen de leur nature et de leur objet ainsi que de leurs conséquences (§3). Le texte ne précise pas vis-à-vis de quoi ces conséquences devraient être examinées. On peut penser que c'est au regard du droit communautaire que doit s'effectuer un tel contrôle.

Ces neuf premiers articles constituent le cœur du règlement Rome I. Suivent des dispositions relatives à l'étendue du domaine de la loi applicable au contrat, ou encore à la loi régissant la validité du consentement, les formes du contrat, la charge de la preuve, les cessions de créances et subrogations, les questions afférentes à l'exécution forcée (art. 10 à 18).

Les articles finaux (art. 19 à 29) répondent aux questions d'application et d'interprétation du règlement. L'article 19 définit la notion de résidence habituelle telle qu'elle doit être entendue par les parties contractantes. L'article 20 limite la possibilité par la loi applicable d'effectuer un renvoi à des dispositions matérielles de la loi d'un autre Etat. L'article 21 donne la possibilité au juge du for d'écarter l'application du règlement dans les cas où celle-ci est manifestement incompatible avec son ordre public national. Les derniers articles traitent de la relation du règlement Rome I avec un certain nombre d'autres instruments communautaires et internationaux, comme par exemple la convention de Rome (art. 24).

J. B.

F. Modernisation du Réseau judiciaire européen

La décision 2008/976 du Conseil, du 16 décembre 2008²⁴⁵, sur le fonctionnement

²⁴⁵ JOUE n° L 348, 24 décembre 2008, p. 130.

du réseau judiciaire européen abroge l'action commune 98/428²⁴⁶ qui l'avait instauré. Il s'agit de prendre en compte les changements dus aux élargissements successifs de l'Union, ainsi que de franchir une nouvelle étape : celle de la judiciarisation complète du réseau.

Les acteurs principaux du réseau sont, en fonction de l'organisation interne des Etats, les juridictions judiciaires ou les autorités compétentes en matière de coopération judiciaire internationale (art. 2, §1). Les Etats membres et la Commission désignent un ou plusieurs intermédiaires dits «*points de contact*», destinés à assurer la transmission effective des informations entre les administrations concernées (art. 4, §1). Parmi ces points de contact, un correspondant national est nommé, chargé du fonctionnement interne de son réseau national, du contact avec le secrétariat responsable de la gestion du Réseau judiciaire européen, et de rendre des avis concernant la désignation de nouveaux points de contact (art. 4, §4). Des réunions au niveau des points de contact (art. 5) et des correspondants (art. 6) permettent aux Etats membres de s'enrichir de leurs pratiques mutuelles et de régler des détails de fonctionnement du réseau.

Le secrétariat du réseau met à disposition les informations que lui communiquent ses autres membres : les coordonnées de chaque point de contact, un outil permettant de déterminer l'acteur compétent pour recevoir ou exécuter une demande de coopération judiciaire dans une situation donnée, des informations concernant les systèmes judiciaires et procéduraux des Etats membres, et enfin les textes juridiques nationaux pertinents en ce qui concerne l'application des conventions internationales (art. 7). Chaque Etat membre vérifie l'exactitude de ces données (art. 8).

Un réseau d'informations, disponible via Internet, est mis à jour en permanence par le secrétariat (art. 9, §1). La collaboration entre points de contact est mise en œuvre par un système de télécommunications sécurisées, qui peut

également être utilisé dans le cadre du programme Eurojust (art. 9, §2 et 3).

J. B.

XII. | Coopération policière et judiciaire en matière pénale

A. Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Le système d'information Schengen a été mis en place afin de permettre un échange d'informations sur des personnes ou des objets entre les autorités nationales responsables de la sécurité aux frontières et des contrôles douaniers et policiers ainsi qu'aux autorités judiciaires nationales. Ce système est opérationnel depuis le 26 mars 1995. Toutefois, l'adhésion de dix nouveaux Etats à l'Union européenne en 2004 a rapidement mis en lumière les limites de ce système et la nécessité de développer un système basé sur des technologies plus performantes. Le Conseil a donc chargé la Commission de développer un SIS de deuxième génération (SIS II) capable de gérer une très grande quantité de données. Une autre révolution apportée par la création du SIS II est qu'il repose sur une base juridique interpièler (1^{er} et 3^{ème} piliers), contrairement au SIS de première génération qui n'était basé que sur le 3^{ème} pilier.

Le 20 décembre 2006, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, sur proposition de la Commission, un règlement n° 1987/2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS II²⁴⁷ qui constitue la base légale pour les domaines relevant du traité CE et un règlement n° 1986/2006 sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au SIS II²⁴⁸.

En juin 2007, le Conseil a adopté une décision 2007/533/JAI²⁴⁹ sur la base des articles 30, paragraphe 1, points a) et b), 31, paragraphe 1, points a) et b), et 34, paragraphe 2, point c), du traité UE constituant ainsi la base légale

²⁴⁶ JOUE n° L 191, 7 juillet 1998, p. 4.

²⁴⁷ JOUE n° L 381, 28 décembre 2006, p. 4.

²⁴⁸ JOUE n° L 381, 28 décembre 2006, p. 1.

²⁴⁹ JOUE n° L 205, 7 août 2007, p. 63.

requis pour régir le SIS II dans les domaines relevant du traité UE.

L'objet du SIS II est d'assurer un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne. La présente décision vise à établir les conditions et procédures relatives à l'introduction et au traitement de signalements dans le SIS II et à l'échange d'informations dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Elle contient des dispositions sur l'architecture technique du SIS II, sur les responsabilités respectives des Etats membres et de l'instance gestionnaire, sur le traitement des données et sur le droit des personnes concernées.

La Commission a en outre adopté une décision 2007/170²⁵⁰, sur la base du traité CE et du règlement n° 2424/2001 du Conseil relatif au développement du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)²⁵¹, établissant les caractéristiques du réseau SIS II dans le cadre du 1^{er} pilier de l'Union européenne, d'une part, et une décision 2007/171²⁵² sur la base du traité UE et de la décision 2001/886 du Conseil relative au développement du SIS II²⁵³ établissant les caractéristiques du réseau SIS II dans le cadre du 3^{ème} pilier de l'Union européenne, d'autre part.

Ces décisions visent à définir les caractéristiques techniques relatives au réseau de communication et à ses composants, à déterminer les exigences spécifiques liées au réseau. Il est à noter que la couverture géographique du réseau s'étend à 25 Etats membres de l'Union (une couverture pour la Roumanie et la Bulgarie étant toutefois prévue), à la Norvège, l'Islande et la Suisse, ainsi qu'à des entités telles qu'Eurojust et Europol.

En février 2008, le règlement n° 189/2008 a prévu des essais du SIS II²⁵⁴, selon trois phases : la première porte sur la connectivité de l'infrastructure de communication du SIS II, la deuxième vise le test du SIS II central et la

troisième consiste en un test complet de la communication entre le SIS II central et le SIS national (N.SIS)²⁵⁵.

En ce qui concerne l'organisation institutionnelle du passage du SIS I+ au SIS II, le règlement n° 1987/2006²⁵⁶ a déjà établi une architecture de base des liens entre le système central (*SIS II central*), le système national (*N. SIS II*) et l'infrastructure de communication entre les deux²⁵⁷. Cependant, les précisions les plus importantes sur la migration du SIS I+ vers le SIS II ont été apportées en février 2008.

Le règlement n° 1104/2008²⁵⁸ pour le premier pilier et la décisions 2008/239/JA/²⁵⁹ pour le troisième pilier énoncent, à son article 3, les responsabilités incombant à la Commission, à la France et aux autres Etats membres participant au SIS I+²⁶⁰. Ils prévoient la structure qui permettra de remplacer le SIS I+ à la fois sur le plan technique, institutionnel et fonctionnel.

S'agissant des éléments techniques, le règlement et la décision ont repris les unités d'échange d'informations, déjà consacrées dans la législation antérieure²⁶¹. Afin d'assurer la continuité de la migration du SIS I+ vers le SIS II, une architecture provisoire est prévue²⁶². Un test complet est également prévu afin d'évaluer la performance du nouveau système par rapport au système précédent²⁶³. A cette fin, un convertisseur, fourni par la Commission, doit relier les N.SIS au C. SIS d'une part, et les N.SIS au SIS II central, d'autre part. La Commission et la France sont

²⁵⁵ Point 2 de l'Annexe «*Déroulement, portée détaillée et organisation des essais du SIS II*».

²⁵⁶ Règlement n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (*SIS II*), JOUE n° L 381, 28 décembre 2006, p. 4.

²⁵⁷ Art. 4 du règlement n° 1987/2006, «*Architecture technique et mode de fonctionnement du SIS II*».

²⁵⁸ Règlement n° 1104/2008, du 24 octobre 2008, relatif à la migration du système d'information Schengen (*SIS I+*) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (*SIS II*), JOUE n° L 229, 8 novembre 2008, p. 1.

²⁵⁹ Décision 2008/239/JA/ du conseil, du 24 octobre 2008, relative à la migration du système d'information Schengen (*SIS I+*) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (*SIS II*).

²⁶⁰ Art. 3 «*Objet et champs d'application*».

²⁶¹ Art. 4 «*Éléments techniques de l'architecture de migration*».

²⁶² Art. 10 «*Architecture provisoire de migration*».

²⁶³ Art. 8 «*Test complet*».

²⁵⁰ JOUE n° L 79, 20 mars 2007, p. 20.

²⁵¹ JOUE n° L 328, 13 décembre 2001, p. 4.

²⁵² JOUE n° L 79, 20 mars 2007, p. 29.

²⁵³ JOUE n° L 328, 13 décembre 2001, p. 1.

²⁵⁴ Règlement n° 189/2008 du Conseil, du 18 février 2008, relatif aux essais du système d'information Schengen de deuxième génération (*SIS II*), JOUE n° L 57, 1^{er} mars 2008, p. 1.

tenues de vérifier la communication entre le convertisseur et, respectivement, le SIS II et le C.SIS, pour ensuite vérifier le déroulement de la communication entre les deux. L'architecture provisoire est maintenue jusqu'au 30 septembre 2009. Les Etats de Schengen sont invités à échanger les informations destinées à être intégrées dans le nouveau système, par le biais d'un fichier de données appelé «*la copie nationale*»²⁶⁴.

La Commission, assistée par un comité²⁶⁵, est obligée de présenter le premier rapport sur l'état d'avancement de la migration, au Parlement européen et au Conseil, à la fin du premier semestre de 2009²⁶⁶.

A côté du cadre général permettant la migration, la mise en place définitive du SIS II, exige aussi des mesures d'application spécifiques. C'est pour cette raison que le manuel Sirene a été établi en mars 2008.

Sirene (*Supplementary Information Request at the National Entries*) fixe les règles relatives à l'échange d'informations supplémentaires. Le manuel comporte dix points et figure en annexe de la décision 2008/333²⁶⁷. Son premier point²⁶⁸ énonce la composition du réseau SIS et ses principes de base, notamment la disponibilité des informations, la continuité

des échanges, l'accessibilité et la qualité des données. Lesdits principes devraient permettre aux Etats de vérifier, lors de leurs consultations des informations auprès du SIS II, si un signalement correspond à leurs critères de recherche et si ce dernier est valide ou pas²⁶⁹. Des règles spécifiques sont prévues en cas de pluralité de signalements²⁷⁰, de découverte de faits nouveaux, exigeant une rectification des données déjà disponibles dans le SIS II²⁷¹ et en cas d'utilisation frauduleuse de l'identité d'une personne (usurpation, alias)²⁷². Pour lutter contre les fraudes, le SIRPIT (*Sirene Picture Transfer*) est mis en place, permettant l'accès aux empreintes biométriques et aux photographies des personnes signalées²⁷³.

Les liens entre le SIS II et Interpol sont également abordés, et leur possible convergence est résolue par l'attribution d'une priorité aux signalements SIS II²⁷⁴ en limitant l'utilisation des signalements Interpol aux cas exceptionnels²⁷⁵.

E. M. et Lj. G.

B. Programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013)

Le Parlement et le Conseil ont adopté, en mai 2007, une décision 624/2007 établissant un programme d'action «*Douane 2013*»²⁷⁶ sur la base de l'article 95 du traité CE. Faisant suite au programme «*Douane 2007*»²⁷⁷, le programme «*Douane 2013*», qui s'étend sur la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013, vise à appuyer et compléter les actions engagées par les Etats membres pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur

²⁶⁴ Art. 11 «*Migration du SIS I+ vers le SIS II*».

²⁶⁵ Art. 17 «*Comité*».

²⁶⁶ La Commission a établi deux rapports sur l'avancement des tests relatifs à la migration vers le SIS II. Le premier date du 10 novembre 2008 et porte sur l'avancement des travaux entre janvier et juin 2008; le second concerne la période entre juillet et décembre 2008. Au regard des difficultés techniques inhérentes à la finalisation des tests dans le délai prévu (fin 2009), il s'est avéré nécessaire de le repousser à une date ultérieure. A l'heure actuelle, il est difficile d'identifier la date à laquelle le SIS II sera pleinement opérationnel. La décision 2009/724 de la Commission, du 17 septembre 2009, fixant la date d'achèvement de la migration du système d'information Schengen (*SIS I+*) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (*SIS II*), JOUE n° L 257, 30 septembre 2009, p. 41) prévoit, à son article unique, que la date de l'achèvement de la migration sera fixée, au plus tard, à la date d'expiration de la décision 2008/839. Cette dernière n'indique, cependant, pas le moment de la fin de sa validité. Par ailleurs, les deux propositions COM (2009) 508 final et COM (2009) 509 modifiant, respectivement, la décision 2008/839 et le règlement n° 1104/2008, visent à assurer le bon déroulement des préparatifs pour la migration dans la période entre le 10 juin 2010 et la fin de la période migratoire. Aucune précision n'est donnée quant à la date à laquelle cette dernière s'achèvera.

²⁶⁷ Décision 2008/333 de la Commission, du 4 mars 2008, portant adoption du manuel *Sirene* et d'autres mesures d'application pour le système d'information Schengen de deuxième génération (*SIS II*), JOUE n° L 123, 8 mai 2008, p. 1.

²⁶⁸ Point 1 «*Les bureaux Sirene et les SIS II*».

²⁶⁹ Point 2 «*Procédures générales*».

²⁷⁰ Points 2.2 «*Signalements multiples (article 34, paragraphe 6, du règlement SIS II et article 49, paragraphe 6, de la décision SIS II)*».

²⁷¹ Point 2.8 «*Droit d'accès et de rectification sur les données (article 41 du règlement SIS II et article 58 de la décision SIS II)*».

²⁷² Point 2.11 «*Différentes catégories d'identité*».

²⁷³ Point 2.13 «*Le SIRPIT (Sirene Picture Transfer) et le format et la qualité des données biométriques dans le SIS II*».

²⁷⁴ Point 2.14.1 «*Priorité des signalements SIS II sur les signalements Interpol*».

²⁷⁵ Point 2.14.3 «*Utilisation et diffusion des signalements Interpol dans les Etats Schengen*».

²⁷⁶ JOUE n° L 154, 14 juin 2007, p. 25.

²⁷⁷ Décision 253/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2003, portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté (*Douane 2007*), JOUE n° L 36, 12 février 2003, p. 1.

dans le domaine douanier (art. 1). Ce programme inclut tous les Etats membres et est également ouvert à la participation des pays candidats bénéficiaires d'une stratégie de pré-adhésion, des pays candidats potentiels ainsi que de certains pays partenaires de la politique européenne de voisinage (art. 3). En outre, l'enveloppe financière pour l'exécution de ce programme est établie à 323.800.000 € (art. 16 §1).

Afin d'améliorer l'action de la Communauté dans le domaine douanier, le Parlement et le Conseil insistent sur la nécessité de rassembler les fonctionnaires des différentes administrations nationales au travers d'activités tels que des séminaires, des ateliers ou d'autres actions de formation, notamment des formations linguistiques, mais également de mieux structurer l'organisation du partage des informations et l'échange des connaissances entre les administrations et entre celles-ci et la Commission.

E. M.

C. Mise en œuvre de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres

Suite à une invitation du Conseil Justice et Affaires intérieures du 2 juin 2005, la Commission a rendu un rapport²⁷⁸ en juillet 2007 sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres²⁷⁹.

La Commission note en premier lieu que le mandat d'arrêt est un succès. Son utilisation a fortement augmenté et tend à remplacer complètement la procédure d'extradition au sein de l'Union européenne²⁸⁰. De plus, les difficultés de transposition rencontrées en 2005 découlant de jugements nationaux déclarant l'inconstitutionnalité de certaines dispositions nationales d'application de la décision-cadre ont été surmontées.

²⁷⁸ COM (2007) 407 final et SEC (2007) 979 du 11 juillet 2007.

²⁷⁹ Décision-cadre du 13 juin 2002, JOUE n° L 190, 18 juillet 2002, p. 1.

²⁸⁰ Selon ce rapport, en 2005, près de 6900 mandats ont été émis, soit le double par rapport à 2004, et 1770 personnes recherchées ont ainsi pu être arrêtées. Les chiffres officiels pour 2006 n'étaient pas encore connus.

En second lieu, la Commission tire un bilan largement positif de la transposition de la décision-cadre dans les Etats membres. En effet, suite au premier rapport de la Commission de 2005²⁸¹, plusieurs améliorations ont été faites afin de mettre en conformité les législations nationales avec la décision-cadre. Toutefois, des efforts doivent encore être fournis pour régler les défauts de transposition qui subsistent dans certains Etats membres.

E. M.

D. L'accord PNR 2007

L'accord prévoit le traitement et le transfert des données des passagers par les transporteurs aériens assurant un service de transport vers ou au départ des Etats-Unis. Le ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) est chargé de collecter et de traiter ces données, et peut les transmettre aux autorités américaines chargées de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Dans une résolution adoptée le 12 juillet 2007, le Parlement européen s'est inquiété de la signature d'un accord qui ne protégerait pas suffisamment les données personnelles et a critiqué le caractère non démocratique des négociations, les parties n'ayant pas consulté leurs parlements respectifs. Les députés sont notamment soucieux de l'utilisation qui pourrait être faite des données PNR à des fins autres que celles indiquées précédemment ainsi que l'utilisation d'informations sensibles, telles que l'origine ethnique, l'orientation religieuse, les opinions politiques, *etc.* La conservation des données est également une source de préoccupation, étant donné que le nouvel accord porte la durée de cette conservation à quinze ans, dont sept ans dans des bases de données analytiques actives. Le Parlement s'est finalement opposé au transfert des données PNR à des pays tiers remplissant les conditions fixées par les autorités américaines.

E. M.

²⁸¹ COM (2005) 63 et SEC (2005) 267 du 23 février 2005.

E. *Accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers («données PNR») par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure («DHS»).*

Le Conseil a adopté en juillet 2007 une décision 2007/551/PESC/JAI²⁸² relative à la signature de l'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par les transporteurs aériens au DHS (accord PNR 2007) sur la base des articles 24 et 38 du traité UE. L'accord PNR 2007²⁸³, qui a été conclu entre l'Union européenne et les Etats-Unis le 23 juillet 2007 et qui prolonge l'accord PNR du 19 octobre 2006²⁸⁴, s'appliquera à titre provisoire en conformité avec la législation nationale existante à compter de sa date de signature. Il entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle les parties se sont notifié l'accomplissement de leurs procédures internes nécessaires à cet effet et expirera sept ans après sa date de signature.

L'accord vise à préserver la sécurité publique et à des fins de maintien de l'ordre et de prévenir et combattre le terrorisme et les délits qui y sont liés, ainsi que d'autres délits graves de nature transnationale. A cet effet, l'Union européenne s'engage à veiller à ce que les transporteurs aériens assurant un service de transport international de passagers à destination ou au départ des États-Unis transmettent les données PNR stockées dans leurs systèmes de réservation au DHS.

L'accord ambitionne également d'assurer un niveau de protection élevé des droits et libertés fondamentaux liés à l'utilisation de ces données, notamment le droit au respect de la vie privée. Le premier point fait en outre référence à une lettre du DHS annexée à l'accord dans lequel le ministère américain explique la manière dont les données seront utilisées par rapport au type de données concernées. Le DHS s'engage en outre à étendre la protection et les droits prévus dans la loi américaine sur

le respect de la vie privée (*Private Act*) et dans celle sur la liberté de l'information (FOIA) aux données PNR, quelle qu'en soit la provenance.

E. M.

F. *Décision-cadre relative à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale*

En 1999, le Conseil européen de Tampere²⁸⁵ a élevé la reconnaissance mutuelle au rang de « *pierre angulaire* »²⁸⁶ dans la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

A la lumière du programme de Tampere, le mécanisme de reconnaissance mutuelle était consacré par une série de textes pris sur le fondement du titre VI du traité UE relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale²⁸⁷.

La décision-cadre 2008/909²⁸⁸, qui s'inscrit dans ce courant, prévoit la mise en place d'un système de reconnaissance mutuelle des jugements en matière pénale et des mesures nationales privatives de liberté. En mettant l'accent sur la confiance mutuelle entre les Etats membres, elle vise à instaurer l'équilibre entre, d'une part, la reconnaissance presque automatique des décisions en matière pénale et d'autre part, les droits procéduraux des individus condamnés.

Afin d'assurer l'efficacité de l'entraide judiciaire dans ce domaine, c'est aux autorités

²⁸⁵ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, disponible sur : http://www.europa.eu/summits/tam_fr.htm. Suite à ces conclusions, le Conseil de l'Union a adopté le programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, JOCE n° C 12, 15 janvier 2001, p. 10.

²⁸⁶ Point 33 des conclusions de Tampere.

²⁸⁷ Décision-cadre 2008/675 du Conseil, du 24 juillet 2008, relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les Etats membres de l'Union européenne à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale, JOUE n° L 220, 15 août 2008, p. 32; décision-cadre 2005/214 du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, JOUE n° L 76, 22 mars 2005, p. 16; décision-cadre 2006/783 du Conseil, du 6 octobre 2006, relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, JOUE n° L 328, 24 novembre 2006, p. 59.

²⁸⁸ Décision-cadre 2008/909 du Conseil, du 27 novembre 2008, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, JOUE n° L 327, 5 décembre 2008, p. 27.

²⁸² JOUE n° L 204, 4 août 2007, p. 16.

²⁸³ JOUE n° L 204, 4 août 2007, p. 18.

²⁸⁴ JOUE n° L 298, 27 octobre 2006, p. 29. Cet accord a expiré le 31 juillet 2007.

nationales d'établir des liens de coopération, dans un cadre transparent où l'échange des informations pertinentes est sensiblement facilité²⁸⁹. A cette fin, les Etats membres disposent de moyens spécifiques, propres à la reconnaissance des décisions en matière pénale comme le certificat de transmission des jugements²⁹⁰. La logique de «réseau» repose exclusivement sur la confiance entre les autorités nationales et a pour ambition d'aboutir à la quasi-automaticité de la reconnaissance mutuelle des décisions pénales²⁹¹.

Par le biais de l'échange d'informations, l'Etat d'exécution est incité à accepter l'appréciation d'une situation litigieuse portée par les autorités de l'Etat d'émission, notamment en ce qui concerne l'opportunité des poursuites et les qualifications juridiques des infractions, sous réserve des conditions particulières accordant le droit de refus énoncées à l'article 9²⁹².

La marge de manœuvre des Etats membres est cependant limitée. Ces derniers ne doivent pas manquer aux obligations qui leur incombent en vertu des directives relatives au regroupement familial²⁹³, aux résidents des Etats tiers²⁹⁴ et à la libre circulation des citoyens dans l'Union européenne²⁹⁵.

A cette première catégorie de limites «communautaires» s'ajoute une seconde : celle des garanties procédurales dont tout individu jugé coupable devrait bénéficier²⁹⁶. Les autorités nationales sont également tenues de veiller à la réinsertion sociale des personnes

condamnées²⁹⁷ et d'assurer le respect des principes fondamentaux de tout procès pénal, à savoir la spécialité des peines²⁹⁸, le principe *non bis in idem*²⁹⁹ et la garantie des droits de la défense³⁰⁰.

En vertu de l'article 29³⁰¹, les Etats membres doivent se conformer aux dispositions de la décision-cadre avant le 5 décembre 2011. Sur la base d'un rapport établi par la Commission, le Conseil de l'Union vérifiera l'application de la décision-cadre jusqu'au 5 décembre 2012.

Lj. G.

G. Harmonisation des définitions de certaines infractions terroristes et coopération transfrontalière dans la lutte contre le terrorisme

Depuis la décision-cadre 2002/475³⁰², la lutte contre le terrorisme est devenue une véritable politique de l'Union européenne. Compte tenu de la gravité exceptionnelle des actes terroristes, il était nécessaire d'établir des définitions harmonisées d'un certain nombre d'infractions terroristes. Ces définitions ont été apportées par la décision-cadre 2008/919³⁰³ dont le nouvel article 3 porte sur les infractions liées aux activités terroristes³⁰⁴. L'on y trouve la provocation publique³⁰⁵, qui consiste en la communication d'un message au public ayant pour but l'incitation à commettre des infractions terroristes; le recrutement pour le terrorisme³⁰⁶ relatif au fait de solliciter une personne à commettre l'une des infractions terroristes, et l'entraînement pour le terrorisme³⁰⁷, concernant la fabrication et l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres substances nocives.

²⁸⁹ La décision-cadre fait référence à l'action commune 98/428 du Conseil relative à la création du Réseau judiciaire européen, JOUE n° L 191, 7 juillet 1998, p. 4.

²⁹⁰ Art. 4 «Critères applicables à la transmission d'un jugement et d'un certificat à un autre Etat membre».

²⁹¹ Art. 8 «Reconnaissance du jugement et exécution de la condamnation» et art. 9 «Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution».

²⁹² Art. 9 «Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution».

²⁹³ Directive 2003/86 du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, JOUE n° L 251, 3 octobre 2003, p. 12.

²⁹⁴ Directive 2003/109 du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JOUE n° L 16, 23 janvier 2004, p. 44.

²⁹⁵ Directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, JOUE n° L 158, 30 avril 2004, p. 77.

²⁹⁶ Art. 6 «Observations et notification de la personne condamnée».

²⁹⁷ Art. 4, §5 de la décision-cadre.

²⁹⁸ Art. 18 «Principe de spécialité».

²⁹⁹ Art. 7 «Double incrimination».

³⁰⁰ Art. 6 «Observations et notification à la personne condamnée», §3 et 4.

³⁰¹ Art. 29 «Mise en œuvre».

³⁰² Décision-cadre 2002/475, du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOUE n° L 164, 22 juin 2002, p. 3.

³⁰³ Décision-cadre 2008/919 du Conseil, du 28 novembre 2008, modifiant la décision-cadre n° 2002/475 relative à la lutte contre le terrorisme, JOUE n° L 330, 9 décembre 2008, p. 21.

³⁰⁴ Art. 3 «Infractions liées aux activités terroristes» modifié.

³⁰⁵ Art. 3, §1, sous a.

³⁰⁶ Art. 3, §1, sous b.

³⁰⁷ Art. 3, §1, sous c.

Outre les dispositions modifiées de l'article 3, le nouvel article 4³⁰⁸ énonce que les Etats membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires afin de sanctionner les complices d'activités terroristes³⁰⁹ et les individus qui avaient incité à commettre³¹⁰, ou à tenter de commettre³¹¹, des actes terroristes.

La décision-cadre de 2008 souligne l'importance du respect de la liberté d'expression et ne doit en aucun cas avoir pour effet d'obliger les Etats membres à prendre des mesures nécessaires contraires à cette liberté (en particulier liberté de presse et liberté d'expression des autres médias)³¹².

Le délai accordé aux Etats pour se conformer aux objectifs fixés par la décision-cadre est le 9 décembre 2010³¹³. Ces derniers communiqueront au Conseil de l'Union et à la Commission, les textes de transposition. A la lumière des informations obtenues, le Conseil vérifiera, au plus tard le 9 décembre 2011³¹⁴, si les Etats membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la décision-cadre.

Parallèlement, les Etats membres sont appelés à développer leur coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, conformément à la décision 2008/615³¹⁵. L'origine de cette dernière est la coopération renforcée réalisée par les Etats membres avec la conclusion du traité de Prüm, du 27 mai 2005, qui a pour objet l'approfondissement de la coopération dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale. La décision de 2008 reprend les dispositions dudit traité, en vue de faciliter les échanges d'informations entre les autorités répressives des Etats membres. Les données qui font l'objet de l'échange sont les données à caractère personnel.

L'exigence qui s'impose à la coopération dans ce domaine est celle de la concordance (*hit-no hit*), c'est-à-dire la mise en place d'une structure permettant la comparaison de profils anonymes. Les Etats membres ne communiquent les informations qu'une fois que la concordance est établie entre, d'une part, le profil recherché et d'autre part, les données dont un Etat membre dispose. A cette fin, chaque Etat est tenu de créer un fichier national d'analyse ADN³¹⁶ et d'instaurer une procédure de consultation³¹⁷ et de transmission³¹⁸ automatiques des informations contenues dans lesdits fichiers.

Outre les données portant sur l'ADN, les informations pouvant faire l'objet de l'échange sont les données dactylographiques, qui consistent en des informations indexées avec un numéro de référence et qui sont ainsi reconnaissables, sans révéler directement l'identité d'un individu³¹⁹. Afin de mener des enquêtes et des poursuites pénales, les points de contact nationaux mettent à disposition d'autres informations comme l'immatriculation des véhicules³²⁰ ou l'identité de leurs propriétaires ou détenteurs et le type de véhicule dont il s'agit.

Les Etats membres peuvent communiquer d'office les informations dont ils disposent, lorsqu'ils présumant qu'un individu participe à l'organisation des activités terroristes³²¹. D'autres formes de coopération sont possibles, telles les opérations conjointes entre les autorités policières des Etats membres³²², l'assistance et la prévention en cas de catastrophe ou d'autres accidents graves ayant des effets transfrontaliers³²³ et la notification des armes utilisées à des buts légitimes par les fonctionnaires des Etats³²⁴.

³⁰⁸ Art. 4 «*Complicité, incitation et tentative*» modifié.

³⁰⁹ Art. 4, § 1.

³¹⁰ Art. 4, § 2.

³¹¹ Art. 4, § 3.

³¹² Art. 2 «*Principes fondamentaux relatifs à la liberté d'expression*».

³¹³ Art. 3 «*Mise en œuvre et rapports*».

³¹⁴ Art. 3, § 2.

³¹⁵ Décision 2008/615, du 23 juin 2008, relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JOUE n° L 210, 6 août 2008, p. 1.

³¹⁶ Art. 2 de la décision 2008/615 «*Création de fichiers nationaux d'analyses ADN*».

³¹⁷ Art. 3 «*Consultation automatisée de profils ADN*».

³¹⁸ Art. 4 «*Transmission d'autres données à caractère personnel et d'autres informations*».

³¹⁹ Art. 8 «*Données dactyloscopiques*».

³²⁰ Art. 12 «*Consultation automatisée de données relatives à l'immatriculation des véhicules*».

³²¹ Art. 16 «*Transmission d'informations aux fins de prévention des infractions terroristes*».

³²² Art. 17 «*Opérations conjointes*».

³²³ Art. 18 «*Assistance en liaison avec des manifestations de masse, des catastrophes et des accidents graves*».

³²⁴ Art. 19 «*Utilisation des armes, munitions et équipements*».

Compte tenu du traitement des données à caractère personnel qui est harmonisé en vertu de la décision, les Etats membres doivent garantir dans leur droit national un niveau de protection correspondant au moins à celui de la Convention pertinente conclue au sein du Conseil de l'Europe³²⁵. Les consultations des données ne sont possibles qu'avec l'accord des autorités compétentes et à des fins prévues par la décision³²⁶.

En vertu de l'article 36³²⁷, les Etats membres sont tenus de se conformer à la décision dans les trois ans qui suivent sa prise d'effet. La Commission présentera un rapport au Conseil, au plus tard le 28 janvier 2012, portant sur la mise en œuvre de la décision et des propositions pour des améliorations futures³²⁸.

Lj. G.

³²⁵ La Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et le protocole additionnel du 8 novembre 2001 tiennent à cet égard compte de la recommandation n° R (87) 15 du 17 septembre 1987 du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, et ce également lorsque les données ne sont pas traitées en mode automatisé.

³²⁶ Art. 26 «*Finalités de l'utilisation*».

³²⁷ Art. 36 «*Mise en œuvre et déclarations*».

³²⁸ La mise en œuvre de la décision 2008/615 fait l'objet de la décision 2008/616, du 23 juin 2008, *JOUE* n° L 210, 6 août 2008, p. 12.