Chronique

Politiques publiques internes de l’Union

Sous la direction de Didier Blanc, professeur de droit public, Université Toulouse I Capitole, IRDEIC

Avec les contributions d’Emilie Chevalier, maître de conférences, Université de Limoges, Etienne Durand, Enseignant-chercheur, Université de Versailles-Saint-Quentin, Nathalie De Grove-Valdeyron, maître de conférences HDR à l’Université de Toulouse I Capitole - Chaire Jean Monnet, IRDEIC (Centre de recherche en droit européen, international et comparé. Centre d’excellence Europe-Capitole), Emmanuelle Mazuyer, Directrice de Recherche au CNRS – CERCRID UMR 5137 – Université de Lyon, Anne Meyer-Heine (maître de conférences à l’IEP d’Aix-en-Provence, et Marie-Christine Steckel-Assouère, Maître de conférences HDR de droit public - Université de Limoges - OMIJ (EA 3177).

*Cette chronique est organisée suivant trois thématiques : le marché intérieur ; les politiques sectorielles d’intégration ; les politiques sectorielles de coopération. Cette seconde partie couvre partiellement le deuxième et entièrement le troisième. La période étudiée couvre les deux premières sessions parlementaires de l’actuelle législature (2014-2015 et 2015-2016). La période étudiée couvre les deux premières sessions parlementaires de l’actuelle législature (2014-2015 et 2015-2016).*

**II. Fiscalité et finances**

**A. Les avancées relatives à l’harmonisation fiscale**

1. Les progrès de l’harmonisation de la fiscalité indirecte

2. Les difficultés de l’harmonisation de la fiscalité directe

**B. Les avancées relatives à la lutte contre la fraude, l’évasion, et l’optimisation agressive en matière fiscale**

1. Les progrès de la lutte contre l’évasion et la fraude fiscales

2. Les difficultés de la lutte contre la planification fiscale agressive et le blanchiment de capitaux

**C. Les avancées relatives à la répartition des crédits et à l’adaptation des ressources propres**

1. La répartition des crédits d’engagement

2. La délicate adaptation des ressources propres

**III. Les politiques sectorielles d’intégration**

**A. La politique agricole commune (PAC)**

1. Les mesures de gestion de la PAC (article 39 TFUE)

a) L’organisation du secteur agricole

b) La gestion des stocks agricoles

c) La promotion des produits agricoles (article 41 TFUE)

2. Le soutien financier (article 39 TFUE)

a) La gestion des paiements directs

b) La protection de l’intégrité financière de la politique agricole commune

c) L’impact du contexte géopolitique sur les mesures de gestion de la politique agricole commune

3. La prise en compte des impératifs de protection de la santé humaine et de l’environnement (article 39 TFUE)

**B. La politique commune de la pêche**

1. Les mesures de gestion des ressources halieutiques (article 43 TFUE)

2. Le financement de la politique de la pêche

a) La réglementation des possibilités de pêche

b) Les règles relatives au rejet à l’obligation de débarquement

c) L’approfondissement de la gouvernance scientifique

3. La réglementation de l’accès aux eaux territoriales des Etats tiers

**C. Politique sociale, libre circulation des travailleurs et emploi**

Introduction

1. Les déclarations politiques et les initiatives de la Commission Juncker

a) Le Socle européen des droits sociaux

b) La relance du dialogue social européen

2. Propositions relevant de la procédure législative ordinaire

a) Dans le cadre de directives : la question du détachement de travailleurs

b) Dans le cadre de règlements : la réforme des institutions dédiées aux conditions de vie et de travail et à l’emploi

3. Mesures de transposition en France

**D. Consommateurs**

**E. Recherche, développement technologique et espace**

Introduction

1. La relance de l’investissement dans le domaine de la recherche

2. La diversification des contributions européennes aux programmes conjoints de recherche

3. La diversification des partenaires de l’Union dans le domaine de la recherche

4. L’évolution de la politique spatiale de l’Union

**F. Environnement**

1. La protection du capital naturel

2. Développement durable et économie circulaire

3. Actions pour la protection contre les risques pour **la santé humaine et le bien-être**

**IV - Les politiques sectorielles de coopération**

**A. Education, formation professionnelle, jeunesse et sport**

1. Education, formation professionnelle : rendre attractive l’Europe de demain

2. Miser sur la jeunesse

3. Sport

**II. Fiscalité et finances**

Par Marie-Christine Steckel-Assouère,

L’analyse de la fiscalité et des finances durant les sessions parlementaires 2014-2015 et 2015-2016 illustre avec acuité la lenteur du processus décisionnel au sein de l’Union. Elle révèle, aussi, de manière topique la forte influence du Conseil européen – en l’occurrence des chefs d’État ou de gouvernement des États membres – pour freiner les réformes dans ces matières régaliennes.

Les États membres de l’Union conservent, en effet, leur pleine souveraineté en matière fiscale. Si les institutions européennes les encouragent à harmoniser les législations relatives aux taxes sur le chiffre d’affaires, aux droits d’accises et aux autres impôts indirects « pour assurer l’établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence » (article 113 TFUE), chaque État membre jouit d’un véritable droit de véto. En outre, le Parlement européen – à l’instar du Comité économique et social européen - sera uniquement consulté sur les propositions de la Commission, approuvées à l’unanimité par le Conseil selon une procédure législative spéciale. Pour autant, les députés européens jouent un rôle de plus en plus prépondérant grâce à leurs deux commissions spéciales sur la fiscalité et à leur commission d’enquête sur les *Panama Papers.* D’ailleurs, les avancées relatives à l’harmonisation fiscale durant les sessions parlementaires 2014-2015 et 2015-2016 seront mises en exergue dans la première phase de la démonstration (1). La deuxième phase servira à démontrer comment les institutions de l’Union - *a fortiori* le Parlement européen – préconisent et/ou adoptent des mesures pour renforcer la coopération, la coordination et la transparence afin de lutter contre la fraude, l’évasion et la planification agressive en matière fiscale (2).

Par ailleurs, les deux premières années de la VIIIème législature se caractérisent par l’adaptation des ressources propres de l’Union. Sur ces questions, le Parlement européen - en qualité d’autorité budgétaire - jouit avec le Conseil d’un véritable pouvoir décisionnel (article 16 TUE). Néanmoins, comme l’illustrera la troisième phase du raisonnement, plusieurs obstacles freinent la création et la modification des ressources propres de l’Union nonobstant la croissance des crédits nécessaires au financement des politiques publiques de l’Union (3).

**1. Les avancées relatives à l’harmonisation fiscale**

Dès le 4 mars 2015, la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen a plaidé pour un code des contribuables européens afin d’améliorer la coopération et la confiance entre les administrations fiscales des États membres et leurs contribuables. Elle a, aussi, invité à cette date les États membres à transférer la charge fiscale du travail vers des taxes environnementales susceptibles de générer une fiscalité durable et rentable[[1]](#footnote-1). Ces mesures ont, ensuite, été avalisées le 25 mars 2015 lorsque le Parlement européen a approuvé par 444 voix pour, 110 contre et 41 abstention la résolution concernant le rapport annuel sur la fiscalité.

Par ailleurs, le 24 juin 2015, le Parlement européen a débattu sur une résolution d’actualité portant sur un plan d'action pour une fiscalité des entreprises plus juste dans l'Union[[2]](#footnote-2). Le 2 février 2016, il a également débattu sur une résolution d’actualité relative au « paquet fiscalité des entreprises »[[3]](#footnote-3). Le Parlement européen tente, ainsi, de promouvoir l’harmonisation de la fiscalité directe en influençant les États membres de l’Union (b). Son rôle s’avère bien sûr plus prégnant en matière d’harmonisation de la fiscalité indirecte puisqu’il est alors consulté par le Conseil (a).

a) Les progrès de l’harmonisation de la fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte concerne la TVA, les accises, les droits d'importation, les taxes sur l'énergie et les autres taxes à caractère environnemental. Durant la période examinée dans cette étude, l’action du Parlement européen a porté sur la TVA (a) et les droits de douane (b).

*Les interventions du Parlement européen en matière de TVA*

Dans le cadre de la procédure de consultation, le Parlement européen a approuvé le 12 avril 2016 par une première et unique lecture la modification de la directive 2006/112/CE pour prolonger du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2017 la période d’application du taux normal de TVA minimal actuel dans les États membres, fixé à 15%. Subséquemment, le 25 mai 2016, la directive (UE) 2016/856 a été approuvée par le Conseil avant d’être publiée le 31 mai 2016 au journal officiel en vue d’une transposition par les États membres au plus tard le 1er août 2016.

À l’occasion du vote relatif à la résolution sur la stratégie pour le marché unique du 26 mai 2016[[4]](#footnote-4), le Parlement européen apporte également son soutien à la réforme de la TVA impulsée par la Commission. Il l’exhorte à « examiner comment les nouvelles réglementations concernant le lieu de prestation pour la TVA sur les services numériques peuvent être modifiées pour s'adapter aux besoins spécifiques des petites et micro-entreprises ; déterminer la possibilité d'envisager la mise en place d'une approche TVA simplifiée pour la même catégorie de biens dans le secteur du commerce en ligne ; axer ses efforts sur une obligation de déclaration par pays pour les sociétés transfrontalières en vue d’assurer l'équité fiscale au sein de l'Union et de lutter contre la planification fiscale agressive et les pratiques d'évasion fiscale ; redoubler d'efforts pour faciliter l'application et le contrôle de la mise en œuvre de la directive relative aux retards de paiement et faire rapport au Parlement pour la fin de 2016 sur sa mise en œuvre de l'initiative conjointe sur la normalisation européenne ».

*Les interventions du Parlement européen en matière de droits de douane*

Par le règlement (UE) n° 1150/2014 du Parlement européen et du Conseil du 31 octobre 2014 modifiant le règlement (UE) n° 374/2014 concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine, l’application du règlement (UE) n° 374/2014 a été prolongée jusqu’au 31 décembre 2015 afin de soutenir la stabilité politique et économique de ce pays.

Concernant la fiscalité douanière dans les départements d’outre-mer français, la décision du Conseil n°940/2014/UE relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises autorise la France à réduire ou exonérer – entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2020 – d’octroi de mer certains produits fabriqués dans les régions ultrapériphériques françaises de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Réunion à l’exception de Saint Martin à condition de promouvoir les activités locales sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l’intérêt commun.

b) Les difficultés de l’harmonisation de la fiscalité directe

La fiscalité directe concerne les impôts perçus sur le revenu, le patrimoine et les capitaux des personnes physiques et morales. Le droit de l’Union ne traite pas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Par contre, il s’applique à l’impôt sur les sociétés mais exclusivement pour garantir les principes du marché unique (aa). Il est, du reste, interdit aux États membres de protéger leurs intérêts nationaux par des discriminations fiscales applicables aux plus-values des personnes physiques et morales à l’entrée ou à la sortie de leur territoire (bb).

aa) La détermination d’une assiette commune consolidée pour l’impôt sur les sociétés

Sur la base des travaux de la commission parlementaire spéciale sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet[[5]](#footnote-5), dénommée commission TAXE, et par une procédure d'initiative législative[[6]](#footnote-6), le Parlement a soumis à la Commission des recommandations pour favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés au sein de l'Union[[7]](#footnote-7). Tout en respectant la souveraineté des États membres en matière de politique fiscale, le Parlement européen estimait que l'Union devrait prendre des mesures législatives sur ces questions cruciales. Mais la procédure fut longue et complexe. C’est seulement après l’annonce en plénière de la saisine de la commission parlementaire compétente du 15 janvier 2015, puis du débat au Conseil du 19 juin 2015, ensuite du dépôt d’une part du projet de rapport[[8]](#footnote-8) de la commission des affaires économiques et monétaires du 4 septembre 2015 et d’autre part des amendements[[9]](#footnote-9) du 13 octobre 2015 et enfin de l’avis de ladite commission[[10]](#footnote-10) du 11 novembre 2015 sans oublier le vote en commission parlementaire du 1er décembre 2015, étape antérieure au débat en plénière du 15 décembre 2015, que le Parlement européen a adopté en lecture unique le 16 décembre 2015 par 500 voix pour, 122 contre et 81 absentions une résolution en vertu de laquelle la Commission devait présenter au Parlement européen avant juin 2016 plusieurs propositions législatives.

Par cette résolution 2015/2010 (INL) du 16 décembre 2015, les députés européens demandent à la Commission, de « faire de la transparence dans le domaine de la fiscalité des entreprises une priorité importante en vue d’améliorer la perception des impôts, d’aider les autorités fiscales à travailler plus efficacement et de renforcer la confiance des citoyens dans les systèmes fiscaux et les gouvernements ; prendre toutes les mesures nécessaires pour introduire, d'ici au premier trimestre 2016, la communication complète et publique d'informations par pays, concernant tous les secteurs, par toutes les multinationales ; présenter, dans les meilleurs délais, une proposition de label européen « contribuable loyal » à titre volontaire. Ce label devrait encourager les entreprises à faire du paiement d'une part équitable des impôts un élément essentiel de leur politique de responsabilité sociale ; présenter une proposition portant sur un nouveau mécanisme contraignant chaque État membre à informer, sans tarder, les autres États membres et la Commission de son intention d'adopter toute nouvelle mesure fiscale de type abattement, allègement, exemption ou avantage, susceptible d'avoir une incidence significative sur le taux d'imposition effective dans cet État membre ou sur l'assiette fiscale d'un autre État membre ; présenter une proposition législative visant à protéger les lanceurs d’alerte mus par l'intérêt général (et qui ne poursuivent pas en parallèle un but lucratif ou autre but personnel) qui dévoilent des cas de fraude ».

En outre, en matière de coordination, les députés européens lui réclament de « présenter une proposition législative visant à introduire en tant que première mesure (d’ici juin 2016) une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS), qui au plus tard fin 2017 devrait aussi devenir consolidée (ACCIS). Pendant la période de transition comprise entre l'introduction d’une ACIS obligatoire et d’une ACCIS pleine et entière, une série de mesures devraient viser à réduire les transferts de bénéfices (principalement via les prix de transfert), prévoyant au moins une proposition législative « anti-BEPS » (érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices) de l'Union ; renforcer le mandat et améliorer la transparence du groupe « code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises » du Conseil ; fournir des conseils aux États membres sur la manière de mettre en place des régimes fiscaux favorables aux brevets afin de veiller à ce qu'ils ne soient pas dommageables, en établissant un lien entre régimes préférentiels et création de valeur ; présenter des propositions visant des normes et des définitions communes à l'échelle européenne sur ce qui relève de la promotion de la recherche et du développement et ce qui n'en relève pas, et visant à harmoniser le recours aux régimes fiscaux favorables aux brevets et à l'innovation ; présenter une proposition visant à modifier la directive 2011/16/UE sur la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité afin de garantir des contrôles fiscaux simultanés plus efficaces lorsque deux ou plusieurs autorités fiscales nationales conviennent de procéder à des contrôles d'une ou plusieurs personnes présentant un intérêt commun ou complémentaires ; présenter une proposition pour l’introduction d'un numéro d'identification fiscale européen commun (NIF) ».

Enfin, en matière de convergence, ils invitent la Commission à « présenter une proposition législative visant à permettre à l'Union de s'exprimer d'une seule voix sur la question des régimes fiscaux internationaux ; négocier les accords fiscaux avec des pays tiers au nom de l'Union en lieu et place de la pratique actuelle des négociations bilatérales, laquelle est contre-performante ; établir des critères stricts de définition des « paradis fiscaux ». À cet égard, la Commission devrait dresser une liste révisée des paradis fiscaux, en remplacement de sa liste provisoire présentée en juin 2015. Un arsenal de mesures de rétorsion devrait être prévu contre les sociétés ayant recours aux paradis fiscaux. Parmi ces mesures devraient figurer l'interdiction de bénéficier d'aides d'État, de participer aux marchés publics à l'échelle nationale ou de l'Union ou de bénéficier de certains fonds de l'Union ; améliorer le cadre relatif aux prix de transfert dans l'Union de façon à : i) refléter la réalité économique du marché intérieur; ii) apporter certitude, clarté et équité aux États membres et aux entreprises en activité dans l'Union; iii) réduire le risque de détournement de la réglementation dans un but de transférer des bénéfices ; présenter une proposition visant à: i) harmoniser les définitions nationales de dette, de fonds propres, d'entité peu transparente ou transparente, ii) harmoniser l'affectation des actifs et des passifs à un établissement stable, iii) harmoniser la répartition des coûts et des bénéfices entre différentes entités d'un même groupe; iv) prévenir la double non-imposition ; présenter une proposition d'ici l'été 2016 pour améliorer les mécanismes actuels permettant de résoudre les litiges transfrontaliers en matière de fiscalité au sein de l'Union, en se concentrant sur les cas de double imposition et ceux de double non-imposition ; introduire une retenue d'impôt à la source ou une mesure d'effet similaire, afin d'assurer que tous les profits générés au sein de l'Union soient effectivement imposés au sein de l'Union avant de quitter le territoire de l'Union ; lutter contre le manque à gagner fiscal, entre autres : i) enquêter sur les causes du manque d'efficacité dans la perception de l'impôt, notamment celle de la TVA ; ii) proposer un niveau minimal de transparence en ce qui concerne les dispositifs d’allègements fiscaux discrétionnaires mis en place par les gouvernements ; iii) veiller à ce que les autorités fiscales disposent d'un accès total aux registres centraux d'identification des bénéficiaires effectifs des entreprises et des trusts, et à ce que ces registres soient tenus et vérifiés de manière appropriée ».

Afin de poursuivre les mêmes objectifs, la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen et le Parlement européen avaient déjà soutenu, respectivement le 4 et le 25 mars 2015, le projet d’élaborer rapidement une assiette commune consolidée pour l’impôt sur les sociétés. Dans un premier temps, cette assiette serait exclusivement obligatoire pour les sociétés européennes et les sociétés coopératives européennes. Dans un second temps, elle s’appliquerait à toutes les sociétés sauf les micro, petites et moyennes entreprises[[11]](#footnote-11).

bb) La sanction des discriminations fiscales applicables à l’entrée et la sortie du territoire

Il appartient à la Commission de veiller au respect de la libre circulation des personnes et des travailleurs et de garantir la liberté d’établissement. À cet égard, elle peut engager une action en manquement à l’encontre par exemple des *exit tax* injustifiées. De plus, les contribuables peuvent ester en justice d’autant que la Cour de justice de l’Union sanctionne les traitements différenciés jugés disproportionnés entre les résidents et les non résidents[[12]](#footnote-12) notamment à l’occasion de la sortie des plus-values réalisées par des personnes physiques[[13]](#footnote-13). Dans ce cadre, les prises de position du Parlement européen représentent de simples pétitions de principe. Pour autant, leur médiatisation et leur multiplication confortent la Commission à exercer son contrôle avec vigueur.

**2. Les avancées relatives à la lutte contre la fraude, l’évasion, et l’optimisation agressive en matière fiscale**

Sous l’empire de l’article 325 TFUE, « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union ».

Le combat permanent contre l’évasion et la fraude fiscales se justifie par la nécessité, d’une part, de préserver une concurrence loyale, d’autre part, de conserver des recettes fiscales au profit de l’Union et de ses États membres. La perte a, effectivement, été estimée pour chaque année à 1 000 milliards d’euros par la Commission[[14]](#footnote-14). Le Conseil concluait, dès le 18 décembre 2014, à l’urgence « de redoubler d’efforts dans la lutte contre l’évasion fiscale et la planification agressive, à la fois au niveau mondial et au niveau de l’Union européenne ».

Si la fraude et l’évasion fiscales conduisent à se soustraire à l’assujettissement d’un impôt de manière illégale, l’optimisation fiscale agressive consiste à profiter des « incohérences fiscales au niveau international, de règles fiscales nationales spécifiques très favorables et des paradis fiscaux »[[15]](#footnote-15). À cause de ces pratiques, l’Union accuse un manque à gagner en matière d’impôt sur les sociétés évalué entre 50 et 70 milliards d’euros par an uniquement pour les transferts de bénéfices. La perte fiscale atteint même 160 à 190 milliards d’euros en intégrant les régimes fiscaux spéciaux et l’inefficacité de la perception de l’impôt[[16]](#footnote-16). Force est de mesurer à présent les progrès de la lutte contre l’évasion et la fraude fiscales (a) et les difficultés de la lutte contre la planification fiscale agressive et le blanchiment de capitaux (b).

a) Les progrès de la lutte contre l’évasion et la fraude fiscales

Pour rappel, dès 2012, la Commission a adopté un plan d’action pour lutter contre la fraude et l’évasion fiscales (COM(2012) 722 final) et une recommandation sur la promotion d'une bonne gouvernance dans le domaine fiscal (C(2012)8805).

En mars 2014, par la directive 2014/48/UE, le Conseil a, dans un premier temps, modifié la directive 2003/48/CE afférant à la fiscalité de l'épargne pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Dans un second temps, la directive (UE) 2015/2060 du Conseil a abrogé à compter du 1er janvier 2016[[17]](#footnote-17) la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts pour garantir l’application exclusive de la norme mondiale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière d’échange automatique d’informations au sein de l’Union. Cette abrogation assure, aussi, la bonne application de la directive 2014/107/UE modifiant la directive 2011/16/UE relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal. Sur ce sujet, le Parlement européen a été consulté sur la base de la procédure législative spéciale. Précisément, sa commission des affaires économiques et monétaires a approuvé le 15 octobre 2015 la proposition de la Commission sous réserve d’amendements[[18]](#footnote-18). Sous forme de considérants, les députés européens ont expressément déploré le risque de lacunes si des accords bilatéraux séparés n’étaient pas conclus rapidement avec la Suisse, le Liechtenstein, Saint-Marin, Monaco et Andorre. Au-delà de ces cinq pays non membres de l’Union, ils regrettent que la Commission n’ait pas reçu de mandat pour négocier avec les douze territoires d’outre-mer de l’Union à savoir les Îles Anglo-normandes, l’Île de Man et les territoires dépendants ou associés des Caraïbes. Pour terminer, les députés européens suggèrent à la Commission de leur présenter un rapport sur la transition entre les deux directives concernées avant le 1er juillet 2016 et un rapport de suivi de la nouvelle directive avant le 1er octobre 2017, éventuellement assorti de propositions législatives. À la suite du vote du Parlement européen en première et unique lecture le 27 octobre 2015, l’acte a été adopté par le Conseil le 10 novembre 2015 avant d’être publié au journal officiel le 18 novembre 2015.

Éclairé par le rapport remis le 4 mars 2015 par sa commission des affaires économiques et monétaires, le Parlement européen s’est prononcé le 25 mars 2015 sur le rapport annuel sur la fiscalité. À cette occasion, il a adopté, par une lecture unique, la résolution par le truchement de laquelle il plaide pour l’abolition définitive du secret bancaire au sein de l’Union à compter de juin 2015, l’invite à conclure des accords avec les pays tiers avant le 31 juin 2015 pour garantir la transparence en matière fiscale, condamne les accords secrets passés par les administrations fiscales de certains pays avec des multinationales, propose d’ériger en priorité absolue la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales et recommande l’harmonisation des politiques fiscales de l’Union pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et la définition des paradis fiscaux[[19]](#footnote-19).

Les progrès de la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales sont attestés par l’approbation de plusieurs résolutions et la création de la commission spéciale TAXE par le Parlement européen (aa), qui ont abouti à l’adoption de communications par la Commission et de directives par le Conseil (bb).

aa) Adoption de résolutions et création de la commission spéciale TAXE par le Parlement européen

Dès le 25 mars 2015, le Parlement a débattu, dans le cadre d’une résolution d’actualité, sur la politique de transparence fiscale[[20]](#footnote-20). Puis, le 28 avril 2015, il s’est prononcé sur une résolution d’actualité relative à la protection appropriée des lanceurs d'alerte et des journalistes pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales[[21]](#footnote-21). En outre, le 10 juin 2015, lors de l’adoption par 448 voix pour, 197 contre et 53 abstentions de la résolution d’actualité portant sur le rapport annuel 2014 du comité de surveillance de l'Office européen de lutte contre la fraude (OLAF), le Parlement européen regrette que sur 423 dossiers ouverts le 1er février 2012 – en l’occurrence au moment de la réorganisation de cet office – seulement 8,4 % des dossiers clôturés ont fait l’objet de formulation et de recommandations. Aussi, et après avoir pointé « la divergence de vues fondamentales » entre le comité de surveillance et le directeur général de l’OLAF, les députés européens préconisent à l’OLAF de « se conformer aux prescriptions juridiques [notamment] pour permettre au comité de surveillance de remplir l'une de ses fonctions essentielles, qui concerne la surveillance de la durée des enquêtes de l'OLAF. » Ils réclament, enfin, une nouvelle répartition des ressources dans la mesure où sur « 134 enquêteurs en poste à la fin de l'année 2014, 13 (10%) étaient affectés à l'unité responsable des enquêtes sur le tabac et les produits de contrefaçon, et 44 (33%) aux unités responsables du domaine agricole et des Fonds structurels, qui représentaient 86% des intérêts financiers en jeu (1,9 milliard d’euros). »

À la suite de la proposition de la Commission au Conseil COM(2015) 135 final et la consultation par le Conseil du Comité économique et social européen et du Parlement européen, ce dernier a approuvé le 27 octobre 2015 la résolution législative visant à modifier la directive 2011/16/UE pour renforcer l’échange automatique et obligatoire d’informations dans le domaine fiscal (COM(2015)013-C8-0085/2015-2015/0068 (CNS))[[22]](#footnote-22). Toutefois, le Parlement européen a adopté 64 amendements dont la Commission doit tenir compte (article 293 §2 TFUE). Si le Conseil s’écarte de la résolution du Parlement européen – dont la rédaction s’avère plus incisive par sa formulation impérative[[23]](#footnote-23) - ou de manière substantielle de la proposition de la Commission, le Parlement européen invite le Conseil à l’en informer.

Sous l’empire de l’article 115 du TFUE relatif à la procédure législative spéciale en matière notamment de fiscalité directe, le Conseil est, incontestablement, habilité à arrêter des directives « pour le rapprochement des dispositions législatives, règlementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l’établissement ou le fonctionnement du marché intérieur ». L’Union réagit, sur ce fondement, au scandale *Lux Leaks* révélé le 5 novembre 2014. À travers des structures financières complexes, plus de 500 accords avaient été secrètement accordés entre 2002 et 2010 par l’administration fiscale luxembourgeoise à plus de 300 entreprises multinationales pour réduire leur charge fiscale. Conséquemment, l’assiette fiscale de l’impôt sur les sociétés était amputée. À cet égard, le Parlement européen « exprime sa profonde détermination à ne pas tolérer la fraude et l’évasion fiscale ainsi qu’à prôner une répartition équitable de la charge fiscale entre les citoyens et les entreprises »[[24]](#footnote-24).

Par le vote du 2 décembre 2015[[25]](#footnote-25), le Parlement européen prévoit aussi la constitution, les attributions, la composition numérique et la durée du mandat de la commission TAXE mentionnée ci-dessus. Au cours des 14 réunions de celle-ci, ses membres ont réalisé de nombreuses auditions et des déplacements en Belgique, au Luxembourg, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse dans le cadre de missions d’informations. Ils déplorent, cependant, d’une part, les « incohérences qui subsistent dans les déclarations faites par le président de la Commission Jean-Claude Juncker concernant la page longtemps restée secrète du rapport Krecké » et, d’autre part, le manque de coopération de certains États membres[[26]](#footnote-26) et du Conseil dont les réponses ont été tardives et/ou lacunaires. Ils regrettent aussi les entraves provoquées par, d’une part, la communication incomplète de la part de la Commission des documents de séance et comptes rendus des réunions informelles sur le code de conduite[[27]](#footnote-27), et d’autre part, le refus ou l’acceptation tardive des multinationales à leur invitation[[28]](#footnote-28). Pour toutes ces raisons, ils invitent le Conseil et la Commission à doter le Parlement européen de véritables pouvoirs d’enquête.

Sur la base des conclusions de la commission TAXE précitée et du Conseil d’un côté de 2013 sur la fiscalité et sur l’assiette commune consolidée pour l’impôt sur les sociétés et d’un autre côté de 2014 sur l’échange automatique d’informations et sur l’évasion fiscale, le Parlement européen a adopté le 25 novembre 2015 par 508 voix pour, 108 contre et 85 abstentions la résolution sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet (2015/2066(INI))afin de lutter contre la « concurrence fiscale dommageable entre les États (qui) limite le potentiel du marché unique »[[29]](#footnote-29). Après avoir rappelé que le principe de coopération loyale entre l’Union et les États membres, consacré par l’article 4 §3 TUE, s’applique en matière fiscale, cette résolution dresse la liste suivante – non exhaustive – des pratiques fiscales dommageables : « l’utilisation abusive des rescrits fiscaux ou des accords de règlement pour aller au-delà de la simple clarification de la législation existante et obtenir un traitement fiscal préférentiel ; les divergences dans la définition des notions d'établissement stable et de résidence fiscale ; peu ou pas de prise en compte de la substance économique, ce qui permet la création d'entités ad hoc (ex : entreprises boîtes aux lettres, sociétés écrans, etc.) avec un traitement fiscal réduit ; la déduction d'intérêts notionnels (permettant aux entreprises de déduire de leurs revenus imposables un intérêt fictif calculé sur la base de leurs capitaux propres) ; les rescrits relatifs aux bénéfices excédentaires (pratique grâce à laquelle une société peut obtenir de l'administration fiscale une confirmation écrite du fait que ses revenus imposables n'incluent pas les bénéfices qui n'auraient pas été réalisés dans le cas d'une entreprise autonome) ; le manque de clarté ou de coordination des dispositions relatives à l'établissement des prix de transfert ; les régimes préférentiels, en particulier en ce qui concerne les actifs incorporels (régime fiscal favorable aux brevets, aux connaissances ou à la propriété intellectuelle) ; remboursement ou exonération de retenue à la source sur les intérêts, dividendes et redevances en application de conventions fiscales bilatérales et/ou de la législation nationale ; qualifications juridiques variables d'un État membre à l'autre (entités hybrides ou prêts hybrides, où des paiements d'intérêts deviennent des dividendes exonérés) ; dans le cas de la Suisse, des régimes fiscaux spéciaux accordés au niveau cantonal aux entreprises sous contrôle étranger et dont les entreprises contrôlées au niveau national ne peuvent pas bénéficier (régimes « cloisonnés ») ; absence de règles générales ou spécifiques efficaces pour lutter contre les abus ou faible application ou interprétation lacunaire de ces règles ; et structures qui peuvent masquer le bénéficiaire effectif des actifs et échapper aux régimes d'échange d'informations, par exemple des fiducies et des zones franches. ».

Cette résolution du 25 novembre 2015 pointe également les violations par certains États membres de l’Union, tout d’abord, de l’articles 107 §1 TFUE en favorisant certaines entreprises par l’adoption de rescrits fiscaux ou d’autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet, ensuite de l’articles 108 TFUE en omettant de communiquer à la Commission tous leurs projets d’octroi d’aides dans le domaine fiscal, et enfin des directives 77/799/CEE et 2011/16/UE du Conseil relatives aux échanges d’informations fiscales. Elle dénonce aussi les carences de la Commission en violation de l’article 108 du traité de Lisbonne sur le fonctionnement du marché intérieur dans la mesure où elle n’a pas dans le passé ouvert d’enquêtes sur les aides d’État. Pour terminer, elle préconise à la Commission notamment de créer « un registre centralisé et public de toutes les exemptions, exonérations, déductions et crédits d’impôts légaux qui affectent l’impôt sur les sociétés, assorti d’une évaluation quantitative de l’impact budgétaire pour chaque État membre » et de faire adopter une assiette commune consolidée pour l’impôt sur les sociétés (ACCIS) pleine et entière sans oublier de réformer le code de conduite en matière de fiscalité des entreprises[[30]](#footnote-30). Pour surmonter le droit de veto de chaque État et les forcer à coopérer, le Parlement européen incite la Commission à recourir à l’article 116 TFUE en vertu duquel « au cas où la Commission constate qu'une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres fausse les conditions de concurrence sur le marché intérieur et provoque une distorsion qui doit être éliminée, elle consulte les États membres intéressés. Si cette consultation n'aboutit pas à un accord éliminant la distorsion en cause, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les directives nécessaires à cette fin ».

Le 8 mars 2016, le Parlement européen[[31]](#footnote-31) a adopté par 576 voix pour, 50 contre et 84 abstentions une résolution faisant suite au rapport annuel 2014 sur la protection des intérêts financiers de l'Union - Lutte contre la fraude. Selon le bilan dressé, les irrégularités représentaient 3,24 milliards d’euros, dont 2,27 milliards d’euros concernent les dépenses, soit une hausse de 36% de 2013 à 2014. Force est de constater que « le montant des ressources propres traditionnelles touché par les fraudes a augmenté de 191% par rapport à 2013 et le montant touché par les irrégularités non frauduleuses a augmenté de 146% par rapport à l'année précédente. Dans 13 des 26 États membres qui ont fait l'objet d'un examen en 2014, le montant moyen de TVA non perçue a été estimé à plus de 15,2% ». En réaction, le Parlement européen formule à l’attention de la Commission les recommandations suivantes « harmoniser le cadre de signalement des « fraudes présumées » et élaborer des règles relatives au signalement de toutes les actions en justice engagées dans les États membres concernant l'utilisation potentiellement frauduleuse de ressources de l'Union ; élaborer un indice de la corruption pour classer les États membres ; selon la Commission, la corruption toucherait tous les États membres et coûterait environ 120 milliards d’euros par an à l'économie de l'Union européenne ; promouvoir une législation relative au niveau minimum de protection des donneurs d'alerte dans l'Union européenne ; maintenir sa politique stricte d'interruption et de suspensions de paiements et proposer la création d'un système complet de détection et d'exclusion rapide ; mettre en œuvre de manière transversale l'article 325 du TFUE dans toutes les politiques de l'Union et non seulement de réagir aux fraudes, mais aussi de les prévenir ».

Dans le même souffle, compte tenu du scandale des *Panama Papers,* révélé le 9 mai 2016 par le Consortium international des journalistes d’investigation, le Parlement européen a adopté le 6 juillet 2016 la résolution sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet (2016/2038(INI))[[32]](#footnote-32) afin de lutter contre le recours aux sociétés offshore pour éluder l’impôt sur les sociétés.

bb) Adoption de communications par la Commission et de directives par le Conseil

Dans ce contexte d’exhortations réitérées du Parlement européen et de médiatisation de ces affaires, le Conseil a, le 8 mars 2016, accepté la proposition de la Commission (COM(2016) 25 final) d’actualiser la directive 2011/16/UE sur l’échange automatique d’informations dans le domaine fiscal.

Le 28 janvier 2016, ladite proposition de directive du Conseil - présentée par la Commission - prévoit « d’assujettir chaque année les entreprises multinationales, pour chaque juridiction fiscale dans laquelle elles exercent des activités, le montant de leur chiffre d’affaires, leur bénéfice avant impôts, les impôts sur les bénéfices acquittés et ceux qui sont dus, leur nombre d'employés, leur capital social, leurs bénéfices non distribués et leurs actifs corporels »[[33]](#footnote-33).

Dans une approche globale, la Commission a ensuite soumis, le 12 avril 2016, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2013/34/UE relative à la communication d'informations en matière d'impôt sur les bénéfices[[34]](#footnote-34) afin que les bénéfices soient effectivement imposés là où ils sont réalisés et de pallier à l’iniquité entre les petites et moyennes entreprises véritablement soumises à l’impôt et les multinationales, capables d’échapper à leurs obligations fiscales. Ce texte s’applique donc aux entreprises dont le chiffre d’affaires net consolidé mondial dépasse 750 millions d’euros.

La Commission a, en outre, adopté le 5 juillet 2016 une communication sur le renforcement de la transparence et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales[[35]](#footnote-35).

À la date du 12 juillet 2016, le Conseil a adopté la directive (UE) 2016/1164 du Conseil établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. Conformément aux conclusions de l’OCDE sur l’érosion de la base d’imposition et le transfert de bénéfices et sur le fondement des principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l’article 5 du TUE, cette directive adopte des mesures correctives à l’échelle de l’Union en l’occurrence la règle de limitation des intérêts, l’imposition à la sortie et la clause anti-abus générale. Il appartient aux États membres de transposer ces dispositions avant le 31 décembre 2018 pour les appliquer à partir du 1er janvier 2019.

En outre, afin de lutter contre la fraude fiscale, le Conseil a approuvé, au nom de l'Union, plusieurs protocoles de modification de directives prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts pour intégrer et appliquer exclusivement la « norme mondiale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale » établie par l’OCDE. Ce fut le cas, tout d’abord, de la décision (UE) 2015/2400 relative au protocole signé le 27 mai 2015 et modifiant l’accord entre la Communauté européenne et la Suisse, ensuite, de la décision (UE) 2015/2453 relative au protocole signé le 28 octobre 2015 et modifiant l’accord entre la Communauté européenne et le Liechtenstein, également, de la décision (UE) 2016/828 relative au protocole signé le 8 décembre 2015 et modifiant l'accord entre la Communauté européenne et Saint-Marin et enfin de la décision (UE) 2016/1754 relative au protocole signé le 12 février 2016 et modifiant l'accord entre la Communauté européenne et la Principauté d’Andorre.

b) Les difficultés de la lutte contre la planification fiscale agressive et le blanchiment de capitaux

Malgré une définition de la planification fiscale agressive et la préconisation d’une législation en matière d’impôt sur les sociétés, la lutte contre la planification fiscale agressive (aa) tout comme la lutte contre le blanchiment de capitaux s’avèrent bien délicates (bb).

aa) Définition de la planification fiscale agressive et préconisation d’une législation en matière d’impôt sur les sociétés

Dès 2012, la Commission a adopté une recommandation sur la planification fiscale agressive (C(2012)8806). « La planification fiscale agressive est définie par la Commission comme le fait de tirer parti des aspects techniques d'un système fiscal ou de disparités entre deux systèmes fiscaux ou plus afin de réduire la responsabilité fiscale » notamment par un « transfert de dettes, la localisation d'actifs intangibles et de propriété intellectuelle, un transfert stratégique de prix, des disparités et des structures de prêt hybrides »[[36]](#footnote-36) ou encore les doubles déductions et la double non-imposition[[37]](#footnote-37).

Compte tenu de la consultation et de la décision favorable du Parlement européen du 27 octobre 2015[[38]](#footnote-38), la directive (UE) 2015/2376 du Conseil[[39]](#footnote-39) modifie la directive 2011/16/UE pour obliger les États membres à procéder à un échange automatique d'informations tant sur les décisions fiscales anticipées en matière transfrontière que sur les accords préalables en matière de prix de transfert. Elle lutte contre les montages fiscaux à l’origine d’une planification fiscale agressive et une concurrence fiscale dommageable en insérant un nouvel article. En vertu de ce dernier, l’échange automatique et obligatoire d’informations couvre dorénavant « les accords préalables unilatéraux en matière de prix de transfert et/ou les décisions unilatérales, les accords préalables bilatéraux ou multilatéraux en matière de prix de transfert et les décisions bilatérales ou multilatérales ; les accords ou les décisions déterminant l'existence ou l'absence d'un établissement stable, l'existence ou l'absence de faits susceptibles d'avoir une incidence sur la base d'imposition d'un établissement stable ; les accords ou les décisions déterminant le statut fiscal, dans un État membre, d'une entité hybride qui est liée à un résident d'une autre juridiction et les accords ou les décisions relatifs au mode de calcul, dans un État membre, de l'amortissement d'un actif acquis auprès d'une société du groupe établie dans une autre juridiction. » Néanmoins, et sous réserves de conditions très strictes, sont exclus du champ d’application « les accords préalables bilatéraux ou multilatéraux en matière de prix de transfert conclus avec des pays tiers sur la base du cadre des traités internationaux en vigueur avec ces pays, lorsque les dispositions de ces traités ne permettent pas la divulgation à un pays qui est tiers des informations reçues conformément à ces traités. » Ces nouvelles règles devaient être transposées avant le 31 décembre 2016.

bb) La lutte contre le blanchiment de capitaux

Le 1er juin 2015, la commission du développement du Parlement européen a adopté le rapport d’initiative d’Elly Schlein (S1D, IT) intitulé « l’évasion fiscale et la fraude fiscale : des défis pour la gouvernance, la protection sociale et le développement dans les pays en développement ». En outre, la commission des affaires économiques et monétaire du Parlement européen a été consultée pour donner son avis sur ledit rapport en qualité de commission associée[[40]](#footnote-40). Le 8 juillet 2015, les députés européens ont approuvé ce rapport pour inciter la Commission « à présenter sans délai un plan d’action ambitieux sous la forme d'une communication, afin de soutenir les pays en développement dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. » Leurs ressources fiscales étant faibles, ils sont plus enclins à recourir à la fraude et l’évasion fiscales. Ils demandent notamment que « les informations sur la propriété effective des sociétés, de fiducies et d'autres institutions soient rendues publiques dans des formats ouverts » et que ces « pays mettent intégralement en œuvre les recommandations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux du Groupe d'action financière (GAFI) ».

Par la suite, la Commission a adopté le 5 juillet 2016 deux communications : l’une sur une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE portant sur l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux à des fins fiscales[[41]](#footnote-41) et l’autre sur une proposition de directive modifiant la directive (UE) 2015/849 concernant la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 tendant à coordonner les garanties exigées des sociétés par les États membres pour protéger les intérêts des associés et des tiers[[42]](#footnote-42).

**3. Les avancées relatives à la répartition des crédits et à l’adaptation des ressources propres**

L’Union doit tout particulièrement ajuster ses crédits d’engagement (a) – et corrélativement de paiement - en fonction de ses ressources propres (b) puisque le produit de ces dernières est plafonné chaque année en fonction du revenu national brut (RNB) des États membres précisément 1,23 % au cours de la période 2014-2020.

a) La répartition des crédits d’engagement

Examiner la répartition des crédits d’engagement par rubrique pour chaque budget annuel de l’Union permet de découvrir la hiérarchie entre les financements des politiques publiques (aa) et de repérer l’affectation des crédits par politiques publiques (bb).

aa) La hiérarchisation des financements des politiques publiques

Si en 2014, le budget de l’Union pesait 142 690,29 millions d’euros, il s’est élevé en 2015 à 145 321,53 millions d’euros.

Par ordre décroissant des montants alloués des crédits d’engagement par rubrique, il apparaît que le montant de 59 190,93 millions d’euros était affecté en 2014 pour la rubrique « croissance durable : ressources naturelles » contre seulement 58 808,57 millions d’euros en 2015. En contrepartie, la somme de 47 502,33 millions d’euros attribuée en 2014 pour la rubrique « cohésion économique, sociale et territoriale » a été augmentée à 49 230,29 millions d’euros en 2015. Pour la rubrique « compétitivité pour la croissance et l’emploi », le budget était de 16 484,01 millions d’euros en 2014 et il est revu à la hausse en 2015 avec un total de 17 551,69 millions d’euros. Si la rubrique « administration » captait 8 404,52 millions d’euros en 2014, elle récupère plus de moyens financiers en 2015 avec un budget de 8 660,47 millions d’euros. Le montant de la rubrique « Europe dans le monde » bénéficie aussi d’une légère croissance avec 8 325 millions d’euros en 2014 et 8 408,42 millions d’euros en 2015. Pour la rubrique « sécurité et citoyenneté », au contraire, les chiffres baissent avec 2 172 millions d’euros en 2014 et 2 146,73 millions d’euros en 2015. Le même mouvement frappe « les autres instrumentaux spéciaux » avec 582,91 millions d’euros en 2014 et 515,37 millions d’euros. Par ailleurs, en 2015, il n’y a aucune somme prévue pour « les compensations » alors qu’elles s’établissaient à 28,60 millions d’euros en 2014.

Ces chiffres mettent en exergue les priorités de l’Union inscrites dans le cadre financier pour la période 2014-2020[[43]](#footnote-43) à savoir l’effort en faveur de l’emploi et de la formation des jeunes malgré une réduction globale de 35 milliards d’euros par rapport au cadre financier pour la période 2007-2013. D’ailleurs, si les négociateurs du Parlement européen et du Conseil avaient finalement réussi à se mettre d’accord sur le projet de budget pour l’année 2014, la procédure de conciliation budgétaire sur le projet de budget de l’année 2015 a échoué[[44]](#footnote-44). Sur ledit texte, le Parlement européen a par exemple regretté « la diminution drastique des crédits de paiement destinés à la compétitivité pour la croissance et l’emploi au titre de la rubrique 1a, ce qui va totalement à l’encontre de l’engagement du Conseil à surmonter la crise et à relance la croissance économique (…) l’Union doit augmenter ses investissements (…) Il se dit vivement inquiet de l'incohérence du Conseil à l'égard du budget de l'Union dans la mesure où il appelle à l'augmentation des crédits de l'Union dans les domaines susceptibles de créer une croissance durable alors que, par ailleurs, il propose des réductions drastiques dans des domaines essentiels tels que la recherche, l'innovation, l'espace, les infrastructures, les PME et l'énergie. »[[45]](#footnote-45) Par conséquent, la Commission a soumis un nouveau projet de budget[[46]](#footnote-46), qui met l’accent sur les politiques en faveur de la compétitivité et la convergence économique. Sur la base des conclusions du trilogue budgétaire du 8 décembre 2014, le nouveau projet de budget a été adopté par le Conseil le 12 décembre 2014 et par le Parlement européen le 17 décembre 2014 avant d’être publié au journal officiel le 13 mars 2015.

De surcroît, à partir d’un examen minutieux des crédits attribués pour chaque programme, force est de remarquer des décalages entre les ambitions affichées et les moyens attribués surtout pour la lutte contre la fraude fiscale comme le démontrent les développements suivants.

bb) L’affectation des crédits par politiques publiques

À la lumière de la présentation chronologique et détaillée des crédits d’engagement de chaque rubrique des budgets des années 2014 et 2015, les crédits pour la rubrique 1a « compétitivité pour la croissance et l’emploi » ont été ventilés de la façon suivante : 2 417,14 millions d’euros pour les grands projets d’infrastructures en 2014 contre 2 508,89 millions d’euros en 2015 ; 130,38 millions d’euros pour la sûreté nucléaire et le démantèlement en 2014 contre 132,98 millions d’euros en 2015 ; 9 309,69 millions d’euros pour le cadre stratégique commun pour la recherche et l’innovation en 2014 contre 9 911,52 millions d’euros en 2015 ; 254,07 millions d’euros pour la compétitivité des entreprises et PME en 2014 contre 295,26 millions d’euros en 2015 ; 1558,78 millions d’euros pour l’éducation, la formation, la jeunesse et le sport en 2014 contre 1 608,15 millions d’euros en 2015 ; 122,78 millions d’euros pour le programme pour l’emploi et l’innovation sociale en 2014 contre 124,64 millions d’euros en 2015 ; 118,30 millions d’euros pour la douane, Fiscalis et la lutte contre la fraude en 2014 contre 122,04 millions d’euros en 2015 ; 1 976,17 millions d’euros pour le mécanisme pour l’interconnexion en Europe (énergie, transports et technologies de l’information et de la communication) en 2014 contre 2 225,02 millions d’euros en 2015 ; 203,80 millions d’euros pour les autres actions et programmes en 2014 contre 216,57 millions d’euros en 2015 ; 135,76 pour les actions financées dans le cadre des prérogatives de la Commission et des compétences spécifiques conférées à la Commission en 2014 contre 132,43 millions d’euros en 2015 ; 18,64 millions d’euros pour les projets pilotes et les actions préparatoires en 2014 contre 22,37 millions d’euros en 2015 et 238,51 millions d’euros pour les organismes décentralisées en 2014 contre 251,82 millions d’euros en 2015.

Pour la rubrique 1b « cohésion économique, sociale et territoriale », le programme investissement pour la croissance et l’emploi pèse 43 513,70 millions d’euros en 2014 contre 45 146,57 millions d’euros en 2015. S’agissant du mécanisme pour l’interconnexion en Europe et la contribution de Fonds de cohésion, il représente 983 millions d’euros en 2014 contre 1 216,98 millions d’euros en 2015 tandis que la coopération territoriale européenne dispose d’un budget de 505,70 millions d’euros en 2014 contre 738,36 millions d’euros en 2015. Une somme de 1 804,10 millions d’euros est affectée à l’initiative pour l’emploi des jeunes en 2014 contre 1 407,16 millions d’euros en 2015, une autre somme de 501,28 millions d’euros est octroyée pour l’aide européenne aux plus démunis en 2014 contre 525,08 millions d’euros en 2015 et un montant de 5,95 millions d’euros sert à financer les projets pilotes et actions préparatoires en 2014 contre 3,5 millions d’euros en 2015.

S’agissant de la 2ème rubrique relative à « la croissance durable : ressources naturelles », le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) reste toujours le mieux doté avec 43 778 ,10 millions d’euros en 2014 contre 43 455,78 millions d’euros en 2015 pour les dépenses relatives au marché et paiements directs. Dans l’ordre décroissant des autres moyens alloués, il y a ensuite le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) avec 13 991,01 millions d’euros en 2014 contre 13 823,62 millions d’euros en 2015, puis le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) avec 941,02 millions d’euros en 2014 contre 1 035,43 millions d’euros en 2015, derrière le programme environnement et action pour le climat avec 404,61 millions d’euros en 2014 contre 435,10 millions d’euros en 2015, après les organismes décentralisés avec 50,39 millions d’euros en 2014 contre 50,45 millions d’euros en 2015, plus loin les projets pilotes et actions préparatoires avec 18,50 millions d’euros en 2014 contre 2,90 millions d’euros en 2015 et pour terminer les actions financées dans le cadre des prérogatives de la Commission et des compétences spécifiques conférées à la Commission avec 7,30 millions d’euros en 2014 contre 5,30 millions d’euros en 2015.

S’agissant de la 3ème rubrique « sécurité et citoyenneté », le Fonds asile et migration (FAM) et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) bénéficient chacun de 403,26 millions d’euros en 2014 alors qu’en 2015 une enveloppe budgétaire de 416,74 est attribuée au FAM et une autre de 394,76 millions d’euros est attribuée au FSI. Les systèmes informatiques perçoivent 18,57 millions d’euros en 2014 contre 18,94 millions d’euros en 2015 ; la justice récupère 47,01 millions d’euros en 2014 contre 49,25 millions d’euros en 2015 alors que 55,26 millions d’euros sont affectés au programme droits et citoyenneté en 2014 contre 57,37 millions d’euros en 2015 ; 28,22 millions d’euros sont destinés au mécanisme de protection civile de l’Union en 2014 contre 29,26 millions d’euros en 2015 ; 25,39 millions d’euros sont affectés à l’Europe pour les citoyens en 2014 contre 24,25 millions d’euros en 2015 ; 253,39 millions d’euros sont réservés aux denrées alimentaires et aliments pour animaux en 2014 contre 258,53 millions d’euros en 2015 ; 58,58 millions d’euros sont consacrés à la santé en faveur de la croissance en 2014 contre 59,75 millions d’euros en 2015 ; 24,05 millions d’euros financent la protection des consommateurs en 2014 contre 24,66 millions d’euros en 2015 ; 180,57 millions d’euros sont captés par l’Europe créative en 2014 contre 177,67 millions d’euros en 2015 ; 166,66 millions d’euros sont réservés aux actions financées dans le cadre des prérogatives de la Commission et des compétences spécifiques conférées à la Commission en 2014 contre 84,91 millions d’euros en 2015 ; 17,38 millions d’euros servent aux projets pilotes et actions préparatoires en 2014 contre 16,35 millions d’euros en 2015 et 490,39 millions d’euros couvrent les besoins des organismes décentralisés en 2014 contre 534,29 millions d’euros en 2015.

S’agissant de la 4ème rubrique « l’Europe dans le monde », l’instrument d’aide de préadhésion dispose de 1 578,43 millions d’euros en 2014 contre 1 572,29 millions d’euros en 2015 ; l’instrument européen de voisinage dispose de 2 192,20 millions d’euros en 2014 contre 2 036 millions d’euros en 2015 ; l’instrument de coopération au développement dispose de 2 341 millions d’euros en 2014 contre 2 445,50 millions d’euros en 2015 ; l’instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers reçoit 118,89 millions d’euros en 2014 contre 118,55 millions d’euros en 2015 ; l’instrument européen pour la démocratie et les droits de l’homme perçoit de 184,24 millions d’euros en 2014 contre 181,83 millions d’euros en 2015 ; l’instrument contribuant à la stabilité et à la paix dispose de 318,18 millions d’euros en 2014 contre 320,15 millions d’euros en 2015 tandis que 920,28 millions d’euros sont affectés à l’aide humanitaire en 2014 contre 928,84 millions d’euros en 2015 ; 314,47 millions d’euros financent la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en 2014 contre 320,77 millions d’euros en 2015 ; 30,55 millions d’euros sont affectés à l’instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire en 2014 contre 61,16 millions d’euros en 2015 ; 60 millions d’euros sont attribués à l’assistance macrofinancière en 2014 contre 77,95 millions d’euros en 2015 ; 58,43 millions d’euros sont consacrés au Fonds de garantie relatif aux actions extérieures en 2014 contre 144,41 millions d’euros en 2015 ; 19,55 millions d’euros sont versés au mécanisme de protection civile de l’Union en 2014 contre 16,93 millions d’euros en 2015 ; 12,68 millions d’euros sont destinés à l’initiative « volontaires de l’aide de l’Union » en 2014 contre 14,77 millions d’euros en 2015 ; 74,17 millions d’euros servent aux autres actions et programmes en 2014 contre 76,40 millions d’euros en 2015 ; 64,48 millions d’euros couvrent les actions financées dans le cadre des prérogatives de la Commission et des compétences spécifiques conférées à la Commission en 2014 contre 63,94 millions d’euros en 2015 ; 17,44 millions d’euros financent les projets pilotes et actions préparatoires en 2014 contre 8,99 millions d’euros en 2015 et 20,02 millions d’euros sont affectés aux organismes décentralisés en 2014 contre 19,95 millions d’euros en 2015.

S’agissant de la 5ème rubrique « administration », sont alloués 1 612,32 millions d’euros aux pensions et écoles européennes en 2014 contre 1 719,28 millions d’euros en 2015 et 6 792,20 millions d’euros aux dépenses administratives des institutions en 2014 contre 6 941,19 millions d’euros en 2015 selon la répartition suivante : 1 755,63 millions d’euros pour le Parlement européen en 2014 contre 1 794,73 millions d’euros en 2015 ; 534,20 millions d’euros pour le Conseil européen et le Conseil en 2014 contre 541,79 millions d’euros en 2015 ; 3 260,82 millions d’euros pour la Commission en 2014 contre 3 274,97 millions d’euros en 2015 ; 355,37 millions d’euros pour la CJUE en 2014 contre 357,06 millions d’euros en 2015 ; 133,50 millions d’euros pour la Cour des comptes en 2014 contre 132,91 millions d’euros en 2015 ; 128,56 millions d’euros pour le Comité économique et social européen en 2014 contre 129,06 millions d’euros en 2015 ; 87,63 millions d’euros pour le Comité des régions en 2014 contre 88,87 millions d’euros en 2015 ; 9,86 millions d’euros pour le Médiateur européen en 2014 contre 10,09 millions d’euros en 2015 ; 8,01 millions d’euros pour le Contrôleur européen de la protection des données en 2014 contre 8,88 millions d’euros en 2015 et 518,63 millions d’euros pour le Service européen pour l’action extérieure en 2014 contre 602,84 millions d’euros en 2015. S’agissant de la 6ème rubrique sur les « compensations », le montant s’élève à 28,60 millions d’euros en 2014 et à zéro en 2015. S’agissant des « autres instruments spéciaux », qui représentent au total 582,91 millions d’euros en 2014 contre 515,37 millions d’euros en 2015, la somme de 297 millions d’euros est conférée à la réserve d’aide d’urgence en 2014 contre 303 millions d’euros en 2015 ; la somme de 159,18 millions d’euros est conférée au Fonds européen d’ajustement à la mondialisation en 2014 contre 162,37 millions d’euros en 2015 et la somme de 126,72 millions d’euros est conférée au Fonds de solidarité de l’Union en 2014 contre 50 millions d’euros en 2015.

Compte tenu de la multiplicité des actions de l’Union et de la croissance du coût de ses différentes politiques publiques, ses institutions cherchent à réformer leurs ressources propres.

b) La délicate adaptation des ressources propres

En matière d’adaptation des ressources propres, les avancées demeurent relatives au regard des difficultés de certains États membres à verser dans les délais impartis le montant en hausse de leur contribution (aa). Cependant, il convient de mettre en exergue les progrès exprimés par la revendication d’une taxe sur les transactions financières (bb).

a) Les difficultés liées à l’ajustement des ressources propres

L’ajustement des ressources propres fondées sur le revenu national brut (RNB) en 2014 a provoqué un niveau exceptionnellement élevé des contributions de certains États membres. Par conséquent, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 portant application de la décision 2007/436/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés européennes dans le but d’accorder aux États ainsi lésés le pouvoir discrétionnaire de verser les ajustements de la TVA et du RNB après l’échéance. Ils sont ainsi libres d’opérer leur contribution nationale entre le premier jour ouvrable du mois de décembre de l’exercice courant et le premier jour ouvrable du mois de septembre de l’exercice suivant.

Cette proposition a été adoptée par la résolution législative du Parlement européen du 17 décembre 2014 par 566 voix pour, 73 contre et 66 abstentions à condition d’être tenu informé des États concernés, du nombre et du montant des versements et des dates de leur comptabilisation. Après son adoption par le Conseil dès le lendemain, cet acte est entré en vigueur le 23 décembre 2014.

Le 3 décembre 2015, la commission des budgets a invité le Parlement européen à approuver à la demande de la Commission la proposition de règlement du Conseil de modifier le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie. Il convient, évidemment, de préciser que les ressources propres fondées sur la TVA et le RNB représentent plus de 80% des recettes du budget de l'Union. Aussi, tout retard dans la mise à disposition des douzièmes mensuels grève profondément le budget de l’Union. De ce fait, le 15 décembre 2015, le Parlement européen a adopté par 559 voix pour, 85 contre et 43 abstentions, cette résolution législative. Il soutient par exemple « la possibilité accordée à la Commission de demander aux États membres de verser un troisième douzième des ressources fondées sur la TVA et le RNB au cours de la première moitié de l'année, afin de permettre à la Commission de réduire davantage les retards de paiement de l'année précédente liés au Fonds européen agricole de garantie et aux Fonds structurels et d'investissement européens ainsi que les intérêts de retard. » Il souscrit à l’augmentation des intérêts de retard et au plafonnement de l'augmentation maximale du taux d'intérêt à 20 points de pourcentage. Parmi les nouvelles règles introduites dans le règlement (UE, Euratom) 2016/804, à l’occasion du vote le 17 mai 2016 par le Conseil, il est prévu que les pièces justificatives relatives aux ressources propres TVA et RNB doivent être conservées par les États membres jusqu'au 30 novembre de la quatrième année suivant l'exercice concerné. S’agissant des intérêts sur les montants de ressources propres mis à disposition tardivement, la majoration fixe du taux de base appliqué par les banques centrales s’accroit de 2,0 à 2,5 points de pourcentage avec une majoration de 0,25 point de pourcentage par mois de retard. Afin de trouver un équilibre entre la portée dissuasive du mécanisme et sa proportionnalité, un plafond de 16 % de pourcentage au maximum par an est fixé pour la majoration du taux de base appliqué par les banques centrales.

bb) Les progrès avec la revendication d’une taxe sur les transactions financières

La commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen a revendiqué, le 4 mars 2015, l’instauration d’une nouvelle ressource propre : la taxe sur les transactions financières[[47]](#footnote-47). Mais, conformément à l’article 311 TFUE, « le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen. » Il conviendra de consulter les prochaines chroniques pour découvrir les suites données à cette revendication…

**III. Les politiques sectorielles d’intégration**

**A. L’agriculture**

Emilie Chevalier

Pour la période 2014-2016, la législation adoptée en matière de politique agricole commune (PAC) s’inscrit dans le cadre de la réforme 2014-2020[[48]](#footnote-48), qui a conduit à l’adoption du Règlement 1308/2013[[49]](#footnote-49), établissant les principes fondamentaux des organisations communes de marché (OCM) pour les produits agricoles concernés. Les actes législatifs mettent en œuvre les objectifs fondamentaux de la PAC, qui tend à promouvoir la sécurité alimentaire, les pratiques respectueuses de l’environnement et le soutien de la filière. Précisément, ils concernent la gestion de la PAC, son financement, et traduisent la prise en compte des enjeux de protection de l’environnement et de sécurité sanitaire.

**1. Les mesures de gestion de la PAC (article 39 TFUE)**

L’un des objectifs de la politique agricole commune est la régulation du secteur agricole, qui implique son organisation, la gestion des stocks agricoles et des actions de promotion des produits.

a) L’organisation du secteur agricole

Le secteur agricole au niveau européen repose sur les organisations de producteurs, en ce qu’elles constituent une voie d’organisation et de valorisation du secteur. Elles contribuent à la négociation des prix en permettant aux agriculteurs de peser face aux industriels. Les particularités de certains marchés agricoles (éparpillement des producteurs, périssabilité des produits… ) ont conduit à la reconnaissance des organisations professionnelles (OP) en droit de l’Union[[50]](#footnote-50). Le règlement 1308/2013 a procédé à l’harmonisation des règles de reconnaissance de ces organisations. Cette reconnaissance est primordiale dans la mesure où l’Union peut notamment financer des programmes de travail élaborés par ces organisations (articles 152 et suivants du règlement). Sur le fondement de l’article 155 du règlement 1308/2013, la Commission a adopté le Règlement délégué (UE) n°2016/232[[51]](#footnote-51) afin de garantir l’efficacité de l’action de ces organisations et associations. Ce règlement délégué a vocation à s’appliquer dans les domaines qui ne sont pas couverts par des règles spécifiques, tels que celles applicables au secteur des fruits et légumes, au secteur laitier ou encore au secteur de l’huile d’olive. Il détermine tout d’abord les conditions dans lesquelles une organisation de producteurs peut procéder à l’externalisation de certaines de ses activités (article 3). Il énonce ensuite les exigences qui doivent être satisfaites pour qu’un Etat reconnaisse des organisations et associations transnationales (article 4), afin de conforter leur rôle dans la mise en en œuvre de la politique agricole commune.

b) La gestion des stocks agricoles

La promotion des objectifs de la politique agricole commune, tels que la stabilité des marchés et l’assurance de prix raisonnables, implique l’adoption de mesures visant à réguler la production, ce qui passe notamment par le stockage de certaines productions.

Le règlement délégué (UE) n°2016/1238[[52]](#footnote-52) pose des conditions à la mise en œuvre de l’intervention publique et du stockage privé, qui sont essentiels pour assurer un contrôle efficace de la production. Il s’agit de deux instruments de gestion classiques de la PAC. L’intervention publique consiste pour les Etats membres à acheter de la production pour l’entreposer dans des stocks publics. L’aide au stockage privé permet de retirer temporairement des produits du marché qui demeurent la propriété des opérateurs, qui pourront les vendre au terme de la période de stockage contractuel. L’article 11 du règlement no1308/2013 détermine le champ d’application de l'intervention publique (froment (blé) tendre, le froment (blé) dur, l'orge, le maïs, le riz paddy, les viandes fraîches ou réfrigérées dans le secteur de la viande bovine, le beurre et le lait écrémé en poudre), et l’article 17 du même règlement prévoit qu'une aide au stockage privé peut être octroyée pour le sucre blanc, l'huile d'olive, les fibres de lin, la viande fraîche ou réfrigérée de bovins âgés de huit mois ou plus, le beurre, le fromage, le lait écrémé en poudre, la viande de porc, les viandes ovine et caprine. L’objet du règlement délégué 2016/1238 est alors de fixer des règles communes applicables à l’ensemble des produits admissibles, concernant l’achat et la vente des stocks d’intervention publique et l’octroi d’une aide pour le stockage privé, de façon à garantir la fiabilité du système. Ainsi, le règlement énonce les conditions dans lesquelles un opérateur est admissible à ce type d’offres (article 2). Il impose également des exigences relatives à la qualité des produits admissibles et aux conditions de stockage, qui doivent préserver la qualité des produits.

c) La promotion des produits agricoles (article 41 TFUE)

Afin de renforcer de la compétitivité du secteur agricole dans un environnement toujours plus concurrentiel, notamment avec les pays tiers, des actions de l’Union sont menées afin d’améliorer la connaissance des consommateurs « sur les mérites des produits et des modes de production agricole de l’Union et à généraliser la connaissance et la reconnaissance des systèmes de qualité de l’Union » (préambule point 3, article 2 du Règlement n°1144/2014). Le champ de ces actions n’est pas limité au cadre interne de l’Union, mais ont également une portée externe. Le Règlement (UE) n°1144/2014[[53]](#footnote-53) prévoit les modalités applicables aux actions d’information et de promotion financées par l’Union. Les actions menées doivent consister notamment en des opérations de relations publiques, de participation à diverses manifestations d’envergure nationale, européenne ou internationale. Dans ce cadre, doit s’appliquer le principe d’égalité de traitement entre les Etats membres et entre les marques commerciales, de façon à ne pas privilégier une origine en particulier. Ainsi, « sur le marché intérieur, la mention de l’origine est toujours secondaire par rapport au message principal de la campagne de l’Union; (…) » (article 4.2). Ces actions d’information peuvent porter sur tous les produits couverts par le champ de la politique agricole commune, à quelques exceptions près, telles que le tabac (article 5). De plus, l’action d’information peut porter sur les modes de production, tels que le mode de production biologique ou autres systèmes de qualité. Ces actions impliquent à la fois le niveau de l’Union et celui des Etats membres.

**2. Le soutien financier (article 39 TFUE)**

Le soutien financier aux activités agricoles est un élément central de la politique agricole, s’appuyant sur le FEAGA et le FEADER. L’action de l’Union en la matière consiste à mobiliser l’instrument financier au profit de la réalisation des objectifs de la PAC, spécialement pour soutenir les activités et la stabilité des marchés. L’enjeu de la préservation de l’intégrité du budget de la PAC demeure majeur. Enfin, il faut relever l’impact du contexte international qui a conduit à l’adoption de mesures de soutien spécifiques du marché.

a) La gestion des paiements directs

Les actions de soutien au secteur agricole passent notamment par le versement d’aides et de paiements directs. La détermination de ces aides se fait secteur par secteur. Le règlement délégué (UE) n°2015/1366[[54]](#footnote-54) met en œuvre les principes du règlement n°1308/2013 à l’égard du secteur apicole. Il détermine la part de la participation de l’Union dans l’aide versée. Pour établir la base de l’attribution, doit être prise en compte l’importance du secteur apicole dans un Etat membre donné, en se fondant notamment sur le nombre de ruches existant sur leur territoire. Les Etats membres ont alors la responsabilité de définir « une méthode fiable pour déterminer, chaque année entre le 1er septembre et le 31 décembre, le nombre de ruches prêtes pour l'hivernage présentes sur leur territoire » (article 2). Les Etats membres, à partir de 2017, doivent notifier à la Commission le nombre de ruches. Selon l’article 4, la participation de l’Union au financement des programmes apicoles est attribuée aux États membres soumettant ces programmes, proportionnellement au nombre total moyen de ruches notifié par ces États membres au cours des deux années civiles précédant immédiatement la notification à la Commission des programmes apicoles. La participation minimale de l'Union s'élève à 25 000 EUR par programme apicole.

 En outre, le règlement (UE) 2015/1146[[55]](#footnote-55) fixe le taux d’ajustement pour les paiements directs pour 2015*.* Le taux d’ajustement permet l’apport de soutien supplémentaire au secteur agricole en cas de crises majeures affectant la production ou la distribution agricole. Cette réserve est constituée grâce aux réductions des paiements directs dans le cadre du mécanisme de discipline financière prévu par l’article 26 du règlement no 1306/2013. Ainsi, les montants de paiement directs supérieurs à 2000 euros, pour les aides à octroyer au titre de 2015 sont réduits en fonction d’un taux d’ajustement de 1,393041%.

b) La protection de l’intégrité financière de la PAC

La garantie de l’intégrité du système de financement de la PAC s’inscrit dans l’objectif plus large de protection des intérêts financiers de l’Union, et incite l’Union à renforcer les mécanismes de contrôles.

 Le Règlement délégué (UE) n°2015/1970[[56]](#footnote-56) réitère la portée des obligations de notification imposées aux Etats membres. Cette obligation de notification est essentielle car elle conditionne l’accès à l’information de la Commission, qui est compétente pour garantir la protection des intérêts financiers et effectuer une analyse des risques. L’article 3 détermine les irrégularités qui doivent être notifiées par les Etats membres, qui sont celles qui concernent un montant qui excède 10 000 EUR de contribution des Fonds et celles qui ont fait l’objet d’un premier acte de constat administratif ou judiciaire. Il précise également l’ensemble des données qui doivent être transmises afin d’identifier les irrégularités et leur portée. En outre, les Etats doivent tenir informée la Commission de tout événement lié à une procédure visant à imposer des sanctions administratives ou pénales dans ce cadre. La Commission dispose alors d’un droit d’utilisation et de traitement de ces informations pour effectuer des analyses de risque et développer des systèmes de détection des risques (article 5). Ces informations bénéficient d’un statut particulier et sont soumises à l’obligation de confidentialité.

 Le èglement délégué (UE) 2015/1971[[57]](#footnote-57) impose des exigences similaires s’agissant de la gestion du Fonds européen agricole de garantie et du Fonds européen pour le développement rural.

c) L’impact du contexte géopolitique sur les mesures de gestion de la PAC

L’année 2014 a été marquée, au niveau international, par la crise entre la Russie et l’Union, la Russie ayant alors décidé de mesures d’embargo sur certaines productions de l’Union le 7 août 2014. Les produits agricoles ont été concernés, et l’Union a été conduite à adopter des mesures exceptionnelles visant à limiter les perturbations du marché dues à l’indisponibilité soudaine, selon les termes du préambule du règlement délégué n°1031/2014, d’ « un marché d'exportation considérable ». Ces mesures exceptionnelles sont fondées sur l’article 154 du règlement no1308/2013. A ce titre, la Commission bénéficie de pouvoirs exceptionnels, qu’elle met en œuvre dans le cadre de pouvoirs législatifs délégués. Le Règlement délégué (UE) n°1031/2014[[58]](#footnote-58)a été adopté afin de prévoir des montants de soutien pour éviter des perturbations graves et durables du marché, justifiées d’autant plus en raison des caractéristiques des fruits et légumes (saison forte, périssable rapidement). Le montant de l’aide financière de l’Union est ainsi calculé en tenant compte de l’estimation des quantités concernées par l’embargo. Il est aussi pris en compte que le marché intérieur de l’Union risque de se trouver impacté par un report des produits non exportés. Ces quantités sont appréciées par Etat membre, en fonction des relations de chaque Etat avec la Russie. Le règlement prévoit toutefois une limite quantitative à l’octroi des aides, soit 3000 tonnes par Etat membre qui alloue « les quantités visées à l'article 2 entre les organisations de producteurs et les producteurs qui ne sont pas membres d'organisations de producteurs selon la règle du premier arrivé, premier servi » (article 3). Ainsi, chaque Etat membre est responsable de l’allocation de ces montants. De plus, les Etats membres auront la possibilité de retirer une partie de la production aux fins de la distribution gratuite. Ces montants doivent être versés avant le 30 juin 2015. Ce régime a été complété le Règlement délégué (UE) 2016/921[[59]](#footnote-59), prenant acte de la prorogation de l’embargo jusqu’en août 2016, et ce d’autant plus qu’il avait, depuis, été étendu à la Turquie, ce qui pouvait avoir des répercussions sur le marché intérieur de l’Union. Il accorde des mesures de soutien temporaires aux organisations de producteurs du secteur de fruits et légumes qui sont reconnues. L’aide étant là encore limitée à 3000 tonnes, et son allocation est sous la responsabilité des Etats membres.

 L’adoption de ces mesures exceptionnelles s’inscrit dans une approche très concrète, traduisant la volonté d’ajuster constamment les mesures avec l’état du marché. Ainsi, le Règlement délégué (UE) n°992/2014[[60]](#footnote-60) est adopté suite au constat de l’incapacité d’un précédent règlement (règlement délégué (UE) n° 950/2014) à répondre aux enjeux liés à l’embargo décrété par la Russie s’agissant du marché du fromage. L’intervention de la Commission est justifiée par le constat que les règles issues du texte ont été appliquées de manière disproportionnée à certains producteurs de formage de zones qui généralement n’exportent pas de quantités importantes vers la Russie. C’est alors l’impératif de bonne utilisation des fonds de l’Union qui commande l’abrogation du règlement délégué (UE) n°950/2014.

Un autre type de mesure adoptée en temps de crise est illustré par le règlement délégué (UE) n° 2016/558[[61]](#footnote-61). Il répond à la crise traversée par le secteur du lait et des produits laitiers, qui connaît une période grave de déséquilibre du marché, dû à un ralentissement de la demande sur le marché mondial et à la fermeture du marché russe. Une des réponses apportées par la Commission[[62]](#footnote-62) a été d’autoriser les organisations de producteurs reconnues, leurs associations et les organisations interprofessionnelles reconnues dans le secteur du lait et des produits laitiers à conclure des accords conjoints volontaires et à prendre des décisions communes sur la planification de la production du volume du lait à produire sur une base temporaire pour une période de six mois. Le règlement délégué étend donc cette possibilité « aux coopératives et à d'autres formes d'organisations de producteurs ayant été établies par des producteurs laitiers dans le respect de la législation nationale et actives dans le secteur du lait et des produits laitiers. » (article 1).

**3. La prise en compte des impératifs de protection de la santé humaine et de l’environnement (article 39 TFUE)**

Les impératifs liés à la protection de la santé et de l’environnement sont pris en compte dans l’élaboration de la politique agricole commune, et dans une certaine mesure, la législation est parfois amenée à concilier ces objectifs. Ainsi, le Règlement (UE) n° 2015/1474[[63]](#footnote-63) prévoit que les exploitants du secteur alimentaire « sont autorisés à utiliser de l'eau chaude recyclée pour éliminer la contamination microbiologique de surface des carcasses, dans le respect des *conditions d'utilisation fixées en annexe du présent règlement.* » (article 1er). Cet article peut paraître anodin. Or, il signifie que peut être utilisée une autre substance que de l’eau potable destinée à la consommation pour le nettoyage des carcasses, favorisant l’usage des eaux recyclées qui est encouragé pour tout autre usage que la consommation humaine, ce qui s’inscrit dans les objectifs de la politique environnementale.

En outre, le Règlement (UE) n° 2015/786[[64]](#footnote-64) est adopté sur le fondement de la Directive 2002/32/CE, qui interdit l’utilisation de produits destinés aux aliments pour animaux dont la teneur en substances indésirables dépasse certaines teneurs. Il prévoit l’organisation d’un procédé de détoxification utilisé dans le but de retirer une substance indésirable énumérée à l’annexe I de l de la directive. Il s’agit alors de dégrader la substance pour qu’elle devienne inoffensive. Les procédés de détoxification acceptés sont ceux qui permettent de retirer une substance indésirable, ceux qui permettent de dégrader ou fragmenter une substance indésirable en composés inoffensifs au moyen d’une substance chimique et les procédés microbiologiques de détoxification, qui permettent de métaboliser, détruire ou désactiver une substance indésirable par un processus biologique créant des composés inoffensifs. La détermination des procédés pertinents est conditionnée par un avis de l’Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) qui procède à l’évaluation scientifique du procédé, et vise à garantir son efficacité, afin de déterminer l’acceptabilité du procédé de détoxification. Afin de garantir une application efficace et adéquate du procédé de détoxification dans l’établissement, il est nécessaire que l’établissement soit agréé (article 6). Pour pouvoir continuer à utiliser après le 1er juillet 2017 (date de l’entrée en vigueur du règlement), un procédé de détoxification actuellement employé en l'absence d'avis de l'AESA, la Commission doit en être informée.

**B. La politique commune de la pêche**

A l’instar de la PAC, la construction de la politique commune de la pêche (PCP) se fait cycliquement, au fur et à mesure des réformes, qui précisent les voies de mise en œuvre des objectifs de la PCP, tels que la durabilité de la pêche et de l’aquaculture, la qualité de la production, et l’assurance d’un niveau de vie équitable aux pêcheurs. Cette politique a une dynamique propre dans la mesure où elle doit constamment être ajustée à l’état de la ressource. Pour la période concernée, les actes législatifs adoptés sont pour partie fondés sur le Règlement no1380/2013[[65]](#footnote-65) qui constitue le cadre pour la politique de la pêche pour la période 2014-2020. L’objectif majeur est de garantir la durabilité des stocks, ce qui permet, outre de répondre à l’enjeu de protection de la biodiversité marine, d’assurer la durabilité économique des activités de pêche. La législation de l’Union (actes législatifs et actes législatifs délégués) adoptée dans la période porte sur les grands axes de la politique commune de la pêche : gestion des ressources halieutiques, financement de la politique et dimension internationale.

**1. Les mesures de gestion des ressources halieutiques (article 43 TFUE)**

Un aspect central de la politique de la pêche est la gestion durable des ressources halieutiques, ce qui fonde alors un interventionnisme important de l’Union, qui détient une compétence exclusive en la matière (art. 43§3 TFUE). A cet égard, les mesures ont deux objets, d’une part la réglementation des possibilités de pêche, d’autre part les règles relatives au rejet et à l’obligation de débarquement. Enfin, le cadre scientifique est approfondi.

a) La réglementation des possibilités de pêche

Les possibilités de pêche dans les eaux territoriales des Etats membres sont règlementées sur le fondement de l’article 43, paragraphe 3 TFUE selon lequel le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche. L’approche de l’Union est alors de définir les totaux admissibles de captures (TAC), c’est-à-dire des quotas, en fonction de chaque espace maritime concerné, pour chaque mer ou zone d’un océan qui comprend un espace de mer territoriale relevant d’un Etat membre de l’Union. Une telle approche contribue à garantir l’appréciation concrète des niveaux de stocks au sein de chaque zone, et permet, le cas échéant, d’adopter des mesures de protection spécifiques. A cet égard, les TAC sont déterminés sur la base des avis scientifiques disponibles en tenant compte à la fois des aspects biologiques et socio-économiques. En effet, selon l’article 16, paragraphe 4, du règlement no1380/2013, les possibilités de pêche doivent notamment être attribuées de manière à assurer une stabilité relative des activités de pêche de chaque État membre pour chaque stock ou pêcherie. La procédure de détermination des TAC implique donc non seulement de prendre en compte les données scientifiques mais aussi les observations des parties intéressées consultées. L’épuisement des quotas implique l’interdiction des activités de pêche dans la zone concernées par le quota[[66]](#footnote-66).

Le Règlement (UE) 2015/104[[67]](#footnote-67) détermine les possibilités de pêche, dans les eaux de l’Union et en dehors, pour l’année 2015. Les totaux admissibles de capture sont applicables aux stocks de merlu austral et de langoustine, de sole dans la Manche occidentale, de plie et de sole dans la mer du Nord, de hareng dans l'ouest de l'Écosse, de cabillaud dans le Kattegat, l'ouest de l'Écosse, la mer d'Irlande, la mer du Nord, le Skagerrak et la Manche orientale ainsi que de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée, les merlus du nord et les soles du Golfe de Gascogne.

Tout d’abord, le règlement détermine les TAC applicables aux navires de l'Union dans les eaux de l'Union ou dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, ainsi que la répartition de ces TAC entre les États membres. Pour certains stocks halieutiques, les TAC sont déterminés par l’État membre concerné. Ils seront ensuite attribués aux navires de l’Union et aux navires de pays tiers qui pêchent dans les eaux de l’Union (article 2). Ces stocks sont recensés à l'annexe I. Les possibilités de pêche sont régulées, zone par zone dont la dénomination est déterminée en fonction du système international qui la régit (Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique – CICTA ; Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique – CCAMLR ; Commission des thons de l'océan Indien – CTOI…) et qui implique une approche espèce par espèce, toutes les espèces visées par le règlement n’ayant pas la même pertinence en fonction de l’espace concerné. Ainsi, la détermination des TAC est fonction de chaque zone, selon l’état des stocks qui y sont présents. Elle se fait sur la base de données scientifiques disponibles. En cas d’absence de données scientifiques suffisantes ou fiables, les mesures de gestion et les niveaux de TAC sont déterminées conformément au principe de précaution, conformément à l'article 4, paragraphe 1, point 8, du règlement no 1380/2013. Le règlement prévoit la possibilité d’attribution de captures supplémentaires pour les navires participant à des essais (article 14), sous réserve du respect de certaines conditions. Des quotas peuvent aussi être affectés à la pêche récréative et à la pêche sportive (article 22).

Ensuite, le règlement organise l’articulation des quotas qu’il définit avec les possibilités de pêche dans les eaux relevant des organisations régionales de gestion des pêches, dans le cadre desquelles peuvent être prévus des échanges ou des transferts de quotas, qui, s’ils sont possibles, demeurent conditionnés par le fait qu’ils n’affectent pas le nombre global de quotas. La Commission doit être informée de ces échanges. De plus, certains quotas ne peuvent être alloués que pour les Etats membres de certaines organisations (v. article 26 : la pêche du krill antarctique n’est autorisée que pour les Etats membres de la commission CCAMLR, et la Commission doit en être informée).

En outre, le règlement retient une vision sur le long terme en tenant compte de l’état des stocks au-delà de l’année régulée. Ainsi, notamment pour la zone ORGPPS (Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud), il incite à limiter les activités dans les zones dont les activités de pêche pélagique ont été importantes en 2007, 2008 ou 2009 (articles 29 et suivants).

Enfin, le règlement prévoit des mesures d’interdiction qui ont des objets divers. Elles concernent tout d’abord certaines méthodes de pêche (pêche ciblée des requins d’eau profonde, dispositifs de concentration de poissons…), ou prévoit que le recours à certaines méthodes doit être soumis à la présence d’observateurs (article 36). De plus, elles prohibent la pêche de certaines espèces (par ex. dans la zone de haute mer de la mer de Béring, la pêche du lieu de l'Alaska (*Theragra chalcogramma*), v. article 40), ou pendant certaines périodes (v. article 11). L’article 12 du règlement interdit la pêche, la détention à bord, le transbord et le débarquement de certaines espèces à protéger particulièrement (poisson-scie, requin pèlerin, grand requin blanc, mante géante…) dans certaines zones géographiques marquées par des atteintes importantes à ces espèces. Lorsque les espèces visées sont accidentellement capturées, elles ne doivent pas être blessées. Les spécimens capturés sont rapidement remis à la mer.

b) Les règles relatives au rejet à l’obligation de débarquement

Au-delà de la détermination des totaux admissibles de capture, la gestion et la protection des ressources halieutiques sont renforcées par diverses techniques et mesures, l’obligation de débarquement et l’appréciation de l’effort de pêche.

D’autres règlements prévoient des possibilités de pêche pour des zones géographiques limitées (v. Règlement (UE) 2016/73[[68]](#footnote-68)*,* Règlement (UE) 2015/106[[69]](#footnote-69))et traitent alorsde l’obligation de débarquement, qui a pour objectif de mettre fin au rejet de poissons commercialisables en mer, obligation prévue à l’article 15 paragraphe 1, du règlement (UE) no1380/2013. Une telle action s’avère néfaste pour les stocks de poissons et l’environnement marin. Sont souvent concernées des espèces qui sont pêchées alors que les pêcheurs ne disposent pas pour elles de quotas, ou parce que les poissons sont endommagés ou de petite taille. L’obligation de débarquement contraint à conserver à bord l’ensemble des espèces capturées, à les débarquer à terre et donc à les comptabiliser au titre des quotas. Cette obligation est progressivement introduite en droit de l’Union, pêcherie par pêcherie. Le Règlement (UE) n °1367/2014[[70]](#footnote-70) prévoit que « Les poissons provenant de stocks pour lesquels des TAC sont établis ne sont détenus à bord ou débarqués que s'ils ont été pêchés par des navires de pêche battant pavillon d'un État membre disposant d'un quota et si celui-ci n'est pas épuisé » (article 5). Les modalités d’application de l’obligation de débarquement ont été précisées pour partie par le règlement UE n° 812/2015[[71]](#footnote-71), qualifié de règlement « omnibus » car il procède à la modification d’une série de règlements afin d’en éliminer les incompatibilités avec l’obligation de débarquement, en remplaçant notamment les tailles minimales de débarquement par des références aux tailles minimales de conservation.

L’obligation de débarquement n’est pas absolue et fait l’objet d’aménagements. En effet, généralement, des possibilités de rejet demeurent dans les textes. Elles sont fondées soit sur la capacité de survie des espèces, soit sur la règle *de minimis*, selon laquelle il est possible de rejeter un pourcentage minimal d’espèces, spécialement les poissons trop petits pour être commercialisés. Le Règlement délégué (UE) n° 1394/2014[[72]](#footnote-72) introduit une telle obligation pour les captures des espèces faisant l'objet de limites de capture à compter du 1er janvier 2015. Ce règlement a été adopté suite à des recommandations formulées par la Belgique, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Portugal qui ont un intérêt direct dans la gestion de la pêche dans les eaux occidentales australes et à des avis scientifiques qui ont permis de cibler les pêcheries concernées. Le règlement prévoit une exemption fondée sur la capacité de survie qui concerne les anchois, les chinchards, les chinchards du large et les maquereaux et qui sont capturés au moyen de sennes coulissantes dans les pêcheries artisanales. Ces espèces capturées peuvent être relâchées pour autant que le filet les contenant n’ait pas été entièrement porté à bord (article 2). Le règlement délégué (UE) n°1395/2014[[73]](#footnote-73) prévoit des exemptions similaires pour les maquereaux et harengs capturés lors d’activités de pêche à la senne coulissante. Les quantités relâchées dans le cadre de l’exemption doivent être consignées dans le journal de pêche. La relâche ne peut se faire que dans la mesure où la sortie du filet n’a pas atteint « le point de non retour », qui affecte le risque de survie des espèces qui seraient relâchées. De plus, avant que le poisson ne soit relâché, un échantillon est prélevé sur le banc encerclé afin de procéder à une estimation des espèces qui le composent ainsi que de la taille et de la quantité des poissons (article 2), permettant de constituer la documentation relative aux captures (article 4) et de conforter le contrôle de la Commission comme celui des autorités compétentes.

En outre, la mise en œuvre de l’obligation de débarquement rencontre aussi des limites fondées sur des accords internationaux conclus par l’Union, ou du fait de son adhésion à des organisations régionales de pêche (ORGP). Le règlement délégué (UE) n°2015/98[[74]](#footnote-74) précise l’articulation de ces différentes obligations potentiellement contradictoires.Il couvre les activités de pêche pratiquées dans les eaux de l’Union ou par des navires de pêche de l’Union en dehors des eaux de l'Union dans des eaux ne relevant pas de la souveraineté ou de la juridiction des pays tiers. Dans le cadre de la CICTA, le règlement pose des restrictions quant à la détention à bord, le transfert, le débarquement, la mise en vente ou encore l’exposition d’espèces telles que le thon obèse, le thon rouge inférieur à la taille minimale autorisée. Dans la mesure où les quotas alloués ont été consommés, les prises accessoires de thon rouge doivent être évitées, et ces espèces libérées. Il en va de même pour l’Espadon. Dans le cadre de l’Organisation des pêches de l’Atlantique nord-ouest (OPANO), le capelan est visé par l’interdiction de conservation à bord, dès lors que les quotas ont été consommés pour les zones relevant de l’organisation.

Une autre technique de gestion et de protection des ressources halieutiques réside dans l’appréciation de l’effort de pêche, qui vise à assurer un équilibre entre les prélèvements et le potentiel reproductif des ressources. Il résulte de la combinaison entre la capacité de capture (caractéristiques des navires et des engins) et l’activité, soit le temps passé en mer. Le Règlement (UE) n ° 1221/2014[[75]](#footnote-75) instaure une certaine flexibilité dans la gestion de l’effort de pêche en ce qui concerne les stocks de cabillaud en mer Baltique, en tenant compte des avis scientifiques, notamment celui rendu par le Conseil international pour l’exploration de la mer.

Ce règlement met en œuvre un ensemble de mesures de gestion. Outre la fixation d’un total admissible des captures (TAC), il prévoit que les Etats doivent limiter le nombre de jours d’absence du port des navires répondant à certaines caractéristiques ou dont le maillage du filet est supérieur à une certaine taille (article 7/ annexe II). Toutefois, lorsqu'un nombre égal de jours d'absence du port est retiré à d'autres navires de pêche battant son pavillon, qui sont soumis aux limitations de l'effort de pêche dans la même zone et dans le cas où la capacité de chaque navire de pêche donneur est supérieure ou égale à celle des navires de pêche receveurs, ces jours d’absence peuvent être attribués à d’autres navires. Ainsi, une flexibilité est possible, mais seulement si elle n’affecte pas l’effort de pêche global.

c) L’approfondissement de la gouvernance scientifique

L’intervention des organes scientifiques est un aspect déterminant pour la définition de la PCP, et spécialement dans le processus décisionnel relatif à la gestion des stocks. Tout d’abord, sur le fondement de l’article 43 du règlement (UE) no1380/2013, des conseils consultatifs doivent être établis afin de favoriser une représentation équilibrée de toutes les parties prenantes dans le domaine de la pêche et de l’aquaculture et contribuer à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche. Le Règlement délégué (UE) n°2015/242[[76]](#footnote-76) définit les missions des conseils consultatifs.Ils peuvent soumettre des recommandations et des suggestions à la Commission et aux États membres concernés sur les questions relatives à la gestion de la pêche, à la conservation et aux aspects socioéconomiques de la pêche et de l’aquaculture. Ils ont une mission d’information de la Commission et des États membres des problèmes liés à la gestion et à la conservation et aux aspects socioéconomiques de la pêche et de l’aquaculture selon leur zone géographique ou leurs domaines de compétence. Ils contribuent, en étroite collaboration avec les scientifiques, à la collecte, à la transmission et à l'analyse des données nécessaires à l'élaboration de mesures de conservation. Les conseils consultatifs enrichissent la gouvernance de la politique commune de la pêche, favorisant la représentation équilibrée de toutes les parties intéressées légitimes dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture. Le règlement énonce aussi les modalités d’implication des acteurs et prévoit les modalités financières du fonctionnement des conseils consultatifs, aspect essentiel de l’efficacité de leur fonctionnement.

Ensuite, la décision de la Commission du 25 février 2016[[77]](#footnote-77) créée un comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), appelé le groupe du CSTEP. Il a pour mission d’aider la Commission dans l’élaboration de propositions législatives, actes délégués ou initiatives et de suivre l’évolution de la politique et d’assurer les échanges d’expérience et de bonnes pratiques. Ainsi, le groupe a une mission consultative, qu’il peut initier de lui-même et pas seulement à la demande de la Commission (article 3). Le groupe est composé de 30 à 35 membres. Surtout, ils sont indépendants et agissent dans l’intérêt du public, pour trois ans. Afin de garantir leu indépendance, tout conflit d’intérêt doit être prévenu, et chaque membre est soumis à l’obligation de produire une déclaration d’intérêts.

**2. Le financement de la politique de la pêche**

Le financement de la politique de la pêche est un autre des grands domaines d’action de l’Union. Il est basé sur le Fonds européen pour les affaires maritimes (FEAMP, ex-FEP) qui est l’un des cinq fonds structurels et d’investissement européens (FESI). Il a pour objet d’aider à promouvoir les pratiques de pêche durables et à soutenir la filière socio-économique du secteur de la pêche.

Un pan important de l’action de l’Union dans ce cadre est la promotion de l’amélioration des conditions de travail des pêcheurs, de la protection et de la restauration de la biodiversité et l’atténuation du changement climatique. Le règlement délégué (UE) 2015/531[[78]](#footnote-78) organise le soutien financier apporté à ces activités. Il détermine les conditions d’éligibilité des coûts et opérations, qui peuvent conduire à des investissements dans les navires. Il vise particulièrement les conditions de travail, relevant le caractère particulièrement dangereux des activités de pêches. Ainsi, sont soutenus les investissements liés à l’amélioration de l’hygiène, de la santé, de la sécurité et des conditions de travail des pêcheurs. En outre, le règlement tend à renforcer la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins en favorisant par exemple les achats ou l’installation d’éléments tels que des types d’hameçons moins invasifs, des dispositifs d’exclusion des tortues (articles 9 et 10), des études relatives au suivi à la surveillance des espèces et des habitats, ou encore la délimitation des aires marines protégées. De même, les coûts relatifs à la gestion, la restauration et le suivi des sites Natura 2000 et des zones marines protégées sont éligibles (article 11). Logiquement, le choix des coûts éligibles reflète les options retenues comme les ambitions de l’Union en matière de politique commune de la pêche.

Enfin, l’efficacité du système de financement demeure conditionnée à son intégrité. Le règlement délégué (UE) n°2015/288[[79]](#footnote-79) s’inscrit dans cet objectif, visant à garantir la protection des intérêts financiers de l’Union. Conformément à l’article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) no1380/2013, l’aide financière du FEAMP est subordonnée au respect par les opérateurs des règles de la politique commune de la pêche. Il impose aux Etats membres et aux autorités compétentes de s’assurer que les opérateurs qui, pendant une période donnée antérieure à la présentation d’une demande d'aide financière, ont commis une infraction grave, une infraction ou une fraude visées à l'article 10 du règlement (UE) no 508/2014, l'article 42, paragraphe 1, du règlement (CE) no1005/2008 du Conseil ou encore à l'article 90, paragraphe 1, du règlement (CE) no1224/2009, ne puissent bénéficier d’une aide financière au titre du FEAMP. Le règlement détermine donc les périodes d’inadmissibilité qui vont alors de 12 à 24 mois. L’inadmissibilité est personnelle et n’est pas attachée au bateau, spécialement dans le cas de transfert de propriété (Article 7). Les opérateurs qui ont fait l’objet d’un retrait définitif de la licence de pêche ne peuvent prétendre non plus au bénéfice du financement (article 8).

**3. La réglementation de l’accès aux eaux territoriales des Etats tiers**

La PCP s’inscrit clairement dans le contexte international de régulation des stocks. Partant, nombre de règlementations de l’Union sont adoptées afin de mettre en œuvre des accords internationaux. Ils ont pour objet de donner accès aux eaux territoriales d’un Etat partenaire aux bateaux battant pavillon d’un Etat membre. Or, il ne s’agit jamais d’un libre accès, mais d’un accès règlementé sur le fondement notamment des actes d’application adoptés par l’Union. La période est marquée par une série d’actes en ce sens, qui traduisent la dynamique de la dimension externe de la politique de la pêche et la contribution de l’Union à la promotion des standards d’une pêche durable.

 Les règlements concernés portent sur des eaux territoriales variées (Sénégal[[80]](#footnote-80), Guinée-Bissau[[81]](#footnote-81), Madagascar[[82]](#footnote-82),Cap-Vert[[83]](#footnote-83), Iles Cook[[84]](#footnote-84))*.* Ils suivent une structure similaire. Tout d’abord, ils définissent la méthode de répartition des possibilités de pêche, sur le fondement des accords internationaux. Ensuite, ils énoncent les types de navires qui se voient reconnaître un accès aux eaux territoriales de l’Etat partenaire (thoniers senneurs, chalutiers crevettiers congélateurs, chalutiers congélateurs, poissonniers et céphalopodiers…), qui peuvent être distingués selon leur taille (palangriers de surface d'une jauge supérieure à 100 GT, palangriers de surface d'une jauge inférieure ou égale à 100 GT…). Enfin, sont identifiés les pavillons des bateaux concernés. Généralement, seuls deux ou trois Etats membres sont concernés dans chaque accord, le plus souvent l’Espagne, la France et le Portugal. Les possibilités de pêche qui leur sont attribuées épuisent les quotas obtenus pour l’ensemble de l’Union européenne au titre de l’accord.

**C. Politique sociale et emploi**

Par Emmanuelle Mazuyer

**Résumé**

La politique sociale est, plus encore que les autres domaines de politiques européennes, fortement fonction de la Commission et des orientations politiques et stratégiques de son président. Après Jacques Delors qui avait marqué l’ascension et la reconnaissance du dialogue social et la relance de la politique sociale européenne, la présidence Santer (1994-1999) s’est achevée par un scandale politique tandis que celle de Romano Prodi (1999-2004) a été marquée par un climat international tendu[[85]](#footnote-85). Insignifiantes en matière sociale, les deux commissions Barroso de 2004 à 2014 ont renoncé à tout projet ambitieux en matière sociale et laissé le dialogue social européen exsangue. A l’instar de la politique sociale, le dialogue social était au ralenti et on peut seulement noter la révision d’accords-cadres antérieurs, tout comme la révision de directives sociales, preuves d’une absence de dynamisme. Une évolution s’est amorcée avec l’arrivée de la Commission Juncker et d’une certaine impulsion en matière sociale notamment via un nouvel élan pour le dialogue social avec « le renforcement et l’approfondissement du dialogue avec un large éventail de partenaires sociaux»[[86]](#footnote-86) et, outre une proposition en matière de détachement des travailleurs et une réforme d’institutions en matière de conditions de travail et d’emploi, l’adoption du Socle européen des droits sociaux.

**Introduction**

L’arrivée à la présidence de la Commission de Jean-Claude Juncker a été marquée par une volonté de rupture avec les 10 années de la Commission Barroso pendant lesquelles tout projet social ambitieux avait été abandonné. Ses deux premières années de mandat ont été ponctuées de grandes déclarations politiques concrétisées par l’adoption du Socle européen des Droits sociaux et la relance du dialogue social (I). Par ailleurs, quelques propositions de directives ou de règlements ont été également été adoptées alors que d’autres ont fait l’objet de transposition en France (II).

**1. Les déclarations politiques et les initiatives de la Commission Juncker**

Les principales avancées de la Commission Juncker en matière sociale sont le lancement du Socle européen des droits sociaux (A) et la relance du dialogue social européen après des années d’inaction (B).

a) Le Socle européen des droits sociaux

Dans son premier discours sur l’état de l’Union prononcé en septembre 2015, le président Juncker a présenté sa vision d’un socle européen des droits sociaux. L’objectif est de prendre en compte les réalités changeantes du monde du travail et d’indiquer la direction à suivre pour renouer avec la convergence dans la zone euro. Le socle s’adresse en premier lieu à la zone euro, mais il est ouvert à tous les États membres qui souhaitent y participer. Suite à l’annonce de l’initiative par le président Juncker, un large débat a été mené avec les autorités de l’Union, les États membres, les partenaires sociaux, la société civile et les citoyens sur le contenu et le rôle du socle européen des droits sociaux ainsi que sur la manière de garantir l’équité et la justice sociale en Europe.

Le 8 mars 2016, la Commission a présenté une première ébauche du socle européen des droits sociaux. Il procède des objectifs et droits sociaux énoncés dans le droit primaire de l’Union constitué du TUE, du TFUE, de la Charte des droits fondamentaux de l’Union et de la jurisprudence de la CJUE. Afin de permettre que la consultation se déroule sur une base suffisamment large, le socle porte à la fois sur des matières dans lesquelles l’Union a le pouvoir de légiférer et sur des matières qui relèvent avant tout de la responsabilité des États membres et dans lesquelles elle a un rôle complémentaire et de soutien. Il est également inspiré de pratiques nationales et de sources internationales de droit.

L’ébauche de ce socle ne reformule ni ne modifie les droits existants, qui restent intacts. Il vise à les compléter en détaillant un certain nombre de principes essentiels qui devraient devenir communs aux États membres participants et orienter leur politique sociale et de l’emploi, tout particulièrement lorsqu’il s’agit de relever les défis et de satisfaire les besoins de la zone euro. Une fois instauré, le socle devrait devenir un cadre de référence permettant d’examiner les performances sociales et les résultats en matière d’emploi des États membres participants, d’orienter les réformes à l’échelon national et, de manière plus spécifique, d’indiquer la direction à suivre pour renouer avec la convergence dans la zone euro.

Les principes énoncés sont rassemblés dans vingt domaines d’action jugés essentiels pour le bon fonctionnement et l’équité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. Ils disent tenir compte des considérations économiques et sociales, de la grande diversité des situations en Europe et des réalités mouvantes sur le terrain. Ils s’appuient sur « la nécessité de stimuler la compétitivité, d’augmenter la participation au marché du travail, d’établir des socles de protection sociale adéquats, d’exploiter pleinement le potentiel humain, de garantir la viabilité des finances publiques et de renforcer la capacité d’adaptation et la résilience des structures économiques ». Les principes sont divisés en trois chapitres : égalité des chances et accès au marché du travail, conditions de travail équitables, protection sociale adéquate et viable. Les 20 domaines d’action débordent la question des relations de travail pour aborder également celles de la protection sociale, des soins, du logement ou de l’aide à l’enfance. Ce sont les compétences, l’éducation et l’apprentissage tout au long de la vie ; des contrats de travail flexibles et sûrs ; assurer le succès des transitions professionnelles ; un soutien actif à l’emploi ; l’égalité entre les femmes et les hommes et l’équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, l’égalité des chances ; les conditions d’emploi ; les salaires ; la santé et la sécurité sur le lieu de travail ; le dialogue social et la participation des travailleurs ; les prestations et services sociaux intégrés ; les soins de santé et les prestations de maladie ; les pensions ; les prestations de chômage ; le revenu minimum ; les prestations d’invalidité ; les soins de longue durée ; l’accueil de l’enfance ; le logement et l’accès aux services essentiels.

 En France, les députés ont bien accueilli le socle européen des droits sociaux lors de la consultation de la Commission puisqu’ils se sont réjouis d'une initiative qui « rééquilibre leur importance par rapport aux questions financières » et avancent plusieurs propositions dont l'attachement des droits à la personne et non au contrat, sur le modèle français du compte personnel d'activité (CPA), la double mise en place d'un salaire minimum dans chaque État membre et « d'une assurance-chômage en Europe »[[87]](#footnote-87). La nature juridique du Socle a pu cependant laisser d’autres commentateurs quelque peu dubitatifs[[88]](#footnote-88). Ces déclarations ont cela dit été suivies, d’une part, par une intégration des partenaires sociaux dans le cadre de la gouvernance économique, ce qui était une revendication de la Confédération Européenne des Syndicats depuis 2013, et, d’autre part, par une reprise des consultations par la Commission sur la base de l’article 154 TFUE[[89]](#footnote-89). On peut cependant craindre qu’une telle refonte aille dans le sens d’un allègement des dispositifs actuels[[90]](#footnote-90) et cette nouvelle dynamique démontre à quel point les partenaires sociaux sont tributaires de la Commission.

b) La relance du dialogue social européen

L’une des grandes priorités affichées par la Commission de Jean-Claude Juncker a été d'encourager le dialogue social à tous les niveaux. En mars 2015, une conférence était organisée à Bruxelles, avec la nouvelle Commissaire aux affaires sociales, Marianne Thyssen, pour « Un nouvel élan pour le dialogue social »[[91]](#footnote-91), présentée comme « une étape importante vers le renforcement et l’approfondissement du dialogue avec un large éventail de partenaires sociaux, le but étant de mieux faire face aux défis économiques et sociaux auxquels l’Europe est confrontée, comme cela est indiqué dans les orientations politiques et dans le programme de travail de la Commission européenne ». Depuis l’Accord social de Maastricht, rappelons que la Commission doit consulter les partenaires sociaux sur les matières sociales relevant de l'article 153 TFUE. Les articles 154 et 155 TFUE organisent cette procédure en deux phases obligatoires: la Commission consulte d’abord les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action au niveau européen avant de les consulter sur le contenu de cette action. A l'issue de chacune de ces consultations, les partenaires peuvent décider de négocier, ces négociations suspendent l’initiative de la Commission pendant 9 mois, renouvelables. Il s’agit d’une sorte de subsidiarité horizontale qui existe alors dans le domaine social[[92]](#footnote-92). Si les négociations échouent et que la Commission estime toujours l’action souhaitable, elle peut reprendre le processus traditionnel en faisant une proposition au Conseil. Elle possède donc un rôle de moteur irremplaçable du dialogue social.

Les partenaires sociaux européens au niveau interprofessionnel ont convenu de procéder ensemble à une analyse approfondie de l’emploi et d'élaborer un programme de travail commun pour la période 2015-2017. Les négociations ont d'abord porté sur un accord-cadre autonome concernant le vieillissement actif, des conclusions conjointes sur la question de l’équilibre entre vie professionnelle et vie privée sont en cours d'élaboration et un groupe de travail se penche sur l’application, par leurs membres, de leurs accords-cadres autonomes précédents[[93]](#footnote-93). Les partenaires sociaux sectoriels de l’Union, représentés dans 43 secteurs différents et représentant 75 % de la main-d’œuvre, ont également poursuivi la mise en œuvre de leurs programmes de travail conjoints respectifs.

Des travaux ont été lancés en 2016 sur plusieurs autres aspects en parallèle avec la consultation sur le socle des droits sociaux : en vue de relancer les efforts visant à promouvoir l’équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée des parents qui travaillent ; en vue d'un programme européen des compétences ; et en vue d'une évaluation approfondie des 24 directives en matière de santé et de sécurité au travail, ce qui devrait permettre d'en évaluer la pertinence, l'efficacité et la cohérence, afin de maintenir un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, compte tenu des nouveaux risques, tout en simplifiant et en modernisant la législation applicable, et afin de faciliter leur adoption par les PME[[94]](#footnote-94).

Ces exemples illustrent le rôle d’appui, d’orientation et de cadrage que l'UE peut jouer dans le domaine social, ainsi que les nouvelles mesures susceptibles de découler de la mise en place du socle, envisagé comme un agenda social pour la Commission.

En revanche, du côté du dialogue social sectoriel, très fécond depuis une vingtaine d’années, il faut mentionner un blocage du fait de la Commission. Cet incident relève de l’ancienne Commission Barroso mais pour le moment n’a pour l’instant pas été réparé par la Commission Juncker. Au nom du REFIT («*Regulatory Fitness and Performance Programme*» ou **«**Réglementation affûtée et performante »)**[[95]](#footnote-95)** mis en place fin 2012 pour **«**recenser de façon systématique et mener en toute transparence les initiatives permettant de réduire sensiblement les coûts réglementaires et de simplifier la réglementation de façon appréciable »[[96]](#footnote-96), dont le bilan et le programme sont réactualisés chaque année[[97]](#footnote-97), la Commission avait refusé, en 2013, de présenter au Conseil, dans le cadre de l’article 155 TFUE, un accord-cadre sur les normes minimales en matière de santé et de sécurité négocié dans le secteur de la coiffure[[98]](#footnote-98). Rappelons que l'article 155-2 TFUE permet aux partenaires sociaux de demander aux institutions de mettre en œuvre leur accord par la voie d’une « décision ». La procédure peut être assimilée à la procédure d'extension *erga omnes* que connaissent de nombreux pays[[99]](#footnote-99). Le processus décisionnel se déroule selon la procédure traditionnelle d'adoption des directives mais la décision du Conseil ne vise à mettre en œuvre que la partie normative de l'accord. Un nouvel accord-cadre a été conclu en octobre 2016[[100]](#footnote-100) et les signataires, *Coiffure EU* et *UNI Europa Hair et Beauty,* ont expressément demandé à la Commission de le mettre en œuvre par la voie d’une décision du Conseil mais rien n’indique que la procédure sera effectivement conduite à son terme. La mise en œuvre d’accords cadres européens par la voie de directive est la seule manière de leur conférer un effet obligatoire et une mise en œuvre homogène dans l’Union[[101]](#footnote-101).

**2. Propositions relevant de la procédure législative ordinaire**

Les thématiques qui ont été l’objet des principales propositions sont dans le cadre de directives, celle du détachement des travailleurs (a) et, dans le cadre de règlements, celles des institutions chargées de l’emploi ou des conditions de travail (b).Par ailleurs, certaines directives ont été transposées en France (c).

a) Dans le cadre de directives : la question du détachement de travailleurs

La Commission a proposé des amendements de la Directive 96/71/CE portant sur le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d’une prestation de services (27/07/2016)[[102]](#footnote-102). 20 ans après son adoption et après plusieurs tentatives qui n’avaient abouti qu’à une directive dite « d’exécution » de 2014 ayant pour objet de mieux organiser la mise en œuvre de la directive de 1996[[103]](#footnote-103), la Commission a constaté que la directive 96/71/CE n'assurait plus sa fonction au regard des conditions économiques et sociales actuelles des États membres[[104]](#footnote-104). Cetterévision apporte des modifications dans trois domaines principaux **:** la rémunération des travailleurs détachés**,** les règles sur les travailleurs intérimairesetle détachement à long terme. La proposition prévoit que les travailleurs détachés doivent bénéficier de manière générale des mêmes règles en matière de conditions de rémunération et de travail que les travailleurs locaux. Cette directive prévoit que, bien que les travailleurs détachés dans un autre État membre restent les employés de l'entreprise qui les détache et relèvent donc de la législation de l'État membre d'origine, ils bénéficient légalement d'un noyau dur de droits qui sont en vigueur dans l'État membre d'accueil où la tâche est accomplie. Afin de prévenir le risque de « dumping social », la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs précise les règles minimales en vigueur dans le pays d'accueil qui doivent s'appliquer aux travailleurs détachés[[105]](#footnote-105). Cette révision traduit l’engagement pris par la Commission de promouvoir le principe d’une rémunération identique pour un même travail effectué au même endroit.

Dans ses orientations politiques, la Commission Juncker a souligné que le dumping social n'a pas sa place dans l'Union et a annoncé une révision ciblée de la directive de 1996 dans le programme de travail de la Commission pour 2016, malgré une forte tension politique sur la question au sein du Conseil[[106]](#footnote-106). L'objectif de la proposition est de garantir que la mise en œuvre de la libre prestation de services dans l'Union s'effectue dans des conditions de concurrence équitables pour les entreprises et le respect des droits des travailleurs. Les propositions visent à d’abord à ajouter un nouvel article 2bis traitant du droit du travail à appliquer aux travailleurs détachés lorsque la durée anticipée ou effective de l'affectation dépasse 24 mois. Dans les deux cas, l'État membre d'accueil sera réputé le pays dans lequel le travail est habituellement effectué. En application des règles du Règlement «Rome I», la législation du travail de l'État membre d'accueil s'appliquera au contrat de travail de ces travailleurs détachés, à défaut de choix de loi par les parties. En cas de choix différent, il ne peut cependant avoir pour effet de priver le travailleur de la protection qui lui est accordée par des dispositions auxquelles il ne peut être dérogés par convention ou accord en vertu de la législation de l'État membre d'accueil. Afin de prévenir le contournement de la règle énoncée au paragraphe 1, le paragraphe 2 précise que, en cas de remplacement d’un travailleur par un autre qui accomplit une même tâche, le calcul de la durée du détachement doit tenir compte de la durée cumulée d’affectation des travailleurs concernés. La règle s'appliquera à chaque fois que la durée accumulée excédera 24 mois mais, pour respecter le principe de proportionnalité, uniquement aux travailleurs détachés pendant au moins six mois.

b) Dans le cadre de règlements : la réforme des institutions dédiées aux conditions de vie et de travail et à l’emploi

La Commission a souhaité entreprendre une réforme des institutions dédiées aux conditions de vie et de travail et à l’emploi (la Fondation Eurofound) (aa) et du réseau EURES concernant l’emploi (bb).

aa) Réforme de la fondation Eurofound

La Commission a présenté, le 23 août 2016, une proposition de révision du règlement fondateur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail vise à réviser le règlement fondateur de la Fondation européenne pour l’amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) de 1975[[107]](#footnote-107). Depuis sa création, la Fondation a adapté ses activités aux développements sociétaux, institutionnels et économiques dans leur ensemble, ainsi qu’aux tendances émergentes des politiques européennes relatives aux conditions de vie et de travail. Les nouveaux objectifs et les nouvelles tâches doivent être revus pour mieux refléter ces développements ainsi que la contribution actuelle d’Eurofound à l’élaboration des politiques sociales et de l’emploi par la fourniture de résultats pertinents et de haute qualité issus de la recherche en matière d’emploi, de relations industrielles et de conditions de vie et de travail. Les deux autres agences de l’Union qualifiées de tripartites, l’Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)[[108]](#footnote-108) et le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP), seront également soumises à de propositions de révision de leurs règlements fondateurs en même temps qu’Eurofound. La révision vise à définir plus précisément le rôle dévolu à Eurofound dans le soutien apporté à la Commission, aux États membres et aux partenaires sociaux en matière de conception et de mise en œuvre des politiques visant à améliorer les conditions de vie et de travail et à promouvoir le dialogue social.

En outre, la révision du règlement fondateur crée la possibilité de prévoir des mesures antifraudes, une politique en matière de conflits d’intérêts, un dispositif d’évaluation et de réexamen, ainsi que l’établissement d’un accord de siège. La révision doit donner lieu également à la modification de la procédure de nomination du directeur (directeur exécutif), qui sera alignée sur la procédure prévue dans l’approche commune, et elle supprimera le poste actuel de directeur adjoint. Le rôle d’autorité investie du pouvoir de nomination sera conféré au conseil d’administration de l’Agence.

bb) Proposition d’un nouveau règlement sur le réseau EURES (le réseau européen de services de l'emploi)

En 1993, l’EURES, réseau européen de services de l’emploi des pays de l’UE (mais aussi de la Norvège, de l’Islande, du Liechtenstein et de la Suisse) a été créé et géré par la Commission. C’est un réseau de coopération entre la Commission, les services publics de l’emploi des États membres de l’EEE et d’autres organisations partenaires, ainsi que la Suisse. Pour le transformer progressivement en un instrument de placement professionnel à part entière, un nouveau règlement (UE) 2016/589[[109]](#footnote-109) a été adopté en 2016 et transforme le réseau EURES en un instrument proactif concernant l’ensemble du processus de placement professionnel transfrontalier : des informations et des conseils à l'équivalence des offres et des demandes d’emploi ; de la préparation au pré-recrutement à l’assistance postérieure au placement. De nouveaux services ont été créés, comme la possibilité de télécharger son curriculum vitae sur la plateforme centrale d’EURES, où il est rendu accessible aux employeurs de tous les pays participants, grâce en particulier à une nouvelle version de la classification européenne des aptitudes, compétences, certifications et professions (ESCO). D’autres services ont été uniformisés avec les services de l’emploi proposés dans les pays membres, tant les services publics nationaux de l’emploi que les agences privées de travail intérimaire, les organisations non gouvernementales, les syndicats, les associations industrielles et d’employeurs… La seule condition est qu’ils souscrivent à un ensemble de principes établis par le règlement de 2016.

Les pays membres d’EURES peuvent créer des réseaux de partenaires qu’ils administreront eux-mêmes, avec l’aide de fonds européens, comme le Fonds social européen. Quant à la Commission, elle exploite la plateforme centrale en ligne d’EURES et soutient les efforts nationaux de sensibilisation aux réseaux et de formation.

Le nouveau règlement améliore les outils en libre-service sur sa plateforme numérique de façon à devenir un portail européen de la mobilité de l’emploi, en introduisant une mise en correspondance automatique des compétences des demandeurs d’emploi et des possibilités d’emploi. Les États membres doivent maintenant mettre à disposition sur le portail EURES toutes les offres et demandes d’emploi publiées au niveau national, et le portail devrait fournir des informations générales sur les conditions de vie et de travail dans le pays de destination, y compris les cours de langues, et donner des conseils plus personnalisés en matière de carrière et de recrutement. Il permettra également de mieux associer les partenaires sociaux au sein du réseau et de fournir un soutien aux partenariats transfrontaliers. L’UE a voulu également favoriser la mobilité des travailleurs, en prévoyant une carte européenne d’assurance maladie et une directive relative aux soins de santé transfrontières, la coordination des systèmes de sécurité sociale par l’intermédiaire du règlement (CE) no 883/2004 et du règlement d’application (CE) no 987/2009, en cours de révision; l’adoption, en avril 2014, de la directive 2014/50/UE relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres en améliorant l’acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire; l’adoption en avril 2014 de la directive 2014/54/UE relative à des mesures facilitant l’exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, qui prévoit de nouveaux moyens de recours pour les travailleurs victimes de discrimination.

**3. Mesures de transposition de directives sociales en France**

La loi dite « El Khomri » du 8 août 2016[[110]](#footnote-110) a transposé deux directives dans le domaine du temps de travail dans la navigation et la directive dite exécution en matière de détachement des travailleurs.

La directive 2014/112/UE du Conseil du 19 décembre 2014 portant application de l'accord-cadre européen concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur de la navigation intérieure, conclu par l'Union européenne de la navigation fluviale (UENF), l'Organisation européenne des bateliers (OEB) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF)[[111]](#footnote-111) et en particulier son article 14 fixant la définition du travail de nuit ont aménagé les possibilités de dérogations à la durée du travail de l’article L 3121-1 du Code du travail. Le Code des transports, dans un article R. 4511-21, prévoit ainsi qu’il peut être dérogé par accord « à la durée minimale de repos quotidien prévue à l'article L. 3131-1 du code du travail, sans toutefois avoir pour effet de réduire la durée de ce repos en deçà de dix heures dont au moins six heures consécutives ». A défaut d'accord, l'employeur peut : « 1° Déroger à cette durée sans toutefois que cette réduction ne puisse avoir pour effet de réduire la durée du repos quotidien en deçà de dix heures ; « 2° Scinder le repos quotidien en plusieurs périodes dont l'une est d'au moins six heures consécutives. L'intervalle entre deux périodes de repos consécutifs de six heures ne peut dépasser vingt-quatre heures ».

L’article 15 de la directive 2014/67/ UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/ CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »)[[112]](#footnote-112) a été transposé par l'article 108 de la loi El Khomri posant le postulat d'une reconnaissance mutuelle des sanctions et d’une confiance réciproque. L’article L. 1264-4 du Code du travail stipule maintenant que la sanction ou l'amende administrative pécuniaire notifiée par l'autorité compétente d'un Etat membre de l'Union autre que la France et infligée à un prestataire de services établi en France à l'occasion d'un détachement de salariés est constatée par l'Etat, et précise que « la sanction ou l'amende est recouvrée selon les règles applicables en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine ; les titres de perception sont émis par le ministre chargé du travail ; l'action en recouvrement du comptable public se prescrit par cinq ans à compter de l'émission du titre de perception ; le produit de ces sanctions ou amendes est versé au budget général de l'Etat ».

**D. Consommateurs**

Par Anne Meyer-Heine

Plusieurs avancées ont bénéficié aux consommateurs entre l’automne 2014 et fin 2016, notamment dans le domaine des contrats de crédit, des assurances, du prix des logements et de manière plus générale en matière d’achat de biens et de services à l’échelon transfrontalier.

Première réforme notable, la directive 2014/17 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 est relative aux contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel[[113]](#footnote-113). Elle modifie les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE ainsi que le règlement 1093/2010. La directive 2014/17 s’efforce d’établir un marché intérieur plus transparent, efficace et compétitif grâce à des contrats de crédit cohérents, flexibles et équitables en ce qui concerne les biens immobiliers. Elle encourage ainsi la viabilité des prêts et des emprunts et entraîne un niveau élevé de protection des consommateurs. Notons que la directive a pour but non seulement d’instaurer des normes de qualité pour la distribution et la fourniture de crédits par les prêteurs et les intermédiaires de crédit mais également de promouvoir de bonnes pratiques. Des dispositions sont ainsi prévues en matière d’admission au crédit, de surveillance et d’exigences prudentielles. Dans les domaines non couverts par la directive, les Etats membres sont libres de maintenir en vigueur ou d’adopter des dispositions nationales, en particulier pour ce qui concerne l’information contractuelle, l’inscription au registre foncier et, dans la mesure où ils ne sont pas régis par la présente directive, les aspects post-contractuels.

Par ailleurs, dans un souci de clarté la directive 2016/97[[114]](#footnote-114) modifie celle de 2002 et réorganise en profondeur la pratique de la distribution des produits d’assurance en Europe. Elle couvre d’une part toute la chaine de la distribution d’assurance, c’est-à-dire les engagements d’assurance et de réassurance ainsi que tous les intermédiaires (agents, courtiers, opérateurs de « bancassurance », agences de voyage et sociétés de location de voitures...). Et présente d’autre part les avantages suivants :

- les distributeurs de produits d'assurance devront faire preuve de plus de transparence concernant le prix et le coût de leurs produits afin que les consommateurs sachent précisément ce pour quoi ils paient ;

- des informations de meilleure qualité et plus compréhensibles permettront aux consommateurs de prendre des décisions éclairées, avec un document informatif simple et standard pour chaque produit d'assurance ;

- lorsque des produits d'assurance sont groupés avec un autre bien ou service (par exemple lorsqu'un véhicule neuf est vendu à un prix réduit en même temps qu'une assurance automobile), les consommateurs auront le choix d'acquérir le produit ou service principal sans la police d'assurance ;

- des règles de transparence et de déontologie auront pour effet d’éviter que les consommateurs n'achètent des produits qui ne répondent pas à leurs besoins.

Enfin, la directive vise une coordination minimale et ne fait pas obstacle au maintien ou à l’adoption par les États membres de dispositions plus strictes visant à renforcer davantage la protection des consommateurs. Les Etats ont jusqu’au 23 février 2018 pour transposer le texte en droit interne.

Le règlement 2016/792 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés et à l'indice des prix des logements abroge le règlement n° 2494/95 du Conseil[[115]](#footnote-115). Cet instrument technique est particulièrement utile pour mesurer l'inflation d'une manière harmonisée dans l'ensemble des Etats membres. Les statistiques sur les prix d'une grande qualité et d'un niveau de comparabilité élevé sont essentielles pour les responsables des politiques publiques de l'Union, les chercheurs et l'ensemble des citoyens européens. Il y avait lieu en effet d'améliorer la pertinence et la comparabilité des indices des prix à la consommation. Le règlement prend en considération le programme de la Commission pour une meilleure réglementation et, en particulier, la communication de la Commission du 8 octobre 2010 intitulée « Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne »[[116]](#footnote-116). Le règlement 2016/792 définit notamment les notions de prix à la consommation, prix des logements, prix d’acquisition, prix administrés, indice des prix à la consommation harmonisé, indice des prix à la consommation harmonisé à taux de taxation constants, etc. Il précise comment calculer les indices harmonisés et les exigences en matière de données. Le texte présente le mérite d’exiger des États membres qu’ils fournissent à Eurostat ces données, à intervalles mensuels. Le règlement a pour objectif de créer un cadre commun pour le développement, la production et la diffusion d'indices des prix à la consommation harmonisés et de l'indice des prix des logements (IPL) au niveau de l'Union et au niveau national. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité, à l'avenir, d'étendre l'application du cadre, si nécessaire, au niveau infranational.

**E. Recherche, développement technologique et espace**

Par Etienne Durand

**Introduction**

Le domaine de la recherche, du développement et de l’espace s’illustre aujourd’hui comme l’un des moteurs essentiels de la Stratégie Europe 2020, par laquelle l’Union annonçait son ambition de promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive, passant, notamment, par le développement d’une « économie fondée sur la connaissance et l’innovation »[[117]](#footnote-117). A l’évidence, une telle trajectoire peut trouver un appui solide au sein des articles 179 et suivants TFUE. Ces dispositifs dotent l’Union des fondements juridiques requis pour qu’elle élabore une politique de recherche, développement technologique et espace, orientée vers l’objectif de réaliser « un espace européen de la recherche », de « favoriser le développement de sa compétitivité » et de « promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires au titre d’autres chapitres des traités » (art. 179 §1 TFUE). La filiation entre la Stratégie Europe 2020 et le titre XIX TFUE apparaît de façon tout à fait remarquable au travers du Programme-cadre pour la recherche et l’innovation, baptisé « *Horizon 2020* »[[118]](#footnote-118), par lequel les institutions européennes fixent les grandes orientations de la politique de l’Union en la matière pour la période 2014-2020. Ces dernières sont déclinées en trois axes majeurs auxquels sont affiliés des budgets dédiés[[119]](#footnote-119), à savoir : l’axe « excellence scientifique » qui vise à « renforcer et à développer l’excellence de la base scientifique de l’Union et à consolider l’espace européen de recherche »[[120]](#footnote-120), axe pour lequel l’Union a évalué un budget de 24.4 milliards d’euros ; l’axe « primauté industrielle » qui a pour objet de « d’accélérer le développement des technologies et des innovations qui sous-tendront les entreprises de demain et d’aider les PME européennes innovantes à devenir des acteurs majeurs sur le marché mondial »[[121]](#footnote-121), axe pourvu d’un budget de 17 milliards d’euros ; et l’axe « défis de société », doté d’un budget de 26.6 milliards d’euros, est destiné à apporter une « réponse directe aux priorités stratégiques et aux défis de sociétés recensés dans la stratégie Europe 2020 »[[122]](#footnote-122), à l’instar de la santé, la sécurité alimentaire, la bioéconomie, les énergies renouvelables, les transports intelligents, l’action pour le climat, etc.

La période 2014-2016 sur laquelle se focalise la présente chronique a ceci d’intéressant qu’elle suit de près l’adoption du programme cadre « Horizon 2020 ». Aussi les mesures prises à partir du 1er janvier 2014 se présentent-elles comme les premiers instruments de mise en œuvre des priorités de l’Union dans le domaine de l’excellence scientifique, de la primauté industrielle et des défis de sociétés. Il apparaît que, sur cette période, l’Union a employé diversement les bases juridiques du titre XIX TFUE pour donner corps à ses ambitions : quatre catégories d’action retiennent plus particulièrement l’attention.

Premièrement, l’Union a cherché à relancer l’investissement dans le domaine de la recherche, sujet de la perte généralisée de confiance dont l’économie européenne fait l’objet depuis la crise financière de 2007-2008 (1.). Deuxièmement, l’Union multiplie ses contributions aux programmes de recherche entrepris conjointement par plusieurs États membres (2.). Troisièmement, l’Union cherche à diversifier ses partenaires pour la réalisation de ses objectifs dans le domaine de la recherche, soit en associant des acteurs privés sous la forme de « partenariats public-privé », soit en nouant des accords de coopération scientifique avec des pays-tiers (3.). Enfin, l’Union cherche à rationaliser, à l’échelle européenne, l’utilisation des infrastructures d’observation de l’espace, dessinant les prodromes d’une politique spatiale européenne en devenir (4.).

**1. La relance de l’investissement dans le domaine de la recherche**

Nul n’ignore que l’économie européenne abhorre, aujourd’hui encore, les profondes séquelles laissées par la crise financière survenue dès 2007. Si ses effets se propagent diversement, les domaines de l’innovation et de la recherche ont, en particulier, été frontalement impactés par le manque d’investissement, par l’accentuation des contraintes budgétaires pesant sur les États, par la perte de vigueur de leurs croissances internes, sinon plus largement, par la perte généralisée de confiance dont souffre l’économie européenne.

En créant le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FESI ou *European Fund for Strategic Investments* – EFSI), le règlement 2015/1017 du 25 juin 2015[[123]](#footnote-123) vise précisément à restaurer un environnement favorable à l’investissement, et qui devrait profiter tout particulièrement au secteur de la recherche en Europe.

Concrètement, le FESI prend la forme d’une garantie budgétaire de l’Union qui, par le biais de la Banque européenne d’investissement (BEI), a vocation à soutenir l’investissements et l’accès au capital d’entités (en particulier de PME) désireuses d’entreprendre des projets dans des domaines stratégiques tels que celui des infrastructures, de l’efficacité énergétique, des énergies renouvelables, de l’environnement, de l’agriculture, des technologies numériques, de l’éducation, de la santé, etc. À l’évidence, le domaine de la recherche constitue l’un des secteurs clés identifiés par le règlement[[124]](#footnote-124). Son article 9 prévoit, à cet égard, que la garantie est octroyée aux seules opérations compatibles avec les politiques de l’Union et susceptibles de soutenir certains objectifs limitativement identifiés, parmi lesquels apparaissent « *la recherche, le développement et l’innovation* »[[125]](#footnote-125). De ce point de vue, le FESI se présente comme l’un des instruments de la mise en œuvre du Programme-cadre « *Horizon 2020* ».

Parallèlement aux opérations de financement et de garanties conduites *via* le FESI, le règlement instaure une « Plateforme européenne de Conseil en investissement ». Il s’agit d’un soutien à la conception et à la préparation des projets relevant du dispositif FESI, prenant appui sur l’expertise de la Commission, de la BEI, des banques et institutions nationales de développement et des autorités chargées de la gestion des FESI[[126]](#footnote-126). La Plateforme est complétée par un dispositif de « guichet unique » mis à la disposition des promoteurs de projets au niveau local et leur permettant de bénéficier d’une assistance technique aux investissements. Point surprenant du dispositif, en ce qu’il introduit une différence de traitement selon la nature juridique des entités concernées, le règlement prévoit que la Plateforme assure une assistance gratuite pour les seuls promoteurs publics de projets, les PME bénéficiant, quant à elles, d’une facturation plafonnée[[127]](#footnote-127).

Enfin, le règlement instaure un « Portail européen pour les projets d’investissement », piloté par la Commission et la BEI. Destiné à accroître la visibilité des investisseurs – dont on n’ignore pas qu’elle joue un rôle déterminant pour les décisions d’investissement –, ce portail a vocation à identifier et recenser les projets actuels et futurs dans l’Union, dans lesquels il serait approprié d’investir[[128]](#footnote-128).

**2. La diversification des contributions européennes aux programmes conjoints de recherche**

L’article 185 TFUE permet à l’Union de participer aux programmes de recherche entrepris par plusieurs États membres. C’est sur ce fondement qu’ont été adoptées, le 15 mai 2014, quatre décisions par lesquelles le législateur européen décide d’accorder une contribution financière de l’Union à divers programmes conjoints.

La première prolonge la participation de l’Union à « Eurostars », programme de recherche et développement entrepris en 2008 par tous les États membres et cinq pays tiers dans le cadre de l’initiative intergouvernementale « Eureka »[[129]](#footnote-129). Cette dernière avait pour ambition d’encourager la coopération dans le domaine de la recherche industrielle et le programme « Eurostars » a fait montre d’une certaine efficacité auprès des PME exerçant des activités de recherche et développement. En écho à la Stratégie Europe 2020, les États ont réitéré cette initiative au travers du second programme de recherche « Eurostars 2 ». L’objectif est de cofinancer des projets de recherche entrepris par des PME dans des domaines susceptibles de contribuer à la réalisation du volet « Primauté industrielle », tel qu’identifié dans le Programme cadre « *Horizon 2020* ». La décision 553/2014 prévoit que l’Union apporte une contribution à hauteur maximale de 287 millions d’euros pour l’accompagnement du programme Eurostar-2.

La deuxième décision précise les conditions de participation de l’Union au programme de recherche établi conjointement par plusieurs États membres et la Suisse, sur l’assistance à la vie active (programme « AVA »)[[130]](#footnote-130). Il est ici question de stimuler la recherche et l’innovation dans le secteur de la santé et des services sociaux, dont les besoins accroissent visiblement sous l’effet du vieillissement de la population. L’Union apporte une contribution financière à hauteur maximale de 175 millions d’euros au Programme AVA.

La troisième décision intéressele programme EMPIR (Programme européen d’innovation et de recherche en métrologie), qui prend la suite du programme EMPR (Programme européen de recherche en métrologie), initiative lancée en 2012 et visant à la normalisation des technologies et systèmes de mesures utilisés par l’ensemble des secteurs industriels en Europe[[131]](#footnote-131). La décision prévoit une participation financière de l’Union pour un budget maximal de 300 millions d’euros. Elle place la mise en œuvre du programme EMPIR sous l’autorité de l’association EURAMET, association de droit allemand créée en 2007, chargée de distribuer, auprès des entités bénéficiaires de soutiens à la recherche, les fonds issus des contributions conjointes de l’Union et des États membres.

Enfin, la décision n° 556/2014 fixe les conditions de participation de l’Union au programme de recherche entrepris entre les États membres et les pays en développement en matière essais cliniques (« EDCTP-II »)[[132]](#footnote-132). Celui-ci prend la suite d’un premier programme instauré en 2002 entre des États européens et des pays en développement. Il s’agissait de développer les activités de recherche pour lutter contre le SIDA, le paludisme et la tuberculose, dans les États en situation de grande pauvreté (l’initiative vise, en particulier, les Etats d’Afrique sub-saharienne). Plus précisément, l’EDCTP a fourni une plateforme d’échange entre scientifiques européens et africains. Parmi les résultats qui retiennent plus particulièrement l’attention, ce programme a permis de développer huit traitements médicaux, notamment pour les nouveau-nés, les enfants et les femmes enceintes ou allaitantes atteints du VIH ou du paludisme ; il a contribué à la mise en place du registre panafricain des essais cliniques et du Forum africain pour la réglementation des vaccins ; il a permis la formation de 400 chercheurs africains. Le programme EDCTP-II renouvelle, pour la période 2014-2020, cette coopération Europe-Pays en développement et en améliore le contenu afin qu’il s’inscrive directement dans la trajectoire du programme « *Horizon 2020* »[[133]](#footnote-133). Par cette décision de 2014, l’Union réitère sa participation au second programme EDCTP, en y apportant une contribution maximale de 683 millions d’euros.

**3. La diversification des partenaires de l’Union dans le domaine de la recherche**

**a) Le recours aux partenaires privés**

L’article 187 TFUE permet à l’Union de créer des « entreprises communes ou toute autre structure » qui seraient nécessaires à la bonne exécution de ses programmes de recherches. A parcourir ses utilisations par le législateur européen, ce dispositif est employé comme un instrument permettant d’associer des fonds privés aux politiques de recherche et d’innovation et de promouvoir le recours aux « partenariats public-privé ». Ces derniers, précise le règlement établissant le programme cadre Horizon 2020, sont des entités dans le cadre desquelles « des partenaires du secteur privé, l’Union et, le cas échéant, d’autres partenaires, tels que des organismes du secteur public, s’engagent à soutenir conjointement l’élaboration et la mise en œuvre d’un programme ou d’activités de recherche et d’innovation »[[134]](#footnote-134). Pour la période concernée par la présente chronique, on recense plusieurs initiatives en ce sens, parmi lesquelles on retiendra :

- le règlement 557/2014 du 6 mai 2014 établissant l’entreprise commune « Initiative en matière de médicaments innovants 2 » (IMI2)[[135]](#footnote-135), succédant et se substituant à l’entreprise IMI établie par le règlement n° 73/2008. Son objectif est de veiller à l’élaboration et à la mise en œuvre d’activités pré-concurrentielles de recherche et d’innovation dans le domaine pharmaceutiques et portant, plus particulièrement, sur l’amélioration de la santé et du bien-être des citoyens européens[[136]](#footnote-136). Elle a également vocation à contribuer à des objectifs plus ciblés, tels que ceux d’augmenter les taux de réussite des essais cliniques de « médicaments prioritaires » identifiés par l’Organisation mondiale de la santé ; de mettre au point de nouveaux traitements pour les maladies pour lesquelles les besoins sont loin d’être satisfaits, telles que la maladie d’Alzheimer, ou dans des domaines peu encouragés par le marché, tels que la résistance aux agents antimicrobiens ; de développer des marqueurs biologiques pour le diagnostic et le traitement des maladies ou bien encore d’améliorer les processus actuels de mise au point de médicaments[[137]](#footnote-137). L’IMI2 est composée de l’Union, représentée par la Commission, et de la fédération européenne des associations et des industries pharmaceutiques (EFPIA), le règlement ouvrant la participation toute entité juridique qui soutient directement ou indirectement la recherche et l’innovation dans un État membre ou dans un pays associé à Horizon 2020, pour autant qu’elle contribue au financement d’IMI2[[138]](#footnote-138) ;

- le règlement 558/2014 du 6 mai 2014 établissant l’entreprise commune « Clean Sky 2 »[[139]](#footnote-139). Elle succède à l’entreprise commune Clean Sky établie par le règlement n° 71/2008. Il s’agit cette fois de contribuer au développement de « Transports intelligents, verts et intégrés » en particulier de renforcer la recherche liée à la réduction de l’impact des technologies aéronautiques sur l’environnement[[140]](#footnote-140). L’entreprise commune regroupe l’Union et les principaux constructeurs aéronautiques et automobiles européens, et ouvre la possibilité d’une association d’entités autres à l’instar d’universités ou de centres de recherches[[141]](#footnote-141) ;

- Le règlement 642/2014 du 16 juin 2014 établissant l’entreprise commune « Shift2Rail »[[142]](#footnote-142).Intervenant aussi dans le domaine des transports, la création de cette entreprise commune fait écho à l’ambition de l’Union tenant à créer un espace ferroviaire unique européen, plus compétitif et plus économe en ressources[[143]](#footnote-143). Le recours aux partenariats public-privé, à l’instar d’entreprises communes, constitue une approche privilégiée par l’Union[[144]](#footnote-144). L’entreprise commune Shit2Rail aura ainsi vocation à stimuler et à coordonner les investissements de l’Union en faveur de la recherche et de l’innovation dans le secteur ferroviaire[[145]](#footnote-145) en vue d’accélérer et de faciliter la transition vers un marché ferroviaire « plus intégré, plus efficace, plus durable et plus attrayant, adapté aux besoins des entreprises du secteur ferroviaire et conforme à l’objectif général de la réalisation d’un espace ferroviaire unique européen »[[146]](#footnote-146). Créée sous l’impulsion de l’Union, l’entreprise commune est ouverte à la participation de membres privés recensés en annexe (tels qu’Alstom, Bombardier, Siemens, Thalès), pour autant qu’ils en acceptent le statut. La contribution des membres privés à l’entreprise Shift2Rail doit être au moins égale à 470 millions d’euros[[147]](#footnote-147), l’Union s’engageant, quant à elle, à une contribution maximale de 450 millions d’euros[[148]](#footnote-148) ;

- le règlement 560/2014 du 6 mai 2014 établissant l’entreprise commune « Bio-industries »[[149]](#footnote-149), réalisée entre l’Union et le « Bio-based Industries Consortium ». Son objectif est de promouvoir les recherches en faveur d’une économie durable à faible intensité de carbone et plus efficace dans l’utilisation des ressources. A cet effet, les missions de l’entreprise commune consistent, notamment, à réaliser la démonstration de technologies d’exploitation de la biomasse en Europe et à améliorer le fonctionnement des circuits et modèles commerciaux nécessaires à la production de biomatériaux, de produits biochimiques et de biocarburants[[150]](#footnote-150).

**b) Le recours aux États tiers**

L’article 186 TFUE permet à l’Union de déployer sa politique de recherche par-delà le territoire européen, par la voie d’accords internationaux. A lui seul, le recensement des accords signés ou approuvés suffit à mesurer l’intensité de la coopération que l’Union entretient avec les Etats tiers ou les organisations internationales en matière de recherche et développement. Pour la période concernée par la présente chronique, on signalera ainsi la signature[[151]](#footnote-151), puis l’approbation[[152]](#footnote-152) par l’Union de l’accord passé avec les Îles Féroé, associant ces dernières au programme-cadre « Horizon 2020 » ; la signature[[153]](#footnote-153), puis l’approbation[[154]](#footnote-154) par l’Union de l’accord passé avec la Suisse, l’associant au programme-cadre « Horizon 2020 », au programme de recherche et de formation de la Communauté européenne de l’énergie atomique et réglementant la participation de la Suisse aux activités d’ITER (« International Thermonuclear Experimental Reactor » - recherche internationale portant sur la création d’un réacteur civil à fusion nucléaire) ; la reconduction d’accords de coopération scientifique et technologique arrivés à expiration, et passé avec la Russie[[155]](#footnote-155), avec les Etats-Unis[[156]](#footnote-156), avec l’Ukraine[[157]](#footnote-157)et avec l’Inde[[158]](#footnote-158).

**4. L’évolution de la politique spatiale de l’Union**

**a) Règlement n° 377/2014 du 3 avril 2014, établissant le programme Copernicus**

Héritier d’une initiative lancée en mai 1998 par l’Union et l’Agence spatiale européenne (ESA) ayant abouti à la création du « Global Monitoring for Environment and Security » (GMES), « Copernicus » est la nouvelle appellation du programme européen de surveillance de la Terre. Si le règlement 377/2014[[159]](#footnote-159) a modifié la dénomination dudit programme afin de « faciliter la communication vis-à-vis du grand public »[[160]](#footnote-160), l’objectif poursuivi reste identique. Il s’agit de doter l’Union d’une capacité autonome d’observation spatiale dans les domaines de l’environnement, de la protection civile et de la sécurité civile[[161]](#footnote-161). Ainsi, le règlement vise à rassembler l’ensemble des informations obtenues par satellite *via* des installations éparses et, dans le même mouvement, à rationaliser, à l’échelle européenne, l’utilisation de données relatives aux risques naturels et humains issues de l’observation de l’espace. A cet effet, le programme Copernicus se décline en trois composantes[[162]](#footnote-162). La première est une « composante services », assurant la communication d’informations relatives à la surveillance de l’atmosphère[[163]](#footnote-163), du milieu marin[[164]](#footnote-164), des terres[[165]](#footnote-165), des changements climatiques[[166]](#footnote-166), ainsi qu’à la gestion des urgences (telles que les risques météorologiques, les risques géophysiques, les catastrophes provoquées par l’homme de façon délibérée ou accidentelle[[167]](#footnote-167)), et la sécurité (intéressant notamment la surveillance aux frontières[[168]](#footnote-168)). La deuxième est une « composante spatiale » visant, pour l’essentiel, à fournir des observations de l’espace de nature à étayer les informations relatives aux services relevant de la première composante[[169]](#footnote-169). La dernière est une « composante *in situ* ». Il s’agit de veiller à la bonne coordination entre les différentes installations situées tant sur le territoire européen que sur le territoire d’États tiers, qui assurent des opérations de surveillance de l’espace. En contrepoint de ses déclinaisons techniques, Corpenicus a surtout l’ambition de contribuer à la mise en place du réseau mondial des systèmes d’observation de la Terre (*Global Earth Observation System of Systems* – GEOSS), élaboré dans le cadre du Groupe sur l’observation de la Terre à l’issue du Sommet de Johannesburg de 2002 (Sommet mondial sur le développement durable).

**b) Décision n° 541/2014 du 16 avril 2014 établissant un cadre de soutien à la surveillance de l’espace et au suivi des objets en orbite**

Depuis 2008, une série de résolutions et communications émanant de la Commission et du Conseil laissait entrevoir un consensus croissant quant à la nécessité de doter l’Union d’un système autonome de surveillance de l’espace propre à garantir la sécurité des infrastructures spatiales européennes, à réduire les risques de collision avec les débris spatiaux et à assurer un suivi des objets en orbite[[170]](#footnote-170). C’est en réponse à ces préoccupations répétées que la Commission a adopté la décision du 16 avril 2014, établissant un « cadre de soutien à la surveillance de l’espace et au suivi des objets en orbite » (« SST »)[[171]](#footnote-171). Ce cadre de soutien vise à améliorer la coordination entre les différents systèmes de surveillance dont disposent les États membres et l’Agence spatiale européenne, en vue de réaliser les objectifs suivants : réduire les risques inhérents aux opérations en orbite des véhicules spatiaux européens ; réduire les risques liés au lancement de véhicules spatiaux européens ; surveiller la rentrée incontrôlée de véhicules ou de débris spatiaux dans l’atmosphère terrestre et élaborer des mécanismes d’alerte efficaces et rapides ; chercher à prévenir la prolifération de débris spatiaux[[172]](#footnote-172).

**F. Environnement**

Par Nathalie De Grove-Valdeyron

L’action de l’Union dans le domaine de l’environnement est définie et encadrée par le septième programme d’action pour l’environnement (PAE) (2014-2020) adopté par le Parlement européen et le Conseil le 15 novembre 2013[[173]](#footnote-173). Il définit trois priorités : 1) protéger la nature et renforcer la résilience écologique, 2) stimuler la croissance faible en carbone et économe en ressources et 3) réduire les menaces qui pèsent sur la santé humaine et le bien-être de l’homme, qui sont liées à la pollution, aux substances chimiques et aux effets du changement climatique. A côté de ce programme d’action des stratégies thématiques sont également mises en œuvre. En 2015, le rapport sur l’état de l’environnement de l’Agence européenne pour l’environnement indique que « les améliorations à apporter à court et moyen termes au niveau de l’environnement en Europe, la santé publique et la prospérité économique reposent sur une application pleine et entière des politiques et une meilleure intégration de l’environnement dans les politiques sectorielles qui contribuent le plus aux pressions et impacts environnementaux» [[174]](#footnote-174). Répondant à ce rapport, la Commission dans sa communication du 27 mai 2016 entend s’attaquer aux causes profondes des lacunes de mise en œuvre dans le cadre d’une « approche stratégique et globale » grâce à un partenariat entre les États membres et elle-même[[175]](#footnote-175). L’approche retenue dite « EIR » (Environmental Implementation Review) est conforme au septième programme d’action pour l’environnement, qui donne la priorité au renforcement de la mise en œuvre afin d’atteindre les objectifs fixés par les politiques et la législation existantes relatives à l’environnement. Ces objectifs constituent la série de critères de référence sur la base desquels les progrès en matière de mise en œuvre réalisés par les États seront appréciés. Cette approche est censée permettre « de soulever des questions cruciales et de dégager d’éventuelles solutions structurelles de manière préventive et transparente »[[176]](#footnote-176).

Le programme de travail de la Commission pour 2016[[177]](#footnote-177) intitulé « l’heure n’est plus à une gestion conventionnelle » apparaît cependant peu ambitieux dans le domaine de l’environnement. Il donne la priorité au changement dans le secteur de l’énergie et au changement climatique mais sans proposer de mesures concrètes dans le domaine de l’environnement[[178]](#footnote-178).

Suivant les lignes directrices du programme et ses domaines d’actions prioritaires les évolutions intervenues au cours de la période référencée en vue de protéger le « capital naturel » (l’eau, l’air, la faune et la flore) et la biodiversité qui le soutient sont d’abord examinées (1). Ensuite, le développement durable après 2015devient une priorité de l’Union de même que la promotion de l’économie circulaire (2) [[179]](#footnote-179). Enfin, certaines activités et actions qui relèvent du troisième domaine prioritaire du programme la protection des citoyens contre les pressions et les risques pour la santé et le bien-être seront présentées (3).

**1. La protection du capital naturel**

La protection du capital naturel correspond au premier domaine d’action du programme 2014-2020. Il s’agit de protéger, de conserver et d’améliorer ce capital naturel. Il concerne les milieux protégés tel que l’eau, domaine particulièrement réglementé, la faune et la flore sauvage mais aussi l’air auquel se rattache la lutte contre la pollution atmosphérique et la prévention du changement climatique. La pollution de l’air et de l’eau entrent aussi dans le cadre des menaces pour la santé humaine et le bien-être, troisième domaine d’action du PAE.

L’Union a pris des engagements visant à mettre fin à la perte de biodiversité et à assurer la bonne qualité des eaux et de l’environnement marin en Europe (a). Le plan d’action exprime aussi la volonté d’accélérer la réalisation des objectifs de la Stratégie de l’Union européenne en faveur de la biodiversité[[180]](#footnote-180) 2020 qui vise à enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques et à assurer leur rétablissement dans la mesure du possible d’ici 2020 (b). La bonne qualité de l’air (c) relève aussi du capital naturel dont la préservation s’impose à travers la lutte contre la pollution atmosphérique ou la prévention du changement climatique.

**a) L’eau[[181]](#footnote-181)**

La législation européenne dans le domaine de l’eau vise principalement à garantir la disponibilité d’une quantité suffisante d’eau de bonne qualité[[182]](#footnote-182), en traitant des questions relatives aux sources de pollution (issue de l’agriculture, des zones urbaines, des activités industrielles, etc.), des modifications physiques et hydrologiques des masses d’eau et de la gestion des risques d’inondation. Une gestion efficace de l’eau, comme l’exige la directive 2000/60 du 23 octobre 2000 (DCE) établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l’eau, aide les États membres à se préparer aux événements climatiques extrêmes, qui, en raison du changement climatique, deviennent de plus en plus fréquents. Sous cet intitulé générique il est question des évolutions intervenues dans le domaine de la pollution des eaux, des inondations, de la stratégie pour le milieu marin et, plus globalement, de la gouvernance des océans[[183]](#footnote-183).

La lutte contre la pollution des eaux relève de la directive 2000/60 du 23 octobre 2000 (DCE), directive plusieurs fois modifiée et complétée en particulier par une directive 2008/105 du 20 octobre 2008 sur les eaux de surface (fleuves, lac, eaux côtières)[[184]](#footnote-184), - qui fixe les seuils limites pour plus de 30 substances polluantes -, et par différentes règlementations spéciales. La directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative aux inondations (DI) complète la DCE en imposant aux États membres d'évaluer et de cartographier les risques et dangers d’inondation et de les gérer en mettant en place des plans de gestion[[185]](#footnote-185).

La Commission a rendu le 9 mars 2015 une importante communication intitulée « directive-cadre sur l'eau et directive sur les inondations -mesures à prendre pour atteindre le « bon état » des eaux de l'Union européenne et réduire les risques » [[186]](#footnote-186). Ces deux directives sont liées et leur mise en œuvre doit être coordonnée. La première série de plans de la DI (fin de 2015) doit faire l’objet, selon la Commission, d’une coordination avec les plans de gestion des bassins hydrographiques prévus par la DCE, afin d’exploiter de façon optimale les synergies entre les instruments. Cette communication, proposant plusieurs recommandations, est accompagnée de 7 documents de travail dont deux concernent plus spécifiquement la DCE et la DI[[187]](#footnote-187). A titre indicatif, s’agissant de la France, une stratégie nationale de gestion des risques d’inondation a été adoptée en juillet 2014 et déclinée par chaque grand bassin hydrographique sous forme de 13 plans de gestion des risques d’inondation (PGRI) publiés en décembre 2015. 122 territoires à risque important d’inondation (TRI) ont ainsi été identifiés et des stratégies locales de gestion du risque ont été adoptées fin 2016. Les stratégies locales qui n’ont pu être finalisées se poursuivront dans le cadre du deuxième cycle de mis en œuvre de la directive. Le programme d’action (PAE) précise également qu’il est nécessaire de renforcer l’efficacité des mesures visant à protéger les océans et les mers, à protéger les ressources halieutiques et à réduire les déchets marins.

La directive-cadre 2008/56/CE du 17 juin 2008[[188]](#footnote-188) relative à la stratégie pour le milieu marin vise à coordonner la gestion des activités humaines ayant des incidences sur l’environnement marin. Les États membres se sont engagés à adopter des stratégies nationales qui couvrent des cycles de six ans. Celles-ci doivent comprendre des mesures visant à protéger les écosystèmes marins et à veiller au caractère durable des activités économiques liées à ce milieu (notamment afin de garantir que les déchets marins ne nuisent pas au milieu côtier et marin). L’objectif est d’atteindre un bon état écologique des eaux marines (BEE) à l’horizon 2020. En 2014, la Commission a révisé les premières étapes de la mise en œuvre de la directive[[189]](#footnote-189). Depuis, les États membres ont établi leurs programmes de surveillance, qui devront être évalués par la Commission en 2016. On note aussi que le programme de développement durable à l’horizon 2030 (*infra*) a recensé la conservation et l’exploitation durable des océans comme étant l’un des 17 objectifs de développement durable (ODD 14). Les océans jouent un rôle essentiel en particulier dans la régulation du système climatique tout en étant menacés par la surexploitation, l’acidification, la pollution et la diminution de la biodiversité. Une Communication conjointe du 10 novembre 2016 propose des actions détaillées pour répondre aux engagements de l’Union dans ce domaine prioritaire[[190]](#footnote-190).

**b) Biodiversité - conservation de la nature-protection de la faune et de la flore**

L’Union a formellement adhéré, par la décision (UE) 2015/451 du Conseil du 6 mars 2015, à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction (CITES). La Commission a publié un rapport sur l’état de la conservation de la nature dans l’Union[[191]](#footnote-191) (à propos des types d’habitats et espèces couvertes par la directive « oiseaux »[[192]](#footnote-192) et « habitats[[193]](#footnote-193) »). Ces deux directives représentent en effet des éléments essentiels de la stratégie de l'Union pour la biodiversité, qui vise à réaliser l'objectif phare de l'Union consistant à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l’Union d’ici à 2020 [et] à assurer leur rétablissement dans la mesure du possible ». La Commission a conclu en décembre 2016 que la pleine réalisation des objectifs des directives dépend d’une amélioration notable de leur mise en œuvre[[194]](#footnote-194). En ce qui concerne plus précisément la stratégie en faveur de la biodiversité à l’horizon 2020, la Commission a présenté un rapport à mi-parcours[[195]](#footnote-195) suivi, le 2 février 2016, d’une résolution du Parlement européen[[196]](#footnote-196). Est déplorée la lenteur des progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre de la législation environnementale européenne et, particulièrement, dans l’exécution des directives sur la nature et demande instamment aux États membres d’achever la désignation des sites Natura 2000 terrestres et marins et d’élaborer des plans de gestion.

Par ailleurs, l’Union développe une approche de lutte contre le trafic d’espèces sauvages, activité criminelle très lucrative menaçant gravement la biodiversité. Aussi la Commission a-t-elle adopté le 26 février 2016 un plan d’action contre ce trafic et proposé 32 mesures qui devront être mises en œuvre entre 2016 et 2020[[197]](#footnote-197).

Dans le cadre de la mise en œuvre du Règlement (UE) n°1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes[[198]](#footnote-198), le Règlement d'exécution (UE) 2016/1141 de la Commission du 13 juillet 2016 adopte une liste des *espèces exotiques envahissantes*(EEE). Elle sera régulièrement mise à jour et modifiée tous les six ans.

**c) L’air**

La protection de l’air a pour objectifs, notamment, la lutte contre la pollution atmosphérique et la prévention du changement climatique

**La prévention du changement climatique**

En mars 2015, la Commission a adopté son programme pour la lutte contre le changement climatique[[199]](#footnote-199). Elle y établit les objectifs de l’Union pour la Conférence de Paris[[200]](#footnote-200) sur le climat et les moyens de les atteindre. Ceux-ci incluent l’objectif à long terme (2050) de réduction des émissions mondiales d’au moins 60 % par rapport aux niveaux de 2010. Le 4 octobre 2016, le Conseil a adopté la décision de ratification de l'accord de Paris par l'Union, les conditions de ratification par « au moins 55 pays comptant pour au moins 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre » ayant été réunies. L’accord a été formellement ratifié le 5 octobre est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Il définit le cadre dans lequel s'inscrit l'action menée à l'échelle mondiale contre le changement climatique. En ce qui concernela réductiondes émissions de gaz à effet de serre (GES), la Commission a rendu un rapport le 18 novembre 2015. L’Union s’est en effet engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport à 1990 avant 2020[[201]](#footnote-201). Selon les éléments fournis par les États membres cette diminution devrait atteindre 24% en 2020 et répondre donc à l’objectif fixé. En revanche, en ce qui concerne les objectifs fixés pour 2030 (au moins 40% de réductions des émissions de GES) le cadre d’action actuel est insuffisant et l’Union et les États membres devront mettre en place de mesures d’atténuation supplémentaires.

La Commission a également présenté le 15 juillet 2015[[202]](#footnote-202) une proposition de révision de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant le SEQE[[203]](#footnote-203) (système d’échange de quotas d’émissions de gaz à effet de serre) afin de renforcer le rapport coût -efficacité des réductions d’émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone[[204]](#footnote-204). Selon la proposition le nombre de quotas devrait baisser de 2,2% par an (au lieu de 1,74 par an depuis 2013) à partir de 2021 jusqu’en 2030, ce qui permet d’atteindre une réduction totale de 43%. De même, la décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concerne la création et le fonctionnement d’une réserve de stabilité[[205]](#footnote-205) pour le SEQE.

**La lutte contre la pollution atmosphérique**

La directive 2008/50 du 21 mai 2008 concerne la qualité de l’air ambiant et un air pur en Europe[[206]](#footnote-206). Outre les normes qu’elle fixe, elle prévoit l’obligation d’établir des plans relatifs à la qualité de l’air et des plans d’action à court terme pour les zones particulièrement exposées à la pollution ainsi que l’obligation d’informer le public de manière adéquate et en temps utile. Elle a été complétée par la nouvelle *stratégie thématique sur la pollution atmosphérique[[207]](#footnote-207)* qui actualise l'approche à suivre pour réaliser l’objectif à long terme de l'Union, à savoir atteindre des niveaux de qualité de l’air n'entraînant pas d’incidence ou de risque notables pour la santé humaine et pour l’environnement. La directive 2015/2193/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015[[208]](#footnote-208) relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l’atmosphère[[209]](#footnote-209) en provenance des installations de combustion moyenne relève de cette stratégie. Sans entrer dans les détails techniques, elle établit les règles visant à contrôler les émissions atmosphériques de dioxyde de soufre (SO2), d’oxydes d’azote (NOx) et des poussières (particules) en provenance de ces installations de combustion moyennes et établit les règles visant à surveiller les émissions de monoxyde de carbone (CO).

**2. Développement durable et économie circulaire**

**a) Développement durable**

Une stratégie de l’Union en faveur du développement durable avait été lancée en 2001, révisée en 2006[[210]](#footnote-210) et réexaminée en 2009[[211]](#footnote-211). Depuis 2010, le développement durable est intégré dans la stratégie Europe 2020[[212]](#footnote-212) pour une croissance durable, intelligente et inclusive, la durabilité se traduisant par de faibles émissions de carbone, et de la résilience face au changement climatique et de l’impact environnemental.

Le 25 septembre 2015 l’assemblée générale des NU a adopté un important programme pour le développement durable à l’horizon 2030[[213]](#footnote-213) . L’Union entend être un chef de file dans la mise en œuvre du programme à l’horizon 2030 et des objectifs de développement durable (ODD) (17 sont identifiés et des cibles y sont associées), de concert avec les États membre. Précédemment, le 5 février 2015 la Commission avait adopté une communication intitulée « Un partenariat mondial pour l’éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015 » restée sans effet[[214]](#footnote-214). La mise en œuvre de ce programme requiert des stratégies nationales de développement durable globales, intégrant de manière équilibrée les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable. Dans sa communication du 22 novembre 2016 intitulée « Prochaines étapes pour un avenir européen durable, action européenne en faveur de la durabilité » la Commission dégage deux axes de travail consistant d’abord à « intégrer pleinement les ODD dans le cadre d’action européen et les priorités de la Commission actuelle » puis, dans un second temps, à lancer des travaux de réflexion « sur la poursuite du développement de notre vision à plus long terme et sur la focalisation des politiques sectorielles après 2020, en préparation à la mise en œuvre à long terme des ODD »[[215]](#footnote-215).

La Commission renforcera le suivi des progrès accomplis en matière de réalisation des objectifs environnementaux dans le cadre de l’examen de la mise en œuvre de la législation environnementale et lancera des initiatives pour simplifier l’information environnementale, faciliter l’accès à la justice et soutenir le respect des normes environnementales dans les États membres (ODD17).

Dans une autre communication du même jour[[216]](#footnote-216), la Commission présente une proposition concernant un « nouveau consensus européen pour le développement : notre monde, notre dignité, notre avenir[[217]](#footnote-217). La Commission propose de prendre en compte, en relation avec le développement, les défis mondiaux actuels et promeut un partenariat avec les pays en développement, compte tenu du nouveau cadre établi par le traité de Lisbonne. L'objet du nouveau consensus européen pour le développement est d'établir le cadre de l'approche commune de la coopération pour le développement qui sera suivie par l'Union et ses États membres. Cette communication souligne l’importance de la durabilité environnementale. La dimension environnementale doit être intégrée dans tous les secteurs de la coopération pour le développement, y compris par des actions préventives[[218]](#footnote-218). La lutte contre le changement climatique fait naturellement partie des défis à relever *(supra*).

**b) Économie circulaire**

La Commission a adopté un plan d’action en faveur de l’économie circulaire en 2015[[219]](#footnote-219), c’est-à-dire « une économie dans laquelle la valeur des produits, des matières et des ressources est maintenue dans l’économie aussi longtemps que possible et la production des déchets est réduite au minimum ». Le train de mesures proposé est destiné à agir sur l'environnement et le changement climatique tout en stimulant la création d'emplois, la croissance économique, les investissements et l'équité sociale. Parmi les actions clés on retiendra notamment :des mesures pour réduire le gaspillage alimentaire, une amélioration des pratiques en matière d'indication de la date de consommation et des instruments pour atteindre l'objectif mondial de développement durable visant à diminuer de moitié les déchets alimentaires d'ici 2030,l'élaboration de normes de qualité applicables aux matières premières secondaires pour renforcer la confiance des opérateurs au sein du marché unique, une stratégie sur les matières plastiques et les déchets marins (qui a donné lieu à l’adoption de la directive 2015/720/UE du 29 avril 2015du Parlement européen et du Conseil et qui prévoit une réduction durable de l’utilisation des sacs en plastique légers), des actions en matière de réutilisation des eaux usées etc.[[220]](#footnote-220). En 2016, l’Union a continué de progresser dans la réalisation du paquet « Économie circulaire » proposé en 2015. La Commission a notamment présenté une proposition de règlement, le 17 mars 2016, afin de créer un marché intérieur pour les engrais issus de matières premières organiques (biodéchets recyclés) ou secondaires, ce qui permettrait de transformer les problèmes de gestion des déchets en débouchés économiques[[221]](#footnote-221) ; le règlement (CE) nº2003/2003 du 13 octobre 2003[[222]](#footnote-222) actuel ne concerne que les engrais inorganiques.

La Commission a par ailleurs proposé une modification de plusieurs directives existantes concernant les véhicules hors d’usage[[223]](#footnote-223), les batteries[[224]](#footnote-224) et les déchets d’équipements électriques et électroniques (DEEE)[[225]](#footnote-225). Notons aussi une proposition de modification de la directive sur la mise en décharge des déchets[[226]](#footnote-226). Un nouveau § 5 ajouté à l’article 5 prévoit que « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que, d’ici à 2030, la quantité de déchets municipaux mis en décharge soit ramenée à 10% de la quantité totale de déchets municipaux produite ». La Commission, en coopération avec l’Agence européenne pour l’environnement, établit un rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés à l'article 5.

L’action pour le climat et l’Union pour l’énergie sont intrinsèquement liés. Aussi, le 30 novembre 2016, la Commission a-t-elle adopté une communication intitulée « Une énergie propre pour tous les européens » [[227]](#footnote-227). La mise en œuvre des engagements ambitieux pris par l’Union, comme nous l’avons vu, en matière de changement climatique dans le cadre de l’accord de Paris est désormais la priorité et dépend, dans une large mesure, de la réussite de la transition vers un système d'énergie propre. Or, comme le rappelle la Commission dans son document, les deux tiers des émissions de gaz à effet de serre résultent de la production et de l'utilisation d'énergie.

Dans le cadre du plan de travail sur l'écoconception pour la période 2016-2019, la Commission propose un certain nombre de mesures spécifiques aux produits. On retiendra notamment la proposition de règlement sur l’étiquetage énergétique mais la Commission entend s’attacher aussi désormais aux questions de réparabilité, de durabilité, de valorisation et de recyclabilité[[228]](#footnote-228). Elle prévoit aussi de réduire la présence de substance chimiques préoccupantes dans les produits *(infra).*

**3. Actions pour la protection contre les risques pour la santé humaine et le bien-être**

Cet intitulé correspond au troisième domaine du PAE, il couvre en particulier les substances préoccupantes en termes de santé publique comme les perturbateurs endocriniens (a) et diverses substances dangereuses dont le caractère cancérogène est discuté dans le cadre d’expertises européennes (b) et aux nouvelles opportunités découlant de la directive 2015/412/UE du 11 mars 2015(c).

**a) Les perturbateurs endocriniens**

Dans son plan d’action l’Union était invitée à « élaborer et à appliquer des approches permettant d’examiner les effets combinés des produits chimiques et les problèmes de sécurité liés aux perturbateurs endocriniens en recourant à toute législation pertinente de l’Union ». En particulier, soulignait le document, « l’Union mettra au point des critères harmonisés fondés sur le danger, en vue de l’identification des perturbateurs endocriniens ». Ces substances, omniprésentes dans notre environnement quotidien (plastiques, mobilier, cosmétiques), pénètrent dans l’organisme (par le sang, ou le lait maternel) sont capables d’interférer avec le système hormonal à des doses souvent infimes. La Commission avait été invitée, dès le règlement 1107/2009 (CE) du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques[[229]](#footnote-229) à soumettre « au comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, au plus tard le 14 décembre 2013, des propositions de mesures concernant les critères scientifiques spécifiques pour la détermination des propriétés de perturbation endocrinienne ». La même obligation figurait dans le règlement (UE) 528/2012 (art. 5 §3 al.1)[[230]](#footnote-230), obligation qui ne fut pas suivie d’effet, ce qui valut à la Commission d’être condamnée par le Tribunal de l’Union dans le cadre d’un recours en carence introduit par la Suède, le 16 décembre 2015[[231]](#footnote-231). La Commission a alors présenté, le 15 juin 2016 un paquet comprenant une communication[[232]](#footnote-232) donnant un aperçu du contexte scientifique et réglementaire, un rapport d’analyse d’impact et deux projets de règlements concernant l’un, les produits phytopharmaceutiques[[233]](#footnote-233), et l’autre, les produits biocides[[234]](#footnote-234). Elle y propose une définition, critiquée par un grand nombre d’États, dont la France. Selon cette définition, qui implique une démonstration très lourde, trois critères doivent être remplis : la substance doit avoir des effets indésirables sur la santé humaine, présenter un mode d’action endocrinien et, enfin, un lien de causalité entre l’effet indésirable et le mode d’action doit exister. Les perturbateurs endocriniens seraient identifiés au moyen de l’ensemble des données scientifiques probantes, dans le cadre d'une démarche fondée sur le « poids de la preuve » et en procédant à un examen systématique et solide. La communication qui accompagne la proposition présente par ailleurs un certain nombre d’actions pour réduire autant que possible l’exposition aux perturbateurs endocriniens, que ce soit à court terme (recherche et coopération internationale), à moyen terme (méthodes d’essais) et à long terme (réglementation).

**b) Substances dangereuses**

Lecyanamide calcique (utilisé comme engrais agricole), qui relève des substances potentiellement dangereuses pour la santé, a fait l’objet d’un avis final de la Commission et du CSRSE (Comité scientifique des risque sanitaires environnementaux), le 22 avril 2016. Il conclut que des effets nocifs pour l’homme et l’environnement ne peuvent être exclus avec les niveaux d'utilisation actuels[[235]](#footnote-235).

Sur le devant de la scène médiatique depuis deux ans, le glyphosate a fait l’objet d’appréciations différentes du CICR (centre international de recherche sur le cancer), qui l’a considéré comme « cancérogène probable » pour les humains le 20 mars 2015, alors que l’EFSA (Autorité européenne de sécurité des aliments) avait quant à elle estimé, quelques mois auparavant (le 12 novembre 2015), « improbable » le potentiel cancérogène de cette substance active[[236]](#footnote-236). Le 29 juin 2016, une autorisation provisoire de 18 mois a été accordée par la Commission dans l’attente de l’avis de l’agence européenne des produits chimiques (ECHA) qui s’est prononcée dans le même sens que l’EFSA en 2017. L’expertise menée par l’EFSA, dans la cadre de l’évaluation de cet herbicide a été très critiquée dans la mesure où l’État rapporteur (en l’espèce l’Allemagne), et plus précisément l’Institut fédéral allemand d’évaluation des risques « BfR », chargé d’établir le rapport d’expertise préliminaire, sur les conclusions rassurantes duquel l’EFSA s’est largement appuyée, n’aurait pas mené son expertise en toute indépendance. Il lui est surtout reproché d’avoir privilégié les rapports de firmes agrochimiques réunies autour de Monsanto, dont il aurait repris des passages entiers, au détriment d’études soulignant les effets cancérogènes de cette substance. Ces révélations, dont la presse généraliste s’est faite l’écho, jettent le discrédit sur la façon dont sont menées les expertises par les agences européennes et notamment par l’EFSA, déjà critiquée pour ses avis scientifiques dans le domaine des OGM.

Conformément à l'article 13, paragraphe 2, du règlement (CE) n°1907/2006 (règlement Reach) qui dispose que « les méthodes d'essai utilisées pour produire les informations sur les propriétés intrinsèques des substances requises par ce règlement sont régulièrement revues et améliorées en vue de réduire les essais sur des animaux vertébrés et le nombre d'animaux utilisés », l'étude étendue sur une génération devient la méthode d'essai privilégiée en lieu et place de l'étude de toxicité pour la reproduction sur deux générations. L’annexe du règlement Reach est donc modifiée en ce sens.

**c) L’apport de la directive 2015/412 du 11 mars 2015 dans le domaine des OGM**

Cette directive ajoute notamment[[237]](#footnote-237), un article 26 *ter* à la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. L’objectif visé est d’accorder davantage de souplesse aux États qui pourront désormais décider s'ils veulent ou non que des OGM soient cultivés sur leur territoire mais sans qu’il ne soit porté atteinte à l'évaluation des risques prévue dans le régime d'autorisation des OGM en vigueur dans l'Union. Les mesures prises par les États devront être conformes au droit de l'Union, motivées, proportionnées et non discriminatoires et « fondées sur des motifs sérieux ». La directive reconnaît comme tels ceux liés à des objectifs de politique environnementale, à l'aménagement du territoire, à l'affectation des sols, aux incidences socio-économiques, à la volonté d'éviter la présence d'OGM dans d'autres produits et à des objectifs de politique agricole. On peut souligner ici que le droit d'opposition formalisé par la directive 2015/412 ne porte que sur la culture et non sur la libre circulation et la libre importation de semences et de matériels de multiplication végétale génétiquement modifiés, pris comme produits ou éléments de produits, ainsi que des produits de leur récolte. L’idée est de résoudre les problèmes spécifiquement nationaux ou locaux posés par la culture des OGM indépendamment de la procédure d’autorisation tout en garantissant la libre circulation et la libre importation des denrées alimentaires, aliments pour animaux et semences génétiquement modifiées.

Par ailleurs, la directive ne s’applique pas aux denrées alimentaires génétiquement modifiées. Le 22 avril 2015, la Commission a présenté une proposition législative tendant à modifier le règlement 1829/2003 du 22 septembre 2003, en y insérant un nouvel article 34 *bis*[[238]](#footnote-238). Il s’agissait de donner la possibilité aux États d’adopter des mesures conformes au traité visant à restreindre ou à interdire l’utilisation, sur leur territoire, d’OGM et de denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés une fois que lesdits produits ont été autorisés. La proposition ne devait pas, ici non plus, avoir d’incidence sur les conditions procédurales et de fond de l’autorisation des OGM et des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés fixées par le règlement (CE) nº 1829/2003. Cependant, par une résolution adoptée le 28 octobre 2015, le Parlement européen a rejeté la proposition de la Commission et a invité celle-ci à la retirer et à en déposer une nouvelle[[239]](#footnote-239).

**III - Les politiques sectorielles de coopération**

**A. Education, formation professionnelle, jeunesse et sport**

Par Anne Meyer-Heine

**1. Education, formation professionnelle : rendre attractive l’Europe de demain**

En 2016, l’idée de promouvoir l'Europe comme centre mondial d'excellence pour les études et la formation a été réaffirmée. Les chefs d’Etat et de gouvernements des pays de l’Union ont décidé qu’il convenait d'améliorer et de simplifier les conditions d'entrée et de séjour des personnes qui souhaitaient s'y rendre à ces fins. Cette volonté est conforme aux objectifs du projet de modernisation des systèmes d'enseignement supérieur en Europe, en particulier dans le contexte de l'internationalisation de l'enseignement supérieur européen. Le rapprochement des législations pertinentes des Etats membres participe de cette ambition. En effet, l'élargissement et l'approfondissement du processus de Bologne lancé par la déclaration de Bologne faite conjointement le 19 juin 1999 par les ministres européens de l'éducation ont abouti à la mise en place de systèmes d'enseignement supérieur plus comparables, plus compatibles et plus cohérents, non seulement dans les pays signataires mais également au-delà. La directive 2016/801[[240]](#footnote-240) (également analysée *supra* pour son volet ELSJ) fixe : « les conditions d'entrée et de séjour, pour une durée supérieure à 90 jours, sur le territoire des États membres, et les droits des ressortissants de pays tiers ainsi que, le cas échéant, des membres de leur famille, à des fins de recherche, d'études, de formation ou de volontariat dans le cadre du service volontaire européen et, lorsque les États membres le décident, à des fins de participation à des programmes d'échange d'élèves ou des projets éducatifs, de volontariat en dehors du service volontaire européen, ou de travail au pair ; les conditions d'entrée et de séjour et les droits des chercheurs et, le cas échéant, des membres de leur famille, ainsi que des étudiants, dans des États membres autres que l'État membre qui accorde initialement une autorisation au ressortissant de pays tiers en vertu de la présente directive ».

Doivent aussi être soulignées les conclusions du Conseil du 30 mai 2016 sur « le développement de l’éducation aux médias et de l’esprit critique au moyen de l’éducation et de la formation »[[241]](#footnote-241). L’éducation et la formation ont, dans le cadre de leur mission générale de préparer les jeunes à la société et au marché du travail et de les aider à parvenir à un épanouissement personnel, un rôle important à jouer. L’éducation et la formation ont notamment pour mission d’inculquer aux jeunes des valeurs fondamentales telles que celles consacrées par le TUE, de développer et d’entretenir l’ouverture et la curiosité d’esprit, tout en ayant la capacité de penser par soi-même de façon critique, d’exercer un discernement mobilisant des connaissances ancrées dans la réalité, de résister aux messages extrémistes, à l’endoctrinement et à la désinformation et de contrer ces phénomènes. Le Conseil reconnait à ce titre les avantages et les possibilités que peuvent apporter Internet et les médias sociaux mais il souligne aussi les menaces et les dangers potentiels qu'ils peuvent présenter. Ces conclusions insistent sur le rôle fondamental de l'éducation et de la formation pour aider les jeunes à acquérir une compétence numérique, tout en devenant des citoyens responsables dans le futur. Les conclusions du Conseil invitent les Etats à « accorder, à tous les niveaux de l’éducation et de la formation, une attention suffisante au développement de l’éducation aux médias et de l’esprit critique, notamment sous la forme d’une éducation à la citoyenneté et aux médias ». Les Etats sont par ailleurs incités à veiller, au niveau de l’Union, à la cohérence des politiques dans le domaine de l’éducation aux médias, de manière que les travaux d’experts réalisés dans les différents domaines d’action pertinents, tels que l’éducation, les politiques de la jeunesse, de la culture et de l’audiovisuel, soient complémentaires.

**2. Miser sur la jeunesse**

La communication intitulée « Investir dans la jeunesse de l’Europe » du 7 décembre 2016[[242]](#footnote-242), expose des actions concrètes que l’UE pourrait mener pour aider les jeunes à bénéficier des possibilités d’emploi, d’éducation et de formation qu’ils méritent. Les défis soulevés sont immenses et se posent à tous les Etats membres. Le président de la Commission, M. Juncker rappelle qu’un investissement de l’UE dans la jeunesse permet de jeter les bases d’une société équitable, ouverte et démocratique, de la mobilité et de l’inclusion sociales, ainsi que de la croissance et de l’emploi durables. M. Junker développe trois points principaux :

- un urgent besoin d’investir dans la jeunesse de l’Europe,

- l’action existante de l’UE en faveur des jeunes : lutte contre le chômage, investissement dans les aptitudes, les compétences et l’intégration dans le marché du travail, proposition d’opportunités dans d'autres pays,

- le nouvel effort pour investir en faveur de la jeunesse : amélioration des opportunités d'accéder à l’emploi, notamment par l’éducation et la formation, amélioration des possibilités de travaux de solidarité, de mobilité à des fins d'apprentissage et de participation

**3. Sport**

Les conclusions adoptées le 31 mai 2016 par le Conseil européen relatives au renforcement de l’intégrité, de la transparence et de la bonne gouvernance dans le cadre des grandes manifestations sportives portent sur un sujet sensible et méritent d’être soulignées[[243]](#footnote-243). Parmi les recommandations formulées, le Conseil propose des mesures aux fins de la mise en œuvre de ces principes aux niveaux national et européen à tous les stades de ces manifestations (faisabilité, candidatures, préparation, organisation, évaluation, héritage), y compris après leur clôture. Les conclusions soulignent également la nécessité d'entretenir un dialogue régulier entre les États membres, la Commission et le mouvement sportif ainsi que le rôle que jouent les pouvoirs publics aux échelons national, régional et local en ce qui concerne le financement, les infrastructures, la protection de l'environnement, la sûreté et la sécurité ainsi que la planification et la viabilité des grandes manifestations sportives. Le Conseil européen encourage par ailleurs l’échange et la publication des bonnes pratiques et des enseignements tirés de l’expérience et demande aux Etats de faciliter le transfert de connaissances au sujet de l’intégrité, de la transparence et de la bonne gouvernance des grandes manifestations sportives.

Toujours dans le domaine sportif, il ressort du rapport du 15 juin 2016 de la Commission au Parlement européen et au Conseil que des dispositions particulières ne sont pas nécessaires en ce qui concerne les denrées alimentaires destinées aux sportifs[[244]](#footnote-244). En effet, les personnes qui se livrent à une activité sportive pourraient difficilement être qualifiées de groupe vulnérable de consommateurs, le sport étant désormais bien implanté au sein de la population. Néanmoins, les aliments pour sportifs peuvent comprendre certains éléments de spécificité et impliquer un cadre réglementaire particulier. Selon la Commission, le « cadre législatif […] garantit que les aliments pour sportifs classés comme denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière peuvent rester sur le marché et remplir leur office ». Les règles en vigueur fournissent les garanties nécessaires sur le plan de la sécurité alimentaire et de l’information du consommateur. Une simplification et une clarification du cadre juridique applicable aux aliments pour sportifs méritent toutefois d’être apportées pour renforcer la sécurité juridique, réduire l’éclatement actuel dû à la diversité des dispositions et assurer que les produits soient soumis aux mêmes exigences quels que soient les Etats de l’Union.

En décembre 2016, les conclusions du Conseil européen sur la diplomatie sportive soulignent les valeurs que le sport peut véhiculer telles que le fair-play, l’égalité, le respect de la diversité, l’intégrité, la discipline, l’excellence, l’amitié, la tolérance et la compréhension mutuelle, qui peuvent rapprocher des populations et des pays différents[[245]](#footnote-245). Le Conseil européen rappelle que la diplomatie sportive se sert de l’universalité du sport pour transcender les différences linguistiques, socioculturelles et religieuses et, de ce fait, présente un fort potentiel pour promouvoir le dialogue multiculturel et contribuer au développement et à la paix. Le Conseil européen invite donc les Etats à faire en sorte que le sport, et la contribution qu’il peut apporter pour réaliser les ambitions de l’Union en matière de relations extérieures, soit pris en considération dans les accords avec les pays tiers, y compris dans le cadre des accords relatifs à l’adhésion, à l’association, à la coopération et au voisinage européen. Le Conseil européen demande à la Commission de recueillir et de diffuser les preuves empiriques de l’efficacité du sport comme moyen de promouvoir des valeurs, le dialogue interculturel, le développement et la paix.

Enfin, en matière de pêche sportive et récréative, le règlement (UE) 2016/1627 du 14 septembre 2016 relatif à un programme pluriannuel de rétablissement des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée règlemente la prise de thon rouge en allouant un quota spécifique (art. 18)[[246]](#footnote-246). Le règlement prévoit qu’il n'est pas permis de capturer plus d'un thon rouge par navire et par jour (art. 19). En outre, la commercialisation du thon capturé dans le cadre de la pêche sportive est interdite. L’objectif est de faire en sorte que les ressources aquatiques vivantes soient exploitées de manière durable sur les plans économique, environnemental et social, l'Union faisant partie de la convention internationale de 1986 pour la conservation des thonidés de l'Atlantique.

1. 2014/2144(INI). [↑](#footnote-ref-1)
2. 2015/2675 (RSP). [↑](#footnote-ref-2)
3. 2015/2980(RSP). [↑](#footnote-ref-3)
4. La résolution a été adoptée par 423 voix pour, 92 contre et 54 abstentions. [↑](#footnote-ref-4)
5. Le Parlement a nommé les membres par les décisions 2015/2575(RSO) et 2015/3007(RSO) respectivement des 12 février et 2 décembre 2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. 2015/2010(INL). [↑](#footnote-ref-6)
7. [P8\_TA(2015)0457](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=P8_TA(2015)0457). [↑](#footnote-ref-7)
8. PE560.686. [↑](#footnote-ref-8)
9. PE569.650 et PE569.692. [↑](#footnote-ref-9)
10. PE564.914. [↑](#footnote-ref-10)
11. 2014/2144(INI). [↑](#footnote-ref-11)
12. CJUE, 21 décembre 2016, aff. C-593/14, *Masco Denmark ApS et Damixa ApS c/ Skatteministeriet*. [↑](#footnote-ref-12)
13. CJUE, 21 décembre 2016, aff. C-503/14, *Commission c/ République portugaise*. [↑](#footnote-ref-13)
14. COM(2016) 451 final, p. 2. [↑](#footnote-ref-14)
15. [P8\_TA(2015)0457](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=P8_TA(2015)0457), p. 3. [↑](#footnote-ref-15)
16. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-16)
17. Des exceptions avaient, toutefois, été maintenues au profit de l’Autriche jusqu’au 31 décembre 2016. [↑](#footnote-ref-17)
18. Elle a adopté le rapport de Molly Scott Cato. [↑](#footnote-ref-18)
19. 2014/2144(INI). [↑](#footnote-ref-19)
20. 2015/2601 (RSP). [↑](#footnote-ref-20)
21. 2015/2677 (RSP). [↑](#footnote-ref-21)
22. P8\_TA(2015)0369. [↑](#footnote-ref-22)
23. Par exemple, avec le 7ème amendement, il exige que « le caractère limité des informations qui devront être communiquées à la totalité des États membres garantit (et nullement devrait garantir) une protection suffisante de ces intérêts commerciaux ». Avec le 61ème amendement, il insère un nouvel article afin d’habiliter la Commission européenne à examiner « toutes les sanctions à mettre en place en cas de refus ou d’omission de l’échange d’informations ». P8\_TA(2015)0369, p. 5 et 28. [↑](#footnote-ref-23)
24. Il s’agit du 3ème amendement. P8\_TA(2015)0369, p. 3. [↑](#footnote-ref-24)
25. 2015/3005 (RSO). [↑](#footnote-ref-25)
26. Deux rappels auront été nécessaires pour que l’Autriche, Chypre, la Bulgarie et la Slovénie daignent répondre à la commission spéciale. P8\_TA(2015)0408, p. 54. [↑](#footnote-ref-26)
27. P8\_TA(2015)0408, p. 10. [↑](#footnote-ref-27)
28. Sur 17 multinationales, 4 seulement ont répondu à la première invitation alors que 11 autres se sont présentées seulement à la suite du vote du rapport de la commission et l’envoi de multiples invitations. P8\_TA(2015)0408, p. 10. [↑](#footnote-ref-28)
29. P8\_TA(2015)0408, p. 6. [↑](#footnote-ref-29)
30. P8\_TA(2015)0408, p. 35-38. [↑](#footnote-ref-30)
31. Il s’agit de la procédure d’initiative 2015/2128(INI). [↑](#footnote-ref-31)
32. [P8\_TA(2016)0310](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=P8_TA(2016)0310). [↑](#footnote-ref-32)
33. Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l’échange automatique et obligatoire d’informations dans le domaine fiscal, 28 janvier 2016, COM(2016) 25 final 2016/0010(CNS), p. 2. [↑](#footnote-ref-33)
34. COM(2016) 198 final. [↑](#footnote-ref-34)
35. Après avoir tiré le bilan des progrès accomplis, elle fixe les domaines d’action prioritaires pour les mois à venir, COM(2016) 451 final. [↑](#footnote-ref-35)
36. [P8\_TA(2016)0310](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=P8_TA(2016)0310), p. 6-7. [↑](#footnote-ref-36)
37. Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l’échange automatique et obligatoire d’informations dans le domaine fiscal, 28 janvier 2016, COM(2016) 25 final 2016/0010(CNS), p. 2. [↑](#footnote-ref-37)
38. T8-0369/2015. [↑](#footnote-ref-38)
39. Adoption de l’acte par le Conseil le 8 décembre 2015. [↑](#footnote-ref-39)
40. Article 54 du règlement intérieur du Parlement européen. [↑](#footnote-ref-40)
41. COM(2016) 452 final. [↑](#footnote-ref-41)
42. COM(2016) 450 final. [↑](#footnote-ref-42)
43. Le cadre financier pour la période 2014-2020 représente 960 milliards d’euros en engagements et 908,4 milliards d’euros en paiement soit respectivement 1 % et 0,95 % du revenu national brut de l’Union. [↑](#footnote-ref-43)
44. C’est le cas si aucun compromis n’est trouvé dans le délai de 21 jours, prévu par l’article 314 § 6 TFUE, suivant la résolution par laquelle le Parlement refuse de suivre la position du Conseil sur le projet de budget général. [↑](#footnote-ref-44)
45. 2014/2040(BUD) du 22 octobre 2014. [↑](#footnote-ref-45)
46. Article 314 TFUE. [↑](#footnote-ref-46)
47. 2014/2144(INI). [↑](#footnote-ref-47)
48. Communication de la Commission, *La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, (COM(2010) 672/5 final. [↑](#footnote-ref-48)
49. Règlement (UE) n ° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n ° 922/72, (CEE) n ° 234/79, (CE) n ° 1037/2001 et (CE) n ° 1234/2007 du Conseil, JOUE L 347, 20 décembre 2013, p. 671. [↑](#footnote-ref-49)
50. V. par exemple s’agissant des fruits et légumes : *http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/po\_en.pdf* [↑](#footnote-ref-50)
51. Règlement délégué (UE) n°2016/232 de la Commission du 15 décembre 2015 complétant le règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne certains aspects de la coopération entre producteurs, JOUE L 44, 19 février 2016, p. 1. [↑](#footnote-ref-51)
52. Règlement délégué (UE) 2016/1238 de la Commission du 18 mai 2016 complétant le règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'intervention publique et l'aide au stockage privé, JOUE L 206, 30 juillet 2016, p. 15. [↑](#footnote-ref-52)
53. Règlement (UE) n °1144/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à des actions d’information et de promotion concernant les produits agricoles réalisées sur le marché intérieur et dans les pays tiers et abrogeant le règlement (CE) n ° 3/2008 du Conseil, JOUE L 317, 4 novembre 2014, p. 56. [↑](#footnote-ref-53)
54. Règlement délégué (UE) n°2015/1366 de la Commission du 11 mai 2015 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide dans le secteur de l'apiculture, JOUE L 211, 8 août 2015, p. 3. [↑](#footnote-ref-54)
55. Règlement (UE) n°2015/1146 du Parlement européen et du Conseil du 8 juillet 2015 fixant le taux d'ajustement prévu par le règlement (UE) n° 1306/2013 pour les paiements directs en ce qui concerne l'année civile 2015, JOUE L 191, 17 juillet 2015, p. 6. [↑](#footnote-ref-55)
56. Règlement délégué (UE) n° 2015/1970 de la Commission du 8 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil par des dispositions spécifiques relatives à la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, JOUE L 293, 10 novembre 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-56)
57. Règlement délégué (UE) n° 2015/1971 de la Commission du 8 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil par des dispositions spécifiques relatives à la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds européen agricole de garantie et le Fonds européen agricole pour le développement rural, et abrogeant le règlement (CE) n° 1848/2006 de la Commission, JOUE L 293, 10 novembre 2015, p. 6. [↑](#footnote-ref-57)
58. Règlement délégué (UE) n°1031/2014 de la Commission du 29 septembre 2014 fixant des mesures exceptionnelles supplémentaires de soutien temporaire en faveur des producteurs de certains fruits et légumes, JOUE L 284, 30 septembre 2014, p. 22. [↑](#footnote-ref-58)
59. Règlement délégué (UE) n°2016/921 de la Commission du 10 juin 2016 fixant des mesures exceptionnelles supplémentaires de soutien temporaire en faveur des producteurs de certains fruits et légumes, JOUE L 154, 11 juin 2016, p. 3. [↑](#footnote-ref-59)
60. Règlement délégué (UE) n°992/2014 de la Commission du 22 septembre 2014 abrogeant le règlement délégué (UE) n ° 950/2014, JOUE L 279, 23 septembre 2014, p. 17. [↑](#footnote-ref-60)
61. Règlement délégué (UE) n° 2016/558 de la Commission du 11 avril 2016 autorisant les accords et décisions des coopératives et d'autres formes d'organisations de producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers concernant la planification de la production, JOUE L 96, 12 avril 2016, p. 18. [↑](#footnote-ref-61)
62. Règlement d'exécution (UE) n° 2016/559 de la Commission du 11 avril 2016 autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers (idem, p. 20). [↑](#footnote-ref-62)
63. Règlement (UE) n° 2015/1474 de la Commission du 27 août 2015 concernant l'utilisation d'eau chaude recyclée pour éliminer la contamination microbiologique de surface des carcasses, JOUE L 225, 28 août 2015, p. 7. [↑](#footnote-ref-63)
64. Règlement (UE) n°2015/786 de la Commission du 19 mai 2015 définissant des critères d'acceptabilité pour les procédés de détoxification de produits destinés aux aliments pour animaux comme le prévoit la directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil *(*JOUE L 125, 21 mai 2015, p. 10). [↑](#footnote-ref-64)
65. Règlement (UE) n °2380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n° 224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil (JOUE L 354, 28 décembre 2013, p. 22). [↑](#footnote-ref-65)
66. Règlement (UE) n°2015/1526 de la Commission du 11 septembre 2015 interdisant la pêche ciblée des sébastes de l'Atlantique dans la zone OPANO 3M par les navires battant pavillon d'un État membre de l'Union européenne, JOUE L 240, 16 septembre 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-66)
67. Règlement (UE) n° 2015/104 du Conseil du 19 janvier 2015 établissant, pour 2015, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, modifiant le règlement (UE) n °43/2014 et abrogeant le règlement (UE) n °779/2014, JOUE L 22, 28 janvier 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-67)
68. Règlement (UE) 2016/73 du Conseil du 18 janvier 2016 établissant, pour 2016, les possibilités de pêche applicables en mer Noire pour certains stocks halieutiques, JOUE L 16 23 janvier 2016, p. 1. [↑](#footnote-ref-68)
69. Règlement (UE) 2015/106 du Conseil du 19 janvier 2015 établissant, pour 2015, les possibilités de pêche applicables en mer Noire pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques (JOUE L 19, 24 janvier 2015, p. 8. [↑](#footnote-ref-69)
70. Règlement (UE) n°1367/2014 du Conseil du 15 décembre 2014 (établissant, pour 2015 et 2016, les possibilités de pêche ouvertes aux navires de l'Union pour certains stocks de poissons d'eau profonde, JOUE L 366, 20 décembre 2014, p. 1. [↑](#footnote-ref-70)
71. Règlement (UE) 2015/812 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 modifiant les règlements du Conseil (CE) n°850/98, (CE) n°2187/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n°1098/2007, (CE) n°254/2002, (CE) n°2347/2002 et (CE) n° 1224/2009 ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n°1379/2013 et (UE) n° 1380/2013 en ce qui concerne l'obligation de débarquement, et abrogeant le règlement (CE) n° 1434/98 du Conseil, JOUE L 133, 29 mai 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-71)
72. Règlement délégué (UE) n°1394/2014 de la Commission du 20 octobre 2014 établissant un plan de rejets pour certaines pêcheries de pélagiques dans les eaux occidentales australes, JOUE L 370, 30 décembre 2014, p. 31. [↑](#footnote-ref-72)
73. Règlement délégué (UE) n°1395/2014 de la Commission du 20 octobre 2014 établissant un plan de rejets pour certaines pêcheries de petits pélagiques et pêcheries à des fins industrielles dans la mer du Nord, JOUE L 370, 30 décembre 2014, p. 35. [↑](#footnote-ref-73)
74. Règlement délégué (UE) n°2015/98 de la Commission du 18 novembre 2014 relatif à la mise en œuvre des obligations internationales de l'Union, telles que visées à l'article 15, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, conformément à la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) et à la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO), JOUE L 16, 23 janvier 2015, p. 23. [↑](#footnote-ref-74)
75. Règlement (UE) n°1221/2014 du Conseil du 10 novembre 2014 (établissant, pour 2015, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques de la mer Baltique et modifiant les règlements (UE) n°43/2014 et (UE) n°1180/2013, JOUE L 330,15 novembre 2014, p. 16. [↑](#footnote-ref-75)
76. Règlement délégué (UE) n°2015/242 de la Commission du 9 octobre 2014 (définissant les modalités du fonctionnement des conseils consultatifs dans le cadre de la politique commune de la pêche, JOUE L 41, 17 février 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-76)
77. Décision de la Commission du 25 février 2016 (créant un comité scientifique, technique et économique de la pêche (2016/C 74/05*)*, JOUE C 74, 26 février 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-77)
78. Règlement délégué (UE) n°2015/531 de la Commission du 24 novembre 2014 (complétant le règlement (UE) n°508/2014 du Parlement européen et du Conseil par le recensement des coûts éligibles à l'aide du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche en vue d'améliorer l'hygiène, la santé, la sécurité et les conditions de travail des pêcheurs, de protéger et de restaurer la biodiversité et les écosystèmes marins, d'atténuer le changement climatique et d'améliorer l'efficacité énergétique des navires de pêche, JOUE L 86, 31 mars 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-78)
79. Règlement délégué (UE) n° 2015/288 de la Commission du 17 décembre 2014 (complétant le règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche en ce qui concerne la période et les dates d'inadmissibilité des demandes, JOUE L 51 du 24 février 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-79)
80. Règlement (UE) n° 1118/2014 du Conseil du 8 octobre 2014 relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République du Sénégal (JO L 304 du 23.10.2014, p. 41) [↑](#footnote-ref-80)
81. Règlement (UE) n° 1210/2014 du Conseil du 16 octobre 2014 relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat de pêche entre la Communauté européenne et la République de Guinée-Bissau (JO L 328 du 13.11.2014, p. 33) [↑](#footnote-ref-81)
82. Règlement (UE) n° 1350/2014 du Conseil du 15 décembre 2014 relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la République de Madagascar et la Communauté européenne (JO L 365 du 19.12.2014, p. 44) [↑](#footnote-ref-82)
83. Règlement (UE) n° 1385/2014 du Conseil du 15 décembre 2014 relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert (JO L 369 du 24.12.2014, p. 31) [↑](#footnote-ref-83)
84. Règlement (UE) n° 2016/777 du Conseil du 29 avril 2016 relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le gouvernement des Îles Cook (JO L 131 du 20.5.2016, p. 39) [↑](#footnote-ref-84)
85. Elle connait les attentats du 11 septembre, la guerre en Irak, l’élargissement de l’Union Européenne. [↑](#footnote-ref-85)
86. Voir le communiqué de presse du 4 mars 2015: http://europa.eu/rapid/press-release\_IP-15-4542\_fr.htm [↑](#footnote-ref-86)
87. TA 889, 24 janv. 2017, http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0889.asp [↑](#footnote-ref-87)
88. Voir E. Mazuyer, « Le retour du mythe de l’Europe sociale », RDT, 2017, pp. 81-102., A. Lyon-Caen, « Vers un socle européen des droits sociaux », D. 2017.1352, S. Robin-Olivier, « Le temps de la renaissance des droits sociaux est-il venu ? Lecture critique du projet de socle européen des droits sociaux proposé par la Commission européenne », *RTDE,* 2016, 835. [↑](#footnote-ref-88)
89. Sur la conciliation de la vie professionnelle et la vie privée des parents et dispensateurs de soins qui travaillent en 2016 et sur la consolidation – refonte des directives de l’Union sur l’information et la consultation des travailleurs en 2015. [↑](#footnote-ref-89)
90. Voir le document de consultation des partenaires sociaux au titre de l’article 154, Bruxelles, le 10 avril 2015 C (2015) 2303 final, p. 9. [↑](#footnote-ref-90)
91. Voir le communiqué de presse du 4 mars 2015: http://europa.eu/rapid/press-release\_IP-15-4542\_fr.htm [↑](#footnote-ref-91)
92. Subsidiarité horizontale entre partenaires sociaux européens et institutions qui côtoie la subsidiarité classique, verticale, entre Etats membres et Communauté, Ray (J.-E.), « A propos de la subsidiarité horizontale », *Dr. Soc.*, 1999, p. 461. [↑](#footnote-ref-92)
93. Au niveau interprofessionnel mentionnons l’accord-cadre du 16 juillet 2002 sur le télétravail, l’accord-cadre du 8 octobre 2004 sur le stress lié au travail, l’accord-cadre sur la violence et le harcèlement au travail du 26 avril 2007 et l’accord-cadre sur les marchés inclusifs du 25 mars 2010. [↑](#footnote-ref-93)
94. Voir l’amendement de la Directive 2004/37/CE portant sur la protection des travailleurs contre l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail : valeurs limites d’exposition, Proposition de la Commission le 13/05/2016, COM(2016) 248 final ; approuvée par le Conseil le 7 décembre 2017, JOUE L 345, 27 déc. 2017, p. 87. [↑](#footnote-ref-94)
95. Voir E. Van den Abeele, « La réglementation « intelligente, affutée et performante » de l’Union européenne : une nouvelle bureaucratie au service de la compétitivité ? », *ETUI Working Paper* 2014/05. [↑](#footnote-ref-95)
96. ***Une réglementation intelligente au sein de l’Union européenne*, COM(2010) 543 final,** 7 octobre 2010. [↑](#footnote-ref-96)
97. *Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE*, COM (2015) 215 final, 19 mai 2015. [↑](#footnote-ref-97)
98. La Commission a énoncé qu’elle ne proposerait pas de « législation dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail pour les coiffeurs. Sur la base de l’article 155 du TFUE, les partenaires sociaux ont demandé à la Commission de proposer une directive mettant en œuvre leur accord sur les règles de santé et de sécurité applicables aux salons de coiffure (..). La pertinence et la valeur ajoutée européenne de cet accord doivent d’abord faire l’objet d’une évaluation complète. En 2012, les PME ont insisté sur le caractère particulièrement lourd et coûteux de la législation dans ce domaine. Une évaluation générale de la législation de l’UE dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail (directive 89/391/CEE et ses 23 directives connexes) est en cours. Ses conclusions (…) orienteront les nouvelles évolutions dans ce domaine législatif», voir le mémo « «Programme REFIT - Un coup de pouce à la croissance»: Un droit de l'UE allégé, simplifié et moins coûteux - la preuve par l'exemple », 2013, consultable ici http://europa.eu/rapid/press-release\_MEMO-13-833\_fr.htm?locale=FR [↑](#footnote-ref-98)
99. Le mécanisme peut être rapproché des arrêtés d'extension ou d'élargissement français, qui ne modifient pas la nature contractuelle de l'accord, mais qui constituent des actes réglementaires susceptibles de recours pour excès de pouvoir, voir P. Antonmattei, *Les conventions et accords collectifs de travail*, Dalloz, 1996, p. 96. [↑](#footnote-ref-99)
100. http://www.uni-europa.org/wp-content/uploads/2016/06/EFA\_OHS\_HairdressingSector\_signed\_20160623.pdf [↑](#footnote-ref-100)
101. Pour plus de détails sur la procédure des articles 154 et 155 TFUE voir E. Mazuyer, « Les instruments juridiques du dialogue social européen : état des lieux et tentative de clarification », *Droit social*, 2007, pp. 476-487. [↑](#footnote-ref-101)
102. Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d’une prestation de services, COM(2016) 128 final, 8 mars 2016. [↑](#footnote-ref-102)
103. Directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE. [↑](#footnote-ref-103)
104. Voir le dossier spécial sur « Le détachement des travailleurs en France et dans l'Union européenne 20 ans après», *Droit social,* 2016, 584 et s. [↑](#footnote-ref-104)
105. Voir C. Rapoport, « L'élaboration de la nouvelle directive « détachement » : le pragmatisme juridique au service d'une ambition sociale »*,* Rev. UE, 2016, n°595, pp. 75-80. [↑](#footnote-ref-105)
106. Le projet a été l’objet d’une procédure de « carton jaune ». Cette procédure permet un contrôle en amont de la bonne application du principe de subsidiarité. Introduite par le traité de Lisbonne pour un renforcement du rôle des parlements nationaux dans la procédure législative, cette possibilité leur permet d’intervenir en tant que garants du principe de subsidiarité à un stade précoce de la procédure décisionnelle. Lorsque la Commission présente un projet d'acte législatif, les parlements disposent d’un délai de huit semaines pour émettre un «avis motivé» s’ils estiment que celui-ci n’est pas conforme au principe de subsidiarité. Le seuil de déclenchement de la procédure du carton jaune est d’un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux. Lorsque ce seuil est atteint, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition et décide de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. Cette décision doit être motivée. Si la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité est contestée par la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux, la Commission doit obligatoirement revoir sa décision, c’est la procédure dite du « carton orange ». Face à l’opposition de 12 parlements nationaux, la Commission avait annoncé, pour des raisons tant politiques que juridiques, de retirer son projet en septembre 2012. La directive « exécution » à vocation plus procédurale, a quand même été adoptée en mai 2014, ce qui n’a pas clos la question. En effet, deux ans plus tard, en mars 2016, la Commission présentait cette nouvelle proposition de révision ciblée de la directive concernant le détachement de travailleurs. La directive a finalement été adoptée, son contenu sera détaillé dans la prochaine chronique. [↑](#footnote-ref-106)
107. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la Fondation européenne pour l’amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) et abrogeant le règlement (CEE) nº 1365/75 du Conseil, COM(2016) 531 final, 23 août 2016. [↑](#footnote-ref-107)
108. Voir la proposition de révision du règlement fondateur de l’agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA), Dossier interinstitutionnel: 2016/0254 (COD), 23 août 2016. [↑](#footnote-ref-108)
109. Qui remplace l’ancien règlement (UE) no 492/2011, JOUE L 141, 27 mai 2011, p. 1 [↑](#footnote-ref-109)
110. L. n° 2016-1088, 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels : JORF 9 août 2016, texte n° 3. [↑](#footnote-ref-110)
111. JOUE L 367, 23 déc. 2014, p. 86 [↑](#footnote-ref-111)
112. JOUE L 159, 28 mai 2014, p. 11. [↑](#footnote-ref-112)
113. JOUE L 60, 28 février 2014, p. 34. [↑](#footnote-ref-113)
114. Directive 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d’assurances, JOUE L 26, 2 février 2016, p. 19. [↑](#footnote-ref-114)
115. JOUE L 135, 24 mai 2016. [↑](#footnote-ref-115)
116. COM(2010) 543 final. [↑](#footnote-ref-116)
117. Communication de la Commission du 3 mars 2010, *Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020, pt 2. [↑](#footnote-ref-117)
118. Règlement n° 1291/2013 du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l’innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE, JOUE L 347, 20 déc. 2013, p. 104. [↑](#footnote-ref-118)
119. *Ibid*., art. 6. [↑](#footnote-ref-119)
120. *Ibid.*, annexe I. [↑](#footnote-ref-120)
121. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-121)
122. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-122)
123. Règl. 2015/2017 du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d’investissements*,* JOUE L 169, 1er juil. 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-123)
124. *Ibid*., cons. 14. [↑](#footnote-ref-124)
125. *Ibid*., art. 9 §2 sous a). [↑](#footnote-ref-125)
126. *Ibid.*, art. 14. [↑](#footnote-ref-126)
127. *Ibid*., art. 14 §4. [↑](#footnote-ref-127)
128. *Ibid*., art.15. [↑](#footnote-ref-128)
129. Décision n° 553/2014 du 15 mai 2014 relative à la participation de l’Union à un programme de recherche et développement entrepris conjointement par plusieurs États membres, visant à soutenir les petites et moyennes entreprises qui exercent des activités de recherche et développement, JOUE L 169, 7 juin 2014, p. 1. [↑](#footnote-ref-129)
130. Décision n° 554/2014 du 15 mai 2014 relative à la participation de l’Union au programme de recherche et développement sur l’assistance à la vie active entrepris conjointement par plusieurs États membres

*idem*, p. 14. [↑](#footnote-ref-130)
131. Décision n° 555/2014 du 15 mai 2014 relative à la participation de l’Union à un programme européen d’innovation et de recherche en métrologie (EMPIR) entrepris conjointement par plusieurs États membres, *idem*, p. 27. [↑](#footnote-ref-131)
132. Décision n° 555/2014 du 15 mai 2014 relative à la participation de l’Union à un second programme «partenariat des pays européens et en développement sur les essais cliniques» (EDCTP-II) entrepris conjointement par plusieurs États membres, *idem*, p. 38. [↑](#footnote-ref-132)
133. *Ibid*, cons. 20 et suivants. [↑](#footnote-ref-133)
134. Règlement n° 1291/2013, préc., art. 2 sous 4. [↑](#footnote-ref-134)
135. JOUE L 169, 7 juin 2014, p. 54. [↑](#footnote-ref-135)
136. *Ibid*., art. 2 sous a). [↑](#footnote-ref-136)
137. *Ibid*., art. 2 sous b). [↑](#footnote-ref-137)
138. *Ibid*., annexe I - *Statut de l’entreprise commune IMI2*, art. 2. [↑](#footnote-ref-138)
139. JOUE L 169, 7 juin 2014, p. 77. [↑](#footnote-ref-139)
140. Règlement 642/2014, préc., art. 2. [↑](#footnote-ref-140)
141. *Ibid*., annexe II – *Membres privés de l’entreprise commune Clear Sky 2.*  [↑](#footnote-ref-141)
142. JOUE L 177, 7 juin 2014, p. 9. [↑](#footnote-ref-142)
143. Livre blanc de la Commission du 28 mars 2011, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports*, COM (2011) 144. [↑](#footnote-ref-143)
144. V. communication de la Commission du 9 juillet 2013, *Partenariats public-privé dans le cadre d’“Horizon 2020”: un outil puissant pour atteindre les objectifs d’innovation et de croissance en Europe*, COM (2013)494 ; communication de la Commission du 30 janv. 2013, *Quatrième paquet ferroviaire – Achever l’espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes*, COM (2013)25. [↑](#footnote-ref-144)
145. Règlement 642/2014, préc., annexe I – *Statut de l’entreprise commune Shift2Rail*, art. 2. [↑](#footnote-ref-145)
146. *Ibid*., cons. 7. [↑](#footnote-ref-146)
147. *Ibid*., art. 4. [↑](#footnote-ref-147)
148. *Ibid*., art. 3. [↑](#footnote-ref-148)
149. JOUE L 169, 7 juin 2014, p. 130. [↑](#footnote-ref-149)
150. Règlement 560/2014, préc., art. 2 [↑](#footnote-ref-150)
151. Décision 2015/209 du 10 novembre 2014 relative à la signature, au nom de l’Union européenne, et à l’application provisoire de l’accord de coopération scientifique et technologique entre l’Union européenne et les Îles Féroé associant les Îles Féroé au programme-cadre pour la recherche et l’innovation «Horizon 2020» (2014-2020), JOUE L 35, 11 févr. 2015, p. 1. [↑](#footnote-ref-151)
152. Décision 2015/1795 du 1er octobre 2015, JOUE L 263, 8 oct. 2015, p. 6. [↑](#footnote-ref-152)
153. Décision 2014/953 du 4 décembre 2014 relative à la signature, au nom de l’Union européenne, et à l’application provisoire de l’accord de coopération scientifique et technologique entre l’Union européenne et la Communauté européenne de l’énergie atomique et la Confédération suisse associant la Confédération suisse au programme-cadre pour la recherche et l’innovation «Horizon 2020» et au programme de recherche et de formation de la Communauté européenne de l’énergie atomique complétant le programme-cadre Horizon 2020, et réglementant la participation de la Confédération suisse aux activités d’ITER menées par Fusion for Energy JOUE L 370, 30 déc. 2014, p. 1. [↑](#footnote-ref-153)
154. Décision 2015/1796 du 1er octobre 2015, JOUE L 263, 8 oct. 2015, p. 8. [↑](#footnote-ref-154)
155. Décision 2014/50 du 20 janvier 2014 concernant le renouvellement de l’accord de coopération dans le domaine de la science et de la technologie entre la Communauté européenne et le gouvernement de la Fédération de Russie, JOUE L 32, 1er fév. 2014, p. 1. [↑](#footnote-ref-155)
156. Décision 2014/240 du 14 avril 2014 concernant la reconduction de l’accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et le gouvernement des États-Unis d’Amérique, JOUE L 128, 30 avril 2014, p. 43. [↑](#footnote-ref-156)
157. Décision 2015/344 du 17 février 2015 concernant le renouvellement de l’accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et l’Ukraine, JOUE 60, 4 mars 2015, p. 37. [↑](#footnote-ref-157)
158. Décision 2015/1788 du 1er octobre 2015 concernant le renouvellement de l’accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République de l’Inde

JOUE L 260, 7 oct. 2015, p. 18. [↑](#footnote-ref-158)
159. JOUE L 122, 24 avr. 2014, p. 44. [↑](#footnote-ref-159)
160. Règlement n° 377/2014, préc., cons. 3. [↑](#footnote-ref-160)
161. *Ibid*., art. 4. [↑](#footnote-ref-161)
162. *Ibid*., art. 2 §2. [↑](#footnote-ref-162)
163. *Ibid*.,art. 5§1 sous a). [↑](#footnote-ref-163)
164. *Ibid*., art. 5§1 sous b). [↑](#footnote-ref-164)
165. *Ibid*., art. 5§1 sous c). [↑](#footnote-ref-165)
166. *Ibid*., art. 5§1 sous d). [↑](#footnote-ref-166)
167. *Ibid*., art. 5 §1 sous e). [↑](#footnote-ref-167)
168. *Ibid*., art. 5§1 sous f). [↑](#footnote-ref-168)
169. *Ibid*., art. 6. [↑](#footnote-ref-169)
170. V. notamment : Résolution du Conseil du 26 septembre 2008, *Faire progresser la politique spatiale européenne*, JOUE C 268, 23 oct. 2008, p. 1 ; Résolution du 6 déc. 2011, *Orientations concernant la valeur ajoutée et les bénéfices de la politique spatiale pour la sécurité des citoyens européens*, JOUEC 377, 23 déc. 2011, p. 1 ; Communication du 4 avr. 2011, *Vers une stratégie spatiale de l’Union européenne au service du citoyen*, JOUE C 327, 12 nov. 2013, p. 38. [↑](#footnote-ref-170)
171. JOUE L 158, 27 mai 2014, p. 227. [↑](#footnote-ref-171)
172. Décision n° 541/2014, préc., art. 3. [↑](#footnote-ref-172)
173. Décision n°1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d’action général de l’Union pour l’environnement à l’horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », JOUE n°L354, 28 décembre 2013. V. E. Chevalier, « Le 7ème programme d’action pour l’environnement de l’Union européenne, Bien vivre, dans les limites de notre planète : un modèle européen en quête de légitimité », *Revue juridique de l’Environnement* 2015, n° 2 p. 300 et s. [↑](#footnote-ref-173)
174. AEE, 2015. L’environnement en Europe : État et perspectives 2015 : Synthèse. Agence européenne pour l’environnement, voir http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/lenvironnement-en-europe-etat- [↑](#footnote-ref-174)
175. COM (2016) 316 « Procurer les avantages des politiques environnementales de l’UE à travers un examen régulier de leur mise en œuvre ». [↑](#footnote-ref-175)
176. *Ibid* p. 7. Les rapports par pays seront élaborés tous les deux ans. [↑](#footnote-ref-176)
177. COM (2015) 610, 27 octobre 2015. [↑](#footnote-ref-177)
178. On notera cependant le « paquet économie circulaire » qui vise à résoudre les problèmes économiques et environnementaux et qui prévoit « une proposition en matière de déchets dotée d’objectifs à long terme ». [↑](#footnote-ref-178)
179. « Un partenariat mondial pour l’éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015 », COM (2015) 44, 5 février 2015. [↑](#footnote-ref-179)
180. COM (2011) 244, 3 mai 2011. [↑](#footnote-ref-180)
181. La qualité des eaux destinées à la consommation humaine relève de la sécurité alimentaire. [↑](#footnote-ref-181)
182. A. Berramdane, La responsabilité du fait de la violation des normes de l’Union européenne en matière de qualité de l’eau, *RUE*, 2015, n°584, p. 23 et s. [↑](#footnote-ref-182)
183. V. aussi les déchets. Sur cette question voir N. De Sadeleer, *Droits des déchets de l’UE : de l’élimination à l’économie circulaire,* Bruylant, 2016. [↑](#footnote-ref-183)
184. JOUEn° L 348, 24 décembre 2008. [↑](#footnote-ref-184)
185. JOUE *n°* L 268, 6 novembre 2007. [↑](#footnote-ref-185)
186. COM(2015) 120 final. [↑](#footnote-ref-186)
187. SWD (2015) 50 et 51 final spécialement les conclusions p. 23. [↑](#footnote-ref-187)
188. Directive [2008/56/CE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/AUTO/?uri=celex:32008L0056) du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d’action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ») (JOUE L 164, 25 juin 2008). [↑](#footnote-ref-188)
189. Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l’espace maritime, JOUE L 257, 28 août 2014. [↑](#footnote-ref-189)
190. JOIN (2016) 49, 10 novembre 2016 : Gouvernance internationale des océans : un programme pour l’avenir de nos océans. [↑](#footnote-ref-190)
191. COM (2015) 219 du 20 mai 2015. [↑](#footnote-ref-191)
192. Ces directives ont pour objectif de protéger toutes les espèces d'oiseaux sauvages vivant à l'état naturel dans l'Union européenne. Les États doivent désigner les sites destinés à faire partie du réseau Natura 2000 dans le but de protéger les habitats et les espèces d’intérêt communautaire. [↑](#footnote-ref-192)
193. Les mesures prises en vertu de cette directive visent à « assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire ». [↑](#footnote-ref-193)
194. SWD (2016) 472. [↑](#footnote-ref-194)
195. COM (2015) 478 final, 2 octobre 2015. [↑](#footnote-ref-195)
196. P8\_TA (2016) 0034. [↑](#footnote-ref-196)
197. COM(2016) 87 final, 26 février 2016. [↑](#footnote-ref-197)
198. Th. Bretesche, Le règlement (UE) n°1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l’introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes du 22 octobre 2014 : un nouvel instrument communautaire au service de la protection de la biodiversité, *Revue juridique de l’environnement*, 2015 n°4 p. 631 et s. [↑](#footnote-ref-198)
199. COM (2015) 81, 25 février 2015 « Programme de lutte contre le changement climatique planétaire après 2020 ». [↑](#footnote-ref-199)
200. V. P. Thieffry, L'accord de Paris ou l'abandon de la politique d'exemplarité en matière de lutte contre les changements climatiques, *RTD eur*. 2016. 465. [↑](#footnote-ref-200)
201. COM (2015) 576, 18 novembre 2015. [↑](#footnote-ref-201)
202. COM (2015) 337, 15 juillet 2015. [↑](#footnote-ref-202)
203. Pour respecter les engagements du protocole de Kyoto aucun installation ne peut émettre des GES si son exploitant n’a pas obtenu une autorisation à cet effet. Les autorisations sont accordées dans le cadre d’un plan national pluri-annuel d’allocation de quotas que chaque Etat membre doit notifier à la Commission. Les quotas alloués peuvent être transférés soit à des personnes établies dans l’Union ou dans des pays tiers participant au système de quotas. [↑](#footnote-ref-203)
204. N. de Sadeleer, Le sauvetage du marché européen du carbone - Le Phénix renaîtra-t-il de ses cendres ? *Énergie - Environnement - Infrastructures*, mars 2016, n° 3, Étude 5. [↑](#footnote-ref-204)
205. JOUE L 264, 9 octobre 2015.Voir M. Moliner-Dubost, « La réserve de stabilité sauvera-t-elle le marché européen du Carbonne ? », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, déc. 2015, n° 12, Comm. 93 [↑](#footnote-ref-205)
206. JOUE L 152, 11 juin 2008. [↑](#footnote-ref-206)
207. COM(2013) 918, 18 décembre 2013 « Programme Air pur pour l’Europe ». [↑](#footnote-ref-207)
208. JOUEL 313, 28 novembre 2015. [↑](#footnote-ref-208)
209. http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm [↑](#footnote-ref-209)
210. Conseil européen DOC 10917/06. [↑](#footnote-ref-210)
211. COM(2009) 400 final, 24 juillet 2009. [↑](#footnote-ref-211)
212. COM(2010) 2020, 3 mars 2010. [↑](#footnote-ref-212)
213. Résolution A/RES/70/1 des Nations unies. [↑](#footnote-ref-213)
214. COM(2015) 44 [↑](#footnote-ref-214)
215. COM(2016) 739, 22 novembre 2016 : Prochaines étapes pour un avenir européen durable action européenne en faveur de la durabilité.  [↑](#footnote-ref-215)
216. COM (2016) 740, 22 novembre 2016. [↑](#footnote-ref-216)
217. Le précédent « consensus européen pour le développement » signé le 20 décembre 2005 sous forme de déclaration conjointe du Conseil, des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission (*JO* C 46, 24 février 2006). [↑](#footnote-ref-217)
218. Voir particulièrement le point 3.2 [↑](#footnote-ref-218)
219. COM (2015) 614, 2 décembre 2015. [↑](#footnote-ref-219)
220. JOUE *n°* L 115, 6 mai 2015 [↑](#footnote-ref-220)
221. COM (2016) 157, 17 mars 2016. [↑](#footnote-ref-221)
222. JOUEn° L 304, 21 novembre 2003. [↑](#footnote-ref-222)
223. Directive 2000/53/CE du 18 septe 2000, JOUE n° L 269, 21 octobre 2000, proposition de modificationCOM (2015) 593 final, 2 décembre 2015. [↑](#footnote-ref-223)
224. Directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu’aux déchets de piles et d’accumulateurs,JOUE n° L 276, 28 octobre 2006,proposition de modification, COM (2015) 593 final, 2 décembre 2015. [↑](#footnote-ref-224)
225. Directive 2012/19/UE du 4 juillet 2012, JOUEn° L197, 24 juillet 2012. [↑](#footnote-ref-225)
226. Directive 1999/31/UE, modifié par la directive n° 2011/97/UE du Conseil du 5 décembre 2011, JOUE n° L 328, 10 décembre 2011 et COM (2015) 594, 2 décembre 2015. [↑](#footnote-ref-226)
227. COM(2016) 860, 30 novembre 2016. [↑](#footnote-ref-227)
228. COM(2015) 341, 15 juillet 2015. [↑](#footnote-ref-228)
229. JOUEL 309, 24 novembre 2009. [↑](#footnote-ref-229)
230. Obligation pour la Commission d’adopter, au plus tard le 13 décembre 2013, des actes délégués en ce qui concerne la spécification des critères scientifiques pour la détermination des propriétés perturbant le système endocrinien, JOUE L 167, 27 juin 2012. [↑](#footnote-ref-230)
231. Trib. UE 16 décembre, *Royaume de Suède c/ Commission,* aff. T-521/14,ECLI :EU : T :2015 :976. [↑](#footnote-ref-231)
232. Communication au Parlement européen et au Conseil sur les perturbateurs endocriniens et les projets d’actes de la Commission visant à définir des critères scientifiques pour leur détermination dans le cadre de la législation relative aux produits phytosanitaires et aux produits biocides, COM(2016) 350 final et SWD 2016/2012 (document de travail). [↑](#footnote-ref-232)
233. <http://ec.europa.eu/health//sites/health/files/endocrine_disruptors/docs/2016_pppcriteria_fr.pdf>

Document C (2016) 3751 projet. [↑](#footnote-ref-233)
234. <http://ec.europa.eu/health//sites/health/files/endocrine_disruptors/docs/2016_bpcriteria_fr.pdf>.

projet de règlement délégué( UE), document C (2016) 3752 projet. [↑](#footnote-ref-234)
235. http://ec.europa.eu/health//sites/health/files/scientific\_committees/environmental\_risks/docs/scher\_o\_169.pdf [↑](#footnote-ref-235)
236. V. chronique Santé publique (*supra*). [↑](#footnote-ref-236)
237. JOUE L 68, 13 mars 2015. V. : N. De Sadeleer, « Procédures de mise sur le marché de substances chimiques, de produits phyto-pharmaceutiques et d’OGM », in *Mélanges en l’honneur de Jehan de Malafosse*, Lexis-Nexis, 2016, p. 228 et s (OGM, p. 238). Du même auteur : « Terroir et génie génétiques : la règlementation des OGM à l’épreuve de forces centrifuges et centripètes », *RTDE*, 2015, p. 489 et s. et E. Brosset, Flexible droit de l’Union européenne en matière d’OGM. A propos de la directive 2015/412 du 11 mars 2015 en ce qui concerne la possibilité pour les Etats membres de restreindre ou d’interdire la culture d’OGM sur leur territoire, *CDE*,2015, n°2-3, p. 651 et s. [↑](#footnote-ref-237)
238. COM(2015)177 final. [↑](#footnote-ref-238)
239. P8\_TA (2015)0379. [↑](#footnote-ref-239)
240. JOUE L 132, 21 mai 2016, p. 21. [↑](#footnote-ref-240)
241. JOUE C 212, 14 juin 2016, p. 5. [↑](#footnote-ref-241)
242. COM 2016(940) final. [↑](#footnote-ref-242)
243. Voir le communiqué de presse 302/16. [↑](#footnote-ref-243)
244. COM(2016) 402 final. [↑](#footnote-ref-244)
245. JOUE C 467, 15 décembre 2016, p. 12. [↑](#footnote-ref-245)
246. JOUE L 252, 16 septembre 2016, p. 1. [↑](#footnote-ref-246)