



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères

**Rapport sur la politique européenne  
du  
gouvernement luxembourgeois  
2009-2010**

Luxembourg, septembre 2010

## Table des matières

I.	INTRODUCTION.....	4
II.	LES ENJEUX DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE.....	6
	a. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne .....	6
	b. Le processus d'élargissement de l'Union européenne .....	8
	c. Assurer la stabilité de la zone euro .....	9
	d. La stratégie UE 2020.....	11
III.	POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE EN MATIERE DE POLITIQUE EUROPÉENNE.....	13
	a. La coordination interministérielle .....	13
	b. La coopération avec la Chambre des députés .....	13
	c. Les contacts avec les institutions européennes .....	14
	d. Le Luxembourg en tant que siège des institutions européennes .....	14
IV.	POUR UNE MEILLEURE COMMUNICATION EN MATIERE DE POLITIQUE .....	15
	EUROPÉENNE.....	15
	a. Le volet « information ».....	15
	b. Le volet « événementiel » .....	15
V.	DOSSIERS SECTORIELS .....	16
	a. La crise économique et financière.....	16
	b. Questions fiscales.....	17
	c. Œuvrer pour un marché intérieur efficace .....	20
	d. Télécommunications .....	22
	e. Développement durable, environnement, énergie.....	23
	f. Transports.....	26
	g. Santé et sécurité alimentaire.....	26
	h. Social, emploi et droit des consommateurs.....	28
	i. Créer un espace de justice, de liberté et de sécurité.....	29
	j. Politique agricole commune.....	33
	k. Politique commerciale commune .....	34

*Le présent document est la quatrième édition du rapport consacré annuellement à la politique européenne du gouvernement. Il vise à exposer, de façon synthétique, à la Chambre et aux citoyens les dossiers européens qui présentent une importance particulière pour notre pays. Son élaboration et sa présentation à la Chambre des députés s'inscrivent dans le cadre de l'aide-mémoire sur la coopération entre la Chambre des députés et le gouvernement en matière de politique européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008.*

*La première partie de ce rapport examine les principaux enjeux de la construction européenne au cours de la période visée. Elle se penche notamment sur l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au 1<sup>er</sup> décembre 2009, le processus d'élargissement de l'UE, la stratégie UE 2020 et la crise de la dette souveraine qui a affecté la zone euro.*

*La deuxième partie du rapport aborde la gouvernance au Luxembourg en matière de politique européenne. A côté de sa responsabilité politique envers la Chambre des Députés, le Ministre des Affaires étrangères, conformément à l'arrêté grand-ducal portant sur la composition du gouvernement, a notamment la tâche de coordonner la politique européenne entre les différents départements ministériels. Cette partie aborde également la politique en matière de siège de nombreuses institutions européennes qu'est le Grand-duché.*

*La troisième partie concerne la communication externe de la politique européenne et recense les activités principales de l'initiative Europaforum.lu qui visent à promouvoir le débat sur l'Europe avec les citoyens.*

*La quatrième partie donne un aperçu de la politique européenne du Luxembourg à travers les plus importants des dossiers sectoriels.*

*Le rapport ne vise pas l'exhaustivité, mais se limite aux dossiers les plus pertinents pour notre pays. En complément à cette publication, les rapports d'activités annuels des différents ministères fournissent des informations supplémentaires. Ce rapport ne traitera pas non plus du volet politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, qui est abordé en détail dans le rapport d'activités annuel du Ministère des Affaires étrangères et qui fait traditionnellement l'objet du discours de politique étrangère devant la Chambre des députés.*

## I. INTRODUCTION

La politique européenne continue à jouer un rôle de premier plan dans la vie politique, économique et sociale du Luxembourg. Elle est non seulement un élément essentiel de nos relations extérieures, mais influe également sur de nombreux domaines de la politique intérieure. Le présent rapport, qui couvre la période de mi-2009 à mi-2010, a pour objectif de retracer les principaux développements de la politique européenne, notamment des dossiers qui présentent un intérêt direct pour le Luxembourg.

La période visée a connu plusieurs événements qui marqueront le destin de l'UE au cours des années à venir. Elle a été celle d'un tournant pour l'UE, ceci notamment à deux égards.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au 1<sup>er</sup> décembre 2009 marque la fin d'un processus ayant débuté huit ans auparavant avec la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Europe. Il s'agit d'un aboutissement qui, en passant par la Convention sur l'avenir de l'Europe et le rejet du Traité constitutionnel issue de celle-ci, a mené à une révision substantielle des traités fondateurs. C'est également une nouvelle étape dans l'histoire de l'intégration européenne, marquant un changement d'une ampleur inédite depuis le Traité de Maastricht. C'est aussi un nouveau point de départ pour l'UE. Doté d'un cadre institutionnel stable et durable, l'UE devrait en tirer profit pour mieux faire entendre sa voix dans le monde, une voix qui reflète son poids de première puissance économique et premier donateur d'aide aux pays en voie de développement.

Force est de constater toutefois que l'UE peine, après huit mois sous les dispositions du nouveau traité, de trouver son nouvel équilibre institutionnel. L'apparition de nouveaux acteurs permanents, comme le Président du Conseil européen et le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le nouveau rôle du Conseil européen en tant qu'institution à part entière, ou encore l'élargissement des compétences du Parlement européen n'ont pas empêché l'apparition de tensions entre institutions. La cohésion et l'efficacité de l'UE dans son ensemble ont souffert des lenteurs de la mise en place de son nouveau *modus operandi*, tout comme elles ont souffert de l'émergence de nouveaux réflexes intergouvernementaux. Pour le Luxembourg, le respect et le bon fonctionnement de la méthode communautaire restent les meilleurs garants de la défense de ses intérêts. A de multiples reprises, le Luxembourg s'est fait l'avocat de la méthode communautaire en exprimant sa confiance que les nouveaux acteurs et le nouveau paysage institutionnel, en place depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009, contribuent à dégager un équilibre institutionnel nouveau et durable.

Au-delà du bouleversement institutionnel créé par le Traité de Lisbonne, l'activité communautaire a souffert du retard dans la mise en place de la Commission Barroso II, qui n'a été approuvée par le Parlement européen qu'en février 2010.

Le deuxième tournant est sans aucun doute la crise de la dette publique de plusieurs Etats membres qui a ébranlé les fondements de la zone euro, crise qui a requis une réponse énergique. Les Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone Euro ont pris une série de mesures permettant de répondre, dans la solidarité de la presque totalité des Etats membres, à des situations de crise immédiate et future.

Une réflexion sur les faiblesses du volet économique – ou plutôt budgétaire – de l'Union économique et monétaire (UEM) fut également engagée. Celle-ci aboutit à la création d'une *Task force* présidée par le Président de Conseil européen, mandatée à publier, au cours de la deuxième moitié de l'année 2010, des recommandations destinées à améliorer la discipline budgétaire, à travers un renforcement des volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance, assorti le cas échéant de sanctions. Ces travaux sont susceptibles d'aboutir à des décisions qui étaient impensables il y a un an, tout en apportant davantage d'intégration en matière de coordination des politiques budgétaires.

L'un des éléments les plus visibles de l'approfondissement de la partie économique de l'UEM fut l'introduction du « semestre européen ». Approuvé par le Conseil européen de juin 2010, il prévoit qu'à partir de 2011, les Etats membres présenteront au printemps, dans le cadre de leurs programmes de stabilité et de convergence, les grandes orientations de leurs budgets pour l'année suivante (sans porter atteinte aux prérogatives de leurs parlements nationaux). Cette nouvelle gouvernance des politiques budgétaires, tout comme une meilleure prise en compte du critère de l'endettement, ainsi que l'établissement d'indicateurs de compétitivité, devraient éviter qu'une situation comme celle qu'a connue la Grèce ne se reproduise à l'avenir.

L'autre élément important en guise de réaction à la crise fut la création du Fonds européen de stabilisation financière, qui est basé à Luxembourg. Il s'agit certes dans sa genèse d'un instrument intergouvernemental - en dehors du cadre institutionnel existant -, qui pourra, avec la garantie collective des Etats membres de la zone euro, lever des fonds sur les marchés qui serviraient à racheter les titres de dette publique de l'Etat membre qui en ferait appel. L'établissement, temporaire, du FESF pourrait s'avérer être un pas indispensable vers l'établissement d'un mécanisme de gestion des crises permanent des finances publiques de la zone euro.

Le Luxembourg a non seulement été un des premiers à réclamer l'introduction d'un « semestre européen », il défend avec vigueur une surveillance renforcée et une coordination plus étroite des politiques budgétaires des Etats membres qui partagent le même destin à travers la monnaie unique. Le succès de cette dernière passe inévitablement par plus d'intégration en matière économique. Tout cela dans le cadre des traités existants qui fournissent la base pour cet approfondissement.

Le nouveau dispositif de renforcement de la coordination des politiques européennes de l'UE sera épaulé par la nouvelle Stratégie UE2020, successeur de la stratégie de Lisbonne de 2000, révisée en 2005 sous Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE. Elle est destinée à accroître le potentiel de croissance durable de l'UE, tout en renforçant la compétitivité et en encourageant les réformes structurelles. Les principaux éléments de cette stratégie sont déclinés à travers cinq indicateurs, définis sous forme d'objectifs à atteindre en 2020. Le Luxembourg se félicite de l'adoption par le Conseil européen de juin 2010 de ces objectifs, qui devront être traduits en objectifs nationaux au cours des mois à venir, dans le cadre du dialogue avec la Commission européenne.

La période considérée dans ce rapport s'achève avec le début des négociations d'adhésion de l'Islande en juillet 2010. L'Islande est venue rejoindre le groupe des pays-candidats avec lesquels l'UE mène des négociations en vue de son élargissement, tandis que la Serbie a rejoint le groupe d'Etats membres qui ont déposé une demande d'adhésion. Ceci prouve à quel point l'UE reste un aimant pour ces pays, tout en étant un facteur de stabilisation politique et économique de ceux-ci. A cet égard, le processus d'élargissement est un puissant moteur de réformes dans ces pays, car il leur confie un argument fort en vue d'asseoir l'Etat de droit, de consolider le respect des droits de l'homme et de promouvoir la mise en œuvre de réformes économiques indispensables leur permettant le moment venu d'aligner leurs législations sur l'acquis communautaire.

## II. LES ENJEUX DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

### a. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

Le résultat positif du deuxième référendum irlandais en octobre 2009 ainsi que l'achèvement des procédures de ratification polonaise et tchèque ont ouvert la voie à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (TdL), survenue finalement le 1<sup>er</sup> décembre 2009. La République tchèque, qui a ratifié le TdL en dernier, a obtenu un *opt-out* de la Charte des droits fondamentaux à l'instar du Royaume-Uni et de la Pologne.

Les principales innovations du nouveau Traité en matière institutionnelle sont l'instauration d'un président du Conseil européen pour un mandat de 2 ans et demi renouvelable, le renforcement du rôle du Parlement européen ainsi que des parlements nationaux, l'augmentation du nombre de domaines dans lesquels les décisions du Conseil sont prises à la majorité qualifiée, l'extension de la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil ainsi que l'établissement de nouvelles règles en matière de coopération renforcée.

Afin d'anticiper les nombreux changements apportés par le TdL, la présidence suédoise au 2<sup>ème</sup> semestre 2009 a repris les travaux préparatoires informels de mise en œuvre du Traité, suspendus début 2008 suite à l'issue négative du premier référendum en Irlande. En septembre 2009, le gouvernement luxembourgeois, ensemble avec ses partenaires belges et néerlandais, a publié un papier Benelux qui exposa la vision des trois pays sur la mise en œuvre des principales innovations institutionnelles du traité de Lisbonne. Les réflexions contenues dans ce document ont par la suite été très largement reprises dans le nouveau règlement intérieur du Conseil européen (RICE), dans le règlement intérieur du Conseil révisé (RIC), ainsi que dans la décision portant établissement du Service européen d'Action extérieure.

A l'occasion d'un Conseil européen extraordinaire le 19 novembre 2009, l'ex-premier ministre belge M. Hermann Van Rompuy a été nommé pour occuper le premier poste de président permanent du Conseil européen, tandis que Mme Catherine Ashton, ex-commissaire pour le commerce au sein de la Commission Barroso I, fut désignée Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission.

Les innovations du traité de Lisbonne ne se limitent cependant pas au domaine institutionnel. Ainsi, l'initiative citoyenne présente une nouvelle forme de participation des citoyens européens à l'élaboration des politiques de l'Union européenne. Elle leur permet, s'ils sont au nombre d'un million au moins et ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, d'appeler directement la Commission à soumettre une proposition sur des questions relevant des domaines de compétence de l'UE.

Le Conseil des Affaires étrangères a trouvé, en juin 2010, un accord sur la proposition de règlement de la Commission, qui est actuellement examiné par le Parlement européen. La position luxembourgeoise a rejoint le consensus général dans de nombreux points, par exemple le fait de coupler le droit de participer à l'initiative au droit de vote et de se servir du système des élections européennes en place dans les États membres comme système de base. Le principe du seuil minimum d'États membres dont une initiative est originaire, fixé à un tiers (9 sur 27) et du contrôle ex-ante de l'Initiative par la Commission européenne ont également été retenus.

La présidence espagnole au premier semestre 2010 a en outre pris l'initiative de mettre sur les rails la conférence intergouvernementale (CIG), agréée au niveau du Conseil européen sous présidence française en décembre 2008. Rappelons que les élections du Parlement européen en juin 2009 ont eu lieu sur base du traité de Nice, instaurant un Parlement de 736 députés. Or le traité de Lisbonne prévoit 751 membres du Parlement et une distribution différente des sièges en introduisant des minima et maxima de sièges par Etat membre (6 respectivement 96), ainsi que le principe de la répartition des sièges de façon

dégressivement proportionnelle. Les Etats membres dont le nombre de députés augmente sous le TdL<sup>1</sup> pourront envoyer des représentants additionnels après son entrée en vigueur. L'Allemagne qui seule perdra des sièges, pourra garder ses 99 députés à titre transitoire. Or seul un amendement du traité de Lisbonne permet de donner suite à cet engagement politique. Pour ce faire, une CIG le 23 juin 2010 a abouti à la signature du « protocole modifiant le protocole sur les dispositions transitoires annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ».

La procédure budgétaire annuelle a également changé sous le TdL. Dorénavant, la procédure est plus courte, comportant une seule lecture au Conseil et au Parlement européen, contre deux lectures auparavant au sein de chacune des deux institutions qui se partagent dorénavant la responsabilité en matière budgétaire. Le nouveau traité attribue en effet au Parlement le droit de co-décider sur la totalité des dépenses communautaires, y compris l'agriculture et les relations extérieures. La distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires est ainsi abolie. La présidence espagnole a immédiatement lancé les travaux pour l'élaboration du budget 2011 suivant cette nouvelle procédure.

Les travaux sur d'autres dossiers liés à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (règlement comitologie, adhésion UE à la Convention européenne des droits de l'homme), ont également démarré sous présidence espagnole et font toujours l'objet de discussions au sein du Conseil.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a ouvert la voie à une innovation majeure : la mise en place d'un service européen pour l'action extérieure (SEAE). L'expression d'une politique étrangère, de sécurité et de défense cohérente et ambitieuse à l'échelle de l'UE demeure, au moins depuis l'implosion de la Yougoslavie au début des années 90, un des objectifs les plus difficiles à atteindre, mais aussi un des plus importants pour ceux des Etats membres qui, comme le Luxembourg, veulent que l'UE transcende sa dimension essentiellement économique et commerciale.

Si les Etats membres sont d'accord pour coordonner leurs politiques étrangères et de sécurité nationales, ils restent divisés sur le degré d'intégration à conférer à la politique extérieure. La création du SEAE et du poste binaire de Haut Représentant et Vice-président de la Commission reflète cette évolution. Le nouveau dispositif, auquel il faut ajouter le Conseil Affaires étrangères présidé par le Haut Représentant, représente incontestablement une étape vers une politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) plus intégrée, sans pour autant remettre en cause l'essence intergouvernementale de la diplomatie européenne.

C'est sous présidence suédoise, que les travaux y relatifs ont débouché sur un rapport au Conseil européen des 29 et 30 octobre. Le Luxembourg s'est activement engagé lors des travaux préparatoires, fidèle à sa profession de foi "intégrationniste". Son premier souci a été d'éviter que le Traité de Lisbonne ne serve de prétexte à « décommunautariser » certains pans de la politique étrangère – au sens large du terme – dans lesquels la Commission a fait ses preuves. Ainsi, le commerce extérieur est resté intégralement dans le giron de la Commission. Le volet coopération – aide d'urgence a été rendu plus perméable à l'intervention des Etats membres, mais les services de la Commission conserveront leur rôle moteur en la matière.

Au plan institutionnel, le Luxembourg s'est engagé pour un SEAE « sui generis », ne dépendant ni du Secrétariat Général du Conseil ni de la Commission, avec une autonomie financière lui assurant une marge de manœuvre raisonnable par rapport au droit de regard du Parlement européen ainsi que des Etats membres. L'accord final, sous forme de projet, reflète cet équilibre délicat.

Une équipe réduite, composée essentiellement de fonctionnaires issus de la Commission mais aussi du Secrétariat Général du Conseil et épaulés par quelques fonctionnaires des Etats membres, a été mise en place avant que le SEAE soit opérationnel. La surreprésentation de la Commission dans le SEAE, à ce stade du moins, n'inquiète pas le Luxembourg : elle n'est que provisoire et a le mérite d'imposer une

---

<sup>1</sup> Quatre pour l'Espagne, deux pour l'Autriche, la France et la Suède ; un pour la Bulgarie, l'Italie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie et le Royaume-Uni.

méthode de travail qui emprunte davantage à la méthode communautaire qu'à celle intergouvernementale. Ceci dit, le Luxembourg partage l'exigence d'intégrer un nombre adéquat de représentants des Etats membres, à côté de ceux issus des institutions européennes, afin de conférer au Service la légitimité nécessaire. Si le premier critère de sélection sera le mérite, la composition finale du SEAE reflètera une certaine équité entre les Etats membres quant à la répartition des postes de responsabilité.

La seconde revendication du Luxembourg a été celle du renouvellement régulier des titulaires des différents postes du SEAE, en particulier ceux réservés aux Etats membres. Pour instaurer une véritable culture de travail commune entre Bruxelles et les capitales, il a semblé important que les fonctionnaires nationaux, détachés a priori via les Ministères des Affaires étrangères respectifs, le soient à titre temporaire et réintègrent leurs services nationaux forts d'une expérience bruxelloise. L'idée est de, peu à peu, harmoniser les cultures et méthodes de travail nationales et de favoriser le réflexe communautaire.

Au printemps 2010, le Haut Représentant a soumis aux Etats membres un projet détaillé du futur SEAE et un calendrier pour sa mise en place, se fondant sur le consensus dégagé auparavant, notamment pour ce qui est de la répartition des rôles de la Commission et SEAE, en matière de programmation financière. Le compromis final prévoit qu'en matière de coopération au développement et de politique de voisinage, toutes les propositions sont élaborées conjointement par les services compétents du SEAE et de la Commission, sous la responsabilité du Commissaire compétent. Ensuite elles sont soumises à la Commission conjointement avec le Haut Représentant en vue d'une décision de celle-ci.

Le Parlement européen s'est prononcé favorablement sur ce projet, avant que le Conseil « Affaires générales » du 26 juillet 2010 adopte la décision portant création du SEAE et décidant de son organisation et de son fonctionnement. Afin de permettre au SEAE de devenir pleinement opérationnel, il faudra que les co-législateurs (Conseil et PE) amendent trois autres textes législatifs : le statut du personnel des fonctionnaires de l'Union, le règlement financier ainsi que le budget 2010 afin de créer 100 nouveaux postes – dont 80 dans les délégations de l'Union – dès cette année. Le Conseil est en l'attente de l'accord du PE sur ces trois textes.

## **b. Le processus d'élargissement de l'Union européenne**

Le processus d'élargissement de l'Union européenne continue sur la base du consensus renouvelé sur l'élargissement adopté par le Conseil européen de 2006. Ce consensus est fondé sur les principes de la consolidation, de la conditionnalité et de la communication, conjugués à la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres.

Actuellement, il y a quatre pays candidats à l'adhésion à l'UE, à savoir la Croatie, la Turquie, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine et, depuis juin 2010, l'Islande. Trois pays des Balkans occidentaux ont déposé leur candidature : le Monténégro en décembre 2008, l'Albanie en avril 2009 et la Serbie en décembre 2009.

Les négociations d'adhésion avec la Croatie, lancées le 3 octobre 2005, sont entrées dans leur phase finale. L'UE et la Croatie ont conclu les négociations sur 22 des 35 chapitres formant l'acquis de l'UE. La Croatie est en train de se préparer à la clôture provisoire de 11 chapitres de négociation. A ce stade, deux chapitres n'ont pas encore été ouverts, à savoir les chapitres 34 (Institutions) et 35 (Questions diverses) dont la négociation est prévue à un stade ultérieur.

Les négociations d'adhésion avec la Turquie sont beaucoup moins avancées que celles avec la Croatie. Vu l'absence de progrès de la Turquie en matière de mise en œuvre du protocole additionnel à l'accord d'Ankara sur l'Union douanière, le Conseil avait décidé, en 2006, de suspendre l'ouverture des négociations de 8 chapitres liés à l'Union douanière, et de ne pas clore les négociations des autres chapitres. Actuellement, 12 chapitres ont été ouverts dont un a été clos provisoirement.

Le 27 juillet 2010 a eu lieu la première conférence intergouvernementale sur l'adhésion de l'Islande à l'UE, marquant l'ouverture formelle des négociations d'adhésion avec ce pays. L'Islande entretient déjà des relations étroites avec l'UE à travers sa participation à l'Espace Economique Européen (EEE) depuis plus de 15 ans.

L'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) est candidate à l'adhésion à l'UE depuis décembre 2005, mais les négociations n'ont pas encore commencées, malgré l'avis positif de la Commission européenne. Le Conseil Affaires générales de décembre 2009 n'a pas pu trouver d'accord sur l'ouverture des négociations, notamment à cause du blocage de la Grèce qui considère comme une condition préalable à l'ouverture des négociations le règlement de la question du nom de l'ARYM.

Les trois pays candidats potentiels des Balkans occidentaux continuent à se rapprocher de l'UE. Le Monténégro a présenté sa demande d'adhésion à l'UE le 15 décembre 2008. Le 23 avril 2009, le Conseil a demandé à la Commission européenne de préparer un avis sur cette candidature. Cet avis devrait être disponible en début de 2011. L'Accord de Stabilisation et d'Association (ASA) entre le Monténégro et l'UE est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2010 et le premier Conseil de stabilisation et d'association UE-Monténégro a eu lieu le 14 juin 2010.

Le 28 avril 2009, l'Albanie a déposé à son tour une demande d'adhésion à l'UE. Le Conseil du 16 novembre 2009 a invité la Commission européenne à présenter son avis sur cette candidature. L'ASA entre l'UE et l'Albanie est entré en vigueur le 1er avril 2009 et la deuxième réunion du Conseil de stabilisation et d'association a eu lieu le 11 mai 2010.

La candidature d'adhésion la plus récente date du 22 décembre 2009 et émane de la Serbie. L'avis de la Commission européenne n'a pas encore été demandé vu qu'un certain nombre d'Etats membres de l'UE préfère attendre la mise en œuvre de l'ASA. Après des mois de blocage de la ratification de l'ASA, le Conseil Affaires étrangères du 14 juin 2010 a décidé que la coopération de la Serbie avec le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie est désormais suffisante, ce qui a débloqué la ratification de l'accord.

### **c. Assurer la stabilité de la zone euro**

Dans le sillage de la crise financière et économique globale, des faiblesses inhérentes au système monétaire qui lie actuellement 16 pays de l'UE, réunis dans la zone euro, se sont fait jour notamment dans les finances publiques des Etats membres. Leur situation financière, marquée par des déficits budgétaires importants et un endettement subséquent, a affaibli leur solvabilité et leur crédibilité comme débiteurs de sorte que la monnaie commune a fini par s'en ressentir par rapport aux autres devises.

Fin 2009/début 2010, l'écart des taux d'intérêt (spreads) pour les obligations d'Etat de la zone euro a divergé de plus en plus jusqu'au moment où la Grèce a renoncé à faire appel aux marchés des capitaux et a dû se tourner vers ses partenaires. Suite surtout aux déboires de la Grèce, la zone euro a été confrontée à un affaiblissement manifeste de sa monnaie commune. Et la crise grecque a menacé d'emporter dans son sillage d'autres pays de la zone euro. L'UE était donc sous pression pour agir afin d'éviter des risques de contagion.

Lors du Conseil européen extraordinaire du 11 février 2010, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mobilisés et ont affirmé leur volonté de prendre et de déterminer une action coordonnée pour préserver la stabilité financière dans la zone euro dans son ensemble. Dans un contexte de dégradation de l'euro sur les marchés et d'un risque de contagion de la crise grecque, une nouvelle crise bancaire aurait pu éclater suite à l'exposition de banques européennes à la dette souveraine grecque. Ceci à un moment où les signes d'une stabilisation de la situation économique dans la plupart des Etats membres étaient perceptibles et la confiance des consommateurs et des entreprises allait en s'améliorant, et où les analystes économiques prévoient un retour à la croissance, certes timide, en 2010, comparé à une situation de morosité complète une année auparavant.

Le 25 mars, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont décidé la mise en œuvre, conjointement avec le Fonds monétaire international, d'un plan d'assistance à la Grèce, portant sur un montant de 110 milliards d'euros sur trois ans pour permettre à ce pays de faire face à ses obligations, à un taux moyen de 5 %. Chaque pays de la zone euro (à l'exception de la Grèce et la Slovaquie) apportant une contribution proportionnelle à sa part dans le capital de la Banque centrale européenne (BCE). Le Luxembourg s'est engagé à fournir un prêt de 75 millions d'euros en 2010 et, sur l'ensemble des trois années, 200 millions d'euros. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'une "dépense budgétaire", mais bien d'un prêt qui sera remboursé avec un taux d'intérêt. Egalement, lors du Conseil européen du 25 mars, les Etats membres ont décidé de mettre sur pied un groupe de travail sur la gouvernance économique de l'UE, auquel prendront part les 27, présidé par Herman Van Rompuy et José Manuel Barroso. Le groupe de travail, qui a comme objectif de disposer d'un « cadre robuste pour la résolution des crises », rendra son rapport au mois d'octobre. Il devra contenir « les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif, en explorant toutes les options pour renforcer le cadre juridique ».

C'est dans un contexte général de réflexion sur la zone euro qu'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro s'est tenu le 7 mai 2010. Lors de cette réunion, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont réaffirmé leur engagement à garantir l'unité et l'intégrité de la zone euro, et ont convenu de faire usage de l'ensemble des moyens disponibles pour assurer la stabilité de la zone euro. Compte tenu des circonstances exceptionnelles, ils ont demandé à la Commission européenne de proposer un dispositif européen destiné à préserver la stabilité financière en Europe.

A la suite de ce sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, le Conseil Ecofin des 9 et 10 mai a décidé la mise en place d'un fonds européen de stabilisation financière dans le but de garantir la stabilité financière en Europe.

Le montant de ce dispositif qui est de 500 milliards d'euros (sur trois ans) est complété par des financements additionnels du FMI à concurrence de 50% des montants mobilisés, pouvant aller jusqu'à 250 milliards d'euros (également sur 3 ans).

Le dispositif européen retenu repose, d'une part, sur une assistance financière de l'UE et, d'autre part, sur la mise en place d'une entité ad hoc qui bénéficie de la garantie des Etats membres de la zone euro.

L'assistance financière de l'UE a pour base juridique l'alinéa 2 de l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Selon cette disposition, « *lorsqu'un Etat membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'Etat membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise* ».

L'assistance financière de l'UE, créée par le règlement (UE) No 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, prévoit la mise en place d'un mécanisme européen de stabilité financière qui donne les moyens à l'Union de mobiliser jusqu'à 60 milliards d'euros pour soutenir un Etat confronté à des difficultés liées à des événements exceptionnels qui échappent à son contrôle.

Cette assistance est activée dans le contexte d'un soutien conjoint de l'UE et du FMI et peut être apportée à tous les Etats membres de l'UE, faisant partie de la zone euro ou non.

En pratique c'est la Commission européenne qui va emprunter sur les marchés financiers avec la garantie du budget communautaire. Elle va octroyer ces sommes à l'Etat en difficulté sous forme d'un prêt ou d'une ligne de crédit. Etant donné que cette assistance financière est garantie par le budget de l'UE (auquel le Luxembourg contribue évidemment) l'engagement du Luxembourg dans le cadre de cette enveloppe de 60 milliards d'euros a un caractère plutôt virtuel.

L'instrument d'assistance financière ou „European Financial Stability Facility“, est complété par la mise en place d'une entité *ad hoc* ou *Special Purpose Vehicle* (SPV), dont les émissions de titres seront

garanties sur une base proportionnelle et de manière coordonnée par les Etats membres participants. Cet instrument intergouvernemental a pour objet de contribuer jusqu'à 440 milliards d'euros, au refinancement des seuls Etats membres de la zone euro en difficulté. Lors de la réunion de l'Eurogroupe du 17 mai 2010, il a été décidé par les membres de la zone euro de procéder à la création de ce SPV sous forme d'une société de droit luxembourgeois dénommée „European Financial Stability Facility S.A.“, et établie à Luxembourg, notamment en raison de la proximité de la Banque européenne d'investissement (BEI) qui assurera l'assistance technique.

Les titres émis par cette entité (prêts, lignes de crédits, titres de dette publique) bénéficieront de garanties apportées par l'ensemble des Etats membres de la zone euro selon des modalités de fonctionnement qui sont en train d'être fixées, en lien avec la Commission européenne et la BEI. L'entité *ad hoc* sera en charge de se financer sur les marchés pour ensuite pouvoir accorder des prêts aux Etats membres en difficulté.

Le montant de la garantie des Etats participant dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro est déterminé en fonction de leur quote-part dans le capital de la BCE. Comme toutefois ce ne sont que les pays membres de la zone euro (à l'exception de la Grèce) qui entrent en ligne de compte, la clé de répartition est ajustée en conséquence. Ainsi, le Luxembourg dont la participation au capital de la BCE s'élève à 0,17% voit sa quote-part monter à 0,25%. Ainsi, dans l'hypothèse où le montant total de l'instrument serait sollicité, la contribution pour la garantie du Luxembourg pourrait atteindre le montant de 1,13 milliard d'euros. Ce montant est arrondi à 1,15 milliard par la loi votée par la Chambre des Députés en juillet « relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro » afin de tenir compte d'une clause de dépassement prévue pour le cas où l'un des pays ne serait pas en mesure de participer à la garantie.

Le Luxembourg s'est félicité de l'engagement fort des Etats membres et des institutions et a appuyé pleinement la mise en place de ce mécanisme qui témoigne d'une volonté politique des Etats membres de la zone euro d'éviter toute évolution qui menacerait la crédibilité et la stabilité de l'euro.

#### **d. La stratégie UE 2020**

Faisant suite à la communication de la Commission intitulée "Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive" publiée en mars 2010, le Conseil européen est parvenu à un accord sur cette nouvelle stratégie et l'a formellement adoptée le 17 juin 2010. La stratégie vise à accroître le potentiel de croissance de l'économie européenne en contribuant à faire aboutir les réformes structurelles. Il s'agit d'un cadre qui permet à l'Union de tirer parti de l'ensemble de ses instruments et politiques, et aux Etats membres de coordonner davantage leur action.

La stratégie UE 2020 fait suite à la stratégie de Lisbonne, qui avait été lancée en 2000 et révisée en 2005 sous présidence luxembourgeoise. La stratégie UE 2020 s'articule autour des piliers suivants: l'économie, la politique sociale, l'environnement, la connaissance. Si, en termes de contenu, la nouvelle stratégie se place dans la continuité de la stratégie de Lisbonne, elle change d'approche en termes de gouvernance. Elle sera pilotée par le Conseil européen et se focalise sur 5 grands objectifs européens, déclinés en objectifs nationaux, 7 initiatives-phares de la Commission (actions législatives et non-législatives) et l'articulation avec le processus de coordination des politiques économiques.

Les cinq objectifs européens à l'horizon de 2020 sont :

1. Atteindre un taux d'emploi de 75% dans la catégorie d'âge de 20 à 64 ans (décidé au CE de mars 2010).
2. Atteindre 3% PIB consacré à la recherche et le développement (confirmé au CE de mars 2010).
3. En matière de changement climatique, réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990; faire passer à 20 % la part des sources d'énergie renouvelable dans

notre consommation finale d'énergie et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de notre efficacité énergétique (décidés aux CE de décembre 2008 et mars 2010).

4. Améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme postsecondaire (décidé aux CE de juin 2010).
5. Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion, au regard de trois indicateurs (risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage sans emploi) (décidé au CE de juin 2010).

Alors que le Conseil européen de mars avait souhaité que les Etats membres fixent leurs objectifs nationaux au Conseil européen de juin, suite à un dialogue bilatéral avec la Commission, cette fixation ne se fera finalement qu'en automne, dans le cadre des programmes nationaux de réforme que les Etats membres devront présenter en octobre. Ces objectifs nationaux prendront en compte les situations de départ différentes ainsi que les spécificités nationales.

Afin de stimuler les progrès dans chaque thème prioritaire, la Commission a annoncé sept initiatives phares: Innovation, Jeunesse en mouvement, Agenda numérique, Utilisation rationnelle des ressources, Politique industrielle, Nouvelles compétences pour de nouveaux emplois, Lutte contre la pauvreté. La Commission vient de présenter la première de ses initiatives phares, à savoir l'agenda numérique, qui a été endossé par le Conseil le 31 mai. Les autres propositions relatives aux initiatives phares suivront avant la fin de l'année.

Le Conseil européen de juin a donné son approbation politique aux dix nouvelles Lignes directrices intégrées qui ont été adoptées par le Conseil ECOFIN en juillet. En l'occurrence, il s'agit de (1) garantir la qualité et la viabilité des finances publiques; (2) résorber les déséquilibres macroéconomiques; (3) réduire les déséquilibres dans la zone euro; (4) optimiser le soutien à la recherche et au développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique; (5) favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre; (6) améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur; (7) accroître la participation au marché du travail et diminuer le chômage structurel; (8) développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie; (9) rendre les systèmes d'éducation et de formation plus performants à tous les niveaux et augmenter la participation à l'enseignement supérieur; (10) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

Créés en 2005 dans le cadre de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, les Programmes Nationaux de réforme (PNR) ont été repris dans la stratégie UE2020. L'instrument des PNR assure l'appropriation de la stratégie par les Etats membres et confère aux Etats membres une certaine flexibilité dans la mise en œuvre de la stratégie. Dans son PNR, le Luxembourg devra :

- confirmer/fixer les objectifs nationaux liés aux grands objectifs européens ;
- expliquer comment il met en œuvre les dix lignes directrices intégrées, ainsi que les recommandations qu'il recevra sur cette base ;
- expliquer comment il compte débloquer les freins à la croissance.

A partir de 2011, les Etats membres présenteront simultanément à la Commission leur PNR et leur programme de stabilité et de convergence afin qu'une coordination puisse avoir lieu avant le démarrage des différentes procédures budgétaires nationales (« semestre européen »).

### **III. POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE EN MATIERE DE POLITIQUE EUROPEENNE**

#### **a. La coordination interministérielle**

Le Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE) a été créé par décision du Conseil de gouvernement en novembre 2005. Il est chargé de la coordination de la politique européenne au niveau des départements ministériels.

Placé sous la présidence du Ministère des Affaires étrangères, il réunit des représentants des divers ministères concernés par l'actualité européenne au niveau des hauts fonctionnaires et en présence d'un représentant de la RP du Luxembourg auprès de l'UE. Le comité discute de sujets européens à dimension horizontale, notamment en vue d'importantes échéances telles que le Conseil européen. Il informe les ministères et administrations de l'actualité européenne et délibère sur les positions à adopter sur des dossiers spécifiques.

Entre juin 2009 et juin 2010, le CICPE s'est réuni cinq fois. Outre les sujets qui sont systématiquement abordés lors de chaque réunion du CICPE (préparation des Conseils européens ainsi que transposition et application du droit communautaire) il a abordé les programmes de travail des présidences semestrielles du Conseil de l'UE, le programme de travail de la Commission, la réforme du budget communautaire, la stratégie UE2020, les dossiers de la comitologie et des agences européennes.

La problématique de la transposition des directives européennes en droit national ainsi que des procédures d'infraction à l'encontre du Luxembourg en cas de retard ou de mauvaise transposition figure sur l'ordre du jour de chaque réunion du CICPE. Le comité joue un rôle important dans ce domaine en permettant à ses membres de discuter des directives suscitant des difficultés spécifiques. Les résultats atteints par le Luxembourg dans les tableaux semestriels d'affichage du marché intérieur publiés par la Commission européenne sont également discutés au CICPE. A noter que le rapport annuel sur l'état de transposition des directives européennes a été soumis en juin 2010 à la Chambre des députés.

Le CICPE joue ainsi un rôle complémentaire au réseau des correspondants européens qui est l'outil principal de communication entre le Ministère des Affaires étrangères et les autres ministères et administrations. En complément des travaux du CICPE, le Ministère des Affaires étrangères organise, à un rythme régulier, des réunions bilatérales avec les autres ministères, pour discuter plus en détail de certains dossiers européens.

#### **b. La coopération avec la Chambre des députés**

La bonne gouvernance en matière de la politique européenne repose sur la coopération entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, d'autant plus que les processus législatifs européen et national sont interdépendants. Le Traité de Lisbonne renforce encore cette interdépendance en conférant un rôle plus important aux parlements nationaux dans l'élaboration de la législation européenne à travers le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

L'aide-mémoire sur la coopération en matière de politique européenne signé en 2008 contribue dans ce contexte à optimiser le flux d'information entre le gouvernement et la Chambre.

Le 6 juillet, la Chambre des Députés a organisé, pour la première fois, un débat d'orientation sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2010, auquel le Ministre des Affaires étrangères a participé. D'autres débats d'orientation ont été organisés pendant l'année écoulée, notamment sur la stratégie UE2020 et le programme de Stockholm, avec la participation d'autres membres du gouvernement.

### **c. Les contacts avec les institutions européennes**

Le gouvernement entretient des contacts fréquents avec la Commission européenne, soit directement, soit par le biais de la Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'UE, notamment sur les dossiers où le Luxembourg a des intérêts particuliers.

Le gouvernement continue également à développer ses relations avec le Parlement européen qui est devenu un acteur incontournable dans le processus législatif européen sous le Traité de Lisbonne.

### **d. Le Luxembourg en tant que siège des institutions européennes**

Placé sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères, le Comité de coordination pour l'installation des institutions et organismes européens traite les questions concernant le siège des institutions européennes à Luxembourg. Les dossiers saillants de l'année écoulée ont trait surtout aux nombreux projets immobiliers réalisés pour les besoins des institutions européennes.

L'un des rôles du Comité de coordination – préside par le Secrétaire général du MAE – consiste en effet à accompagner les institutions européennes ayant leur siège à Luxembourg dans la révision de leur parc immobilier, que ce soit en termes de rénovation, d'extension ou de nouvelle construction. En 2009-2010, il s'est penché plus particulièrement sur les projets suivants :

- Parlement européen : les travaux de terrassement du projet « Remise à niveau et Extension de l'immeuble Konrad Adenauer 2 » ont débuté en mars 2009 et se sont prolongés jusqu'au milieu de l'année 2010. Les travaux de construction du bâtiment (d'une surface totale hors sol de 120.000 m<sup>2</sup> neufs et 40.000 m<sup>2</sup> existants) devraient commencer en 2011. Le Comité de coordination est en contact régulier avec les responsables du Parlement européen pour le suivi des travaux et pour des questions restées en suspens.
- Commission européenne : le gouvernement et la Commission ont conclu, le 25 septembre 2009, un mémorandum d'entente fixant le cadre général en vue de l'implantation d'un complexe administratif (d'une surface de bureau de 120.000 m<sup>2</sup>) en remplacement du bâtiment Jean Monnet. Le lauréat d'un concours d'architecture lancé le 17 mars 2010 sera désigné au courant du mois de décembre 2010. Conformément au mémorandum, l'Etat luxembourgeois assurera la maîtrise d'ouvrage de ce projet immobilier. Un contrat-cadre ayant pour objet de déterminer les rôles et responsabilités respectives du Luxembourg et de la Commission est en cours d'élaboration.
- Cour de Justice de l'UE: le montage juridique et financier permettant de réaliser les travaux de modernisation et de sécurisation des bâtiments Erasmus, Thomas More et de l'Annexe C a abouti. Le projet de loi y afférent a été adopté le 2 décembre 2009 et les appels d'offres des travaux ont été lancés fin juillet 2010.

Par ailleurs, les travaux concernant deux bâtiments construits et financés par l'Etat luxembourgeois, à savoir la nouvelle Ecole européenne à Bertrange/Mamer et le Centre de Conférences au Kirchberg – destiné à accueillir les réunions des Conseil de l'UE – seront finalisés en 2012.

S'agissant de l'Ecole européenne 2, notons qu'en égard au report de la date de livraison de l'établissement scolaire à septembre 2012, d'importants efforts ont été effectués en vue de doter l'Ecole européenne 1 de structures nécessaires en attendant l'ouverture de la deuxième école à Bertrange/Mamer (construction provisoire d'une douzaine de classes supplémentaires).

En ce qui concerne plus particulièrement le Centre de conférences Luxembourg-Kirchberg, le Comité de coordination a réservé une suite favorable à une série de modifications demandées par le Secrétariat général du Conseil (ajout de salles de briefings, cabines de montage et d'un ascenseur supplémentaire pour le Centre de Presse).

Enfin, au-delà de la dimension immobilière, les contacts fréquents que le Secrétariat général du Ministère des Affaires étrangères garde avec les institutions européennes poursuivent également deux autres objectifs :

1. faire le point sur l'attractivité du site luxembourgeois en restant à l'écoute des réflexions des agents communautaires et de veiller à déployer les efforts nécessaires pour assurer les conditions de vie et de travail optimales.
2. œuvrer en faveur de la consolidation des services de la Commission et du Secrétariat du Parlement européen à Luxembourg. A cet effet, des discussions ont été entamées avec les deux institutions en question, afin de passer en revue les accords politiques et juridiques en vigueur et d'évaluer les effets qu'ils produisent à l'heure actuelle.

#### **IV. POUR UNE MEILLEURE COMMUNICATION EN MATIERE DE POLITIQUE EUROPEENNE**

Europaforum.lu est une initiative du gouvernement qui informe les citoyens ainsi que les acteurs politiques et de la société civile sur les relations entre le Luxembourg et l'Union européenne. Europaforum.lu travaille en synergie avec le Service Information Presse (SIP) et le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE), et a développé des partenariats avec différents acteurs dans le cadre d'actions ponctuelles : l'Institut Pierre Werner, le CVCE, le Centre de recherche et d'études européennes Robert Schuman, l'Université de Luxembourg, la Ville de Luxembourg et la Ville de Thionville. Les activités de Europaforum.lu se répartissent entre un volet « information » et un volet « événementiel », liés et complémentaires.

##### **a. Le volet « information »**

Le site Internet www.europaforum.lu a publié plus de 800 nouveaux articles entre août 2009 et juillet 2010. Le nombre de visiteurs s'est doublé en un an pour s'élever désormais à 430 000 visiteurs ayant consulté quelque 1.230.000 pages (un plus de 280.000 pages).

##### **b. Le volet « événementiel »**

Colloques et de conférences : Europaforum.lu couvre des colloques et des conférences au sujet de l'Europe qui ont lieu au Luxembourg, avec des partenaires comme l'Institut Pierre Werner, le CERE Robert Schuman, le programme « Gouvernance européenne » de l'Université de Luxembourg, la Commission européenne, le Parlement européen, la Ville de Luxembourg ainsi que l'initiative « des Frontières et des hommes » de la Ville de Thionville.

En 2009-2010, Europaforum.lu a documenté les débats qui se sont déroulés lors des événements organisés avec les partenaires précités, autour de l'élargissement, des élections européennes, de la gouvernance européenne, de la crise financière, de l'émergence des nouvelles démocraties en Europe, de la déclaration Schuman (dont nous venons de célébrer le 60<sup>e</sup> anniversaire), des accords de Schengen (dont nous venons de fêter le 25<sup>e</sup> anniversaire) et des coopérations régionales transfrontalières en Europe.

La fête de l'Europe : Europaforum.lu a été, ensemble avec la Commission européenne, le Parlement européen, la Cour de Justice des Communautés européennes et la Ville de Luxembourg, un des organisateurs de la fête de l'Europe qui s'est tenue le 8 mai 2010 sur le parvis de la CJCE.

Le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration Schuman : *Europaforum.lu* a participé à l'élaboration d'une exposition-photo au Grand Théâtre de Luxembourg, en mai 2010. Le Forum a aussi été le coorganisateur, avec l'Université du Luxembourg, l'IPW, la Commission et le Parlement européens, du colloque sur la Déclaration Schuman qui a invité des intervenants comme l'ancien commissaire européen à l'Industrie, Etienne Davignon.

Le 25<sup>e</sup> anniversaire des Accords de Schengen : Un des points forts des festivités a été la mise en place d'une exposition permanente sur les accords de Schengen et la naissance d'une Europe sans frontières intérieures au Centre d'information européen à Schengen, devenue le Musée européen Schengen. Cette exposition est le résultat des larges consultations qu'*Europaforum.lu* a menées depuis la fin de l'été 2008.

En partenariat avec l'Institut Pierre Werner et le festival « Des frontières et des hommes », *Europaforum.lu* a organisé, les 18 et 19 juin 2010, le premier colloque sur l'évolution de l'acquis Schengen et ses implications en matière de coopération policière, juridique, douanière et citoyenne, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi dans les pays tiers. *Europaforum.lu* a également cofinancé la fête populaire du Syndicat d'initiative de Schengen le 17 et 18 juillet à Schengen et dans les communes limitrophes françaises et allemandes, à laquelle la 1<sup>ière</sup> journée de la Grande Région s'est associée.

## V. DOSSIERS SECTORIELS

### a. La crise économique et financière

La période de juin 2009 à juin 2010 est restée marquée par la crise économique et financière qui submergea l'Europe et le monde à la fin de l'année 2008. La présidence suédoise a, durant le 2<sup>e</sup> semestre de l'année 2009, concentré ses efforts sur l'élaboration de la mise en place d'une meilleure surveillance et régulation des marchés financiers et le renforcement de la coordination des politiques économiques ainsi qu'une meilleure gestion des finances publiques. Ces dossiers ont été repris par la présidence espagnole de janvier à juin 2010, qui fut également confrontée à la grave crise qui secouait la zone euro au mois de mai 2010.

Un certain nombre de discussions ont abouti, pendant la période sous revue, en vue d'arriver à la création d'une nouvelle architecture de surveillance financière. Le but sera de protéger le système financier européen contre les risques futurs, de renforcer sa stabilité et adapter la surveillance à la réalité de l'intégration des marchés, mais aussi de rétablir la confiance des consommateurs et des investisseurs. Le Luxembourg contribue activement à ces travaux tout en veillant à maintenir ou renforcer la position stratégique de sa place financière sur l'échiquier de la finance internationale. Suite au Conseil européen de juin 2009, la Commission européenne a présenté, en septembre 2009, une proposition afin de mettre en place plusieurs volets d'un système européen de surveillance financière.

Ce système sera conçu comme un réseau composé d'autorités nationales de surveillance ainsi que de trois autorités européennes de surveillance couvrant les secteurs des banques, des marchés financiers et des assurances et des régimes de pensions privées. Ces autorités pourront prendre des décisions qui outrepasseront celles des autorités nationales de supervision et s'appliqueront directement aux acteurs financiers concernés. Sur le plan macro-économique, un Comité européen du risque systémique sera chargé de surveiller et d'analyser les risques qui pèsent sur la stabilité du système financier dans son ensemble (surveillance macroprudentielle) et pourra émettre des alertes rapides en cas de risque systémique prévisible et formuler des recommandations quant aux mesures à prendre.

L'aboutissement des négociations avec le Parlement permettra une adoption rapide de ces textes, de manière à ce que le Comité européen du risque systémique et les trois nouvelles Autorités de surveillance puissent être opérationnels en janvier 2011.

La Commission a présenté, en juillet 2009, une proposition de directive qui touche aux politiques de rémunération bancaire, proposition accueillie favorablement par le Conseil en novembre 2009. La directive dite "CRD III", votée par le Parlement européen le 7 juillet 2010, établit pour la première fois une limitation des bonus par rapport au salaire, selon des lignes directrices qui devront être mises au point par la future Autorité européenne de supervision bancaire. Elle prévoit que les traders reçoivent 60% de leur bonus immédiatement, et 40% après trois ans minimum, établissant un lien entre la distribution d'un bonus et la performance à moyen terme d'un établissement bancaire. Les dispositions de la directive en matière de bonus prendront effet en janvier 2011.

D'autres propositions sont encore en cours d'examen, comme le projet de directive relatif à l'encadrement des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

L'adoption par le Conseil européen du 10 décembre 2009 d'une orientation générale concernant les modifications de la directive sur l'adéquation des fonds propres constitue une autre mesure destinée à renforcer la réglementation financière. La directive accroît les exigences de fonds propres pour certaines activités bancaires et introduit des règles claires et contraignantes sur la rémunération.

Une consultation a été lancée en février 2010 par la Commission auprès des parties intéressées pour apporter d'éventuelles modifications à la directive « fonds propres réglementaires » (CRD IV). Les changements envisagés porteraient principalement sur l'introduction de nouvelles normes de liquidité, une meilleure définition des fonds propres, l'introduction d'un ratio de levier, et la mise en place de mesures contracycliques.

Une autre consultation a été lancée sur le sujet de l'harmonisation, au niveau européen, des techniques financières de ventes à découvert. Elle s'est clôturée le 10 juillet 2010 et devrait déboucher en septembre sur une initiative législative très attendue.

En vue d'assurer l'achèvement rapide des réformes nécessaires pour garantir la sécurité et la stabilité du système financier en Europe, la Commission a adopté, début juin, une communication où elle s'est engagée à soumettre rapidement des propositions de réforme financière, notamment en matière de produits dérivés, de contrats d'échange sur défauts et du renforcement des normes comptables. A noter qu'un rôle inédit devrait être attribué à l'Autorité européenne chargée des marchés financiers qui contrôlerait les registres et standardiserait les produits dérivés.

Dès octobre 2009, le Conseil européen a souligné que les stratégies de sortie des politiques de relance, une fois la reprise assurée, devraient se faire de manière coordonnée et dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, qui demeure la pierre angulaire du cadre budgétaire de l'UE. Des stratégies de sortie générales s'imposent, notamment si l'on tient compte de la nécessité de mettre fin aux programmes d'aide dans le domaine financier. Le Conseil ECOFIN du 2 décembre 2009 a identifié une série de principes qui devront orienter un retrait de l'aide au secteur financier. Les stratégies de sortie devront notamment être coordonnées *ex ante* entre les Etats membres pour éviter des effets néfastes et tenir compte des spécificités nationales des Etats membres. Le moment de la sortie devrait tenir compte d'une série de critères y incluant la stabilité macroéconomique et financière, le fonctionnement des canaux de crédit et l'évaluation du risque systémique.

Les résultats d'un second test de résistance du secteur bancaire, publiés le 23 juillet 2010, ont confirmé que, malgré la crise, la résilience globale du système bancaire européen à des chocs financiers et macroéconomiques était préservée. En cas d'une forte dégradation économique combinée à une détérioration sur les marchés de dettes souveraines, seuls 7 sur les 91 établissements testés, seraient insuffisamment capitalisés. Les banques qui ont réussi le test ont en général maintenu un niveau de fonds propres supérieur à 6 % du total de leurs opérations. Les banques testées ont représenté 65 % des actifs

bancaires détenus dans l'Union. A noter que l'échantillon des 91 établissements testés incluait aussi deux banques domestiques importantes, à savoir la BCEE et la Banque Raiffeisen, qui ont largement passé le test de résistance.

Les mouvements spéculatifs de l'année 2009 conjugués aux chocs induits par la crise économique pourraient s'avérer, paradoxalement, salutaires pour le système financier et monétaire européen. La crise a eu des conséquences financières importantes pour les économies européennes, mais elle a aussi mis en évidence les faiblesses institutionnelles encadrant les politiques budgétaires en Europe. Le mois de mai 2010 restera dans l'histoire comme le début d'une plus grande solidarité économique dans l'Union européenne. Force est de constater qu'elle s'est faite en deux temps : un prêt consenti au gouvernement grec le 3 mai 2010 ainsi que la mise en place d'un mécanisme de garantie d'emprunts dans la nuit du 9 au 10 mai.

Cette date marque également le début des travaux du groupe de travail (*Task force*) sur le renforcement de la gouvernance économique et de la discipline budgétaire au sein de l'Union, présidée par le Président du Conseil européen M. Van Rompuy. La *Task Force* se concentre avant tout sur le renforcement du Pacte de stabilité et de croissance et sur l'élaboration de mesures visant à corriger les déséquilibres macroéconomiques entre Etats membres. Elle est le lieu d'une réflexion qui devrait aboutir à terme à des améliorations concrètes en terme de coordination des politiques économiques. Des premières mesures de nature législative sont attendues pour la fin septembre 2010.

Pour ce qui est du renforcement des règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), le résultat le plus tangible à ce stade est sans aucun doute la mise en place dès l'année prochaine du « semestre européen », qui est au cœur du cycle révisé de coordination des politiques économiques. Proposé initialement par le Premier Ministre lors de la réunion informelle des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 11 février 2010 et entériné sur son principe par le Conseil européen de juin, ce nouveau dispositif obligera chaque année au printemps les États membres à présenter simultanément à la Commission leur programme de stabilité ou de convergence (PSC) et leur programme national de réformes (stratégie UE 2020), afin qu'une coordination *ex ante* puisse avoir lieu, avant le démarrage des différentes procédures budgétaires nationales. Cette formule, qui constitue un équilibre entre le besoin de respecter les pouvoirs des parlements nationaux et la nécessité de discuter ensemble au niveau européen les orientations budgétaires de chacun, permettra de ne pas limiter la surveillance européenne aux finances publiques des Etats membres mais de l'étendre aux réformes structurelles qu'ils ont engagées, ainsi qu'aux niveaux de compétitivité économiques qui existent entre eux.

Notons que les ministres des finances de l'UE, réunis au sein du Conseil Ecofin le 13 juillet 2010 et suivant l'avis de la Commission et de la Banque Centrale européenne, ont donné leur feu vert définitif pour que l'Estonie passe à la monnaie européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2011. L'Estonie devient ainsi le dix-septième État membre de la zone euro.

Les ministres des Finances de la zone euro ont reconduit, en janvier 2010, le premier ministre M. Juncker à la tête de l'Eurogroupe pour un nouveau mandat de deux ans de demi. Rappelons que le traité de Lisbonne renforce considérablement la gouvernance économique de la zone euro, en dotant les Etats membres ayant adopté la monnaie commune d'une capacité décisionnelle autonome sur la plupart des sujets qui les concernent directement. L'Eurogroupe se voit désormais institutionnalisé par le traité lui-même, ainsi que par un Protocole annexé au traité.

## **b. Questions fiscales**

### **Fiscalité directe**

Le groupe « Code de conduite » chargé d'examiner la compatibilité des législations nationales en matière de fiscalité des entreprises avec le marché intérieur a continué ses travaux d'analyse des mesures fiscales potentiellement dommageables au sein de l'UE et de leur éventuel démantèlement. Afin de promouvoir l'adoption des principes du Code de conduite dans les pays tiers, le Conseil a également invité la Commission à engager un dialogue avec le Liechtenstein et la Suisse sur l'application des principes et des critères du Code.

Dans le domaine des règles anti-abus, le Conseil ECOFIN a adopté en date du 8 juin 2010 une résolution sur la coordination des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées et à la sous-capitalisation au sein de l'Union européenne.

Enfin, même si plusieurs tentatives de compromis ont été proposées par les Présidences suédoises et espagnoles pour trouver un accord sur la révision des directives 2003/48/CE relative à la fiscalité des revenus de l'épargne et 77/799/CE concernant la coopération entre administrations fiscales, il n'a pas été possible d'avancer sur ces dossiers. Les discussions se poursuivront donc sous Présidence belge. La position luxembourgeoise, qui est partagée par l'Autriche, vis-à-vis de ces propositions n'a pas changé depuis l'année dernière : un accord sur ces deux projets de directive ne pourra se réaliser qu'à condition, d'une part, de n'y intégrer que le seul standard OCDE d'échange d'informations sur demande qui est devenu le standard de référence international dans ce domaine et, d'autre part, de trouver également un compromis acceptable pour ce qui relève du volet extérieur de la bonne gouvernance fiscale.

Pour rappel, ce dernier volet est composé d'un projet d'accord avec le Liechtenstein en matière de lutte contre la fraude fiscale ainsi que d'un projet de mandat autorisant la Commission européenne à négocier des accords de lutte contre la fraude avec Andorre, Monaco et Saint-Marin et un nouvel accord dans ce domaine avec la Suisse.

### **Fiscalité indirecte**

Après l'accord politique obtenu lors de sa réunion en novembre 2009, le Conseil ECOFIN a adopté, lors de sa réunion de février 2010, une directive visant à mettre à jour les règles de l'UE concernant la structure et les taux minima des accises applicables aux cigarettes et autres produits du tabac. Cette directive vise à assurer un niveau plus élevé de protection de la santé publique en relevant le taux minimal des accises sur les cigarettes, tout en alignant progressivement les taux minima applicables au tabac fine coupe sur ceux applicables aux cigarettes. Elle vise par ailleurs à moderniser et à simplifier les règles existantes et à les rendre plus transparentes. Le Luxembourg a finalement été en mesure de se rallier à ce compromis justement grâce à un « phasing in » progressif acceptable pour ce qui concerne l'alignement des taux minima applicables au tabac fine coupe avec ceux qui seront en vigueur pour les cigarettes.

En juillet 2010, le Conseil ECOFIN a adopté une directive visant à simplifier les exigences en matière de facturation de la TVA, en particulier en ce qui concerne la facturation électronique. L'objectif de cette directive est de veiller à ce que les autorités fiscales acceptent les factures électroniques dans les mêmes conditions que les factures sur papier, en supprimant les obstacles juridiques à la transmission et au stockage des factures électroniques. La directive comprend aussi des mesures destinées à aider les autorités fiscales à faire en sorte que la taxe soit perçue, afin de mieux lutter contre la fraude à la TVA.

### **Mesures concernant la gouvernance en matière fiscale et la lutte contre la fraude fiscale**

Après avoir dégagé un accord sur une orientation générale en janvier 2010, le Conseil ECOFIN a adopté, lors de sa réunion de mars 2010, une directive visant à lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale en renforçant l'assistance mutuelle entre les États membres en matière de recouvrement des taxes. Etant

donné que le champ d'application des dispositions nationales sur le recouvrement des créances relatives aux taxes est limité aux territoires nationaux, les fraudeurs ont profité de ces limitations pour organiser des insolvabilités dans les Etats membres où ils ont des dettes. Par conséquent, les Etats membres demandent de plus en plus l'assistance d'autres Etats membres aux fins du recouvrement des créances relatives aux taxes, mais seule une petite partie de ces dettes a pu être recouvrée en application des dispositions existantes. La directive vise ainsi à mettre en place un système d'assistance plus efficace comprenant des règles plus faciles à appliquer, notamment en ce qui concerne les informations en la possession des banques et d'autres établissements financiers, ainsi que des conditions moins strictes pour demander une assistance et un échange spontané d'informations.

En mars 2010, le Conseil ECOFIN a adopté une directive permettant aux États membres d'appliquer, de façon facultative et temporaire, le mécanisme de l'autoliquidation pour le paiement de la TVA sur les échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre. L'objectif de la directive est d'enrayer certaines formes de fraude fiscale, notamment les systèmes « carrousel » dans le cadre desquels des biens ou des services sont commercialisés à plusieurs reprises par différents fournisseurs sans que la TVA soit payée aux autorités fiscales. La directive découle d'une proposition de la Commission qui concernait non seulement les quotas d'émission de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz à effet de serre, mais aussi l'octroi d'une dérogation controversée pour le Royaume-Uni concernant la mise en place d'un système limité d'autoliquidation pour les téléphones mobiles et les circuits intégrés (qui présentent également un risque de fraude de type carrousel). C'est la raison pour laquelle l'accord conclu en mars a été accompagné d'une déclaration de la Commission dans laquelle elle s'était engagée à examiner avant juin 2010 d'autres demandes de dérogation autorisant l'application du mécanisme de l'autoliquidation pour les téléphones mobiles et les circuits intégrés. De nouvelles demandes de dérogation ont donc été entretemps présentées par l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche qui sont actuellement pendantes au niveau du Conseil. Lors de sa réunion de juin 2010, le Conseil ECOFIN est parvenu à un accord politique sur un projet de règlement visant à permettre aux États membres d'intensifier leurs efforts de lutte contre la fraude à la TVA. Cette fraude occasionne chaque année des pertes de recettes fiscales aux Etats membres se chiffrant à plusieurs milliards d'euros. Elle se manifeste le plus souvent sous la forme des systèmes « carrousel » tels que précédemment décrit. Le projet de règlement met l'accent sur la coopération entre les administrations fiscales et spécifie le cas dans lesquels ils doivent échanger des informations spontanément, les procédures pour fournir des informations et les situations dans lesquelles les Etats membres peuvent effectuer des contrôles multilatéraux. Le projet met aussi en place « Eurofisc », un réseau de fonctionnaires nationaux chargés de détecter et de combattre de nouveaux cas de fraude transfrontalière à la TVA. Tous les Etats membres vont participer dans « Eurofisc », ce qui permettra de détecter plus rapidement les fraudes et de les combattre plus efficacement grâce notamment à des nouveaux mécanismes d'alerte et une meilleure coordination de l'échange d'informations.

### **c. Œuvrer pour un marché intérieur efficace**

Le bon fonctionnement du marché intérieur et le plein respect des quatre libertés fondamentales prévues par le traité revêtent une importance cruciale pour une économie de petite espace telle que l'économie luxembourgeoise. Son approfondissement reste un facteur déterminant pour la performance macroéconomique de l'Union européenne. Elle est également cruciale pour la solidité de l'euro.

Sur la base d'un mandat du Président de la Commission, l'ancien Commissaire pour le Marché intérieur M. Monti a présenté, en mai 2010, un rapport analysant les difficultés auxquelles se heurtent les initiatives destinées à relancer le marché unique. Il expose les éléments d'une stratégie globale, se focalisant sur les quatre libertés fondamentales (libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services) afin de faire de cette relance un succès.

Dans le contexte d'«une économie sociale de marché hautement compétitive» (Traité UE, art. 3, para. 3), le rapport recommande une réglementation allégée et plus efficace et de nouvelles initiatives. Le rapport souligne ainsi que trois difficultés se posent au marché unique. La première découle de l'érosion du

soutien politique et social en faveur de l'intégration des marchés en Europe, la deuxième de l'état inachevé du marché unique, et la troisième du fait qu'il est souvent perçu comme une «affaire du passé».

D'après le rapport Monti, la crise a au contraire confirmé que le renforcement du marché unique est indispensable. Compte tenu des marges limitées de relance budgétaire, l'amélioration de l'efficacité du marché unique constitue la meilleure source endogène de croissance et de création d'emplois. Les tensions qu'a connues récemment la zone euro prouvent encore que le marché unique est un outil nécessaire pour améliorer la productivité et la compétitivité dans la zone euro. Il est également un pilier important de la stratégie EU 2020.

Le rapport Monti sert de base à la nouvelle impulsion que la Commission entend donner au marché unique et, à travers lui, à l'économie européenne. Une communication sur la relance du marché unique est en cours de préparation. Elle s'appuiera sur les conclusions du rapport Monti et jettera les bases d'un ensemble de mesures ambitieuses en faveur du marché unique, s'inscrivant dans le cadre de son 20<sup>ème</sup> anniversaire en 2012.

Les discussions au sein du Conseil « Compétitivité » ont principalement porté sur les propositions suivantes :

### **Règlement concernant la société privée européenne**

Les négociations sur l'introduction d'un statut de société privée européenne (SPE) n'ont pas abouti sous Présidence suédoise. Cette nouvelle forme de société proposée par la Commission européenne est censée répondre à la mobilité intracommunautaire, recherchée par les petites et moyennes entreprises. Tout en visant à faciliter, par un statut sociétal européen, l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) au marché intérieur, l'Allemagne, l'Autriche, la Lettonie et le Luxembourg se sont montrés réservés par rapport à une proposition qui abaisserait le niveau de protection juridique et comporterait un risque trop grand inhérent à la création d'entreprises. En outre, la coïncidence entre l'unité économique (siège réel) et juridique (siège statutaire) de la SPE n'y aurait pas été assurée.

### **Directive concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales**

Un nombre trop important d'entreprises déposent leur bilan suite à des retards de paiement de leurs débiteurs. Les faibles liquidités des PME les y rendent particulièrement vulnérables à ces retards de paiement. La refonte de la directive 2000/35/CE, activement soutenue par le Luxembourg, renforcera considérablement l'arsenal juridique en vigueur pour lutter contre les retards de paiement. Elle permettra aux créanciers de réclamer plus facilement des intérêts, des frais de remboursement et des frais administratifs. Les négociations entre le Conseil et le Parlement européen avancent et pourraient aboutir rapidement à un accord en première lecture.

### **Directive comptable : exemption pour les micro-entités**

Présentée comme une mesure de réduction des charges administratives, la proposition de modification de la quatrième directive en droit des sociétés vise à donner aux Etats membres la possibilité d'exempter les plus petites entreprises de toutes les obligations comptables prévues par la directive. La proposition, approuvée par le Parlement européen, reste controversée au Conseil. Une minorité de blocage estime qu'une dispense optionnelle n'est pas satisfaisante du point de vue de l'intégration du marché intérieur, rendrait l'accès au crédit plus coûteux et réduirait la qualité des informations financières disponibles.

### **Brevet communautaire**

Suite à l'accord de principe intervenu lors du Conseil Compétitivité de mai 2009, la Cour de Justice des Communautés européennes a été saisie, en date du 29 juin 2009, d'une demande d'avis relative à la compatibilité du projet d'accord proposé par la Commission européenne portant sur la création d'un

système unifié de règlement des litiges en matière de brevets européen et communautaire avec les dispositions du Traité instituant la Communauté européenne (TCE).

Le Luxembourg estime que l'accord susvisé n'est pas compatible avec les dispositions du TCE et a soumis ses observations, aussi bien écrites qu'orales, au cours de la procédure devant la Cour. La Cour devrait rendre son avis avant la fin de l'année 2010.

## **Recherche**

Sur base d'un document de réflexion des Ministres portugais et luxembourgeois de la Recherche, le Conseil a adopté en mai des conclusions portant sur la mobilité et la carrière des chercheurs européens, qui met l'accent sur certains aspects liés à la sécurité sociale. Les Etats membres sont invités à faire en sorte que tous les chercheurs exerçant une activité de recherche rémunérée, y compris les doctorants, bénéficient d'une couverture sociale appropriée.

### **d. Télécommunications**

#### **« Paquet Télécom »**

Présenté par la Commission européenne en novembre 2007, le réexamen du cadre réglementaire de l'UE applicable aux communications électroniques (« Paquet Télécom »), a finalement pu être finalisé en novembre 2009, après de 18 mois de négociations entre le Conseil et le Parlement européen.

Le réexamen de la législation-cadre sur les communications électroniques – téléphonie fixe et mobile, radiodiffusion, internet fixe et sans fil - visait à renforcer les droits des consommateurs et la protection de la vie privée, à encourager les investissements dans les infrastructures de prochaine génération (haut débit), à coordonner davantage les règles nationales pour un marché intérieur plus cohérent (via, entre autres, la création d'une agence) et à moderniser l'utilisation du spectre radioélectrique.

Si les négociations n'ont pas pu être conclues en deuxième lecture – un compromis informel a été rejeté par la plénière du Parlement européen en mai 2009 – un comité de conciliation a pu être convoqué en automne 2009. Le désaccord, qui portait sur un point relatif à la protection des droits fondamentaux des internautes, a pu être réglé et le nouveau cadre réglementaire est entré en vigueur le 18 décembre 2009.

Le marché intérieur ressort renforcé par le nouveau cadre réglementaire, publié au journal officiel de l'Union européenne le 18.12.2009 (avec un délai de transposition en droit national de 18 mois). La Commission européenne peut désormais prendre, en consultation étroite avec l'ORECE, des mesures pour remédier à un obstacle au marché intérieur.

De par sa clarté et prévisibilité, le nouveau cadre réglementaire fournit une sécurité juridique à l'industrie des télécommunications, avec l'objectif de stimuler l'innovation, la concurrence et les investissements. Ces dispositions visent à accélérer le déploiement des réseaux d'accès de nouvelle génération basés sur la fibre optique, en clarifiant les mécanismes destinés à répartir les risques liés aux investissements entre les investisseurs et les demandeurs d'accès. Rappelons que cette infrastructure de réseaux d'accès de nouvelle génération permettra de livrer aux consommateurs les nouveaux services du futur à volumes importants et les multi-utilisations au sein d'un même foyer.

Le consommateur bénéficiera de davantage de protection et de transparence dans ses relations avec les opérateurs de télécommunications. Parmi les nombreuses avancées dans ce contexte : un meilleur niveau d'information fournie au consommateur par les opérateurs, une meilleure protection des données à caractère personnel (obligation pour les opérateurs de signaler si ces données sont compromises suite à une violation de la sécurité du réseau), une meilleure protection contre le pourriel (« spam ») et une amélioration de l'accès des utilisateurs handicapés aux communications électroniques. A souligner

également que les droits et libertés fondamentales de l'utilisateur seront respectés lors d'éventuelles restrictions de son accès à Internet.

Une des priorités du Luxembourg lors des négociations était le maintien des compétences nationales en matière de gestion du spectre radioélectrique et le respect du principe de subsidiarité en matière de fréquences. En effet, le Luxembourg a su, dans le passé, développer un pôle d'excellence pour les activités internationales de communications, de médias et de commerce électronique. Sa gestion habile des fréquences au niveau national a contribué à l'essor du secteur satellitaire, ce qui n'aurait pas été possible si le pays n'avait pu solliciter les positions orbitales et les fréquences associées directement auprès de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT). L'accord final ne prévoit pas de transfert de compétences vers les instances communautaires et respecte le cadre légal international de l'UIT, indispensable pour régler et coordonner l'utilisation du spectre. Une coordination stratégique au niveau européen est prévue par le biais de programmes stratégiques pluriannuels en matière de spectre élaborés en codécision.

### **Dividende numérique**

Le Conseil des ministres en charge des télécommunications a adopté, en décembre 2009, des conclusions sur le dividende numérique. En passant de l'analogique au numérique en matière de radiodiffusion, des fréquences terrestres se libèrent. L'ensemble des fréquences dégagées est appelé « dividende numérique ». Une partie du spectre radioélectrique devient ainsi disponible pour d'autres applications, p. ex. la télévision mobile, la télévision en haute définition ou encore l'accès à Internet à haut débit. Suite à une communication de la Commission européenne esquissant une feuille de route pour la mise en œuvre du dividende numérique dans l'EU, et suite à une recommandation pour accélérer la transition vers le numérique, les conclusions adoptées par le Conseil identifient à la fois les défis et les opportunités que présente le dividende numérique. Les Etats membres devront se coordonner dans une approche européenne coordonnée mais non contraignante.

Le Luxembourg, en tant que premier pays de l'UE, a entamé l'arrêt progressif de l'analogique dès septembre 2006 et atteindra sans problème l'objectif européen d'arrêter définitivement l'analogique en 2012. Les câblodistributeurs sont obligés de maintenir jusqu'au 30 novembre 2011 la diffusion en analogique d'une grande partie des programmes pour permettre aux téléspectateurs de passer au numérique.

### **Siège de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)**

Mis en place par le nouveau « paquet télécom », l'ORECE est un organe de conseil et d'expertise indépendant qui regroupe les régulateurs nationaux du secteur des communications électroniques. L'organe prête assistance à la Commission européenne et, sur demande, au Parlement européen et au Conseil. Il peut également fournir une expertise aux régulateurs nationaux.

Seule la Lettonie s'était portée candidate pour le siège de cette nouvelle agence. Si la Commission et certaines délégations avaient préféré que le nouvel organe s'installe à proximité des institutions européennes à Bruxelles, les ministres des télécommunications ont décidé à l'unanimité d'attribuer le siège à Riga.

## **e. Développement durable, environnement et énergie**

### **Négociations climatiques**

Au long de l'année 2009, l'UE s'est concentrée sur la préparation de la conférence de Copenhague en décembre, qui a finalement débouché sur l'« Accord de Copenhague ». L'UE, déçue du résultat de la conférence, n'a pas été en mesure de convaincre ses partenaires que son offre de passer de 20 à 30% de réduction de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 sous certaines conditions.

Depuis 2010, l'UE a entamé les préparations de la réunion de Cancun au Mexique en novembre. Une communication de la Commission de mars précise que l'offre conditionnée d'un passage de l'UE de 20 à 30% de réduction reste valable, mais qu'il faut s'attendre à ce que la réunion au Mexique ne débouche pas non plus sur un accord décisif. Elle pourrait du moins clarifier des questions plus techniques, liées à la déforestation, la reforestation et l'usage des sols ; la mise en place de nouveaux mécanismes flexibles; la mise en œuvre de l'aide financière pour les efforts d'adaptation des pays en voie de développement ; la réduction des émissions dans les secteurs du transport et maritime ainsi que la comptabilisation de l'« air chaud » découlant du Protocole de Kyoto. D'après une étude de la Commission publiée en juin, les conditions ne sont pas remplies pour passer à 30 %. La Commission doit encore publier une autre analyse d'impact détaillée du scénario -30% au niveau de chaque Etat membre et des principaux secteurs industriels. Elle a également reçu le mandat du Conseil de mener des activités « outreach » en vue de la réunion à Cancun.

### **Proposition de directive « émissions industrielles »**

Fin juin 2010, le Parlement européen et le Conseil ont dégagé un accord en deuxième lecture sur cette directive, qui encourage l'application des « Meilleures Techniques Disponibles » en obligeant les opérateurs industriels à utiliser les techniques les plus rentables pour atteindre, à un coût économiquement acceptable, un niveau élevé de protection environnementale. La directive établit des valeurs limites d'émissions plus strictes pour certains secteurs industriels, notamment pour les grandes installations de combustion, mais y prévoit des exceptions dans des cas particuliers. Le texte est satisfaisant pour le Luxembourg, dû au fait notamment que les principes directeurs sont en ligne avec les objectifs poursuivis par la législation sur les établissements classés.

### **Proposition de directive « déchets électriques et électroniques » et proposition de directive « restriction de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques »**

Face à l'absence d'avis en première lecture du Parlement européen, le Conseil Environnement de juin 2010 a entendu un rapport de la présidence sur l'avancement des travaux concernant la refonte des directives 2002/96/CE et 2002/95/CE, telle que proposée par la Commission en 2008.

En ce qui concerne la directive relative aux déchets électriques et électroniques, son application depuis 2002 a mis en évidence des problèmes techniques, juridiques et administratifs se traduisant par un faible niveau d'innovation dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets.

Quant à la directive relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, la refonte s'impose en raison des incertitudes liées au champ d'application, du manque de clarté des dispositions et des définitions ainsi que des disparités des approches adoptées par les Etats membres concernant la conformité du produit. Par ailleurs, la procédure pourrait faire double emploi avec d'autres textes législatifs tels que le règlement REACH.

Alors que la révision de la directive 2002/95/CE ne pose pas de problèmes majeurs au Luxembourg, l'adaptation de la directive 2002/96/CE représente un défi pour l'ensemble des Etats membres. D'abord, la notion de producteur, telle que préconisée par la Commission, rendrait difficile la mise en œuvre des

obligations en matière de collecte, de recyclage et de financement. Le compromis dégagé sous présidence espagnole, tendant à renationaliser ladite notion évitera cette insécurité juridique. Ensuite, le taux de collecte séparée est jugé trop contraignant par le Luxembourg et la grande majorité des Etats membres.

### **Proposition de directive « protection des sols »**

Après plusieurs années de travaux, la présidence espagnole n'a pas non plus réussi à dégager un accord politique sur la proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols. Le texte se heurte à une minorité de blocage, en raison de considérations liées principalement à la subsidiarité, la lourdeur des charges administratives, l'étendue des implications économique-financières et le manque de flexibilité.

Le texte, tel que proposé par la Commission en septembre 2006, vise à lutter contre la dégradation et la régression des sols. Les principes directeurs sont les suivants : répertorier les sites pollués par le biais d'un inventaire des sites contaminés, lister des zones prioritaires de protection, élaborer des stratégies d'assainissement des sols pollués et instaurer un devoir de mémoire et d'information, notamment à travers un rapport sur l'état des sols accompagnant les transactions foncières.

Le Luxembourg figure parmi les Etats membres qui appuient le principe d'une législation en la matière, comblant une lacune dans l'arsenal législatif environnemental. La publication d'une loi *ad hoc* figure d'ailleurs dans le programme gouvernemental.

### **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les obligations pour les opérateurs lors de la mise sur le marché de bois et de produits de bois**

Le règlement en question, dont le but est d'empêcher la commercialisation du bois illégal, a été adopté en deuxième lecture. Si l'objectif de ce règlement est pleinement soutenu par le gouvernement, il a cependant essayé lors des négociations de limiter le fardeau administratif pour les entreprises et les administrations nationales, qui résultera de la mise en place d'un système de "diligence raisonnable" et de traçabilité. Ce système obligera les opérateurs à mettre en place un ensemble de procédures, visant à garantir l'origine légale du bois ou des produits de bois qu'ils achètent. Le gouvernement a aussi été soucieux de préserver le champ d'application de la position commune du Conseil qui prévoyait explicitement l'exclusion des produits dérivés, de recyclage et des sous-produits. Mais le compromis final conclu avec le Parlement Européen prévoit que ces produits sont seulement exclus du système de diligence raisonnable, mais restent soumis à l'obligation de traçabilité. Un règlement d'exécution à adopter devra clarifier la mise en œuvre.

### **Performance énergétique des bâtiments**

L'impact économique de la réglementation au sujet de la performance énergétique des bâtiments sera important : sont concernés 120 millions de bâtiments à usage privé ou professionnel y inclus les bâtiments publics. Seules sont exclues les habitations de moins de 50 m<sup>2</sup>, les résidences secondaires peu fréquentées, les lieux de culte, les sites industriels, les bâtiments agricoles à faible consommation d'énergie et les bâtiments classés.

Tous les bâtiments construits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ainsi que les bâtiments soumis à une rénovation importante devront se conformer à des normes d'efficacité énergétique et d'utilisation d'énergies renouvelables élevées. Le secteur public est appelé à montrer l'exemple en se conformant à ces règles deux ans plus tôt.

La Commission avait proposé un champ d'application couvrant tous les bâtiments existants et comptait imposer des normes harmonisées par le biais d'une méthodologie commune à l'ensemble de l'UE. Le Luxembourg était parmi ceux qui, tout en comprenant le souhait d'élargir le champ d'application à d'autres habitations et bâtiments, ne souhaitaient pas remettre en cause les fondements d'un système mis

en place il y a quelques années à peine sous la précédente directive. Le Luxembourg n'a dès lors pas soutenu la mise en place d'une méthodologie unique à l'UE que le texte, *in fine*, ne prévoit pas.

### **Nouvel étiquetage énergétique des produits :**

Ce règlement introduit un nouvel étiquetage énergétique communautaire et prévoit trois classes supplémentaires distinguant les produits les plus performants (de classe A) tout en limitant le nombre total de classes énergétiques à 7 contre 8 précédemment. Si les produits les plus efficaces sont classés en A+, les plus faibles seront classés en F ; si les produits les plus efficaces sont classés en A+++, les moins efficaces seront en D : les 7 classes étant alors : A+++ / A++ / A+ / A / B / C et D.

A partir du 1<sup>er</sup> novembre 2012, tous les nouveaux pneus seront classés et étiquetés selon leur efficacité en carburant, leur adhérence sur sol mouillé et leurs performances sonores. A l'instar de l'étiquetage sur l'électroménager ou les installations techniques, cet étiquetage mettra en évidence leur performance par le biais d'une échelle de A à G suivant le même code couleur que l'autre réglementation communautaire.

La Commission plaidant pour le principe « un pneu, une étiquette », le Luxembourg a plaidé avec l'Italie pour que l'étiquetage ne soit pas obligatoire sur chaque pneu sorti d'usine, arguant qu'il était inefficace et coûteux de produire, poser, enlever (avant de rouler) et recycler des étiquettes sur les pneus maintenus en stock. Cette argumentation a finalement eu gain de cause. Il s'agissait aussi d'éviter que la nouvelle norme communautaire élimine progressivement du marché les petits producteurs économiquement plus sensibles à l'accroissement des coûts fixes dû à l'investissement que requiert la mise en place d'un système d'étiquetage systématique.

## **f. Transports**

### **Règlement “passagers de bus”**

Cette proposition de règlement prévoit de définir les droits des passagers de bus. Malgré des efforts intenses déployés par Présidence espagnole, ce dossier ira en conciliation sous Présidence belge. Au cœur du débat se trouve toujours la question du champ d'application. L'intérêt du Luxembourg consiste surtout dans l'exemption des services régionaux transfrontaliers de celui-ci.

### **Directive « charges de sécurité dans le secteur de l'aviation »**

Le Conseil « Transports » du 11 mars a pris note d'un rapport sur ce sujet. C'est surtout la question du champ d'application qui empêche l'émergence d'une orientation générale au niveau du Conseil. Le Luxembourg ne prélève pas de redevance pour les charges de sécurité et bénéficie pour le moment d'une exemption de transposer une éventuelle future directive. Comme les positions du Parlement européen et Conseil divergent fortement, il est probable que cette proposition n'aboutisse pas.

### **Nuage de cendres volcaniques**

Suite à l'impact de l'éruption du volcan Eyafjallajökull dans le ciel européen, la Présidence espagnole avait organisé une conférence audio ministérielle extraordinaire le 19 avril 2010 pour entériner les recommandations des experts réunis au sein d'EUROCONTROL. La conférence était suivie par un Conseil extraordinaire le 4 mai 2010 qui a adopté des conclusions et mandaté la Commission de:

- Définir des seuils et méthodes scientifiques de détection,
- Réviser le règlement 261/2004 sur l'indemnisation des passagers,
- Réaliser des aides ponctuelles au secteur (aucune aide d'Etat spécifique n'a été demandée),
- Elaborer un Plan de mobilité paneuropéen,
- Accélérer la mise en œuvre de certains éléments du Ciel Unique.

## **Réseau ferroviaire transeuropéen de fret compétitif**

Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement ont dégagé un accord en deuxième lecture en juillet 2010 sur la création du réseau transeuropéen de fret compétitif. Le Luxembourg est satisfait de cet accord qui oblige les Etats membres à établir huit corridors principaux dont les trajets ont été prédéfinis dans le règlement. Un de ces huit corridors passe par le Luxembourg (Rotterdam-Anvers-Luxembourg-Metz-Dijon-Lyon) et devra être opérationnel en 2013.

Les corridors devraient être dotés d'une infrastructure performante et de services de qualité, de manière à assurer la compétitivité de ce mode d'acheminement de marchandises. Un guichet unique établi pour chaque corridor sera responsable de la coordination et de l'octroi de l'accès aux sillons.

### **g. Santé et sécurité alimentaire**

#### **Directive « droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers »**

Le 8 juin 2010, les ministres de la santé ont dégagé un accord politique en première lecture à la majorité qualifiée sur cette directive. Elle clarifie et renforce les droits des citoyens européens en matière de santé tout en respectant le principe des compétences exclusives des Etats membres quant à l'organisation des systèmes de santé. Ce principe, dont découle le droit des autorités nationales de soumettre le traitement planifié à l'étranger à une autorisation préalable, était un des chevaux de bataille du Luxembourg. Le Grand-duché suivra de près les travaux en deuxième lecture sous Présidence belge sur ce texte qui revêt un intérêt particulier en raison du nombre assez élevé de patients luxembourgeois qui se font soigner à l'étranger.

#### **Grippe A(H1N1)**

Depuis juin 2009, la grippe A(H1N1) a fait l'objet de quatre Conseils formels (dont deux Conseils extraordinaires) ainsi qu'un Conseil informel des ministres de la santé. Si son évolution a finalement été moins virulente que l'on craignait, la grippe a permis aux autorités nationales de déterminer les failles de leur préparation pandémique, p.ex. en ce qui concerne la communication avec le public, les stratégies de vaccination ainsi que les négociations avec l'industrie dans le cadre de l'approvisionnement en vaccins et antiviraux.

Tout comme les autres Etats membres, le Luxembourg renforcera ses efforts de coopération avec les pays voisins et la Commission, désormais considérée comme un allié indispensable dans la gestion efficace de pandémies.

#### **Information aux consommateurs sur les denrées alimentaires**

Les discussions sous Présidences suédoise et espagnole sur cette proposition de texte n'ont pas dégagé de réelles avancées. Le « système des points rouges » n'est plus repris dans le texte actuel, ce qui répond à une des exigences du Luxembourg. Le système prévoyait de classer certains produits en fonction de leur teneur en matières grasses, mais cette approche est considérée comme trop simpliste par le Grand-duché qui privilégie une approche d'éducation du consommateur lui permettant d'établir des habitudes alimentaires saines et équilibrées. C'est d'ailleurs le but du programme national « Gesond iessen, mei bewegen ».

Un compromis devra cependant être trouvé sur les schémas nationaux. En effet, certains Etats membres disposent d'une signalétique, bien connue des consommateurs, sur les denrées alimentaires, p.ex. le « green keyhole » dans les Etats nordiques. Bien connue, une telle signalétique peut apporter une valeur ajoutée dans les programmes nutritionnels ayant pour objectif une réduction de l'obésité. La situation au Luxembourg est cependant particulière du fait que les produits vendus sur le marché proviennent dans une très large mesure d'autres Etats membres. Le consommateur risque ainsi de se voir confronté à une

multitude de signalétiques différentes. Le Luxembourg est donc en principe en faveur de l'introduction d'un schéma européen volontaire mais rejette l'approche obligatoire du type « système feu rouge ».

### **Règlement « Novel Foods »**

Le projet de règlement concerne la mise sur marché de « nouveaux aliments », c'est-à-dire les aliments issus d'animaux produits au moyen de techniques de reproduction non traditionnelles, ainsi que les aliments qui contiennent des nanomatériaux manufacturés ou consistent en de tels nanomatériaux. Sur la question des animaux d'élevage dérivés de spermés clonés, aucun compromis n'a pu être trouvé entre la position du Conseil et du PE. Le dossier entrera donc en conciliation sous Présidence belge.

Le Luxembourg soutient la position du Conseil demandant un étiquetage des animaux clonés et de leur descendance, afin d'éviter un vide juridique dans un domaine qui est déjà une réalité économique.

### **Organismes génétiquement modifiés (OGM)**

Les discussions sur le nouveau paquet OGM, qui permettra désormais aux Etats membres de restreindre ou d'interdire la culture des OGM sur leur territoire, débiteront en automne 2010. Au cours de l'année 2009/2010, le Luxembourg a systématiquement voté contre la mise sur le marché de nouveaux OGM.

## **h. Social, emploi et droit des consommateurs**

### **Proposition de directive modifiant la directive de 1992 concernant des mesures d'amélioration de la sécurité et de la santé des employées enceintes ou allaitantes au travail**

Le Parlement européen a reporté jusqu'en automne 2010 son vote en première lecture sur cette proposition de directive qui se propose d'étendre le congé de maternité de 14 à 18, voire 20 semaines selon le souhait de la Commission Egalité au Parlement européen. Le Luxembourg est soucieux de préserver la possibilité pour les Etats membres de prévoir dans leur législation nationale l'obligation pour la future mère de prendre un congé prénatal. Il y va de l'intérêt de la santé de la mère et de l'enfant et, pour l'employeur, un congé prénatal obligatoire rend plus facile le remplacement de l'employée enceinte.

### **Directive « congé parental »**

En novembre 2009, le Conseil a approuvé une directive transposant l'accord des partenaires sociaux sur le congé parental. Cet accord augmente le congé parental à quatre mois au minimum, dont trois mois peuvent être transférés de l'un à l'autre parent. Le quatrième mois reste individuel, c'est-à-dire sans possibilité de transfert, et est destiné à favoriser le congé paternel.

### **Directive relative à l'application du principe d'égalité aux travailleurs indépendants et leurs conjoints aidants**

Cette directive adoptée en juin 2009 vise à encourager les femmes à participer davantage au marché du travail, notamment en offrant la possibilité aux femmes exerçant une activité indépendante et pour les conjointes aidantes d'avoir droit, à leur demande, au même congé de maternité que les salariées et de bénéficier, à leur demande, d'un niveau de protection au moins égal à celui des travailleurs indépendants.

Etant donné que le texte prévoit que les États membres peuvent décider si la protection sociale est mise en œuvre sur une base obligatoire ou volontaire, il permet de maintenir le système luxembourgeois qui prévoit l'affiliation obligatoire des conjoints aidants des travailleurs non salariés.

## **Directive « non-discrimination en matière de services »**

Les travaux sur cette proposition de directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle avancent difficilement. Au cours de ces travaux, la Présidence espagnole a orienté le projet de directive sur la non-discrimination des personnes handicapées dans l'accès aux services. La question des obligations imposées aux Etats membres pour garantir l'accessibilité à travers des aménagements aux infrastructures continue à constituer la plus grande pierre d'achoppement du dossier.

## **Directive sur le droit des consommateurs**

Les discussions sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs, présentée par la Commission européenne en octobre 2008, sont toujours en cours au sein du Conseil. Cette proposition s'inscrit dans le processus de révision de l'acquis en matière de droit de la consommation, et propose une vaste refonte du cadre législatif européen du droit des consommateurs.

La Commission propose un changement d'approche par rapport aux textes existants, dits à caractère « minimal », qui réservaient aux Etats membres le droit d'aller au-delà de la protection prévue par les directives. La proposition de la Commission prévoit d'abolir cette possibilité, en proposant une directive d'harmonisation « maximale ». L'idée est de consolider le marché intérieur tout en assurant une protection élevée et commune des consommateurs européens.

Les règles actuelles décourageant les entreprises de vendre « *cross border* » ; trop de consommateurs sont privés d'offres internationales notamment en ce qui concerne le commerce électronique. La proposition vise à remédier aux entraves générées par les directives d'harmonisation minimale, que les Etats membres ont transposées de manière divergente, au désavantage des consommateurs luxembourgeois souhaitant effectuer des achats dans d'autres Etats membres ainsi que des entreprises luxembourgeoises exportant des biens et services sur le marché intérieur. C'est la raison pour laquelle le Luxembourg soutient, en principe, l'approche d'harmonisation maximale, pour autant que le degré de protection des consommateurs reste suffisamment élevé.

Des progrès importants ont été enregistrés au cours des derniers mois, mais certains Etats membres – principalement les grands - demeurent réticents à une harmonisation maximale couvrant tous les aspects du droit de la consommation. Ainsi, en mars 2010, la Commission a envisagé de concentrer l'harmonisation maximale sur les aspects les plus importants pour le marché intérieur – comme la vente à distance. Les réflexions sont toujours en cours. Le Luxembourg reste partisan de l'harmonisation maximale, au bénéfice des entreprises et des consommateurs luxembourgeois. L'avis du Parlement européen en 1<sup>ère</sup> lecture est attendu pour décembre 2010.

## **Intégration sociale des Roms européens**

Le Conseil a adopté en juin 2010 des conclusions sur l'intégration de la population des Roma. Les pays à forte population de Roms voulaient créer une véritable politique européenne en la matière, alors que les autres Etats membres, dont le Luxembourg, réfutaient l'idée de mettre en place une politique spécifique pour une population. Le texte finalement adopté préconise en particulier la poursuite de la « plate-forme intégrée pour l'inclusion des Roms », initiée par la Commission européenne et prévoyant l'organisation d'échanges de bonnes pratiques et d'expériences entre les Etats membres dans le domaine de l'inclusion des Roms, un soutien en matière d'analyse et la stimulation d'une coopération entre toutes les parties concernées par les questions relatives aux Roms, y compris leurs organisations représentatives.

## **i. Créer un espace de justice, de liberté et de sécurité**

L'espace de liberté, de sécurité et de justice va prendre un nouvel essor avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui fait de lui un des chantiers le plus prometteurs de la construction européenne. Une des innovations dans le domaine de la justice et de sécurité est qu'en matière de coopération policière, de coopération judiciaire pénale ou d'immigration il sera désormais possible d'adopter les mesures à majorité qualifiée et non plus à l'unanimité. Le Parlement européen, qui n'était auparavant que consulté dans ces domaines, devient co-législateur, ce qui renforcera la légitimité démocratique de l'action de la Commission européenne et permettra de progresser dans de nombreux domaines. De surcroît, le nouveau traité permettra à la Commission de pleinement jouer son rôle pour que les décisions européennes sont effectivement appliquées dans les Etats membres.

### **Programme de Stockholm**

Comme ce fut le cas avec les programmes de La Haye et de Tampere, celui de Stockholm adopté par le Conseil européen en décembre 2009, définit les orientations dans le domaine Justice/Liberté/Sécurité pour la période 2010-2014. C'est la première fois que le Conseil européen a procédé à cet exercice en s'appuyant sur une base légale spécialement dédiée, l'article 68 TFUE stipulant que « le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

Les priorités politiques que définit le programme s'articulent autour des intérêts, des droits et des besoins du citoyen. De nombreuses préoccupations mises en avant par le Luxembourg y ont été reprises. La section relative au droit de libre circulation, constituant une des libertés fondamentales de la citoyenneté européenne, a été renforcée. Le texte comprend aussi un test « marché intérieur » préconisant que toute nouvelle proposition législative doit être évaluée au préalable quant à ses implications sur les quatre libertés du droit primaire. Une attention particulière a été accordée à la protection des données et au droit à la vie privée.

Dans le domaine de la sécurité intérieure, le principe de disponibilité a été confirmé dans le cadre de la stratégie de gestion de l'information. L'échange des informations entre agences européennes et la compatibilité des radiocommunications transfrontalières sont promues. Parmi les priorités retenues figurent les mesures de prévention visant la criminalité de masse et les infractions transfrontalières (p.ex. cambriolages,...).

Dans le domaine de la politique des visas, le Luxembourg a soutenu la création d'un visa commun européen Schengen. Pour la politique d'asile, le Luxembourg s'est engagé pour que l'objectif recherché de la politique d'asile soit entre autre d'assurer que des demandes d'asile «similaires» soient traitées de la même façon dans les différents EM.

### **« Garanties procédurales »**

Le Conseil et le Parlement européen ont pu dégager, en juin 2010, un accord sur la directive relative aux droits à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales. Le dossier a été soutenu dès le début par le Luxembourg (2004). Malgré trois années de négociations, aucun progrès notable n'a pu être enregistré et ce n'est qu'en juillet 2009 que le dossier a avancé quand il a été décidé de le subdiviser en cinq instruments séparés. La directive relative aux droits à l'interprétation et à la traduction est le premier instrument de la série.

Cette directive, qui aura un impact réel pour le Luxembourg, améliorera les droits des suspects et des personnes poursuivies. Un suspect ou une personne poursuivie qui ne comprend pas ou ne parle pas la langue de la procédure pénale concernée se verra proposer sans délai les services d'un interprète. Sous certaines conditions, les services d'un interprète seront également mis à disposition pour la communication entre le suspect ou la personne poursuivie et son conseiller juridique. Une personne

poursuivie qui ne comprend pas la langue de la procédure pénale se verra proposer la traduction écrite des documents essentiels, pour lui permettre d'exercer son droit de se défendre et pour garantir une procédure équitable. La directive comporte également des dispositions concernant la qualité de l'interprétation et de la traduction ainsi que la formation des juges, des procureurs et du personnel judiciaire.

### **Transfert de données de messagerie financière aux Etats-Unis aux fins de lutte contre le terrorisme (SWIFT)**

Après quelques péripéties dont un premier vote négatif au Parlement européen, l'UE et les États-Unis d'Amérique ont conclu un accord sur le traitement et le transfert de données de l'UE vers les États-Unis dans le cadre du programme américain de surveillance du financement du terrorisme. Cet accord permettra au département du Trésor des États-Unis de recevoir les données de messagerie financière stockées dans l'UE en vue de recherches ciblées en matière de lutte contre le terrorisme, tout en assurant un niveau satisfaisant de protection des données. Il restera en vigueur pour une durée de cinq ans, puis sera automatiquement reconduit pour un an, sauf si une partie notifie à l'autre partie son intention de ne pas le reconduire.

Ensemble avec d'autres délégations, le Luxembourg a souhaité que l'accord reflète un juste équilibre entre l'impératif de sécurité face à la menace terroriste et celui du respect des droits fondamentaux et des libertés civiles. L'accord reprend nombre d'éléments sur lesquels le Luxembourg a insisté lors des discussions, comme la limitation de la finalité du transfert, les droits accordés aux citoyens pour assurer la protection des données personnelles, le contrôle par une autorité européenne des conditions du transfert et de l'utilisation des données, le respect du principe de réciprocité, ou encore le développement à moyen terme d'un programme européen afin de limiter les transferts vers les Etats-Unis.

### **Régime d'asile européen commun et le Bureau européen d'appui en matière d'asile**

La mise en place d'un régime d'asile européen commun a occupé la majorité des travaux du Conseil en 2009-2010. Un règlement portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile est entré en vigueur le 18 juin 2010. Son siège sera Malte et il devrait être opérationnel au plus tard pour juin 2011. Il est prévu que le conseil d'administration se réunira pour la première fois en octobre. La Commission a clôturé l'appel à candidature pour le poste de directeur exécutif et la liste finale sera soumise au vote du conseil d'administration en octobre.

Le Bureau prendra la forme institutionnelle d'une agence de régulation, chargée de faciliter et renforcer la coopération pratique entre Etats membres en matière d'asile. L'agence sera de nature non-décisionnelle. Elle fera des recommandations, œuvrera pour la mise en réseau et la convergence de bonnes pratiques ou évaluera l'application des règles. Le Bureau coordonnera également des équipes d'appui formées d'experts, censées apporter un appui opérationnel aux Etats membres soumis à fortes pressions sur leurs systèmes d'asile.

Un projet pilote a été lancé qui prévoit la répartition volontaire demandeurs d'asile à Malte. Si la participation à ce projet se fait sur base volontaire, il s'agit de la première fois que les Etats membres procèdent à une réinstallation intra-européenne coordonnée. Le Luxembourg y a participé et vient d'accueillir 6 personnes.

### **Stratégie de sécurité intérieure pour l'UE : vers un modèle de sécurité européen**

La Présidence espagnole a atteint son objectif de définir une stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, complémentaire à la stratégie de sécurité globale de 2003. Dans un esprit multidisciplinaire, la stratégie de sécurité intérieure identifie les menaces communes actuelles et futures, les réponses de l'UE et des Etats membres, les principes qui guideront leur action et les outils disponibles. Elle devra également faciliter la communication avec le citoyen à travers un langage clair.

La stratégie inventorie notamment les menaces comme le terrorisme, le crime organisé, la cybercriminalité, la criminalité transfrontalière, les catastrophes naturelles et d'origine humaine. Les principes qu'elle préconise sont le respect des droits fondamentaux, la protection internationale, le respect du droit et de la vie privée, ainsi que la protection des citoyens les plus vulnérables. La stratégie vise à garantir un contrôle démocratique et judiciaire des activités dans le domaine de la sécurité tout en réservant une importance particulière à la prévention, l'échange d'informations, la coopération opérationnelle et judiciaire, à la gestion intégrée des frontières, à la formation.

Le Comité permanent institué au sein du Conseil assurera la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. La Commission a proposé la mise en place d'un fonds européen de la sécurité pour promouvoir la mise en œuvre de la stratégie et elle vise à adopter une communication sur cette stratégie en automne 2010.

### **Pacte européen de lutte contre le trafic international de drogues – Démanteler les routes de la cocaïne et de l'héroïne**

L'abus de substances psychotropes et ses conséquences sont un problème sérieux en Europe. En 2004, le Conseil européen a approuvé la stratégie antidrogue de l'UE pour la période 2005-2012, qui définit le cadre, les objectifs et les priorités pour deux plans d'action quadriennaux consécutifs. Elle s'articule autour de 3 axes majeurs : entraver les routes de la cocaïne, entraver les routes de l'héroïne et mieux lutter contre les avoirs criminels. La stratégie mise sur la coordination politique, la cohérence entre les actions intérieures et extérieures, le regroupement des moyens de lutte et un partage géographique des tâches (lutte contre la cocaïne pour les Etats membres à l'ouest de l'UE et lutte contre l'héroïne pour les Etats membres situés à l'est de l'UE).

Les mesures pour entraver les routes de la cocaïne comprennent le renforcement des plateformes d'échange d'informations installées en Afrique de l'ouest (Accra et Dakar), l'intensification de la coopération opérationnelle dans la région, l'assistance technique et la mise sur pied d'infrastructures et de ressources ainsi que l'amélioration des moyens d'interception en mer et dans les airs. Les mesures pour entraver les routes de l'héroïne comprennent le recours au réseau des officiers de liaison et l'intensification de la coopération opérationnelle dans les Balkans, la lutte contre les précurseurs chimiques, la lutte contre le trafic via le Danube et la conditionnalité entre l'efficacité des dispositifs de lutte contre la drogue et l'adhésion à l'Union.

Pour mieux lutter contre les avoirs criminels, le pacte vise le renforcement des instruments de surveillance, la facilitation de l'exécution des décisions de saisie ou de confiscation intra-européenne par l'action d'Eurojust, la mise au point d'un programme d'assistance technique au profit des pays tiers et l'utilisation des saisies d'avoirs criminels pour la lutte contre la drogue. Le Luxembourg a pleinement appuyé cette initiative.

### **Lutte contre le terrorisme**

Lors du Conseil JAI des 3 et 4 juin 2010, les ministres de l'Intérieur ont adopté une déclaration UE-US sur la lutte contre le terrorisme. Les Etats membres de l'UE et les Etats-Unis y réaffirment leurs valeurs communes et leur engagement en faveur du respect de l'Etat de droit et la souveraineté des nations. Par ailleurs, les parties s'engagent à favoriser leur coopération relevant du domaine policier et judiciaire, du renseignement ainsi que de la sphère diplomatique et sécuritaire en vue de lutter contre le terrorisme. Elles soulignent le fait que la protection des données est une valeur qu'elles partagent et s'engagent à lutter contre la menace que représente le fondamentalisme.

### **Loi applicable au divorce (Rome III)**

Le Conseil de juin 2010 a trouvé un accord pour autoriser 14 Etats membres (dont le Luxembourg) à instaurer une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps. Le Parlement européen a également approuvé en juin dernier, en session plénière, cette décision. Il

s'agit de la première fois dans l'histoire de l'UE que le mécanisme de la coopération renforcée (Titre IV du Traité sur l'UE) est activé.

Cette coopération simplifiera les procédures en matière de divorces internationaux : il deviendra plus facile de déterminer selon quel droit national un divorce sera prononcé. Sous certaines conditions, les époux auront le choix de la loi applicable à leur divorce. Le phénomène du *forum shopping*, consistant pour un conjoint à saisir un tribunal dans le seul but de soumettre la procédure à une loi qui protège au mieux ses propres intérêts au détriment de l'autre partie, sera neutralisé.

Avec près de 50% de divorces internationaux parmi des divorces ayant lieu au Luxembourg, le Grand-duché a été l'un des premiers Etats membres à exiger une meilleure coopération dans cette matière. L'acte législatif qui mettra concrètement en œuvre l'autorisation de procéder à la coopération renforcée sera négocié sous Présidence belge.

### **Adhésion de l'UE à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)**

Le Conseil a arrêté un mandat qui permettra d'entamer à l'automne 2010, au sein du Conseil de l'Europe, les négociations sur l'accord d'adhésion de l'UE à la CEDH. Ce processus d'adhésion a des implications sur le fonctionnement du système juridictionnel de l'Union : il pourrait avoir pour conséquence que la Cour européenne des droits de l'homme condamne l'UE pour une violation des droits fondamentaux, sans que la Cour de Justice de l'UE puisse se prononcer préalablement sur la compatibilité de cet acte au regard des droits fondamentaux reconnus par les Traités UE et la Charte.

Le mandat de négociation que le Conseil a adopté, précise que le négociateur (la Commission européenne) veillera à ce que le contrôle juridictionnel préalable à effectuer par la Cour de Justice de l'UE soit garanti, même lorsque l'affaire est déjà pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme.

## **j. Politique agricole commune**

### **La crise du secteur laitier**

La situation sur le marché communautaire du lait s'était fortement dégradée au cours du premier semestre 2009, avec des baisses de 30 à 40 % du prix aux producteurs. Cette perturbation du marché, directement liée à la récession économique, a entraîné une chute importante de la consommation.

Par ailleurs la production communautaire était globalement en recul de 1 à 2 % en 2009 par rapport à la moyenne des dix dernières années. L'augmentation des quotas laitiers de 2 % en 2009 n'était donc pas responsable des difficultés sur le marché, puisque le quota communautaire total n'a été utilisé qu'à hauteur de 93 % pour la campagne 2009/2010.

Dès le début de 2009 la Commission Européenne a mis en place plusieurs mesures d'intervention sur les marchés, afin de remédier à la chute des prix:

- Réinstauration des restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers, ceci afin de compenser le handicap de compétitivité des exportateurs européens face à la chute du taux de change du dollar ;
- Achats à l'intervention (stockage public) pour le beurre et le lait écrémé en poudre ;
- Avancement de deux mois du régime d'aide au stockage privé pour le beurre pour la campagne 2009/10.

Suite à la demande d'un groupe de 21 Etats membres, dont le Luxembourg, d'autres mesures ont été mises en place :

- Prolongation exceptionnelle de la période d'intervention pour le lait écrémé en poudre et le beurre au-delà du mois d'août 2009, jusque février 2010 inclus ;
- Renforcement de la distribution de produits laitiers dans les écoles en élargissant la palette des produits éligibles ;
- Avancement à juillet 2009 de la présentation du rapport de la Commission, prévu en 2010, sur l'évolution de la situation des marchés et des conditions relatives à la suppression progressive des quotas laitiers ;
- Modification des règles en matière d'aides d'État afin de permettre aux États membres de verser aux agriculteurs une aide nationale individuelle pouvant s'élever à 15 000 € avant fin 2010 ;
- Indemnisation immédiate des producteurs laitiers par l'intermédiaire d'une modification législative, qui autorise la Commission à prendre des mesures rapides en cas de perturbations du marché accompagnées de baisse ou d'augmentation significative des prix, suivi du vote par le Conseil et le Parlement européen d'un budget correspondant de 300 millions € en novembre 2009.

D'autres demandes concernant des mesures à moyen terme n'ont pas pu être finalisées immédiatement. Pour les évaluer un « Groupe à haut niveau », regroupant les États membres et la Commission européenne, avec une participation des fédérations de producteurs, de transformateurs et de distributeurs, a été mis en place en novembre 2009. Il a rendu son rapport final en juillet 2010. Sa mission était d'analyser les pistes possibles pour créer un cadre régulé du marché du lait, afin de stabiliser les revenus des producteurs laitiers et d'améliorer la transparence du marché, ceci dans la perspective de la suppression des quotas laitiers en 2015.

Le « Groupe à haut niveau » a formulé 7 recommandations:

1. Relations contractuelles entre les producteurs de lait et les laiteries: promotion, sur une base volontaire, par des lignes directrices ou une proposition législative, de l'utilisation de contrats formels, établis à l'avance, relatifs aux livraisons de lait cru (couvrant le prix, le volume, les délais et la durée), avec la possibilité pour les États membres de rendre ces contrats obligatoires. En outre il est recommandé de prendre en compte la situation spécifique des laiteries de coopératives de producteurs, un aspect soutenu également par le Luxembourg.
2. Pouvoir de négociation collectif des producteurs: une proposition législative devrait établir des dispositions dérogatoires au droit de la concurrence, permettant aux organisations de producteurs laitiers de négocier ensemble les clauses des contrats passés avec les laiteries. Il s'agit d'une problématique juridique difficile, notamment la définition de la notion de marché pertinent. Si cette notion se réfère au marché national seulement, elle serait inapplicable dans les pays avec un volume de production limité, tel que le Luxembourg.
3. Le rôle possible des organisations interprofessionnelles dans le secteur des produits laitiers: il faudra examiner les possibilités de transposer dans le secteur laitier les dispositions en vigueur concernant les organisations interprofessionnelles du secteur des fruits et légumes.
4. Transparence dans la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers: développement d'un instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires et évaluation des possibilités pour EUROSTAT et les instituts nationaux de statistiques de fournir davantage d'informations (p.ex. sur les volumes de produits laitiers). Dans l'optique de la simplification administrative, plusieurs États membres dont le Luxembourg ont demandé d'éviter la création de nouvelles structures administratives.
5. Mesures de marché et opérations à terme: étude d'instruments «compatibles avec la boîte verte OMC» afin de réduire la volatilité des revenus, permettant notamment de faciliter l'utilisation des marchés à terme. Un recours aux marchés à terme est cependant plus adapté à une stratégie de réduction des risques de production que de la volatilité des prix.
6. Normes de commercialisation et étiquetage de l'origine: dans le cadre de ses travaux en cours sur une proposition en matière de politique de qualité, la Commission européenne devrait étudier la faisabilité d'un étiquetage distinctif pour les produits d'imitation des produits laitiers et celle d'un étiquetage du «lieu de production» des produits laitiers. Le Luxembourg est réservé face à cette

recommandation, car elle est difficilement compatible avec les contraintes d'un marché et transfrontalier.

7. Innovation et recherche: une meilleure communication en ce qui concerne les possibilités actuelles en matière d'innovation et de recherche dans le contexte des programmes de développement rural et des programmes-cadres de recherche. Les parties intéressées devraient définir des priorités claires pour le secteur des produits laitiers afin de permettre une meilleure coordination des programmes de recherche nationaux et de l'Union.

#### **k. Politique commerciale commune**

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a également apporté des changements significatifs à la politique commerciale commune de l'UE. Ainsi, la compétence exclusive en matière d'accords portant sur les investissements étrangers directs relève désormais de l'Union européenne (art. 207). En application de l'article 207, la compétence pour négocier et conclure des accords de protection des investissements passera donc des Etats membres à la Commission européenne. En pratique, les Etats membres conserveront, pour une période transitoire plus ou moins importante, voire au-delà, la possibilité de maintenir leurs accords existants et même d'en conclure de nouveaux. Ce transfert de souveraineté ne devrait pas affecter outre mesure le Luxembourg qui confiait le soin de conclure des tels accords à la Belgique dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

Outre ses efforts au niveau multilatéral en vue de relancer les négociations à l'OMC sur le programme de Doha pour le développement (« cycle de Doha »), l'UE poursuit ses objectifs de politique commerciale par le biais d'accords commerciaux préférentiels réciproques, bilatéraux et régionaux. Alors que la conclusion du cycle de Doha demeure la priorité absolue de la politique commerciale commune, ces accords bilatéraux servent à renforcer les liens économiques et réglementaires entre l'UE et ses principaux partenaires commerciaux. Première puissance commerciale mondiale, l'UE a fortement intérêt à s'opposer aux pressions protectionnistes et à œuvrer en faveur d'un accès accru aux marchés pour les entreprises européennes.

Ainsi, lors du Sommet UE-Canada le 6 mai 2009, les négociations sur un nouvel accord économique et de libre-échange avec le Canada ont été lancées officiellement. Fin décembre 2009, les Etats membres de l'UE ont donné le feu vert pour entamer des négociations en vue de la conclusion d'accords de libre-échange, à titre individuel, avec les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) désireux de conclure de tels accords ; l'objectif final restant toutefois de parvenir à un accord avec l'ensemble de la région de l'ASEAN. Enfin, l'UE et la Corée du Sud ont paraphé, en date du 15 octobre 2009, le plus important accord de libre-échange jamais négocié entre l'UE et un pays tiers. Cet accord conduira à l'élimination de quasiment tous les obstacles tarifaires et à la suppression de nombreuses barrières non tarifaires entre les deux partenaires commerciaux.

Pour ce qui est des accords sectoriels, notons que le 15 décembre 2009, l'UE et les pays d'Amérique latine ont paraphé un accord mettant fin à un différend relatif aux importations de bananes dans l'UE qui durait depuis quinze ans. Dans le cadre de cet accord, l'UE réduira progressivement ses tarifs d'importation sur les bananes en provenance d'Amérique latine. L'UE soutiendra également les principaux pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) exportateurs de bananes, qui continueront de bénéficier d'un accès en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE, afin de mieux s'adapter à la concurrence accrue en provenance d'Amérique latine sur le marché européen.

\*\*\*\*\*