

ANALYSE

La récente réforme de la « comitologie » européenne : Un renforcement du contrôle démocratique au prix d'une complexité croissante ?

Afin d'appliquer la législation communautaire uniformément¹ dans toute l'Union européenne, certaines des mesures prises pour son exécution sont déléguées par le pouvoir législatif à l'exécutif communautaire. La Commission européenne adopte ainsi environ 3 000 mesures d'exécution par an, couvrant tous les secteurs de l'activité communautaire². Des comités, composés de représentants des États membres, assistent et contrôlent la Commission dans l'exercice des missions d'exécution que lui confie le pouvoir législatif. Ce système, connu sous le nom de comitologie, a été mis en place dès le début des années 1960, dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

La nature floue et le fonctionnement complexe de la comitologie lui valent d'être souvent citée comme un exemple topique de l'ambiguïté, de la complexité et de l'opacité du système politique européen. Toutefois, loin de se limiter à un simple enjeu technique, ce système recouvre en réalité de réels enjeux institutionnels et politiques : **comment garantir une application uniforme du droit communautaire tout en assurant sa transposition efficace au niveau national**, grâce à un système respectant les deux branches du pouvoir exécutif communautaire ? **Quel équilibre interinstitutionnel instaurer dans le processus de décision communautaire ?**

La présente note montre que si la récente réforme de la comitologie renforce le rôle du Parlement européen, elle ne garantit pas pour autant une meilleure effectivité des normes communautaires.

Les Comités, une interface obligée entre les niveaux communautaire et national

Afin d'assurer un équilibre entre les intérêts des États membres, l'intérêt général et les intérêts des populations européennes, le système politique européen est doté d'une architecture institutionnelle particulière. Ainsi existe-t-il deux branches exécutives (Conseil de l'UE et Commission européenne) et deux branches législatives (Conseil de l'UE et Parlement européen)³. Le Conseil de l'UE, représentant les États membres, joue donc autant le rôle de législateur que celui d'exécutif.

En effet, la compétence exécutive appartient, selon l'article 10 du Traité sur l'Union européenne et le principe de subsidiarité, d'abord aux États membres. Toutefois, afin d'éviter des situations de distorsions de concurrence et d'assurer une uniformité dans l'application des actes communautaires, la compétence exécutive est déléguée au niveau communautaire pour les champs de compétence expressément prévus par le Traité. Ce pouvoir est partagé de fait entre le Conseil et la Commission. L'article 202 du Traité CE prévoit toutefois que le Conseil, représentant des États membres, délègue ses compétences d'exécution à la Commission européenne. Il ne peut se réserver cette compétence qu'en certains cas spécifiques, et ceci en motivant sa décision⁴. Par conséquent, la Commission exerce le pouvoir exécutif de droit commun sous réserve de l'opposition du Conseil.

Cette délégation ne se fait pas sans possibilité de contrôle de la part des États membres. Le Traité précise que le Conseil de l'UE peut déterminer les modalités de cette délégation, en mettant notamment en place des procédures d'encadrement de la Commission par des comités. Ce système, appelé « comitologie », permet au

¹ Art. 10 CE, l'exercice des compétences exécutives appartient, selon le principe de subsidiarité d'abord aux États membres. C'est seulement en cas de besoin d'une application uniforme et homogène de la législation communautaire que les mesures d'exécution sont adoptées au niveau communautaire (art. 211 CE).

² Manuel Szapiro, « Comitologie : le début d'une nouvelle ère ? », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 501, septembre 2006.

³ Ceci est le cas dans le cadre de la procédure législative « de codécision ». Dans le cas de la procédure législative dite « de consultation », le Conseil de l'UE agit seul comme législateur.

⁴ Voir Commission contre Conseil, 24 octobre 1989, aff. 16/88.

Conseil de garder un certain contrôle sur l'exercice des compétences exécutives déléguées à la Commission. Ses modalités de mise en œuvre sont déterminées uniquement par le Conseil dans des Décisions dites de « comitologie »⁵. Comme pour la plupart des questions sensibles au niveau communautaire, la modification de ces Décisions est soumise à la procédure de consultation⁶ et nécessite un accord à l'unanimité au sein du Conseil. Elles ne peuvent être modifiées que par un acte législatif de même valeur et adopté de la même façon.

Jusqu'au 17 juillet 2006, la réglementation applicable, fixée en 1999, prévoyait quatre procédures de « comitologie » : les procédures de consultation, de gestion, de réglementation et de sauvegarde. Selon les cas, l'avis du Comité était plus ou moins contraignant pour la Commission européenne. Il pouvait aller jusqu'à déposséder cette dernière de sa compétence d'exécution pour la rendre au Conseil – dans le cas de la procédure de réglementation. Le choix de la procédure à suivre pour l'adoption des mesures d'exécution appartenait au pouvoir législatif lors de l'adoption de l'acte de base. Quand la codécision s'applique, le Conseil et le Parlement européens décidaient ensemble des procédures de comitologie à appliquer aux différentes mesures d'exécution, sachant que seul le Conseil pouvait rejeter les mesures d'exécution proposées par la Commission européenne.

Au-delà de cette fonction de contrôle, **les comités jouent un rôle d'interface obligée entre les administrations nationales et l'administration communautaire afin d'assurer une application sans difficulté des actes communautaires**. Grâce aux informations transmises par les représentants des États membres sur les problèmes concrets d'application liés aux particularités nationales, l'application concrète des mesures communautaires est rendue plus efficace. Ainsi, seulement 1 %⁷ des 3 000 mesures d'exécution sont renvoyées au Conseil.

Quelle est celle des institutions qui est et doit être la plus influente dans ce processus, ceci reste sujet à débat et dépend des finalités et de la nature que les divers analystes prêtent à l'Union européenne. Néanmoins, tous les observateurs s'accordent sur le fait qu'une des trois institutions européennes a jusqu'à présent été tenue à l'écart du processus : le Parlement européen.

Avec la réforme du 17 juillet 2006, le Parlement européen voit son rôle renforcé au terme d'un long processus

Le système politique communautaire, tel qu'inscrit dans les traités actuels, ne distingue pas clairement entre les mesures qui relèvent du législatif et celles qui relèvent de l'exécutif. Cette spécificité s'avère particulièrement problématique dans le cadre de la comitologie. Dans certains cas, la Commission pouvait modifier ou compléter les dispositions « non essentielles »⁸ d'un acte législatif de base *via* des mesures d'exécution adoptées en comitologie. Le Parlement n'en était pas toujours informé et pouvait encore moins intervenir⁹.

Pour remédier à cette particularité du système politique communautaire, le Parlement européen a demandé à bénéficier d'un pouvoir de contrôle sur l'adoption par la Commission des mesures exécutives.

Ainsi, dès l'instauration de la codécision au début des années 1990, le Parlement a réclamé l'égalité avec le Conseil dans le cadre de la « comitologie ». En tant que co-législateur, le Parlement revendiquait les mêmes possibilités d'intervention dans la procédure de comitologie que le Conseil, la « *codécision législative entraînant une forme de codécision exécutive* »^{10 11}. Cette argumentation se basait sur l'hypothèse que le Conseil intervenant dans la procédure de comitologie en tant que législateur, la comitologie serait alors pour le Parlement un instrument de contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif.

Le Conseil avait d'abord refusé toute intervention du Parlement, en arguant que son intervention se faisait non pas en sa qualité de législateur, mais en tant qu'exécutif, représentant des États membres, seuls détenteurs légitimes à l'origine du pouvoir exécutif.

Toutefois, face aux critiques croissantes sur l'opacité et le déficit démocratique dont souffrirait la procédure de la comitologie, le Conseil a attribué un droit de regard au Parlement européen pour les actes adoptés en codécision, lors de la première réforme de la comitologie en 1999, avec la mise en place d'un système d'alerte. Ceci devait permettre au Parlement de se manifester, s'il considérait que les mesures d'exécution excédaient les compétences de l'exécutif et empiétaient sur sa compétence législative¹². Les résolutions du Parlement restaient

⁵ Jusqu'à présent le Conseil n'a adopté que deux Décisions fixant les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission : la Décision 87/373/CEE du 13 juillet 1987 remplacée par la Décision 1999/468/CE, qui a été amendée une dernière fois le 17 juillet 2006 par la Décision 2006/512/CE.

⁶ Le Conseil statue sur les propositions faites par la Commission européenne, après consultation du Parlement européen, mais dont l'avis est non contraignant.

⁷ Manuel Szapiro, *op. cit.*

⁸ La modification des éléments essentiels est du domaine exclusif du législateur et ceux-ci ne peuvent être modifiés que *via* la procédure législative normale.

⁹ C'est le cas, par exemple, lorsque, pour adapter un acte législatif au progrès technologique, la Commission modifie ou complète ses annexes techniques *via* des mesures d'exécution.

¹⁰ Résolution du Parlement européen sur les problèmes de comitologie liés à l'entrée en vigueur du traité sur l'UE (rapport De Giovannini du 06.12.1993), JOCE C n° 20 du 24.01.1994.

¹¹ Voir notamment le rapport de la Commission juridique et du marché intérieur du Parlement européen sur la communication de la Commission « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », A5-0443/2002 final, 6 décembre 2002.

¹² Art. 8 de la décision comitologie 1999.

en revanche contraignantes ni pour la Commission ni pour le Conseil et ne pouvaient porter sur la substance de la mesure.

Au cours des dernières années, plusieurs facteurs ont contribué à ce qu'une nouvelle étape dans l'implication du Parlement soit franchie : l'activisme de la Commission européenne dans le cadre du Livre Blanc sur la gouvernance européenne¹³, le projet de Traité Constitutionnel et la pression budgétaire et législative du Parlement européen.

En effet, dès 2002, la Commission s'est fait l'écho des revendications du Parlement européen concernant un droit de veto sur les actes adoptés en codécision. Elle a proposé de modifier la procédure de réglementation pour placer le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité lors du contrôle de l'exercice des compétences d'exécution. Cette proposition s'inscrivait à la suite du Livre Blanc sur la gouvernance et de la Communication « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », publiés par la Commission européenne¹⁴ en 2001, qui faisaient de la réforme de la comitologie un objectif.

Le projet constitutionnel est allé encore plus loin. Il distinguait les véritables mesures d'exécution de la délégation législative. Dans le premier cas, il prévoyait que la Commission européenne continue à adopter les mesures d'exécution dans le cadre de la comitologie, c'est-à-dire sous le contrôle des Comités composés de représentants des États membres (article I-37). Dans le second cas, il prévoyait que la Commission puisse adopter des législations déléguées avec la possibilité pour les deux législateurs, Parlement et Conseil, de s'y opposer à égalité (article I-36).

L'impasse à laquelle s'est heurté le Traité constitutionnel n'a pas mis un terme aux discussions sur la comitologie. Au contraire, sous la pression exercée par le Parlement européen, les négociations ont repris dès septembre 2005 sur la base de la proposition modifiée émise en 2004 par la Commission.

Le Parlement a utilisé son arme traditionnelle, **le pouvoir budgétaire**, grâce auquel il a notamment obtenu ses pouvoirs législatifs actuels. Ainsi, les parlementaires ont menacé de bloquer les crédits alloués au fonctionnement des comités de comitologie, mesure déjà utilisée en 1983 et 1996¹⁵. Ensuite, en sa qualité de législateur, le Parlement a fait part de son intention d'introduire systématiquement **des clauses couperet sur la délégation des compétences d'exécution** lors de l'adoption de toute nouvelle Directive, tant que ses revendications ne seraient pas satisfaites¹⁶. Il a aussi menacé de ne pas renouveler un certain nombre de clauses couperet existantes, arrivant à échéance en 2007, notamment dans le domaine des services financiers¹⁷. Cet ultimatum a débouché sur la mise en place d'un groupe de travail « Amis de la Présidence » placé sous la présidence britannique avec à la clé des résultats rapides.

La Décision du Conseil du 17 juillet 2006 révisé celle de 1999 en introduisant la procédure de « réglementation avec contrôle ». **elle reconnaît un réel droit de veto au Parlement européen sur les mesures de mise en œuvre d'un acte de base adopté en codécision, à caractère « quasi législatif », soit toute « mesure de portée générale ayant pour objectif de modifier des éléments non essentiels de cet acte, y compris en supprimant certains de ces éléments, ou en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels... »**¹⁸. Selon certains analystes¹⁹, la réforme permet implicitement, par l'appréciation de la proportionnalité et de la compatibilité avec le but et le contenu de l'acte de base²⁰, que le contrôle du Parlement s'exerce désormais aussi sur la substance de la mesure. Toutefois, en cas d'avis négatif ou d'absence d'avis du Comité et de rejet ultérieur des mesures par le Conseil, le Conseil reprend le contrôle de la procédure en tant qu'exécutif. Le Parlement ne jouit d'un droit de veto que tant que les mesures n'ont pas été adoptées. Dans le cas d'un rejet par le Conseil des mesures proposées par la Commission, le Parlement ne peut intervenir.

Face à la démocratisation de la « comitologie », quid de sa simplification et de son efficacité ?

Si cette réforme représente une nette avancée en termes de contrôle parlementaire dans le système politique communautaire, elle ne permet pas pour autant de résoudre un certain nombre de problèmes techniques du processus dûs aux particularités du système politique communautaire.

- Tout d'abord la révision de la comitologie à traité constant, c'est-à-dire sans révision des traités, laisse intact le problème soulevé par **la stricte séparation entre mesures d'exécution et actes législatifs**. La formulation du champ d'application de la nouvelle procédure, c'est-à-dire toute « mesure de portée générale ayant pour objectif de modifier (...) en supprimant quelques éléments (...) ou en le complétant »²¹ n'apporte pas de clarification sur ce point, bien au contraire selon certains analystes. La distinction claire entre fonction exécutive et fonction législative suppose l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel.

¹³ Voir Livre Blanc de la Commission sur la gouvernance européenne (COM(2001)428).

¹⁴ (COM(2001)726 – C5-0108/2002)

¹⁵ Cédric Montfort, « Comitologie » dans *Dictionnaire juridique de l'Union européenne* (sous la direction d'Ami Barav et Christian Philip), 2001.

¹⁶ Voir notamment les comptes rendus de la session plénière du Parlement européen du 16 novembre 2005 (Questions au Conseil) et du 12 décembre 2005 (marchés d'instruments financiers).

¹⁷ Fiche technique du Parlement européen n° 3.4.3. « Les services financiers ».

¹⁸ Considérant 7bis de la Décision 2006/512/CE.

¹⁹ Manuel Szapiro, *op. cit.*

²⁰ Article 5bis, point 4e) de la Décision 2006/512/CE.

²¹ Considérant 7bis de la décision 2006/512/CE.

- Au regard de **la transparence**, la Commission européenne s'est engagée à améliorer le fonctionnement du registre de comitologie et l'information du Parlement européen, en particulier dans le domaine des services financiers. En revanche, le Parlement européen n'a pas obtenu gain de cause pour disposer du statut d'observateur au sein des comités.
- En ce qui concerne **le souci d'améliorer et de simplifier l'environnement réglementaire**, l'engagement du Parlement européen de limiter l'utilisation des clauses de caducité concorde, certes, avec les principes de bonne législation. Les actes de base adoptés en codécision se trouveront sans doute « allégés », se limitant à l'énonciation des éléments essentiels, puisque le Parlement pourra procéder à un contrôle plus strict sur les mesures d'exécution. En même temps, la réforme introduit une étape supplémentaire, qui par sa nature complexe et séquentielle, risque de rallonger l'adoption des mesures. En outre, lors de l'adoption de l'acte de base, le choix de la procédure de comitologie pourrait rendre les négociations entre le Conseil et le Parlement plus difficiles et plus longues, au risque de rallonger la procédure législative. Le Parlement pourrait être tenté d'appliquer le plus souvent possible la procédure de réglementation avec contrôle.

Les négociations en cours dans le cadre de l'adaptation de 25 textes législatifs²² selon la nouvelle procédure illustrent certaines des complications que celle-ci peut engendrer. Certains textes législatifs, comme la proposition de Règlement concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, pourraient causer des difficultés.

La renégociation du choix parmi les procédures de « comitologie », désormais au nombre de cinq, pour chaque mesure d'exécution de ce Règlement entre le Conseil et le Parlement s'annonce déjà ardue, le Parlement souhaitant appliquer la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle à certaines mesures contrairement au Conseil. Ce qui complique davantage la situation est que ce Règlement est actuellement en voie d'adoption. Pour ne pas prolonger une procédure législative qui dure déjà depuis trois ans, la Commission a proposé de traiter par conséquent des aspects de « comitologie » dans un règlement séparé, qui serait adopté en parallèle, pour entrer en vigueur en même temps que le Règlement sur les Allégations, soit en principe avant la mi-2007. Cet acte parallèle déterminerait le choix de procédure pour chaque mesure d'exécution. On peut se demander si cette solution correspond aux principes d'une meilleure réglementation ; il faut espérer que la difficulté à trouver un accord sur le choix de la procédure n'engendrera pas dans le futur des solutions échappatoires similaires.

On peut également se demander si le Parlement européen sera à la hauteur de ses ambitions et aura **les capacités techniques (ressources financières et humaines)** pour examiner tous les actes exécutifs soumis à son contrôle dans le cadre de cette nouvelle procédure.

Au total, il semble paradoxalement plus facile aujourd'hui au niveau communautaire de résoudre les problèmes de principe, comme la nécessaire démocratisation des processus de décision, que de mettre au point des processus techniques simples et clairs.

> Lisa Heldwein, Département Institutions et Société

Références bibliographiques

- Pour une information plus détaillée sur la nouvelle procédure voir notamment, Manuel Szapiro, « Comitologie : le début d'une nouvelle ère ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 501, septembre 2006
- Pour une information plus générale, Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2003
- Comptes rendus de la session plénière du Parlement européen du 16 novembre 2005 (Questions au Conseil) et du 12 décembre 2005 (marchés d'instruments financiers)
- Fiche technique du Parlement européen n° 3.4.3. « *Les services financiers* »
- Résolution du Parlement européen sur les problèmes de comitologie liés à l'entrée en vigueur du traité sur l'UE (rapport De Giovannie du 06.12.1993)
- Rapport Corbett sur la conclusion d'un accord interinstitutionnel sous forme de déclaration commune sur la proposition de la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle, A6-0237/2006 final, 3 juillet 2006
- Décision 2006//512/CE du 17 juillet 2006 modifiant la Décision fixant les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (1999/468/CE)

²² Ces textes ont été définis d'un commun accord par les trois institutions dans la déclaration conjointe annexée à l'Accord Interinstitutionnel sur la réforme de la comitologie publié le 21 octobre 2006.

BRÈVES

Union européenne

> PAC : LA COMMISSION PLAIDE POUR UNE SEULE ORGANISATION DE MARCHÉ

Le 18 décembre, la Commission a présenté une proposition visant à simplifier la politique agricole commune (PAC), en regroupant les 21 organisations communes de marché (OCM) en une seule. De fait, « la » PAC se décline en 21 ensembles de règles appliquées à des productions particulières : le lait, la viande bovine, les céréales et les oléoprotéagineux, les volailles et les œufs... Un règlement unique remplacerait donc les 40 règlements actuels, afin de simplifier les règles et les démarches administratives liées à la PAC et de rendre l'industrie agroalimentaire plus compétitive. Cette proposition de la Commission suscite des réserves : les modes de soutien à l'agriculture à travers les OCM sont très variés selon les productions et les rassembler de façon simple en une seule OCM paraît difficile. Surtout, la Commission présente aujourd'hui cette proposition comme une simple simplification qui ne doit pas remettre en cause la PAC sur le fond. Or, **une réorganisation de la PAC sous la forme d'un seul marché pourrait conduire à modifier les montants d'aides par exploitation qui sont variables selon les productions**. Il sera donc nécessaire de veiller à ce que cette simplification de la PAC n'influe pas sur le revenu des exploitants agricoles et ne soit pas utilisée pour modifier le budget de la PAC, qui sera discuté en 2008-2009, lors de la révision à mi-parcours des perspectives financières pour 2007-2013.

<http://www.euractiv.com/fr/pac/commission-cherche-simplifier-politique-agricole-commune/article-160601>
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1824&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

> H. B.

> CONSEIL ENVIRONNEMENT : PREMIÈRES MESURES DE PROTECTION DES MERS ET OCÉANS

Le 18 décembre, le Conseil des ministres de l'Environnement a apporté un soutien réservé à la proposition de la Commission de créer une stratégie européenne de protection du milieu marin afin d'assurer le « bon état écologique » des mers et océans en Europe d'ici 2021. Sur cet objectif, la position du Conseil a été qualifiée de peu ambitieuse par le Commissaire à l'environnement S. Dimas. Le Conseil a soutenu la définition **de stratégies régionales et sous-régionales pour protéger les mers des pollutions au sein de « régions marines » identifiées (mer Baltique, nord de l'océan Atlantique, Méditerranée)**. Des délégations de Bulgarie et de Roumanie ont insisté pour que la mer Noire y soit également incluse, tandis que la délégation italienne s'est abstenue, estimant les mesures proposées par le Conseil « trop vagues ». L'approche différenciée selon les régions marines paraît intéressante, si l'on considère que certaines régions sont particulièrement polluées du fait de l'intensité du trafic maritime (ex. : Manche et mer du Nord) ou de leur géographie (ex. : mer fermée comme la Méditerranée). En outre, compte tenu, d'une part, du poids du droit international pour tout ce qui touche au maritime et, d'autre part, du fait que les océans communiquent et qu'une pollution faite en un lieu précis se retrouve ailleurs, cette démarche communautaire mériterait d'être reprise au sein des instances maritimes internationales.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/92249.pdf ;
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1826&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

> H. B.

> LE SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT SELON LA COUR DE JUSTICE

Lors de la transposition en droit national d'une directive de 2001, les barreaux de plusieurs communautés belges contestaient la conformité au droit communautaire de l'obligation faite aux avocats d'informer les autorités compétentes de tout fait pouvant être l'indice d'un blanchiment de capitaux. Elle constituerait une violation du secret professionnel. La Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) est saisie d'une question d'interprétation (préjudicielle) par la Cour d'arbitrage belge. Dans ses conclusions transitoires de mi-décembre 2006, l'avocat général de la CEJ répond par la négative. S'appuyant sur la jurisprudence de la CJCE et la grille d'interprétation possible de la Charte des droits fondamentaux, il convient que le secret professionnel est une garantie de confiance entre l'avocat et son client, qu'il participe à la bonne administration de la justice, et qu'il ne doit pas concerner les activités de représentation et de conseil juridique. **Ce n'est cependant pas une prérogative absolue de l'avocat, ni un droit protégé**. Il est donc légitime de l'encadrer selon le principe de proportionnalité quand un objectif d'intérêt général l'exige, ce qui est le cas du blanchiment d'argent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

[http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=Rechercher\\$docrequire=alldocs&numaff=C-305/05&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=1000](http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=Rechercher$docrequire=alldocs&numaff=C-305/05&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=1000)

> M.-C. M.

International

> LA GESTION DU PROGRAMME EUROFIGHTER CRITIQUÉE PAR LA GRANDE-BRETAGNE

Une semaine après avoir confirmé l'engagement britannique dans le programme d'avion de combat américain JSF, Lord Drayson, le secrétaire d'État chargé des acquisitions de matériel de défense, a remis en cause le programme Eurofighter. Il a déclaré devant le comité de la défense de la Chambre des Communes que **la Grande-Bretagne ne s'engagerait pas dans le développement de la tranche 3 du programme avant qu'un accord soit trouvé avec les États partenaires – l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie – pour améliorer la structure industrielle**. La Grande-Bretagne confirme ainsi sa volonté de mener une politique industrielle basée sur la maîtrise des coûts. L'architecture actuelle, basée sur le principe du juste retour, comprend quatre chaînes de production indépendantes, les contrats étant attribués à *BAE Systems*, EADS et Finmeccanica au prorata des commandes des différents États. S'il paraît peu probable que cette logique soit abandonnée pour la production, elle pourrait l'être pour les opérations ultérieures d'amélioration, entraînant une redistribution des spécialisations et probablement une recombinaison des alliances industrielles. L'agence de l'OTAN chargée de la gestion du programme, la NETMA, pourrait également être réorganisée.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmdfence/uc177-i/uc17702.htm>
<http://www.eurofighter.com/> ; <http://www.defensenews.com/story.php?F=2450568&C=europe>

> C. C.

> DÉPOSER PLAINTÉ EN LIGNE : APRÈS L'ITALIE, LA BELGIQUE OUVRE SON E-COMMISSARIAT

Depuis le 1^{er} janvier, la police fédérale belge a ouvert, à titre expérimental, **un guichet électronique permettant de déposer plainte par Internet**. Répondant au souci de simplification administrative, l'objectif est de permettre aux personnes physiques comme aux entreprises la déclaration en ligne d'une liste de délits établie conjointement avec le ministère de la Justice, parmi lesquels le vol à l'étalage et le vandalisme. Dans la pratique, les plaintes sont automatiquement envoyées au service de police chargé de les traiter, qui émet de son côté une confirmation de réception alors que l'identification du plaignant se fait grâce à sa carte d'identité électronique ou un compte utilisateur sur le portail fédéral. Déjà opérationnel sur cinq zones de police, le projet pourra, après évaluation, s'élargir à d'autres zones et types de délits et être accessible aussi bien *via* les sites locaux de la police que *via* le portail fédéral. Après l'Italie en mars 2006, la Belgique est le second pays européen à ouvrir un cybercommissariat.

<http://www.belgium.be/eportal/application:eportalSTPO=FaWti6slreks2cIlvvlEt1EKVGe31o2KRlnQq8MYxMOWwAuwMASm!307559135!-1408229100!40080!40443?origin=bannerDisplay.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=contentPage&docId=44618> ; <http://www.commissariatodips.it/>

> N. B.

> SUISSE : UN CHANGEMENT DE PHILOSOPHIE PÉNALE

Presque inchangé depuis 1942, le Code pénal (CP) suisse connaît actuellement des bouleversements importants. Une première série de mesures, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007, entraîne **un réaménagement du système des sanctions pour les délits mineurs**. À l'instar de l'Allemagne et faisant écho aux recommandations du Conseil de l'Europe, **les mesures alternatives à la détention sont ainsi privilégiées** : les peines privatives de liberté fermes d'une durée inférieure à six mois ne seront donc prononcées que de façon exceptionnelle et remplacées par des sanctions de jours-amende, de jours de travaux d'intérêt général (à l'hôpital, pour une commune, etc.) ou encore de surveillance par bracelet électronique. La réflexion engagée depuis 1993 relative à la réforme de la justice pénale va plus loin. Il est prévu **à l'horizon 2010** une unification des 26 codes de procédure pénale des cantons suisses pour instaurer une procédure unique proche du modèle romano-germanique. **Le procureur assumerait les fonctions d'enquêteur et d'instructeur, entraînant la disparition de l'emblématique mais controversé juge d'instruction** du modèle français.

http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/themen/sicherheit/ref_gesetzgebung/ref_strafgesetzbuch.html

> M. M. & L. D.

> ÉTATS-UNIS : LES PRODUITS ISSUS D'ANIMAUX CLONÉS SONT COMESTIBLES

La Food and Drug Administration, autorité américaine de réglementation des médicaments et de l'alimentation, a ouvert la porte à la vente de produits issus d'animaux clonés. Dans un rapport rendu public le 28 décembre, la FDA conclut, après cinq années de recherche, que la viande et le lait issus de bovins, de cochons ou de chèvres fruits de la duplication génétique ne présentent aucun risque pour la santé humaine. Cette conclusion pourrait aboutir à la levée du moratoire de 2001 sur les produits dérivés d'animaux clonés. Leur commercialisation pourrait être autorisée à partir du 2 avril prochain, après une période de 90 jours prévue pour consulter la population. Les États-Unis deviendraient alors le premier pays à consommer des produits alimentaires issus

d'animaux clonés. La position des autorités américaines, qui consiste à considérer les produits issus de clones comme équivalents à ceux des animaux « normaux », **pourrait également ouvrir la porte aux OGM animaux**. Enfin, en l'absence de règlement obligeant l'étiquetage de ces aliments aux États-Unis (la FDA ne juge pas cette mesure indispensable) comme en Europe, rien n'empêcherait donc l'importation de ces produits. Reste leur acceptabilité par les consommateurs. Selon un rapport du Pew Initiative on Food and Biotechnology publié en septembre dernier, 64 % des Américains sont opposés à la consommation de nourriture issue du clonage.

<http://www.fda.gov/bbs/topics/NEWS/2006/NEW01541.html> ;

<http://www.fda.gov/cvm/CloneRiskAssessment.htm> ; <http://pewagbiotech.org/research/2006update/> ;

<http://www.afssa.fr/ftp/afssa/31865-31866.pdf>

> **N. B.**

> L'AUSTRALIE AUTORISE LE CLONAGE HUMAIN À DES FINS THÉRAPEUTIQUES

Le 6 décembre dernier, la Chambre des Représentants australienne a adopté, à 82 voix contre 62, un projet de loi levant l'interdiction du clonage humain à des fins thérapeutiques. Le Sénat australien l'ayant voté à une courte majorité (34 voix contre 32) le 8 novembre dernier, le projet prend donc force de loi. Jusqu'à présent, les recherches ne pouvaient être effectuées que sur des embryons surnuméraires, issus d'une fécondation *in vitro* mais ne faisant l'objet d'aucun projet parental. Ce nouveau texte **autorise désormais la production d'embryons humains obtenus par clonage en vue de l'extraction de cellules souches mais dispose qu'ils ne peuvent être implantés chez une femme et qu'ils doivent être détruits dans les 14 jours**. La loi australienne rend également possible l'exploitation d'ovules prélevés sur des fœtus féminins fruits d'avortements tardifs. En France, le débat sur le clonage thérapeutique a été relancé à la faveur de la publication le 5 décembre dernier d'un rapport de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, lequel recommande l'autorisation sans dérogation de la recherche sur les embryons et la légalisation du clonage thérapeutique.

(Sources : Parlement australien : Prohibition of Human Cloning for Reproduction and the Regulation of Human Embryo Research Amendment Bill 2006 : <http://www.aph.gov.au/> ; *Sydney Morning Herald*, "Stem cell bill sick, top National says", December 7, 2006 : <http://www.smh.com.au/news/national/stem-cell-bill-sick/2006/12/07/1165081060865.html> ; http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-oecst/05-06/cellules_souches_221105.asp

> **N. B.**

> LA CHINE PUBLIE UN LIVRE BLANC SUR LE DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL POUR LE 3^e ÂGE

La Chine comptait à la fin de 2005 près de 144 millions de personnes âgées de plus de 60 ans, soit 11 % de sa population totale. Avec une croissance annuelle d'environ 3 % des plus de 60 ans, leur part s'établirait à 22 % à l'horizon 2030, soit un niveau proche des prévisions pour les pays de l'OCDE. Le Livre Blanc, publié le 12 décembre dernier par le Bureau d'information du Conseil des affaires d'État, dresse pour la première fois en Chine un état des lieux de la législation et des politiques en matière d'emploi pour le 3^e âge, ainsi que des systèmes d'assurance-vieillesse et de soins. Il examine également **les conditions d'un vieillissement soutenable de la population chinoise à moyen et long terme**. Les principaux éléments de réponses apportés par ce Livre Blanc sont **le maintien dans l'emploi des seniors**, la promotion à titre préventif de **l'activité physique et intellectuelle** – projet national de culture physique qui vise la couverture de 70 % des quartiers urbains et de 50 % des bourgs ruraux par une association sportive des personnes âgées, développement des universités du 3^e âge –, **le recours aux solidarités familiales** et, en zone rurale, aux cultures de subsistance. En revanche, la fin de la politique de l'enfant unique, qui pourrait apparaître comme une réponse majeure à ces défis, demeure à ce jour encore exclue.

(Source : Agence de presse Xinhua, 12 décembre 2006)

> **M. B. & N. B.**

> CORÉE DU SUD : UNE RÉGLEMENTATION POUR LIMITER L'USAGE DES MOBILES CHEZ LES ADOS

Selon des chiffres officiels, plus de quatre des six millions d'adolescents sud-coréens possèdent un mobile. Quelque 100 000 adolescents âgés de 13 à 18 ans ont une facture téléphonique mensuelle supérieure à 100 000 won (108 dollars). En février dernier, un adolescent de 17 ans avait mis fin à ses jours après avoir découvert que sa facture téléphonique atteignait 3,7 millions de won (4 021 dollars), en raison de son habitude de jouer en ligne. C'est pourquoi, le 14 décembre dernier, la Corée du Sud, par la voix de son ministre des Télécommunications, Roh Jun-hyong, a annoncé **pour 2007 une nouvelle réglementation visant à limiter l'usage du téléphone mobile chez les adolescents**. Un contrat distinct serait introduit pour les adolescents et instaurerait **un système de plafonnement limitant les dépenses à 40 dollars par mois**. Le contrat comprendrait également des conseils sur la manière d'empêcher un usage excessif du service. Après avoir été le premier pays au monde à légiférer sur l'utilisation des photo-téléphones en 2003, la Corée du Sud inaugurerait ainsi le premier système réglementaire prônant une utilisation responsable du téléphone mobile chez les adolescents.

(http://www.telecomasia.net/article.php?id_article=3074 : « South Korea to introduce rules to curb teenagers mobile phone use »)

> **N. B.**

Livre, rapport

> ALAIN GARRIGOU, *L'IVRESSE DES SONDAGES*, PARIS, LA DÉCOUVERTE, NOVEMBRE 2006, 122 P.

Dans un court et incisif essai, A. Garrigou, professeur de science politique, se penche sur l'un des piliers du commentaire politique contemporain : les sondages d'opinion. Rappelant que depuis le début des années 1980, le nombre de sondages politiques a été multiplié par deux en France, **l'auteur s'attache à interroger les modes de fabrication de l'opinion publique par les sondeurs et à en contester la scientificité revendiquée**. En sus de la dénonciation des « bricolages » auxquels se livreraient les sondeurs, l'auteur insiste sur le manque de fiabilité que révélerait notamment le taux élevé de non-réponses aux enquêtes téléphoniques. Par ailleurs, A. Garrigou précise quelques-uns des effets sociaux des sondages : la présélection de candidatures électorales ou encore leur influence dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Au final, l'auteur souligne combien les sondages – et leurs lectures – conditionnent « l'opinion » qu'ils prétendent mesurer et contribuent « à la fabrication d'une vérité qui sera reconnue comme telle par le plus grand nombre, indépendamment de la réalité à laquelle elle prétend se référer ».

> J. T. & B. V.

> INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION : PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE DÉCENTRALISATION, DÉCEMBRE 2006, 94 P.

L'Institut de la décentralisation a fait travailler, dans une perspective pluraliste, élus, cadres techniques et chercheurs sur la décentralisation et les pouvoirs locaux. **Il estime qu'en décentralisant sans rupture, on a produit un système particulièrement complexe, illisible et sous-efficace**. On maintiendrait l'hégémonie de l'État quand, face à la « glocalisation », nos voisins européens renforcent les pouvoirs territoriaux. La France ne parviendrait pas à dépasser son modèle jacobin et ne choisirait toujours pas entre la territorialisation par agences et l'émergence d'un pouvoir territorial, qui constituent les 2 modèles dominants en Europe aujourd'hui. L'Institut de la décentralisation souligne ce qu'il qualifie de connivence entre une « hostilité culturelle » de l'administration centrale à la décentralisation d'une part, et de « système notabiliaire » fondé sur le cumul des mandats et la confusion des fonctions d'autre part, qui « continue à maintenir les acteurs territoriaux dans un état de *minorité* unique en Europe ». Il formule une série de propositions qui, de l'interdiction du cumul de mandats à la redistribution du pouvoir normatif entre l'État et les collectivités territoriales, dessinent une organisation institutionnelle de la France qui s'inscrit dans un courant d'évolution commun à de nombreux pays de l'Union européenne.

> B. L.

Rédacteurs des brèves : Nathalie Bassaler (RG), Hacina Benahmed (DRTDD), Marine Boisson (DQS), Christophe Cazelles (DIS), Laetitia Delannoy (DQS), Benoît Lajudie (DIS), Michel Mazars (DIS), Marie-Cécile Milliat (DIS), Jérôme Tournadre (DIS), Benoît Verrier (DIS)

Directrice de la publication :
Sophie Boissard, directrice générale

Directeur éditorial :
Bruno Héroult, rapporteur général

*Rédactrice en chef et responsable
de la cellule de veille :*
Nathalie Bassaler, chargée de mission

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 45 56 51 00
Site internet :
www.strategie.gouv.fr

