

# POLITIQUE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 2021



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



# RAPPORT SUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DU GOUVERNEMENT 2021

Avril 2022



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction des affaires européennes et  
des relations économiques internationales

## Préface

En début de cette année 2022, la Russie a ramené la guerre en Europe. Face à son agression militaire contre l'Ukraine, l'Union européenne a retrouvé un sens de l'unité et un nouvel élan de solidarité envers les réfugiés qui fuient les hostilités. Sans aucun doute, cette nouvelle donne va marquer notre continent et notre Union pour les années à venir.

Le présent rapport retrace la politique européenne du Gouvernement pendant l'année 2021.

Après l'ébranlement qu'aura été le début de la pandémie de COVID-19 en 2020, l'année 2021 aura été une année où l'Union européenne a repris le contrôle de la situation, en premier lieu sur le plan sanitaire, avec le déploiement rapide et conjoint d'une stratégie vaccinale commune. Alors que le premier effet de la crise sanitaire avait été le repli sur soi et la fermeture des frontières, nous avons aussi su gérer peu à peu la situation aux frontières et veiller à ce que la libre circulation soit préservée tant bien que mal grâce notamment à la mise en place du certificat COVID numérique de l'UE.

Le choc économique qui a marqué le début de la pandémie a conduit à des avancées sans précédent pour venir en aide aux pays les plus touchés par la crise. Même si l'instrument *NextGenerationEU* mis en place dans ce contexte est en principe de nature exceptionnelle et temporaire, il s'agit d'un saut quantique dans l'histoire de l'intégration européenne.

Ces fonds bénéficient aussi au Luxembourg. Notre pays a ainsi reçu dès le mois de juin le feu vert pour son plan national de relance et de résilience à hauteur de 93 millions d'euros qui sont venus s'ajouter à l'enveloppe de près de 140 millions d'euros accordés dans le cadre de l'initiative ReactEU. Avec ces fonds nous avons cofinancé la deuxième phase du *Large Scale Testing*, le régime du chômage partiel, ainsi que la campagne de vaccination.

C'est aussi avec persévérance que le Luxembourg a continué de s'engager en faveur de l'urgence écologique, sans oublier que les discussions encore à venir ne seront pas faciles. Notre détermination est à l'aune de l'enjeu, qui est de permettre à l'UE de devenir le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050. C'est pourquoi le paquet *Fit for 55* est sur le métier, marquant le début du processus de mise en œuvre du *Green deal*.

Si la reprise a été nette à la fin de l'année 2021, la situation économique reste actuellement volatile. La vigilance est de mise face à un retour de l'inflation dont on connaît les risques s'ils ne sont pas maîtrisés. Dans ce contexte, la gestion des prix de l'énergie reste un défi de taille, et le marché intérieur doit rester le cadre pour faire face de façon unie aux difficultés engendrées par la hausse des prix.

Alors qu'il faut davantage approfondir le marché unique et favoriser sa résilience, sur le plan international nous devons veiller à la mise en place de chaînes de valeur solides avec des partenaires de confiance. En termes de compétitivité, les travaux sur les subsides étrangers vont aussi permettre d'éliminer les distorsions de concurrence au sein du marché unique. Et au-delà, les négociations battent leur plein pour ouvrir les marchés publics de pays tiers à nos opérateurs grâce à l'initiative sur la réciprocité.

Enfin, alors qu'il fallait faire face aux effets multiples de la crise, la Conférence sur l'avenir de l'Europe a pu être lancée à l'occasion de la Journée de l'Europe, pour mieux écouter les citoyens et se concentrer sur les sujets qui les intéressent dans la vie quotidienne.

J'espère que ce rapport sur la politique européenne du Gouvernement permettra de mettre en lumière l'engagement luxembourgeois pour consolider les bases d'une Union plus forte, plus résiliente et plus solidaire.

Jean Asselborn

## Table des matières

<b>I. Les politiques sectorielles.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Affaires générales .....</b>	<b>1</b>
1.1. COVID-19 : Libre circulation et coordination des mesures au niveau UE .....	1
1.2. Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Plan de Relance .....	2
1.3. Promotion de l'état de droit .....	2
1.4. Processus d'élargissement.....	3
1.5. Politique de cohésion économique, sociale et territoriale.....	4
1.6. Conférence sur l'avenir de l'Europe .....	7
1.7. Évaluation Schengen.....	8
1.8. Semestre européen.....	8
<b>2. Affaires étrangères.....</b>	<b>10</b>
2.1 Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) .....	10
2.2 Politique européenne de voisinage .....	10
2.3 Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) .....	12
2.4. Politique commerciale commune.....	14
2.5. Coopération au développement et aide humanitaire .....	18
<b>3. Affaires économiques et financières .....</b>	<b>20</b>
3.1. Union économique et monétaire .....	20
3.2. Questions fiscales .....	21
3.3. Services financiers.....	24
<b>4. Justice et affaires intérieures.....</b>	<b>26</b>
4.1. Droits fondamentaux .....	26
4.2. Asile et immigration.....	26
4.3. Cycle politique pour la lutte contre la grande criminalité organisée .....	29
4.4. Refonte de la base juridique de l'agence Europol et refonte ciblée de la base juridique du système d'information Schengen (SIS).....	30
4.5. Paquet législatif relatif au Code de coopération policière .....	30
4.6. Lutte contre le terrorisme.....	31
<b>5. Emploi, politique sociale, santé et consommateurs .....</b>	<b>31</b>
5.1. Politique de santé et COVID-19 .....	31

5.2. Conditions de vie et de travail .....	37
5.3. Protection de la santé humaine et des consommateurs.....	40
<b>6. Compétitivité .....</b>	<b>41</b>
6.1. Marché intérieur et marché intérieur numérique .....	41
6.2. Propriété intellectuelle .....	43
6.3. Politique industrielle.....	45
6.4. Recherche et Innovation .....	46
6.5. Espace .....	47
6.6. Tourisme .....	48
<b>7. Transports, télécommunications et énergie .....</b>	<b>49</b>
7.1. Transports.....	49
7.2. Télécommunications .....	52
7.3. Énergie.....	54
<b>8. Agriculture.....</b>	<b>56</b>
8.1. La politique agricole commune (PAC).....	56
8.2. Production agricole et politique sanitaire .....	57
<b>9. Environnement et changement climatique .....</b>	<b>59</b>
<b>10. Éducation, jeunesse, culture et sport (y compris audiovisuel).....</b>	<b>59</b>
10.1. Education et jeunesse .....	60
10.2. Culture.....	62
10.3. Audiovisuel.....	63
10.4. Sport.....	63
<b>II. GOUVERNANCE ET COMMUNICATION EN MATIERE DE POLITIQUE EUROPEENNE ....</b>	<b>64</b>
1. La coordination interministérielle .....	64
2. Communication en matière de politique européenne .....	65
<b>III. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES .....</b>	<b>65</b>
1. Les résultats du Luxembourg dans les scoreboards du marché intérieur de la Commission européenne .....	66
1.1 Le scoreboard du marché intérieur du 1er semestre 2021 .....	66
1.2. Le scoreboard du marché intérieur du 2ème semestre 2021 .....	66

<b>2. Les procédures d’infraction engagées par la Commission européenne à l’égard du Luxembourg .....</b>	<b>67</b>
2.1. Les procédures d’infraction pour non-transposition d’une directive dans le délai	67
1.2. Les procédures d’infraction pour non-conformité du droit national au droit de l’UE	69
2.3. Les procédures contentieuses devant la CJUE.....	71
<b>IV. Acronymes .....</b>	<b>75</b>

# I. Les politiques sectorielles

## 1. Affaires générales

### 1.1. COVID-19 : Libre circulation et coordination des mesures au niveau UE

En 2021 encore, la COVID-19 a continué de faire partie des travaux des différentes formations du Conseil de l'Union européenne (UE). Le Luxembourg s'est mobilisé pour un renforcement d'une action européenne coordonnée, efficace et basée sur les connaissances scientifiques pour contrer les effets de la pandémie sur ses citoyens, son économie et son système de santé.

Le Luxembourg s'est investi pour le plein rétablissement de la libre circulation au sein de l'espace Schengen et pour que tous les contrôles et mesures soient réduits à ce qui est nécessaire, proportionné à la situation, et sans discrimination à l'encontre des citoyens, par exemple sur la base de leur nationalité. En juin 2021, le Luxembourg a présenté, avec ses partenaires du Benelux et les États baltes, un non-papier visant à sauvegarder la libre circulation au sein des bassins de vie transfrontaliers tant mis à mal au début de la pandémie par la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures. Il s'agirait d'introduire dans les processus de décision européens une analyse préalable de mesures susceptibles d'avoir un impact sur les bassins de vie transfrontaliers.

Le Luxembourg s'est engagé au niveau européen pour faire en sorte que les travailleurs frontaliers, dont ceux employés dans des domaines critiques, tels que le secteur de la santé, ne soient pas bloqués aux frontières. Ainsi, le Luxembourg peut se féliciter d'avoir obtenu l'introduction d'exemptions pour les personnes vivant dans des régions frontalières et pour les travailleurs essentiels dans la recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19.

Le Luxembourg a également activement contribué à la mise en place du certificat COVID numérique de l'Union, visant à faciliter la libre circulation en toute sécurité dans l'Union durant la pandémie de -19, en apportant la preuve qu'une personne a été vaccinée contre la COVID-19, a reçu un résultat négatif à un test de dépistage, ou s'est rétablie de la COVID-19. Après une présentation par la Commission européenne en mars, les négociations sur cette proposition ont été conclues en un temps record après la tenue de 9 réunions du groupe de travail ad-hoc sur le certificat et de 3 réunions en trilogues avec le Parlement européen. En juin 2021, le Luxembourg figurait parmi les premiers États membres de l'UE à introduire le certificat COVID numérique européen (EUDCC). Le certificat COVID numérique est entré en application le 1<sup>er</sup> juin dans toute l'Union.

Ce certificat s'est transformé depuis en une nouvelle norme internationale. Plusieurs pays tiers ont adhéré à ce système par le biais de décisions d'équivalence émises par la Commission européenne. D'autres pays pourront venir s'ajouter à ce dispositif désormais rejoint par tous les États participant à l'espace Schengen et auquel de nombreux États tiers se sont reliés.

En décembre 2021, la Commission européenne a proposé une série de changements au Code frontières Schengen (Règlement (UE) 2016/399) couvrant entre autres une mise à jour des règles pour la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures et la gestion des frontières extérieures en cas de crise sanitaire. Il s'agit ici principalement de tirer les leçons de la pandémie de COVID-19. Les propositions d'amendement cherchent également à définir l'instrumentalisation de la migration et précisent les moyens à disposition des États membres et des institutions pour s'y opposer. Les négociations sur le texte commencent en janvier 2022.

## 1.2. Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Plan de Relance

L'année 2021 a été placée sous le signe de la relance. Après un accord historique sur le prochain budget à long terme de l'Union (1.074 milliards d'euros) accompagné d'un Fonds de relance européen intitulé «NextGenerationEU» (NGEU) (750 milliards d'euros) à l'été 2020, les États membres ont dû présenter leur Plan pour la reprise et la résilience (PRR) pour bénéficier de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), pièce-maîtresse de NGEU. Dotée de 672,5 milliards d'euros, la FRR représente environ 90% de l'enveloppe totale du fonds de relance européen. Le Luxembourg a droit à des subventions à hauteur d'environ 93,53 millions d'euros.

Afin de bénéficier de ces fonds, chaque État membre doit préparer un « Plan pour la reprise et la résilience » (PRR) qui définit des réformes et investissements à mettre en œuvre d'ici la fin de 2026.

Le 10 mars 2021, le ministère des Finances a publié le projet de Plan pour la reprise et la résilience qui a servi de base aux discussions avec la Commission européenne. Par ailleurs, le projet de PRR a été présenté aux différentes parties prenantes concernées au niveau national dans le cadre d'un processus de consultation.

En date du 30 avril 2021, le Luxembourg a transmis son PRR à la Commission européenne conformément au délai prévu.

Le PRR du Luxembourg s'inscrit dans la continuité de l'action gouvernementale au centre de laquelle se trouve la politique en faveur de la cohésion sociale et de la promotion d'un environnement économique moderne et attrayant, tout en réussissant les transitions verte et numérique.

Le plan est conforme aux exigences de la facilité et prévoit que 61% des investissements contribuent aux efforts dans la lutte contre le changement climatique. Quant aux investissements numériques, 32% de l'enveloppe totale à laquelle le Luxembourg a droit y est dédié, le seuil minimal requis étant de 20%.

En date du 18 juin 2021, la Commission européenne a approuvé le Plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg. L'approbation du plan par le Conseil de l'UE a par la suite permis le versement au Luxembourg d'un préfinancement de 12 millions d'euros, soit 13 % du montant total alloué au Grand-Duché en date du 3 août 2021. Les prochains versements seront autorisés lors de l'atteinte satisfaisante des jalons et cibles définis dans la décision d'exécution du Conseil.

## 1.3. Promotion de l'état de droit

Le respect de l'état de droit au sein de l'UE était aussi en 2021 un sujet qui figurait au cœur des discussions au Conseil des affaires générales (CAG).

En mars 2021, la Pologne et la Hongrie ont introduit un recours en annulation contre le règlement européen relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Suite à la demande du Parlement européen, le président de la CJUE a décidé de soumettre cette affaire à la procédure accélérée, ce qui permet à la CJUE de statuer plus rapidement en accordant une priorité absolue à cette affaire. Lors de l'audience des plaidoiries en octobre 2021, le Luxembourg a soutenu le Conseil et le Parlement européen dans ses interventions, ensemble avec la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède. Tout au long de l'année, le Luxembourg s'est exprimé en faveur de la mise en œuvre rapide et effective de ce règlement, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.



La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, en visite au Luxembourg le 18 juin 2021.

© SIP, Luc Deflorenne

Le cycle annuel d'examen de l'état de droit est désormais un exercice bien ancré qui a abouti le 20 juillet 2021 à la publication du deuxième rapport 2021 sur la situation de l'état de droit dans l'UE, lequel peaufine le rapport de 2020. Ces rapports constituent également la base pour le dialogue annuel sur l'état de droit : ainsi, le 20 avril 2021, le CAG s'est penché sur la situation de l'état de

droit en Allemagne, Grèce, Espagne, France et Irlande et le 23 novembre 2021, un échange a eu lieu sur la situation de l'état de droit à Chypre, en Croatie, Italie, Lettonie et Lituanie. Le 19 octobre 2021 s'est également déroulée une discussion sur les aspects horizontaux du rapport 2021 sur l'état de droit. Toutes ces discussions permettent d'identifier d'éventuelles difficultés et améliorations à effectuer dans tous les pays de l'Union et de développer ainsi une compréhension commune de l'état de droit. A ces occasions, les pays du Benelux ont souligné, dans des déclarations communes, leur attachement à l'état de droit et appelé la Commission européenne, en tant que gardienne des Traités, à recourir à tous les instruments à sa disposition pour sauvegarder l'état de droit de manière proactive.

S'agissant des procédures « article 7 » à l'encontre de la Hongrie et la Pologne, le Luxembourg a salué le fait que les discussions aient pu se poursuivre au sein du Conseil avec des auditions en juin et un état des lieux en décembre 2021. Ces discussions n'ont pas permis de lever tous les doutes sur les défaillances en termes de l'état de droit dans les pays concernés. Le Luxembourg a souligné de ce fait que le Conseil doit rester saisi de ces dossiers.

#### 1.4. Processus d'élargissement

Le Luxembourg a continué de suivre de près l'intégration européenne des pays candidats et candidats potentiels. Tout au long de ces discussions, le Luxembourg a réitéré son soutien à la politique de stabilisation et d'association, ainsi qu'à l'intégration européenne des Balkans occidentaux, sur base des propres mérites, des progrès au niveau de l'alignement sur l'acquis communautaire, et du respect des critères de Copenhague.

Il y a lieu de rappeler qu'en 2020, la méthodologie d'adhésion a été modernisée dans le but de renforcer le processus d'adhésion, en le rendant plus prévisible et plus dynamique. Cette approche renforcée souligne l'importance d'un processus d'adhésion fondé sur le mérite qui repose sur la confiance mutuelle et des engagements clairs de la part de l'UE ainsi que des pays des Balkans occidentaux, en mettant encore davantage l'accent sur les réformes fondamentales.

En 2021, les négociations d'adhésion, axées autour des 35 chapitres de l'acquis communautaire, se sont poursuivies avec le Monténégro et la Serbie.

En 2021, 4 nouveaux chapitres de négociation ont été ouverts avec la Serbie. Ainsi, 22 chapitres sur un total de 35 sont ouverts avec la Serbie, dont 2 sont provisoirement clôturés. Avec le Monténégro, tous les 33 chapitres sont ouverts et 3 sont provisoirement clos. Les deux pays ont décidé, sur une base volontaire, de poursuivre les négociations d'adhésion à l'avenir selon la nouvelle méthodologie.

En mai 2021, la Commission européenne a fait rapport au Conseil que l'Albanie a dûment rempli les conditions restantes afin de pouvoir envisager la tenue de la première conférence intergouvernementale et a réitéré que la Macédoine du Nord continue à remplir toutes les conditions en vue de la tenue de la première conférence intergouvernementale. Sur la base des réformes réalisées par la Macédoine du Nord et l'Albanie, le Luxembourg a soutenu la tenue de la première conférence intergouvernementale avec ces deux pays dès que possible.

Les négociations d'adhésion entre l'UE et la Turquie n'ont pas progressé en 2021 au vu notamment de la détérioration de la situation en matière d'état de droit et du respect des droits fondamentaux en Turquie. Si une poursuite des négociations d'adhésion n'est pas envisageable dans les conditions actuelles, le Luxembourg s'est engagé pour que l'UE continue à soutenir la société civile en Turquie et à défendre ses valeurs fondamentales dans le cadre du dialogue avec la Turquie.

#### 1.5. Politique de cohésion économique, sociale et territoriale

##### *Paquet législatif pour la politique de cohésion pour la période 2021-2027*



Jean Asselborn avec Gašper Dovžan, secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères de la Slovénie  
©MAEE

En juin 2021, l'ensemble des mesures législatives relatives à la politique de cohésion 2021-2027 a été adopté. Il s'agissait de la dernière étape de la procédure législative, de sorte que la législation relative à la cohésion est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Pour la période 2021-2027, l'UE met à disposition, par l'intermédiaire des Fonds structurels, plus de 330 milliards d'euros pour des

projets régionaux et locaux afin de contribuer à réduire les disparités économiques et à stimuler la reprise après la pandémie. Le nouveau règlement relatif au Fonds pour une transition juste (FTJ) complète l'ensemble des fonds relevant de la politique de cohésion disponibles pour 2021-2027.

Enfin, suite au retrait du Royaume-Uni de l'UE, les institutions ont approuvé un nouveau fonds destiné à aider les États membres à faire face aux effets négatifs du Brexit. La réserve d'ajustement au Brexit met à disposition 117 millions d'euros (prix de 2018) au Luxembourg.

### *Réponse à la crise sanitaire liée à la COVID-19*

Pour rappel, le 1<sup>er</sup> avril 2020, l'initiative d'investissement en faveur de la lutte contre la pandémie de COVID-19 (CRII) est entrée en vigueur. Ses 37 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion renforceront les systèmes de soins de santé, soutiendront les petites et moyennes entreprises (PME), les mesures de chômage partiel et les services de proximité. En outre, le Fonds de solidarité de l'UE pourra être utilisé pour soutenir les pays les plus touchés.

Un deuxième train de mesures (CRII+) a complété le premier par l'introduction d'une flexibilité extraordinaire permettant de mobiliser au maximum toutes les aides non utilisées des Fonds structurels et Fonds d'investissement européens. Cette flexibilité est offerte par : les possibilités de transfert entre les trois fonds de la politique de cohésion ; les transferts entre les différentes catégories de régions ; ainsi que par une certaine flexibilité en ce qui concerne la concentration thématique.

Le 23 décembre 2020, le Conseil et le Parlement européen ont adopté la proposition de règlement sur REACT-EU (Soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires d'Europe). Cette initiative prolonge et complète les mesures de réaction aux crises mises en œuvre dans le cadre de CRII et de CRII+. REACT-EU a octroyé une allocation financière pour les exercices 2021 à 2023 à hauteur de 139,8 millions d'euros au Luxembourg et est géré par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Les fonds alloués au Luxembourg au titre de REACT-EU seront affectés au cofinancement du régime de chômage partiel, des coûts liés à la vaccination contre la COVID-19 et des initiatives favorisant la transition verte.

A la fin de l'année 2021, une tranche supplémentaire de 3,9 millions d'euros a été allouée au Luxembourg.

### *Le Programme FEDER national*

Le programme opérationnel FEDER national comprend un budget communautaire de 19,5 millions d'euros. Le programme opérationnel est constitué de deux axes prioritaires, reprenant les objectifs thématiques n°1 « renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation » et n°4 « soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans l'ensemble des secteurs ». Au 31 décembre 2021, 26 projets ont été sélectionnés et conventionnés. Dans le cadre de la mise en œuvre de REACT-EU, après acceptation de la modification du programme opérationnel par la Commission européenne, le FEDER cofinancera la campagne de vaccination à hauteur de 34,67 millions d'euros ainsi qu'une partie de l'électrification du réseau national des autobus RGTR à hauteur de 35 millions d'euros.

Pour la période de programmation 2021-2027, les négociations interinstitutionnelles ont été poursuivies et on pourra s'attendre à une continuation de la politique et stratégie d'investissement : la concentration continuera d'être axée sur la recherche et l'innovation ainsi que sur une économie durable et résiliente. L'autorité de gestion du programme FEDER s'attend à une adoption officielle de son programme 2021-2027 au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2022.

### *FSE et FSE +*

Au programme opérationnel FSE s'ajoute depuis 2021 un axe dédié au dispositif REACT-EU avec un budget communautaire de 69,7 millions d'euros. Au 31 décembre 2021, 104 projets ont été

sélectionnés. De ceux-ci, 17 projets viennent d'être sélectionnés dans le cadre d'un appel à projets extraordinaire pour l'année 2022.

En 2018, la Commission européenne avait proposé de renforcer la dimension sociale de l'Union au sein du CFP 2021-2027 grâce à un nouveau FSE : le FSE+ qui résulte de la fusion de l'actuel Fonds social européen (FSE), de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), du programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et du programme « Santé » de l'UE.

En 2021, les négociations interinstitutionnelles ont été poursuivies afin de préparer et poser l'architecture de la programmation 2021-2027. Divers documents stratégiques ont été rédigés et finalisés et on peut s'attendre à ce que le nouveau programme soit officiellement adopté au courant de la première moitié de l'année 2022.

### *Les Programmes Interreg*

L'objectif de la « coopération territoriale européenne » du FEDER se décline en différents programmes qui visent à renforcer la cohésion territoriale en réduisant les disparités économiques et sociales qui existent entre les régions européennes. Au cours de la période de programmation 2014-2020 (qui s'étend jusqu'en 2021), le Luxembourg a participé à six des programmes de coopération territoriale européenne souvent regroupés sous la désignation « programmes Interreg », dont un programme transfrontalier (Interreg Grande Région), un programme transnational (*Interreg North-West Europe*) et quatre programmes interrégionaux (*Interreg Europe*, *European Spatial Planning Observation Network (ESPON)*, *URBACT*, *Interact*). Les nouveaux programmes de la période 2021-2027 seront approuvés au cours de 2022 et seront mis en œuvre par la suite.

Depuis le début de la période de programmation en cours, de nombreux projets avec une participation de partenaires luxembourgeois ont été approuvés, à savoir :

- 74 projets avec un budget FEDER d'environ 31 millions d'euros dans le cadre du programme Interreg V A Grande Région avec pour objectif de réduire les impacts négatifs des obstacles aux frontières. A titre d'exemple, le projet « *AGRETA - Ardenne Grande Région, Eco-Tourisme et Attractivité* » a été clôturé en 2021. Le projet vise le développement de l'attractivité de l'Ardenne en Grande Région et, mettant au cœur de la stratégie l'éco-tourisme, la mobilisation d'ambassadeurs et un marketing centré sur l'innovation, l'internet et les réseaux sociaux. AGRETA est le projet miroir du portefeuille « Ardenne Attractivity ». En outre, le projet « *BOIVAL* » qui a également été clôturé fin 2021, vise à mettre en place une filière de valorisation des drêches de brasserie dans un contexte d'économie circulaire.
- 23 projets avec un budget FEDER d'environ 7,25 millions d'euros dans le cadre du programme Interreg North-West Europe avec pour objectif de cibler les déséquilibres entre les régions du Nord-Ouest de l'Europe. A titre d'exemple, le projet Interreg « *Secondary Raw Materials for Concrete Precast Products* » (SeRaMCo), clôturé en 2021, a contribué au recyclage des déchets de construction et de démolition.
- 2 projets avec un budget FEDER d'environ 0,4 million d'euros dans le cadre du programme Interreg Europe avec pour objectif de promouvoir l'échange d'expériences à travers l'Europe. En 2021, le projet « *Night Light* » a été clôturé avec un plan d'action pour la réduction de la pollution lumineuse afin de réduire des émissions de CO<sub>2</sub> par un éclairage extérieur plus

efficace, de protéger la flore et la faune ainsi que de développer un nouvel écotourisme du ciel nocturne dans le nord du pays.

### 1.6. Conférence sur l'avenir de l'Europe

Dans leur déclaration commune signée le 10 mars 2021, les présidents de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'UE invitent les citoyens dans les 27 États membres à s'exprimer sur ce qu'ils attendent de l'UE et de donner leur avis sur les prochaines évolutions. Le lancement officiel de la l'avenir de l'Europe a eu lieu le 9 mai 2021, à l'occasion de la Journée de l'Europe.

Le Luxembourg soutient l'initiative de la Conférence tout comme son objectif d'associer davantage les citoyens aux débats politiques sur l'Europe, tel que détaillé dans une contribution des pays du Benelux en vue de la Conférence.

Au niveau européen, afin de débattre les recommandations émises, une assemblée plénière composée notamment de citoyens ainsi que de représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne a été mise en place. Le Luxembourg a participé aux deux sessions de l'assemblée plénière de la Conférence qui ont eu lieu au cours de l'année 2021, à savoir le 19 juin 2021



Jean Asselborn, a participé à une discussion tri nationale sur l'avenir de l'Europe, le 21 juin 2021 à l'abbaye Neumünster.  
© SIP, Emmanuel Claude

et le 23 octobre 2021. De même, le Grand-Duché a participé aux réunions des groupes de travail thématiques qui ont eu lieu le 22 octobre 2021 et le 17 décembre 2021 et dont l'objectif consiste à débattre les recommandations issues de la plateforme numérique multilingue et des différents panels de citoyens nationaux et européens afin d'élaborer des propositions à adopter par la séance plénière.

Comme le Luxembourg attache une grande importance à l'implication de la jeunesse dans ce processus, une personne membre du Parlement des Jeunes a été choisie en tant que représentante nationale au sein de l'assemblée plénière de la Conférence.

Au niveau national, plusieurs événements ont été organisés dans le cadre de la Conférence en 2021. Ceux-ci ont permis un débat ouvert, inclusif et transparent sur les priorités et les défis de l'Europe. À noter dans ce contexte :

- L'échange qui a eu lieu à Schengen entre citoyens, Députés européens et le Commissaire Nicolas Schmit sur le thème de la Conférence sur l'avenir de l'Europe à l'occasion de la Journée de l'Europe 2021 le 9 mai ;
- Une discussion le 21 juin 2021 à l'Institut Pierre Werner avec des lycéens allemands, français et luxembourgeois en présence du ministre des Affaires étrangères et européennes, Jean

Asselborn et du ministre délégué chargé des Affaires européennes de la République fédérale d'Allemagne, Michael Roth ;

- L'échange autour du *Digital Compass* et de la stratégie industrielle de l'UE entre des étudiants et jeunes entrepreneurs le 15 novembre en présence du Premier ministre, Xavier Bettel, du Commissaire en charge du marché intérieur, Thierry Breton, de Franz Fayot, Ministre de l'Economie, et de Luc Frieden, Président de la Chambre de Commerce ;
- L'échange du 18 novembre des élèves de l'école européenne et des étudiants de plusieurs universités avec le ministre des Affaires étrangères et européennes, Jean Asselborn, et les eurodéputées Katarina Barley et Isabelle Wiseler, sur le thème de la solidarité en Europe.

À ces événements s'ajoutent de nombreux événements organisés par diverses parties prenantes au niveau national tout au long de l'année 2021.

### 1.7. Évaluation Schengen

Dans le cadre des vérifications périodiques de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen par les États membres, le Luxembourg a fait l'objet d'une première série d'évaluations du 28 novembre au 3 décembre 2021. Les inspections ont porté sur la politique de retour et de réadmission, la gestion des frontières extérieures, la coopération policière et le système d'information Schengen.

Le Luxembourg a participé à un projet pilote de la Commission européenne qui visait à regrouper l'évaluation de quatre domaines sous une seule évaluation.

Les évaluations couvrent tous les aspects de l'acquis de Schengen et elles prennent également en compte le fonctionnement des autorités qui appliquent l'acquis de Schengen. Elles s'effectuent sur la base de questionnaires et de visites d'inspection, lesquelles peuvent être annoncées ou inopinées.

### 1.8. Semestre européen

Le semestre européen vise une meilleure coordination des politiques économiques et budgétaires. Dans des circonstances toujours difficiles en raison de la crise de COVID-19, cette procédure a connu son onzième exercice en 2021.

Le Semestre européen 2021 s'est principalement articulé autour des plans pour la reprise et la résilience (PRR). La mise en œuvre de ce dernier a donc pris le devant de la scène dans le cadre de ce cycle de coordination des politiques économiques et financières en 2021.

Le Semestre européen 2021 a démarré le 18 novembre 2020 avec la publication du paquet d'automne par la Commission européenne. Les documents présentés dans ce contexte ont défini les priorités économiques générales de l'Union et ils comprenaient des orientations pour la politique économique à mener l'année suivante à l'attention des États membres.

Le programme national de réforme (PNR), le programme de stabilité et de croissance (PSC) et le plan pour la reprise et la résilience (PRR) ont été transmis à la Commission européenne au mois d'avril 2021. Dans le cadre du semestre européen 2015, le Gouvernement avait mis en place un nouveau cycle annuel de dialogue social national structuré, sous l'égide du Conseil économique et social (CES), avec les partenaires sociaux représentatifs sur le plan national. Une réunion du dialogue social dans le cadre du semestre européen a eu lieu en mars 2021 à travers un échange de vues sur la situation économique, financière et sociale ainsi que les principales priorités et l'état d'avancement de l'élaboration du PRR, du PNR et du PSC.

En date du 2 juin 2021, la Commission européenne a publié le paquet de printemps. En raison de la situation exceptionnelle liée à la pandémie, tous les États membres ont reçu des recommandations quasiment uniformes, comprenant notamment des orientations sur les positions budgétaires, sur la composition des finances publiques ainsi que sur le besoin d'investissements durables et favorables à la croissance.

Les propositions ont été discutées, et le cas échéant modifiées, dans divers comités du Conseil avant d'être soumises pour approbation au Conseil Ecofin de juin. Les recommandations suivantes ont été adressées par le Conseil de l'UE au Luxembourg pour la période 2021-2022 :

1. en 2022, de suivre une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, incluant notamment l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et de préserver les investissements financés au niveau national ;
2. lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques ; dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance ;
3. d'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, et à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive ; de donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique ; de donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment, le cas échéant, en renforçant la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous.

Le 9 novembre 2021, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions sur l'avenir du Semestre européen dans le contexte du Plan de relance pour l'Europe. La mise en œuvre des PRR ainsi que la revue de la gouvernance économique relancée fin 2021 auront un impact important sur le fonctionnement du Semestre européen à l'avenir.

#### *Procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques (PDM)*

Avant la crise économique et financière de 2008, des développements macro-économiques divergents au sein de l'UE ont créé des déséquilibres entre les États membres. Pour y remédier, la Commission européenne a misé sur une meilleure coordination des politiques économiques des États membres. Elle a notamment élaboré un mécanisme structuré pour la détection et la correction des déséquilibres macroéconomiques, qui est entré en vigueur fin 2011.

Dans le cadre du volet préventif de la procédure, un tableau de bord a été mis en place et est publié annuellement par la Commission européenne dans le cadre du premier rapport de Mécanisme d'Alerte.

La plus récente édition du tableau de bord a été publiée dans le rapport du mécanisme d'alerte qui est sorti en novembre 2021. La Commission européenne constate que le Luxembourg a dépassé cinq seuils (coûts salariaux unitaires, prix des logements, flux de crédit au secteur privé, dette privée et taux de chômage des jeunes), mais n'a pas jugé nécessaire, comme en novembre 2020, de lancer un examen approfondi du Luxembourg en 2021-2022. La Commission européenne se limite ainsi à

remarque que « *Au commencement de la crise de la COVID-19, le Luxembourg ne présentait pas de déséquilibres macroéconomiques avérés; il existait cependant des risques liés à la hausse des prix des logements et à la dette des ménages. Ces risques ont encore augmenté. Globalement, la Commission n'estime pas nécessaire à ce stade d'approfondir son analyse dans le cadre de la PDM.* »

La mise en œuvre de la PDM est ancrée dans le semestre européen pour la coordination des politiques économiques, de manière à assurer la cohérence avec les analyses et les recommandations effectuées dans le cadre des autres instruments de surveillance économique.

## 2. Affaires étrangères

### 2.1 Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Tout au long de l'année 2021, marquée par la lutte contre la pandémie de COVID-19, le Conseil des affaires étrangères (CAE) s'est penché sur les sujets d'actualité qui ont présenté un intérêt particulier pour l'UE et ses États membres en matière de politique étrangère et de sécurité. Les Conseils (formels et informels) se sont penchés sur les dossiers suivants : les relations avec l'Afrique (entre autres Sahel, Ethiopie, Soudan, Tunisie, Corne de l'Afrique, Mozambique), les relations transatlantiques et avec l'Amérique latine (entre autres États-Unis, Venezuela, Nicaragua), les relations avec le voisinage oriental de l'UE (entre autres Russie, Belarus, Ukraine, Géorgie), les relations avec l'Asie (entre autres ASEM, ASEAN, région Indopacifique, Afghanistan, Myanmar, Chine, Hong Kong, Inde, Japon, Asie centrale), les relations avec la région du Proche- et Moyen Orient (entre autres Syrie, Liban, Turquie, Libye, Iraq, Iran, Processus de paix), la coopération dans les Balkans occidentaux, ainsi que la promotion et protection des droits de l'homme dans le monde, le multilatéralisme, la diplomatie climatique et énergétique, la santé publique internationale, la « Boussole stratégique » de l'UE, les méthodes de travail au CAE et l'efficacité de la PESC.

### 2.2 Politique européenne de voisinage

#### *Partenariat Oriental*

L'année 2021 s'est caractérisée par des tensions entre certains pays du Partenariat oriental dans un contexte général de durcissement de l'environnement géopolitique. En particulier, l'année a été marquée par l'attroupement de forces militaires russes à la frontière ukrainienne, ainsi que par les suites du résultat tronqué des élections présidentielles du 9 août 2020 au Belarus, qui a entraîné une violente répression des manifestations, et par le détournement par les autorités biélorusses d'un avion de ligne en mai 2021 et l'arrestation à bord d'un membre de l'opposition. Les relations entre l'UE et le Belarus ont ainsi continué de se dégrader. Les tensions se sont encore accentuées en novembre 2021, suite aux tentatives des autorités du Belarus d'instrumentaliser des migrants aux frontières de l'UE.

Depuis octobre 2020, l'UE a progressivement imposé des mesures restrictives visant les acteurs étatiques du Belarus, responsables des actes de violence commis à l'encontre des manifestants, ainsi que de la fraude électorale. En 2021, la liste des personnes sanctionnées a été graduellement étoffée en y rajoutant des acteurs et entités économiques entretenant des liens étroits avec le régime d'Alexandre Loukachenko. Le 2 décembre 2021, le Conseil de l'UE a adopté une cinquième série de sanctions en lien avec la poursuite des violations des droits humains et l'instrumentalisation des migrants par les autorités du Belarus.

En automne 2021, l'Ukraine a pu observer l'amasement de troupes russes à sa frontière, sans lien avec un quelconque exercice militaire. L'UE a fermement condamné le renforcement militaire russe à la frontière avec l'Ukraine et a débloqué 31 millions d'euros au titre d'assistance de la Facilité européenne pour la Paix (FEP) pour renforcer les capacités des forces armées ukrainiennes.

Dans le Caucase, les tensions restent vives depuis le conflit armé qui a opposé en automne 2020 l'Arménie et l'Azerbaïdjan dans le Haut-Karabakh. L'UE a accru son soutien humanitaire en mobilisant un total de 10 millions d'euros afin d'aider rapidement les populations les plus touchées par le conflit. En amont du Sommet sur le partenariat oriental, le Président du Conseil européen Charles Michel a rencontré les leaders arménien et azerbaïdjanais lors d'une réunion trilatérale pour enjoindre les parties à s'engager en vue d'un accord de paix durable dans la région.

Le 15 décembre 2021 s'est tenu le sixième sommet du Partenariat oriental de l'UE en présence de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine, axé autour des mots clés « démocratie », « droits de l'homme » et « égalité des genres ». Le sommet s'est déroulé dans le contexte d'une multitude de tensions persistantes en dehors et au sein même de la communauté des pays partenaires. En juin 2021, le régime de Loukachenko a annoncé la suspension de sa participation au Partenariat oriental. En décembre, une politique de la « chaise vide » a été décidée par l'UE afin d'écarter du format le régime de Loukachenko, tout en conservant « une place symbolique » pour le peuple biélorusse.

En général, les pays membres du Partenariat oriental ont continué de faire face à de nombreux défis politiques internes en 2021. La lutte anti-corruption, les réformes judiciaires et les questions de genres restent particulièrement importantes. Ceci est reflété dans les priorités post-2020 du Partenariat oriental, intitulées « *Recovery, Resilience and Reform* ».

### *Voisinage Sud*

Le 9 février 2021, la Commission européenne et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont adopté la Communication conjointe sur un partenariat renouvelé avec les pays du voisinage méridional. Ce nouvel agenda comprend un plan économique et d'investissement visant à stimuler la reprise socio-économique à long terme dans le voisinage méridional. Dans le cadre du nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, jusqu'à 7 milliards d'euros pour la période 2021-2027 seront alloués à sa mise en œuvre. Lors de la vidéoconférence des membres du Conseil européen, les 25-26 février 2021, ceux-ci ont adopté des conclusions par lesquelles ils réaffirment la nature stratégique du partenariat de l'UE avec le voisinage méridional. En même temps, les chefs d'État et de gouvernement ont invité le Conseil de l'UE à conduire la mise en œuvre de la communication conjointe.

Le 19 avril 2021, le Conseil de l'UE a approuvé des conclusions affirmant la détermination de l'UE à renouveler et à renforcer son partenariat stratégique avec son voisinage méridional, à relever les défis communs, à tirer parti des possibilités communes et à libérer le potentiel économique de la région dans l'intérêt de sa population. En travaillant ensemble, l'UE et ses partenaires du voisinage méridional chercheront à transformer les défis climatiques et environnementaux, ainsi que la transition numérique, en perspectives de développement durable. L'UE renforcera par ailleurs sa mobilisation dans le domaine de la promotion et de la protection des droits humains et redoublera d'efforts en matière de prévention et de règlement des conflits, ainsi que de coopération en ce qui concerne la sécurité, les migrations et les capacités des systèmes de santé.

Enfin, l'UE entend renforcer le dialogue politique dans l'ensemble de la Méditerranée. Dans ce contexte, la troisième réunion ministérielle UE-Voisinage Sud a eu lieu le 29 novembre 2021 à Barcelone pour examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre du nouveau programme pour la Méditerranée.

### 2.3 Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)

En 2021, les ministres de la Défense de l'UE se sont réunis quatre fois, deux fois en session informelle (mai et septembre) et deux fois en session formelle (mai et novembre). Lors de ces réunions les ministres se sont penchés à chaque fois sur les différents volets de la future Boussole stratégique de l'UE (cf. infra). Les 27 ont régulièrement échangé sur l'engagement opérationnel des missions et opérations militaires de la PSDC. Tout au long de l'année, sous affaires courantes, les ministres ont également discuté de la situation en Ukraine, au Mozambique, au Mali et en Afghanistan. Lors du Conseil informel des ministres de la Défense de l'UE à Ljubljana, du 1<sup>er</sup> au 2 septembre 2021, la délégation luxembourgeoise a notamment mis en avant que les événements en Afghanistan confirment le besoin d'autonomie stratégique européenne en matière de défense. Concernant le Sahel, le Luxembourg estime que l'engagement européen dans la région doit viser des objectifs plus réalistes liés à des conditionnalités et des réformes concrètes à entreprendre par nos partenaires sahéliens.

Après plus d'un an de dialogue stratégique sur les priorités géographiques et thématiques, une première ébauche de la future Boussole stratégique a été présentée aux États membres le 9 novembre 2021. La Boussole stratégique est destinée à devenir le nouveau document de référence de l'UE en matière de PSDC pour les cinq à dix prochaines années. La Boussole ambitionne d'identifier les menaces actuelles et futures et comment au mieux s'y préparer au niveau collectif. Ceci inclut notamment une capacité de répondre plus rapidement aux situations de crise, de faire face aux menaces hybrides, d'investir dans des capacités et technologies communes et de renforcer nos partenariats. Dans ce contexte, le Luxembourg a insisté à plusieurs reprises sur la prise en compte des menaces non-traditionnelles, telles que les cyberattaques, les menaces hybrides et les implications sécuritaires directes et indirectes induites par les grands changements climatiques et environnementaux, la perte de biodiversité ou encore la raréfaction des ressources naturelles telles que l'eau et les terres agricoles. En vue de prévenir la genèse de nouveaux conflits, le Luxembourg a mis l'accent sur le renfort des instruments d'action précoce, la résolution des tensions par la médiation et la négociation, ainsi que la gouvernance des ressources naturelles. Il est prévu que la Boussole stratégique sera adoptée en mars 2022 lors du Conseil européen.

Depuis le 22 mars 2021, l'UE est dotée de la Facilité européenne pour la paix (FEP), un nouvel instrument financier qui pourra financer des mesures d'assistance spécifiques – y inclus des armées létales – pour les partenaires multilatéraux comme bilatéraux de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense. La FEP remplace ainsi la Facilité de paix pour l'Afrique. Elle est dotée d'un fonds extrabudgétaire d'environ 5 milliards d'euros, financé par des contributions des États membres de l'UE. La FEP financera également les coûts communs des missions et opérations de la PSDC, remplaçant à ce titre le mécanisme Athéna qui a cessé d'exister. Tout au long du processus d'adoption, lancé en 2018, le Luxembourg s'est engagé pour que chaque mesure d'assistance soit accompagnée par des mesures de sauvegarde qui assurent que les entités bénéficiaires respectent un nombre de principes directeurs, dont le respect du droit international et le respect des droits humains et du droit international humanitaire.

Après la première revue stratégique de la PESCO (*Permanent Structured Cooperation*, Coopération structurée permanente en français) en 2020, les 25 États membres participants ont continué à coopérer en 2021 sur des projets et le développement capacitaire communs. Le 16 novembre 2021, le Conseil a décidé d'accepter 14 nouveaux projets multinationaux. Le Luxembourg participera à deux nouveaux projets : le projet « *Cyber Ranges Federations* » visant à fédérer les plateformes de simulation cyber et le projet « *Common Hub for Governmental Imagery* » dont l'objectif est d'établir une plateforme commune pour faciliter l'échange d'images gouvernementales classifiées au niveau européen en tirant pleinement parti du centre satellitaire de l'UE. Le Luxembourg participe désormais à cinq projets PESCO.

Au niveau de l'Agence européenne de la Défense (AED), le comité directeur, composé des ministres de la Défense des États membres participants, s'est réuni deux fois en 2021 (mai et novembre). Le comité directeur a notamment décidé d'accepter pour la première fois des États tiers (États-Unis, Canada et Norvège) à participer à un projet PESCO (le projet de mobilité militaire auquel le Luxembourg participe également) ainsi que d'entamer des négociations avec les États-Unis sur un arrangement administratif avec l'AED.

Le budget du Fonds européen de défense (FED), d'un montant de 7,9 milliards d'euros pour la période 2021-2021, a été adopté par le Parlement européen en avril 2021. Le Luxembourg a salué la constitution de ce Fonds, qui permettra de cofinancer la recherche collaborative et les projets de développement de capacités de défense. Sans se substituer aux efforts des États membres, le FED encouragera la coopération entre entreprises de toutes tailles et acteurs de la recherche dans la recherche et le développement de technologies et d'équipement de défense de pointe.

En 2021, 16 missions et opérations de la PSDC (civiles et militaires) étaient en cours en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient. Le Luxembourg participe ou contribue à cinq d'entre elles (civiles et militaires confondues).

Parmi les missions militaires, en 2021 le Luxembourg a poursuivi son engagement au sein de la mission d'entraînement de l'UE au Mali (EUTM Mali), qui a pour objectif de former les Forces armées maliennes (FAMa). Participant à cette mission depuis 2013, le Luxembourg a significativement augmenté sa participation en 2019 en adoptant un nouveau règlement grand-ducal afin d'autoriser le déploiement d'un maximum de 27 militaires luxembourgeois par rotation au sein de l'EUTM. En 2021, en moyenne une vingtaine de militaires luxembourgeois étaient en permanence déployés au sein de l'EUTM Mali.

Suite à la crise sécuritaire au Cabo Delgado en Mozambique, l'UE a également lancé fin 2021 une mission d'entraînement au Mozambique (EUTM Mozambique). L'objectif stratégique de l'EUTM Mozambique est de soutenir le renforcement des capacités des unités des Forces armées mozambicaines afin qu'elles développent les capacités nécessaires et durables pour rétablir la sûreté et la sécurité à Cabo Delgado. Le Luxembourg soutient la mission avec des capacités de communication satellitaires sécurisées LUXGOVSAT, qui servent à relier les deux camps de l'EUTM Mozambique entre eux et avec Bruxelles. Ceci inclut l'envoi ponctuel de personnel de l'Armée luxembourgeoise pour la mise en place, la configuration et la maintenance, mais il n'y a pas de détachement de personnel de l'Armée en permanence sur place.

Enfin, la Défense luxembourgeoise met à disposition de l'Opération EUNAVFOR MED IRINI un détachement de surveillance aérienne maritime avec un avion contracté auprès d'une société privée

spécialisée. La tâche principale de l'opération Irini consiste à contribuer à la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposées par les Nations unies à la Libye (en application de la résolution 1970 du Conseil de Sécurité des Nations Unies). La contribution luxembourgeoise représente environ 50% des vols effectués au profit de l'opération.

Le Luxembourg a également poursuivi son engagement dans les missions civiles de l'UE dans le cadre de la PSDC civile. La participation aux missions civiles de l'UE fait partie intégrante de l'approche 3D de la politique étrangère du Luxembourg, réaffirmée dans l'accord de coalition du gouvernement pour la période 2018-2023. Deux membres de la Police Grand-Ducale étaient déployés dans des missions civiles en 2021 : un Premier commissaire au sein de la mission EUAM Ukraine à Kiev, et une Commissaire divisionnaire à Ramallah dans la mission civile dans les territoires palestiniens EUPOL COPPS.

La conférence annuelle d'examen du Pacte en matière de PSDC civile s'est tenue le 19 novembre 2021. Le Pacte en matière de PSDC civile a été adopté par le Conseil en 2018. Depuis, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) organise une conférence annuelle qui est l'occasion pour les États membres de dresser un état des lieux de leurs plans respectifs de mise en œuvre nationaux pour le renforcement de la PSDC civile. L'année 2021 a été marquée par la pandémie et les avancées ont été limitées. 2022 sera la dernière année complète pour la mise en œuvre du Pacte, qui arrive à échéance mi-2023. L'accent a été mis sur une PSDC civile plus résiliente et cohérente, notamment grâce à un renforcement de la coordination et de la coopération civilo-militaire, ainsi que la coopération PSDC-JAI (Justice et Affaires intérieures).

#### 2.4. Politique commerciale commune

En 2020, la pandémie avait mis en exergue la fragilité des chaînes d'approvisionnement globales et lancé une réflexion sur l'opportunité de repenser les échanges internationaux, eu égard notamment à leur impact sur l'écosystème.

En 2021, les chaînes d'approvisionnement globales se sont remises de la chute des échanges en 2021, tout en subissant de graves perturbations en raison notamment de la reprise des économies et de la consommation. La hausse du prix des matières premières en a été l'une des conséquences identifiées au Luxembourg, en raison de l'impact pour les entreprises et les consommateurs.

Le 18 février 2021, la Commission européenne a publié sa communication intitulée « Réexamen de la politique commerciale - Une politique commerciale ouverte, durable et ferme ». Ce réexamen remplace la stratégie commerciale précédente de 2015, intitulée « Le commerce pour tous », et vise à définir l'orientation de ladite politique commerciale jusqu'en 2030. Moins d'un an après les pénuries en biens et équipements subies par les États membres pour faire face à la crise, ce document développe le concept d'autonomie stratégique ouverte, qui a pour objectif notamment de tirer les leçons de 2020 en rendant l'économie européenne plus résiliente sans remettre en cause l'ouverture de l'Union.

C'est notamment dans le contexte d'une Europe qui se veut plus assertive que les discussions relatives à la mise en place d'un instrument sur les marchés publics internationaux se sont poursuivies et que la Commission européenne a publié une nouvelle initiative visant à décourager et à contrer les pratiques coercitives de pays tiers.

Au niveau multilatéral, la douzième Conférence ministérielle (CM12) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui aurait dû se tenir à Genève du 30 novembre au 3 décembre 2021, a été reportée

en raison des restrictions de voyage relatives à la COVID-19. L'ancienne ministre des Finances du Nigéria Dr. Ngozi Okonjo-Iweala a été nommée directrice générale de l'organisation le 15 février 2021. Elle a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> mars 2021.

Le Luxembourg a continué de soutenir une politique commerciale ouverte et équilibrée. Plusieurs projets de loi liés à la politique commerciale européenne ont été déposés en vue de leur adoption (ratification de l'accord d'investissement européen avec le Vietnam ; mise en œuvre du devoir de diligence relatif aux minerais de conflit ; filtrage des investissements directs étrangers).

#### *Les négociations commerciales : L'accord commercial avec le Mercosur*

Le 6 septembre 2019, le Conseil de gouvernement avait décidé que tant que les pays du Mercosur, et plus particulièrement le Brésil, ne se préparaient pas à respecter les obligations contractées dans le cadre de l'accord de Paris sur le changement climatique et dans le cadre des négociations avec l'UE, le Luxembourg ne pourrait pas signer l'accord commercial négocié entre l'UE et le Mercosur. En 2021, le Luxembourg a continué de s'engager pour que les pays du Mercosur prennent des engagements contraignants dans la lutte contre le changement climatique et la déforestation.

#### *Les négociations commerciales : L'Accord de libre-échange avec la Nouvelle Zélande*

Les négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange entre l'UE et la Nouvelle-Zélande ont été lancées le 21 juin 2018. L'objectif initial de la Commission européenne de conclure les négociations fin 2021 n'a pas pu être atteint. En effet, cette dernière a confirmé fin 2021 que les négociations se poursuivraient en 2022. Tout comme pour les négociations avec le Chili, le Luxembourg estime qu'une conclusion rapide des négociations avec la Nouvelle-Zélande constituerait une opportunité de démontrer l'ouverture de la politique commerciale européenne.

#### *Les relations avec les États-Unis*

Dans de nombreux domaines, le président Biden a opéré un revirement, ce qui a notamment conduit à un certain réchauffement des relations commerciales.

Un accord a été trouvé le 2 novembre 2021 dans le cadre des mesures américaines imposant, au nom de la sécurité nationale, des droits de douane additionnels sur les importations d'aluminium et d'acier. Cet accord prévoit la mise en place de contingents tarifaires qui devraient voir jusqu'à 3,3 millions de tonnes d'acier échapper aux droits de douane. En contrepartie, les contre-mesures européennes continueront d'être suspendues, et les deux parties travailleront de concert en vue de la mise en place d'un accord mondial sur l'acier durable.

Un autre élément positif constitue la décision prise par les leaders européens et américains, à l'occasion du Sommet UE-US du 15 juin 2021, de mettre en place un Conseil du commerce et des technologies (CCT). Ce forum permettra de coordonner les réponses à apporter aux défis globaux en matière de commerce, d'économie et de technologie ainsi que d'approfondir les relations commerciales et économiques transatlantiques. Le Luxembourg a notamment souligné l'importance de voir ce nouveau forum se consacrer aux échanges encourageant le développement de technologies vertes.

#### *Les relations avec la Chine*

Les relations économiques et commerciales avec la Chine sont restées complexes en 2021.

Les travaux relatifs à la conclusion d'un accord global sur les investissements entre l'UE et la Chine (AGI/CAI) qui a été conclu le 30 décembre 2020 n'ont pas pu être poursuivis. L'objectif de cet accord était d'instaurer un meilleur équilibre dans les relations commerciales et les relations d'investissements entre l'UE et la Chine. L'accord se concentre sur trois volets en particulier :: un meilleur accès aux marchés respectifs, le développement durable, et le rééquilibrage des relations d'investissement.

La situation de cet accord a été particulièrement marquée par l'adoption de sanctions européennes à l'encontre de la Chine en mars 2021, ceci en réponse aux violations des droits de l'homme et au travail forcé que subit la minorité des Ouïgours du Xinjiang.

### *Les relations avec l'Inde*

L'UE et l'Inde avaient lancé des négociations en 2007 en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange global mais des divergences liées à l'accès au marché de certains biens et services, aux marchés publics, aux indications géographiques et à l'inclusion des questions de développement durable avaient conduit à une suspension des négociations en 2013. Lors du sommet de Porto du 8 mai 2021, les dirigeants européens et indien se sont donc mis d'accord pour relancer les négociations pour des accords séparés sur le commerce, sur la protection des investissements et sur celle les indications géographiques. Le Luxembourg salue la reprise des négociations commerciales et d'investissement puisqu'elles s'inscrivent dans un contexte marqué par un intérêt accru d'approfondir les relations bilatérales avec ce pays.

### *Devoir de diligence*

Conformément aux objectifs fixés dans l'accord de coalition 2018-2023, le Luxembourg s'est engagé en faveur d'une législation européenne, en exprimant de manière répétée ses regrets face aux retards pris sur ce dossier. En avril 2021, le MAEE a présenté au Conseil de gouvernement les résultats de l'étude sur la possibilité de légiférer sur le devoir de diligence pour les entreprises domiciliées au Luxembourg. Suite à cette présentation, le Conseil de gouvernement a chargé un comité interministériel, sous l'égide du MAEE, à examiner les questions prioritaires soulevées dans le rapport d'étude en vue de définir les grandes orientations soit d'une future législation nationale, soit de la position du Luxembourg pour la négociation d'une future directive européenne en la matière.

### *Instrument sur les marchés publics internationaux*

Cette initiative a pour objectif de donner à l'UE un levier dans les négociations relatives à l'ouverture les marchés publics des pays tiers au profit des entreprises européennes.

Tout au long des négociations, le Luxembourg s'est prononcé en faveur d'un instrument ciblant les grands marchés publics, afin de mettre en place un véritable levier de négociation avec les pays tiers sans créer de charges trop lourdes pour les opérateurs dans le cadre de marchés moins importants.

### *Instrument visant à décourager et à contrer les pratiques coercitives de pays tiers*

Le 8 décembre 2021, la Commission européenne a présenté son règlement sur la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers. Ce nouvel outil devrait permettre à l'UE d'appliquer, comme moyen de dernier recours, des restrictions au commerce ou à l'investissement à l'égard de tout pays tiers interférant indûment dans les choix souverains légitimes de l'UE ou de ses États membres.

### *Schéma de préférences tarifaires généralisées (SPG)*

La Commission européenne a adopté en septembre 2021 la proposition législative relative au nouveau schéma de préférences tarifaires généralisées de l'UE pour la période 2024-2034. Cette proposition législative permet d'améliorer certains des éléments clés du schéma afin de mieux répondre à l'évolution des besoins et des enjeux dans les pays bénéficiaires, et de renforcer la dimension sociale, environnementale, du travail et climatique de ce dispositif. Le nouveau cadre du SPG a comme objectif de renforcer les possibilités dont dispose l'UE pour utiliser les préférences commerciales dans le but de créer des débouchés économiques et de promouvoir le développement durable. Ce cadre modernisé étend également les motifs de retrait des préférences du SPG de l'UE en cas de violations exceptionnellement graves et systématiques. En plus des grandes conventions relatives aux droits de l'homme et aux droits des travailleurs déjà couverts, la proposition intègre des conventions relatives à l'environnement et à la bonne gouvernance.

### *Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières*

Le 14 juillet 2021, la Commission a publié une proposition relative à la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) qui verrait le système européen d'échange de quotas d'émission (ETS) être étendu aux produits importés en UE. Présenté comme un élément clé du pacte vert pour l'Europe et conçu de manière à être compatible avec les règles de l'OMC, ce mécanisme imposerait un prix du carbone sur les importations de certains biens en provenance de pays tiers, afin de pousser ces pays à être plus ambitieux en matière de climat et à réduire le risque de « fuite de carbone ». Ce terme décrit un phénomène par lequel des entreprises transfèrent leur production en dehors de l'UE vers des pays qui ont mis en place des règles moins strictes en matière d'émissions. La fuite de carbone défie les efforts de l'Europe pour devenir neutre sur le plan climatique d'ici 2050, en délocalisant les émissions plutôt qu'en les réduisant.

Vu les questions trans-sectorielles couvertes par ce dossier, un groupe ad hoc sur le MACF a été établi, chargé de mener les travaux préparatoires liés aux négociations sur cette proposition législative. Le groupe ad hoc travaille sur la création du MACF conformément au mandat qui lui a été donné et puise dans l'expertise des délégués des États membres travaillant dans les domaines concernés, le cas échéant.

Au 1<sup>er</sup> semestre 2021, les réunions du groupe ad hoc sur le MACF ont été consacrées principalement à une présentation détaillée de la proposition de la Commission européenne et de l'analyse d'impact qui l'accompagne, suivie d'un examen article par article de la proposition. La première lecture de la proposition a été achevée et des échanges de vues plus approfondis ont eu lieu sur un certain nombre d'aspects techniques.

A part les objectifs climatiques de la proposition, les discussions au sein du groupe ad hoc ont confirmé que les États membres y attachent aussi une importance significative sous l'angle du commerce international, de la compétitivité de l'industrie de l'UE et des effets sur l'économie, y compris sur le marché du travail. Un certain nombre de principes directeurs qui ont déjà été approuvés par le Conseil européen sur la manière de mettre en œuvre le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » devront être pris en considération.

C'est ainsi qu'en 2021, le Luxembourg s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur d'un mécanisme qui permettrait de renforcer l'efficacité de la politique climat de l'UE et contribuerait aux objectifs climatiques dans leur ensemble.

## 2.5. Coopération au développement et aide humanitaire

### *Post-Cotonou*

Les négociations engagées depuis septembre 2018 pour l'accord succédant à l'accord de Cotonou se sont poursuivies au Conseil et avec les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique). Suite à l'accord politique d'octobre 2020, l'accord a été paraphé par les négociateurs en chef de l'UE et des pays ACP, marquant la fin des négociations officielles. Rappelons qu'en raison des retards, l'accord actuel a dû être prolongé jusqu'au 30 juin 2022 et des mesures transitoires ont été mises en place pour éviter un vide juridique jusqu'à la signature formelle de l'accord Post-Cotonou prévue en 2022.

Le nouvel « Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – l'Europe dans le monde » (IVCDI ou NDICI en anglais), doté de 79,5 milliards d'euros (en prix 2018) pour la période 2021-2027, est entré en vigueur en juin 2021. Le NDICI se substitue à 7 instruments financiers et 3 fonds et garanties de l'UE en lien avec les relations extérieures, dont le Fonds européen de développement, l'Instrument européen de voisinage et l'Instrument de financement de la coopération au développement. Le nouvel instrument a pour vocation d'accroître la cohérence des politiques, l'effet des synergies et la flexibilité de ses interventions. Le NDICI couvrira la coopération de l'UE avec l'ensemble des pays tiers, à l'exception des pays candidats à l'adhésion et des pays et territoires d'outre-mer.

Les discussions sur la réforme de l'architecture financière européenne pour le développement se sont poursuivies au Conseil. Les conclusions du 14 juin 2021 ouvrent la voie à une coopération plus étroite entre acteurs et institutions financières nationales, européennes et internationales engagées au sein de la coopération au développement.

Le Conseil a continué à peaufiner l'approche Equipe Europe qui vise à combiner les ressources de l'UE, de ses États membres et des institutions financières, en particulier la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), en faveur des objectifs communs. Initialement conçu pour mettre en lumière l'engagement de l'UE contre les effets de la COVID-19 dans les pays tiers, le concept a vite évolué pour désigner la coopération plus étroite entre acteurs européens. Les valeurs qui guident l'approche sont la solidarité européenne avec les pays partenaires et la détermination de l'Europe à exercer un rôle de premier plan en faveur d'une reprise durable. De manière générale, le Luxembourg s'est aligné sur l'approche et salue la nouvelle dynamique qu'elle génère pour la programmation conjointe mais aussi sur le plan politique, au niveau du rôle de l'UE sur la scène mondiale.

La matérialisation la plus concrète de l'approche Equipe Europe sont les Initiatives Equipe. Initialement conçus comme projets phares mettant en lumière les efforts conjoints de tous les acteurs européens dans un ou deux secteurs dans un pays partenaire, le Conseil a précisé ses contours dans ses conclusions du 23 avril 2021.

En outre, le Conseil a adopté des conclusions portant sur les « Partenariats de l'UE avec les pays à revenu intermédiaire : possibilités relatives au programme pour le développement en transition » ; « Renforcer l'engagement de l'Equipe Europe en faveur du développement humain » le 14 juin 2021 et les « Conclusions du Conseil relatives à l'eau dans l'action extérieure de l'UE » le 19 novembre 2021. Tout au long des négociations, le Luxembourg s'est engagé en faveur de l'importance des pays les moins avancés au sein de la coopération au développement, d'un langage ambitieux sur le

développement humain, l'accès équitable à l'eau et l'égalité des genres, ainsi que la santé et les droits sexuels et reproductifs.

### *Digital for Development*

Dans l'objectif de positionner l'Europe en tant que leader dans le domaine du D4D (*Digital for Development*) tout en apportant une réponse européenne commune aux défis de la digitalisation, la Commission européenne et 11 États membres dont le Luxembourg ont lancé, en décembre 2020, l'initiative du D4D Hub. Cette initiative sert de plateforme stratégique multipartite favorisant la coopération numérique entre les membres de l'équipe Europe et ses partenaires mondiaux autour d'une approche de transformation numérique centrée sur l'humain.

Dans ce sillage, le projet AU-EU D4D Hub a été également signé et est en cours de mise en œuvre par 5 agences européennes de développement y compris Lux-Development S.A. Doté de 8 millions d'euros sous financement européen, ce projet vise à contribuer à réduire la fracture numérique, y compris celle liée au genre, et à utiliser les innovations numériques pour favoriser un développement durable et inclusif en Afrique. Il s'inscrit dans le cadre de la branche Afrique du D4D Hub, qui a entamé, depuis octobre 2021, des discussions sur d'autres projets potentiels. Par ailleurs, la branche Amérique latine et Caraïbes du D4D Hub a été lancée en décembre 2021.

### *COVAX*

Dans le contexte de la réponse à la crise de COVID-19, on peut également noter le soutien du Luxembourg au mécanisme COVAX (COVID-19 Vaccines Global Access), le troisième des quatre axes de travail de l'Accélérateur d'accès aux outils contre la COVID-19 (ACT Accelerator, ACT-A). L'Accélérateur ACT est un cadre de collaboration, et non une nouvelle organisation, dont le but est de mettre un terme à la pandémie le plus rapidement possible. L'Accélérateur ACT a été créé en avril 2020, à la suite d'un appel lancé par les dirigeants du G20. Les entités qui collaborent dans le cadre de l'Accélérateur ACT sont les suivantes : the Bill & Melinda Gates Foundation, CEPI (Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies), FIND (The Foundation for Innovative New Diagnostics), Gavi, The Global Fund, Unitaid, Wellcome, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et la Banque mondiale. Le mécanisme COVAX est dirigé par Gavi et garantit l'approvisionnement équitable en vaccins contre la COVID-19. Le mécanisme COVAX comprend la Facilité COVAX, ainsi que l'instrument de financement de la garantie de marché COVAX (COVAX AMC, de l'anglais « *Advance market commitment* »). La garantie de marché COVAX permet à 92 économies à revenu faible et intermédiaire d'être fournis en doses de vaccin, financées par les donateurs.

Au 3 janvier 2022, dans le cadre de l'équipe « Team Europe », le Luxembourg a engagé les procédures pour le don de 605.850 doses de vaccins à travers le mécanisme COVAX. Le Luxembourg s'est également engagé en 2021 à soutenir la garantie de marché COVAX (COVAX AMC) à hauteur de 4 millions d'euros. « L'Equipe Europe » était le plus grand donateur initial avec 853 millions d'euros début 2021, et au mois de décembre 2021, sa contribution au mécanisme COVAX AMC s'élevait à plus de 3 milliards d'euros.

### 3. Affaires économiques et financières

#### 3.1. Union économique et monétaire

##### *Approfondissement de l'Union économique et monétaire – Mécanisme européen de stabilité (MES)*

Lors des Sommets de la zone euro de juin et de décembre 2018, les dirigeants avaient décidé d'étendre les tâches confiées au MES dans le cadre des programmes d'assistance financière et en dehors des périodes de crise. Il avait en outre été décidé de lui confier la mise en place du filet de sécurité (« *common backstop* ») au Fonds de résolution unique (FRU), dont la vocation est de venir au secours de banques en défaillance.

La signature du traité du MES révisé, qui a eu lieu les 27 janvier et 8 février 2021 à Bruxelles, marque la fin de négociations qui ont duré plus de trois ans et pendant lesquelles le Luxembourg a soutenu les efforts visant à renforcer le rôle du MES, et ce dans tous les domaines. En effet, le renforcement du MES est non seulement bénéfique pour cette institution, dont le siège est au Luxembourg, mais il contribuera surtout à accroître la résilience économique de l'UEM.

L'année 2021 était par la suite marquée par les procédures de ratification du traité dans les États membres du MES. En effet, le traité du MES étant un traité international, son approbation par les parlements nationaux est un prérequis pour son entrée en vigueur.

Outre la ratification du traité révisé le 14 juillet 2021, le Luxembourg a lancé les travaux en relation avec un projet de construction d'un nouveau bâtiment pour le compte du MES.

##### *Union bancaire*

En 2019, la question de l'établissement d'un système européen de garantie des dépôts (*European deposit insurance scheme*, ou EDIS), troisième pilier de l'Union bancaire, avait été élargie pour inclure d'autres sujets sensibles tels que le traitement prudentiel des expositions souveraines, les obstacles potentiels pesant sur les activités de groupes bancaires transfrontaliers et l'amélioration du cadre actuel de gestion de crises.

Alors qu'en 2020 les priorités avaient été axées sur l'adoption de mesures législatives visant à limiter l'impact négatif de la pandémie, les discussions au sujet de l'achèvement de l'Union bancaire ont été relancées en 2021, avec comme but l'élaboration d'une feuille de route assortie d'échéances sur tous les éléments nécessaires à cet achèvement.

Pour le Luxembourg il est avant tout important de renforcer le régime de la résolution des banques en crise et de créer un cadre cohérent pour la résolution et, le cas échéant, la liquidation de ces établissements. L'achèvement de l'Union bancaire doit s'inscrire dans une logique de protection des déposants et de maintien de la stabilité financière dans tous les États membres. Ainsi, le Luxembourg insiste à ce que les exigences prudentielles restent applicables au niveau des filiales des groupes bancaires et milite pour la mise en place d'un EDIS assurant au moins le même niveau de protection des dépôts que les systèmes nationaux actuellement en place.

En 2021, les négociations n'ont pas permis de dégager un consensus sur une feuille de route. Lors du Sommet de la zone euro de décembre 2021, les dirigeants de l'UE ont rappelé leur engagement politique quant à l'Union bancaire.

## 3.2. Questions fiscales

### *Fiscalité directe*

#### *Code de conduite (fiscalité des entreprises)*

Le groupe « Code de conduite (fiscalité des entreprises) » a poursuivi ses travaux sur des questions relevant de son mandat actuel. Dans le cadre de l'application interne du mandat du Code de conduite, le groupe a poursuivi le débat sur la révision du mandat du groupe, mis en place il y a plus de 20 ans dans l'objectif d'endiguer la concurrence fiscale dommageable entre les États membres en recourant à des régimes fiscaux préférentiels, et jugé par d'aucuns ne plus adapté aux besoins du 21<sup>ème</sup> siècle. L'extension du mandat du groupe aux éléments des systèmes fiscaux d'application générale et susceptibles d'avoir des effets dommageables n'a cependant pas pu dégager un accord lors du Conseil ECOFIN du 7 décembre 2021. Après avoir obtenu des concessions importantes, le Luxembourg ne s'opposait pas à la révision du mandat. Dans le cadre des attributions externes du Code de conduite, le groupe a procédé à la mise à jour de la liste des juridictions non-coopératives (Annexe I) et de la liste reprenant l'état d'avancement de la coopération avec l'UE en ce qui concerne les engagements pris par les juridictions coopératives pour mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance fiscale (Annexe II). Les listes ont été actualisées respectivement le 22 février 2021 et le 5 octobre 2021.

#### *Défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie*

Le Conseil a continué de suivre de près les négociations menées au sein du Cadre inclusif de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) / du G20 visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) sur les solutions aux défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Le Conseil s'est félicité de l'adoption en date du 8 octobre 2021 par 137 pays membres du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE / du G20 de la déclaration qui vise à réformer les règles de la fiscalité internationale et à faire en sorte que les entreprises multinationales paient une juste part d'impôt quel que soit le lieu où elles exercent des activités. Ceci concerne deux piliers : les règles sur la répartition plus équitable des droits d'imposition sur les bénéfices des grandes entreprises multinationales les plus rentables au profit des économies de marché (Pilier Un) ; et les règles visant à instaurer l'imposition minimum effective de 15% des bénéfices générés par les multinationales (Pilier Deux). Eu égard à l'intention d'assurer la mise en œuvre de cet accord au niveau de l'UE au moyen d'actes législatifs et de décisions à adopter par le Conseil, le cas échéant, des échanges réguliers se sont tenus au Conseil, y compris avec les représentants de la Commission européenne, afin de déterminer les modalités et l'échéancier de ces actes législatifs futurs.

#### *Coopération administrative internationale en matière fiscale*

Le 22 mars 2021, le Conseil a adopté la directive (UE) 2021/514 modifiant la directive 2011/16/UE concernant la coopération administrative dans le domaine fiscal approuvée par le Conseil ECOFIN du 1<sup>er</sup> décembre 2020. Il s'agit de la 6<sup>ème</sup> mise à jour de la directive concernant la coopération administrative dans le domaine fiscal qui met notamment en place un échange automatique des données fiscales relatives aux recettes générées par les utilisateurs actifs sur les plateformes numériques.

Le Conseil a également tenu des échanges stratégiques visant à fixer les priorités pour les efforts à déployer au niveau mondial en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales transfrontières au

moyen de la coopération administrative et a exprimé le soutien à la proposition de la Commission européenne de présenter, au courant de l'année 2022, une proposition législative sur la poursuite de la révision de la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal en ce qui concerne l'échange d'informations sur les cryptoactifs et les rescrits fiscaux pour les personnes fortunées.

### *Fiscalité indirecte*

#### *La réforme des taux de TVA*

Une orientation générale a été dégagée lors du Conseil ECOFIN du 7 décembre 2021. Une proposition de directive modifiant la directive TVA avait été présentée le 18 janvier 2018, avec comme objectif d'introduire les règles relatives à la fixation des taux de TVA dans l'ensemble de l'UE. C'est surtout grâce aux travaux intensifs sur la définition des critères qui régiraient l'inscription des biens et services sur une liste positive, la mise à jour et la modernisation de l'annexe III de la directive 2006/112/CE et le champ d'application des taux zéro, des taux super réduits et des dérogations que ce succès a été rendu possible.

Sur la base des débats entre ministres lors de l'ECOFIN du 18 juin relatifs à la clause de statu quo, la présidence a mis au point des textes de compromis mettant en place une approche équilibrée qui garantit que tous les États membres puissent avoir un accès égal aux dérogations existantes des États membres, tout en prévenant aussi la prolifération des taux réduits et des exonérations avec déductibilité de la TVA payée en amont, ce qui pourrait éroder les assiettes fiscales.

En ce qui concerne les clauses de limitation dans le temps, la présidence a aligné la plupart de ces clauses sur le pacte vert pour l'Europe. La clause de limitation dans le temps applicable aux engrais et pesticides chimiques a été légèrement ajustée pour tenir compte des préoccupations de certains États membres concernant les petits exploitants.

Le Luxembourg a soutenu ce texte qui établit des conditions de concurrence équitables entre les États membres et qui rend les taux de TVA conformes aux objectifs du pacte vert, en éliminant l'application de taux réduits aux combustibles fossiles et à d'autres biens nocifs pour l'environnement. Le texte introduit aussi la possibilité d'appliquer des taux réduits à des biens tels que les panneaux solaires, ce qui aidera les consommateurs à passer aux sources d'énergie renouvelables. Finalement, le compromis permet de préserver les recettes budgétaires des États membres en limitant l'application des taux réduits, permettant plus précisément d'appliquer les taux super-réduits ou zéro à 7 catégories et les taux réduits à 24 catégories.

### *Comité de la TVA*

Le 18 décembre 2020, la Commission européenne avait présenté une proposition de directive du Conseil modifiant la directive TVA en ce qui concerne l'attribution de compétences d'exécution à la Commission européenne pour déterminer la signification des termes utilisés dans certaines dispositions de ladite directive (« directive relative au comité de la TVA »). Selon la Commission européenne, l'objectif de la proposition est d'assurer une application plus uniforme de la législation de l'UE en matière de TVA.

Même si, lors des discussions techniques au cours du premier semestre de 2021, les États membres ont pu soutenir l'objectif général de la proposition, de nombreuses délégations dont le Luxembourg ont fait part de leurs réserves, notamment en ce qui concerne le transfert de compétences du Conseil

à la Commission européenne et le passage au vote à la majorité qualifiée. La présidence a décidé de pas inclure cette proposition dans son programme de travail.

#### *TVA sur les activités « d'achat et de don »*

Le 12 avril 2021, la Commission européenne a transmis au Conseil de l'UE la proposition de directive du Conseil modifiant la directive TVA en ce qui concerne les exonérations relatives aux importations et à certaines opérations liées à des mesures d'intérêt général prises par l'Union. La proposition vise à prévoir une exonération de TVA pour la Commission européenne et les autres agences de l'UE lorsqu'elles achètent des biens et des services destinés à être distribués gratuitement aux États membres.

Suite à une réduction substantielle du champ d'application de la proposition, le texte a été adopté par le Conseil ECOFIN le 13 juillet. La directive s'appliquera rétroactivement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

#### *La coopération administrative dans le domaine des droits d'accises en ce qui concerne le contenu des registres électroniques*

Le 26 janvier 2021, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine des droits d'accises en ce qui concerne le contenu des registres électroniques. L'objectif du règlement est d'élargir le champ d'application afin de définir les informations que les États membres doivent introduire dans les registres relatifs aux opérateurs économiques lorsqu'ils ne déplacent des produits soumis à accise qu'à titre occasionnel. Le règlement a été adopté par le Conseil le 10 mai 2021 et entrera en vigueur le 13 février 2023.

#### *Révision de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE)*

Les discussions techniques sur la proposition DTE, qui a été présentée le 14 juillet 2021, sont en cours. Les réunions techniques au 2<sup>e</sup> semestre ont été consacrées à une présentation détaillée de la proposition de la Commission européenne et de l'analyse d'impact, suivie d'une analyse article par article de la proposition. Un certain nombre de questions ont été posées sur divers aspects de la proposition, notamment en ce qui concerne le passage d'une taxation fondée sur le volume à une taxation fondée sur le contenu énergétique, l'introduction d'un classement des taux en fonction des performances environnementales, la taxation des nouveaux produits, l'indexation, les secteurs aérien et maritime, ainsi que les liens avec d'autres dossiers du paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Le premier examen article par article de la proposition a été achevé vers la fin de 2021.

Le Luxembourg a jusqu'à présent soutenu les travaux au niveau technique du Conseil. La réforme de cette directive doit permettre de mieux prendre en compte les carburants alternatifs pour la mobilité qui sont parfois désavantagés par le système de taxation actuel. Il importe également d'aligner la fiscalité des produits énergétiques et de l'électricité sur les politiques de l'UE dans le domaine du climat et de l'énergie, afin de contribuer aux objectifs de l'UE en matière d'énergie à l'horizon 2030 et à la neutralité climatique d'ici à 2050. Le Luxembourg peut également soutenir la structure des taux d'imposition et en rationalisant l'utilisation des exonérations et réductions fiscales facultatives.

Les travaux menés sur la base de la proposition de la Commission européenne se poursuivront et d'autres discussions techniques au niveau du groupe seront nécessaires.

### 3.3. Services financiers

#### *Banques*

La Commission européenne a adopté en date du 27 octobre 2021 un train de mesures législatives visant à mettre en œuvre les parties restantes de l'accord international dit « Bâle III ». Les propositions législatives de la Commission européenne visent avant tout à rendre les banques de l'UE plus résilientes face à d'éventuels chocs économiques futurs. Les textes incluent également une série de mesures ayant comme but de réduire les coûts de conformité pour les banques de faible taille, de tenir compte des risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (risques ESG), et d'amender le cadre de surveillance applicable aux entités établies dans des pays tiers et opérant dans l'UE.

Le Luxembourg souscrit aux objectifs poursuivis ; certaines dispositions du paquet sont toutefois délicates dans la mesure où elles ne tiennent pas suffisamment compte du paysage bancaire différencié substantiellement d'un État membre à l'autre. Ainsi, lors des négociations, le Luxembourg a mis l'accent sur la nécessité d'assurer que les règles prudentielles continuent à s'appliquer à tous les niveaux d'un groupe bancaire, y compris au niveau individuel des filiales. Par ailleurs, le Luxembourg a milité en faveur d'un marché bancaire ouvert qui ne restreint pas de manière inappropriée l'exercice d'activités par le biais de l'établissement de succursales de groupes bancaires de pays tiers.

#### *Assurances*

Le 22 septembre 2021, la Commission européenne a adopté un paquet législatif dans le domaine des assurances qui comprend notamment une proposition visant à modifier la directive Solvabilité II et une proposition pour une nouvelle directive sur le redressement et la résolution des assurances.

Les enjeux les plus importants pour le Luxembourg sont la supervision des activités transfrontalières et le régime de proportionnalité. Ainsi, la proposition d'introduire une coordination accrue entre autorités en cas d'activités transfrontalières significatives avec un seuil déclencheur très bas risque de qualifier toutes les activités transfrontalières des assureurs luxembourgeois comme « significatives ». De même, il est proposé d'appliquer des mesures de proportionnalité (i.e. des exigences moins lourdes) de manière automatique aux entreprises à risque faible qui réalisent moins de 5% de leur encaissement en libre prestation de services, ce qui rend cette mesure quasiment inapplicable pour les assureurs luxembourgeois et mènerait à des distorsions de concurrence au détriment du Luxembourg.

#### *Union des marchés des capitaux (UMC)*

La Commission européenne a adopté en date du 25 novembre 2021 un ensemble de mesures législatives qui visent à mettre en œuvre une partie du plan d'action pour l'approfondissement de l'UMC adopté en 2020. Parmi ces propositions législatives figurent la revue de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFMD) et du cadre réglementaire relatif aux fonds européens d'investissement à long terme, ainsi que la mise en place d'un point d'accès unique européen et d'un système européen consolidé de publication des données de marché pertinentes.

Pour le Luxembourg, la revue de l'AIFMD — qui prévoit un encadrement plus strict, sous le contrôle rapproché d'ESMA (*European Securities and Markets Authority*), des arrangements en matière de délégations – revêt une importance particulière. Le Luxembourg a milité pour le maintien de cette pratique bien établie qui a fait ses preuves et qui a contribué largement au succès mondial des fonds UCITS (*Undertakings for collective investment in transferable securities*). Le rôle attribué aux autorités

européennes et notamment à l'ESMA constitue un autre point d'attention pour le Luxembourg, notamment dans le contexte de la mise en place du point d'accès unique européen.

### *Finance durable*

En juillet 2021, la Commission européenne a présenté une nouvelle stratégie de financement durable, incluant une proposition de directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et une proposition de règlement établissant une norme européenne en matière d'obligations vertes (*European Green Bond Standard*, ou EuGBS).

Les travaux sur le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (la « taxonomie ») restent l'élément le plus contesté dans ce domaine. En effet, en date du 31 décembre 2021, la Commission européenne a lancé une consultation sur un projet d'acte délégué qui permettrait de classer l'énergie nucléaire et le gaz naturel en tant qu'activités durables sur le plan environnemental, sous certaines conditions. Cette proposition est analysée au niveau des ministères compétents. Le Luxembourg s'oppose au projet de texte préparé par la Commission européenne ; la transition vers la neutralité climatique doit faire abstraction des énergies fossiles tout comme de l'énergie nucléaire, technologie coûteuse et hautement dangereuse non seulement pour les citoyens, mais aussi pour l'environnement et les ressources naturelles. En tant que l'un des chefs de file en matière de finance durable, le Luxembourg reste fermement engagé à contribuer au développement d'une taxonomie objective et crédible.

### *Finance numérique*

Les négociations au Conseil sur les propositions législatives en matière de finance numérique, adoptées par la Commission européenne en automne 2020, se sont poursuivies à rythme soutenu pendant l'année 2021.

Ainsi, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique provisoire en décembre 2021 sur la proposition de règlement relatif à un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués. Le Luxembourg salue ce régime pilote qui prévoit des dérogations aux règles existantes en matière d'émission, de la négociation et de la post-négociation d'instruments financiers sous forme de crypto-actifs et fixe les conditions à remplir pour obtenir l'autorisation d'exploiter une infrastructure de marché reposant sur la technologie des registres distribués.

Le 24 novembre 2021, le Conseil a su dégager des orientations générales sur les propositions de règlement sur les marchés de crypto-actifs (*Regulation on Markets in Crypto Assets*, ou MICA) et sur la résilience opérationnelle numérique (*Digital Operational Resilience Act*, ou DORA). Ces accords constituent le mandat du Conseil pour les négociations avec le Parlement européen qui débiteront en 2022. Le domaine de l'innovation financière est un axe prioritaire pour le Luxembourg. Dans le cadre des trilogues avec le Parlement européen, le Luxembourg restera vigilant face à toute initiative qui détériorerait davantage l'équilibre entre les rôles des autorités nationales et européennes d'une manière qui renforcerait les pouvoirs et les attributions des autorités au niveau de l'UE, ou qui aurait pour effet d'empêcher les opérateurs du secteur financier européens d'avoir accès aux technologies ou aux services les plus adaptés et performants.

## *Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*

Dans un souci de maintenir l'intégrité du système financier européen, la Commission européenne a adopté en date du 20 juillet 2021 un ensemble ambitieux de propositions législatives visant à renforcer les règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) qui se compose de quatre propositions législatives, dont un règlement instituant une nouvelle autorité européenne dans ce domaine.

Le Luxembourg soutient les mesures en matière de LBC/FT et accueille favorablement les propositions faites par la Commission européenne. Une attention particulière est portée aux critères de sélection des entités susceptibles d'être surveillées directement par la future autorité européenne, dans la mesure où la proposition de la Commission européenne met le poids sur les activités transfrontalières en tant que facteur de risque. De même, la gouvernance de la nouvelle autorité européenne est un point crucial et le Luxembourg appuie une architecture inclusive accordant un rôle central aux autorités nationales de surveillance qui disposent d'une longue expérience en la matière et qui connaissent le mieux les spécificités des différents segments de marché.

### 4. Justice et affaires intérieures

#### 4.1. Droits fondamentaux

Les négociations visant à l'adhésion de l'UE à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) ont repris à Strasbourg en juin 2020.

Une future adhésion confirmera l'engagement de l'UE en faveur de la protection des droits fondamentaux et renforcera ses liens avec le Conseil de l'Europe. Ce serait la première fois qu'une organisation supranationale, investie de ses pouvoirs spécifiques, et ses États membres seraient en parallèle parties au système de la convention.

Des sessions de négociation supplémentaires se sont tenues en 2021 afin de trouver des solutions qui visent à rendre le projet d'accord d'adhésion compatible avec le droit primaire de l'UE. Les négociations se poursuivront en 2022.

Le processus de conclusion de la convention d'Istanbul par l'UE a connu de nouveaux développements.

La convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique relève, pour partie, des compétences des États membres et, pour partie, des compétences de l'UE. Cette convention du Conseil de l'Europe est appelée à devenir un accord mixte, conclu par l'UE et ses États membres.

La Cour de justice de l'UE a rendu le 6 octobre 2021 un avis afin de clarifier les étapes procédurales et de déterminer les bases juridiques appropriées pour la conclusion de la convention d'Istanbul par l'UE.

La présidence du Conseil a entamé les travaux préparatoires afin d'intégrer tous les éléments de l'avis de la Cour de justice de l'UE dans le processus de conclusion. Ces travaux se poursuivront en 2022.

#### 4.2. Asile et immigration

Le total des arrivées irrégulières dans l'UE entre janvier et novembre 2021 a été de 174.254, ce qui représente une augmentation de 61% par rapport à la même période en 2020. Même en comparaison avec les chiffres de 2019 en période pré-COVID-19, l'augmentation est considérable (+43%). L'année

2021 a été marquée par une pression accrue sur la route de la Méditerranée centrale, la route des Balkans occidentaux et la route des frontières orientales de l'UE, de même qu'une augmentation moins élevée sur la route de l'Afrique occidentale et la route de la Méditerranée orientale.

En raison de la facilitation de flux migratoires accrus dirigés vers l'UE par les autorités du Belarus, les frontières orientales de l'Union ont vu une augmentation de 1.025% des arrivées irrégulières entre janvier et novembre 2021 comparé à 2020. Les Irakiens, les Afghans et les Syriens figurent parmi les premières nationalités, représentant 72% des détections cette année.

La route de la Méditerranée orientale a connu une baisse d'arrivées irrégulières de 5% comparé à 2020. Par contre, sur cette route, Chypre a connu une augmentation disproportionnée, surtout via la ligne verte de l'Organisation des Nations unies (ONU), et plus particulièrement en septembre et octobre 2021. La migration vers Chypre a représenté 54% du total des détections sur cette route. Chypre a signalé plus de 9.500 arrivées, ce qui représente une augmentation de 139% comparé à la même période en 2020.

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne avait proposé un nouveau pacte sur la migration et l'asile qui englobe différents éléments en vue d'une approche européenne de la migration. Ce pacte se compose de cinq textes législatifs et d'une rangée d'instruments déjà en cours de négociation.

Les présidences subséquentes ont entamé les négociations sur le pacte de manière holistique, étant donné l'interconnexion des mesures proposées et l'impact des unes sur les autres. Alors que ces travaux n'ont pas permis un déblocage des positions sur ce dossier, deux textes ont pourtant pu être adoptés par le Conseil.

En octobre 2021, le Conseil a adopté la directive carte bleue européenne. Les nouvelles règles harmonisent davantage les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés. Elles établissent en particulier des critères d'admission plus inclusifs, facilitent la mobilité et le regroupement familial à l'intérieur de l'UE, simplifient les procédures pour les employeurs agréés, accordent un niveau d'accès très élevé au marché du travail et élargissent le champ d'application aux ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'UE et aux bénéficiaires d'une protection internationale.

Le règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA) a été adopté en décembre 2021, transformant l'actuel Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une agence à part entière. Le nouveau règlement renforce le mandat actuel de l'EASO et facilite le déploiement d'experts dans les États membres qui ont demandé un soutien opérationnel. Il renforce également le soutien que l'agence apporte à la coopération entre les États membres et avec les pays tiers, contribuant ainsi à la solidarité entre les États membres et à la dimension extérieure de l'UE dans sa globalité. L'entrée en vigueur du mécanisme de suivi est reportée à un stade ultérieur, en attendant une avancée sur les autres éléments composant le pacte sur la migration et l'asile.

De manière générale, les relations avec les pays-tiers partenaires en matière de la migration ont pris une place importante dans les délibérations du Conseil. Plusieurs échanges ministériels ont eu lieu au courant de l'année 2021, dont une réunion conjointe entre les ministres des Affaires étrangères et les ministres en charge de la migration et avec la participation de ministres et représentants africains. En outre, des plans d'action ont été élaborés pour huit pays-tiers prioritaires.

Suite aux développements à la frontière avec le Belarus et afin de réagir à l'instrumentalisation de migrants à des fins politiques, la Commission européenne a présenté une série de mesures, parmi

lesquelles la suspension de la facilitation des visas pour certaines catégories de citoyens biélorusses. En outre, la Commission européenne a proposé le 2 décembre une décision du Conseil relative à des mesures provisoires d'urgence sous l'article 78(3) TFUE en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne. Ces mesures sont discutées au sein du Conseil. De surcroît, une aide humanitaire à hauteur de 700.000 euros a été allouée pour venir en aide aux personnes vulnérables bloquées à la frontière et à l'intérieur du territoire biélorusse.

La situation résultant de la pandémie de COVID-19 a continué à perturber les activités en matière de réinstallation et de solidarité européenne en 2021. Les opérations de réinstallation, suspendues entièrement entre mi-mars 2020 et juin 2020, n'ont que timidement reprises en 2021. En réponse au contexte sanitaire, la recommandation de la Commission européenne du 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE avait transformé le programme initial de réinstallation de 2020 (30.000 places) en un programme étalé sur deux ans, couvrant la période 2020-2021. Au final, près de 13.000 s (9.500 en 2020) ont été réinstallés en 2021 vers l'UE et les pays associés.

Le plus récent programme européen de réinstallation et d'admission humanitaire, lancé pour 2021 et 2022, a suscité des engagements pour 60.000 personnes de la part de 15 États membres, dont 20.000 dédiés à la réinstallation depuis les régions géographiques prioritaires, à savoir le Moyen Orient et la Méditerranée centrale, et 40.000 aux ressortissants afghans. L'engagement du Luxembourg dans ce cadre s'élève à 50 personnes pour la réinstallation et de 90 pour l'admission humanitaire.

A travers les différents programmes de réinstallation européens en place depuis 2015, plus de 90.000 réfugiés ont été réinstallés vers l'UE et les pays associés, dont 329 personnes vers le Luxembourg depuis la Turquie, le Liban et le Niger.

Dans l'esprit de la solidarité européenne, et en dépit de la crise sanitaire, le Luxembourg s'est de nouveau engagé à accueillir des personnes ayant besoin de protection provenant des navires débarqués sur les côtes européennes de la Méditerranée. 8 demandeurs de protection internationale, de nationalité érythréenne et soudanaise, furent finalement relocalisés de Malte. Depuis fin 2019, ces relocalisations, d'ordre volontaire, s'inscrivent dans le cadre du mécanisme temporaire de débarquement des personnes secourues en Méditerranée.

Depuis 2018, le Luxembourg a accueilli plus de 100 personnes dans le cadre de la relocalisation depuis trois États membres de première ligne, l'Italie, la Grèce et Malte.

En réponse à la prise de pouvoir des talibans en Afghanistan à la mi-août, le Luxembourg a renoué son engagement dans le cadre de la solidarité internationale et a participé à l'effort concerté de la communauté internationale pour protéger les ressortissants afghans à risque.

Au niveau européen, le Forum sur la protection pour les ressortissants afghans du 7 octobre a pu mobiliser et mettre en place une coordination des efforts internationaux à moyen terme en faveur des ressortissants afghans. Dans le cadre du programme pluriannuel de réinstallation et d'admission humanitaire lancé par la Commission européenne, les États membres et pays associés ont pris des engagements pour l'accueil de 40.000 ressortissants afghans pendant 2021 et 2022, dont figure l'engagement luxembourgeois pour l'admission humanitaire de 90 ressortissants afghans.

Au niveau national, de grands efforts ont été menés pour aider les résidents luxembourgeois d'origine afghane et les ressortissants afghans en besoin de protection. Dans un premier temps, le Luxembourg a réussi à évacuer 25 personnes directement d'Afghanistan, en coopération avec les partenaires européens et en particulier les partenaires du Benelux. Ces évacuations initiales ont été suivies par

l'admission d'une quarantaine de ressortissants afghans à risque imminent, du fait de leurs profils, professions et vécus, dont des affiliés de l'UE et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ( ).

Des allégations de complicité de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans le refoulement de migrants ont continué de faire surface en 2021 et la thématique était à l'ordre du jour de toutes les réunions ordinaires du Conseil d'administration de l'Agence. En sus, trois réunions extraordinaires ont été organisées pour assurer la mise en œuvre de recommandations émises par différents acteurs, que ce soit dans le domaine des droits fondamentaux (Groupe de travail du Conseil d'administration ; Groupe de scrutin du parlement européen ; Ombudsman européen) ou de l'efficacité des actions de l'Agence (Cour des comptes européenne). La nomination de l'officier des droits fondamentaux de l'Agence ainsi que le recrutement des premiers contrôleurs des droits fondamentaux au cours de l'année 2021 constitue une prochaine étape vers un engagement plus structurel et transparent de l'Agence en la matière.

Il convient également de relever dans le cadre du dossier relatif aux frontières intelligentes et à l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE, l'adoption en juillet 2021 de trois règlements concernant l'établissement des conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE (EES, SIS, VIS, ECRIS-TCN) aux fins du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (« modifications corrélatives ETIAS ») ainsi que la refonte du système d'information sur les visas (VIS). Dans le contexte de l'interopérabilité des systèmes d'information, les négociations sur une refonte du système EURODAC ont été poursuivies en 2021, sans accord à ce stade.

#### 4.3. Cycle politique pour la lutte contre la grande criminalité organisée



Conseil "Justice et affaires intérieures" du 8 juin 2021  
© Union européenne

En octobre 2010, le Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) a décidé d'établir un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité organisée (EMPACT) en définissant les différentes étapes nécessaires à la mise en œuvre d'un tel cycle.

Chaque cycle s'étend sur quatre ans et optimise la coordination et la coopération dans certains domaines de la criminalité. Les menaces criminelles sont identifiées sur base d'une analyse à réaliser par l'Agence de l'UE pour la coopération des services répressifs (Europol) et les objectifs prioritaires font l'objet d'un accord politique au niveau du Conseil.

En février 2021, des conclusions du Conseil sont venues pérenniser le format de coopération EMPACT en tant qu'instrument permanent pour une coopération multidisciplinaire dans la lutte contre le crime grave et organisé. La version actuelle du cycle, couvrant la période 2022-2025, comporte dix priorités dont la lutte contre la cybercriminalité, la lutte contre l'exploitation sexuelle des mineurs, la lutte contre le trafic de stupéfiants et la lutte contre la criminalité à l'environnement.

Le Luxembourg continue à être engagé au niveau de la lutte contre la traite des êtres humains, la lutte contre le trafic de migrants, la lutte contre la criminalité organisée contre les biens par des groupes mobiles ainsi qu'au niveau de la lutte contre le trafic d'armes à feu.

Le COSI réalise un travail de suivi de la mise en œuvre des plans d'action opérationnels (plans d'action annuels) et des objectifs stratégiques (plans d'action pluriannuels) définis par le cycle. De plus, le comité détermine les objectifs stratégiques des *Joint Action Days*, c'est-à-dire des actions communes menées pendant une période déterminée sous l'égide d'Europol avec la participation volontaire d'un maximum d'États membres et de pays tiers.

En 2021, la Police grand-ducale a participé à trois actions communes en matière de lutte contre les trafics illicites d'armes à feu et de stupéfiants ainsi que de la lutte contre la traite des êtres humains. En tout, les opérations menées ont regroupé 17 États membres et 10 pays tiers mobilisant près de 11.000 officiers et ont permis de procéder à 330 arrestations menant à l'ouverture de 37 nouvelles enquêtes. De nombreuses armes à feu et une importante quantité de drogues ont également été saisies.

#### 4.4. Refonte de la base juridique de l'agence Europol et refonte ciblée de la base juridique du système d'information Schengen (SIS)

Le 9 décembre 2020, la Commission européenne a présenté une proposition législative afin de moderniser le mandat d'Europol et d'augmenter son efficacité en tant que structure d'appui aux efforts des services d'enquête des États membres. C'est dans la foulée de cette proposition qu'une proposition de règlement spécifique visant à revoir certaines parties de la base juridique du SIS a également été tablée.

Au cours du premier semestre de l'année 2021, la présidence du Conseil a dégagé une orientation générale le 30 juin 2021.

L'adoption de l'orientation générale relative à la refonte du mandat de l'agence Europol a aussi permis de réaliser des avancées rapides au niveau de la refonte ciblée du SIS au cours du deuxième semestre 2021. Une orientation générale en la matière a pu être adoptée le 13 octobre 2021. La phase des négociations interinstitutionnelles avec le Parlement européen a pu être initiée par la présidence le 27 octobre 2021 et sera poursuivie au cours du premier semestre 2022.

#### 4.5. Paquet législatif relatif au Code de coopération policière

Dans le cadre des efforts en cours afin de sauvegarder le bon fonctionnement de l'espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures, la Commission européenne a présenté le 8 décembre 2021 une proposition de Code de coopération policière de l'UE afin de renforcer la coopération entre les services répressifs des États membres et de fournir aux policiers des États membres des outils plus modernes pour l'échange d'informations. Étant donné qu'une grande partie des activités criminelles revêt un caractère transfrontalier, les policiers doivent aussi être en mesure de travailler ensemble rapidement et efficacement sur le terrain.

Le Code de coopération policière se compose d'une recommandation relative à la coopération policière opérationnelle, d'une proposition de directive afin de créer des nouvelles règles relatives à l'échange d'informations entre les autorités répressives des États membres et d'une proposition de règlement visant à moderniser les échanges automatisés de données aux fins de la coopération policière dans le cadre de « Prüm ».

Les négociations relatives à ce paquet se poursuivront en 2022.

#### 4.6. Lutte contre le terrorisme

La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme se voit complétée par le programme de la lutte antiterroriste (*counter-terrorism agenda* – agenda CT) de la Commission européenne publié fin 2020. Par analogie à la Stratégie de 2005, l'agenda CT s'appuie sur quatre axes: anticipation, prévention, protection, réponse, pour lesquels des projets prioritaires sont définis. Au cœur de l'agenda figurent des dossiers appartenant au domaine de la justice et des affaires intérieures ainsi que des sujets horizontaux : finalisation et mise en œuvre du règlement « *terrorist content online* » (TCO), refonte du mandat d'EUROPOL, amélioration de la résilience des infrastructures critiques et de la sécurité des espaces publics, réintégration et réhabilitation des personnes radicalisées et détenues dans les prisons, suivi de la problématique des combattants étrangers retournant dans leur pays d'origine, implémentation des contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'UE, prise en compte de la problématique du chiffrement de la communication, amélioration de la protection des victimes du terrorisme.

Suivant le développement de la situation en Afghanistan, et sur la base des conclusions du Conseil JAI du 31 août 2021 y relatives, un plan d'action CT a été mis en œuvre couvrant quatre aspects : prévention d'infiltration par des combattants terroristes du territoire européen ; collecte de renseignements et perspectives stratégiques concernant la situation en Afghanistan ; développement de contre-récits enrayant la propagande djihadiste ; lutte contre le crime organisé servant de base financière au financement du terrorisme. Comme auparavant, l'UE poursuivra son engagement CT au niveau de partenariats internationaux – multilatéraux avec l'ONU et l'OTAN, ainsi que bilatéraux avec des pays tiers. Finalement, à côté du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme du Conseil, la Commission européenne nommera aussi un coordinateur CT, chargé de coordonner les actions et dossiers en relation avec la lutte contre le terrorisme au sein de la Commission.

### 5. Emploi, politique sociale, santé et consommateurs

#### 5.1. Politique de santé et COVID-19

##### *COVID-19*

Les travaux de la filière santé ont à nouveau été très fortement impactés par la crise de la pandémie de COVID-19. Le cadre de coordination ad-hoc entre la Présidence, les ministres de la Santé, la Commission européenne et les agences européennes concernées, mis en place à partir de février 2020, a poursuivi ses travaux tout au long de l'année 2021.

Au niveau du Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO), la Présidence a organisé deux réunions des ministres de la Santé le 16 mars (Conseil EPSCO informel) et le 15 juin (Conseil EPSCO formel). De plus, afin de garantir un contact permanent entre les ministres de la Santé et de renforcer la coordination des mesures nationales en relation avec le virus, quatre vidéoconférences additionnelles ont été organisées le 13 janvier, le 1<sup>er</sup> mars, le 7 avril, et le 20 mai.

Au 2<sup>ème</sup> semestre, deux Conseils EPSCO ont été convoqués, à savoir le 12 octobre (Conseil informel) et le 7 décembre (Conseil formel). A noter qu'au cours des réunions du Conseil, les ministres de la Santé ont adopté deux séries de conclusions, l'une, adoptée le 15 juin, appelant à faciliter l'accès aux médicaments et aux dispositifs médicaux pour une Union plus forte et résiliente, l'autre, approuvée le 7 décembre, soulignant la nécessité d'investissements stratégiques dans les systèmes de santé et d'une meilleure collaboration au niveau national et international en vue de renforcer l'Union européenne de la Santé.

Dans le cadre du dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR), déclenché par la Présidence le 28 janvier 2020, d'abord en mode « partage d'informations », ensuite en mode « activation totale » le 2 mars 2020, les Présidences en 2021 ont convoqué 56 tables rondes auxquelles le ministère de la Santé, en collaboration avec le Haut-Commissariat à la protection nationale (HCPN) et le ministère des Affaires étrangères et européennes, a activement participé. Ces réunions, qui visaient à renforcer la coordination entre les États membres dans tous les secteurs (frontières intérieures/extérieures ; transport ; partage de vaccins, certificat COVID numérique de l'Union, etc.) ont notamment permis l'adoption des révisions de la recommandation concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et de la recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19.

Le Luxembourg a également participé aux vidéoconférences hebdomadaires du Comité de sécurité sanitaire (*Health Security Committee*), réunions visant à faire le point sur l'état d'avancement de la situation épidémiologique et à évaluer l'efficacité des mesures prises pour empêcher la propagation du COVID-19. En outre, le Ministère de la Santé a couvert les réunions hebdomadaires du comité de pilotage « vaccins », composé de représentants de tous les États membres et ayant pour mission d'assister la Commission européenne dans l'acquisition centralisée de vaccins.

Le déploiement à grande échelle des campagnes de vaccination contre le virus de la COVID-19 a marqué une avancée considérable dans la lutte contre le virus. En 2021, 4 vaccins ayant reçu une autorisation de mise sur le marché par l'Agence européenne des médicaments (EMA) ont été administrés au Luxembourg pour offrir une protection contre ce virus. Pour réussir ce déploiement à grande échelle, l'UE a dès le début poursuivi une stratégie de vaccination commune, dans un esprit de solidarité et de coopération. L'objectif d'administrer à travers l'UE au moins 1 dose de vaccin à 70% de la population adulte avant l'été 2021 a été atteint.

A souligner que le Comité de sécurité sanitaire a également mis en œuvre la stratégie en matière de traitements contre la maladie de COVID-19, lancée le 7 mai par la Commission européenne et visant à encourager le développement et la disponibilité de traitements pour lutter contre cette maladie, y compris dans le COVID long. En octobre, la Commission européenne a établi un portefeuille des dix traitements les plus prometteurs contre le COVID, dont certains ont d'ores et déjà reçu une autorisation de mise sur le marché par l'EMA. D'autres sont en cours d'évaluation ou en cours de développement.

### *Santé publique et produits pharmaceutiques*

#### *Paquet « Union européenne de la Santé »*

Concomitamment à la réponse immédiate à la pandémie de COVID-19, la Commission européenne a présenté le 11 novembre 2020 les premiers jalons d'une Union européenne de la santé, propositions

visant à renforcer le cadre de l'Union en matière de sécurité sanitaire et le rôle d'agences européennes clés dans la préparation et la réaction face aux crises sanitaires actuelles et futures. Intitulé « paquet sur l'Union européenne de la Santé », il se compose de trois propositions de règlements, à savoir : une proposition visant à renforcer le mandat du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) ; une proposition de règlement relative à un cadre communautaire renforcé pour faire face aux urgences de santé publique ayant une incidence sur les médicaments et les dispositifs médicaux, proposition visant à renforcer le mandat de l'EMA ; ainsi qu'une proposition de règlement relative aux menaces sanitaires transfrontières graves.

32 réunions du groupe de travail du Conseil « pharmaceutiques et dispositifs médicaux » et 15 réunions du Comité représentants permanents adjoints ont permis aux Présidences en 2021 à parvenir à un accord final sur les règlements visant à renforcer les mandats de l'EMA (28 octobre) et de l'ECDC (29 novembre). Toutefois, les progrès sur le règlement relatif aux menaces sanitaires transfrontières graves ont été plus lents, en raison de questionnements de la part du Parlement européen. Les négociations sur ce règlement se poursuivront en 2022.

Le Luxembourg s'est généralement prononcé en faveur du paquet « Union de la Santé » en insistant que l'action de l'Union en matière de politique sanitaire devrait se baser sur des solutions ad-hoc qui ont fait leurs preuves lors des premiers mois de la crise de COVID-19 et qui méritent d'être pérennisées et formalisées. Concernant le règlement relatif au renforcement du mandat de l'ECDC, le Luxembourg a insisté pendant toutes les négociations sur la nécessité de garantir des procédures normalisées de collecte de données afin de permettre une prise de décision basée sur des données complètes et comparables, élément essentiel pour accomplir l'objectif premier de ce règlement, à savoir de renforcer le rôle de l'ECDC dans le suivi des capacités sanitaires des États membres. Pour ce qui est du règlement relatif au renforcement du mandat de l'EMA, le Luxembourg a soutenu la création de deux groupes de pilotage sur les pénuries pour les médicaments et les dispositifs médicaux, ayant comme objectif de permettre à l'EMA de gérer la disponibilité de produits et d'équipements médicaux. Le Luxembourg, s'étant engagé sur la voie d'une transition digitale de suivi des indisponibilités, a également accueilli favorablement la mise en place par l'Agence de la « Plateforme européenne de surveillance des pénuries » qui vise à faciliter la collecte d'information sur les pénuries, l'approvisionnement et la demande en matière de produits médicaux.

#### *Règlement du Conseil relatif à l'HERA, établissant un cadre de mesures visant à garantir la fourniture des contre-mesures médicales nécessaires en cas d'urgence de santé publique au niveau de l'Union*

Le 16 septembre 2021, la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a annoncé la création de l'Autorité européenne de préparation aux urgences sanitaires (HERA), dernier élément constitutif de « l'Union de la Santé ». Le mandat de l'HERA consiste à renforcer la coordination européenne en matière de sécurité sanitaire et à préparer l'Union aux futures menaces sanitaires. L'HERA repose sur deux modes de fonctionnement différents : un en « phase de préparation », dirigé par un Conseil d'administration, au cours duquel elle entend couvrir l'entière chaîne de valeur en soutenant la recherche et le développement de nouvelles contre-mesures médicales, en stimulant les capacités de production et en encourageant l'approvisionnement, les mécanismes de stockage et le déploiement des vaccins, des produits thérapeutiques et de dépistage ; et un second, introduit par le règlement du Conseil, « en phase de crise », au cours duquel l'HERA passera à l'organisation d'opérations d'urgence sous l'égide d'un conseil de gestion des crises sanitaires de haut niveau.

L'HERA Elle mobilisera des fonds d'urgence et établira des mécanismes de suivi, de développement de nouveaux produits ciblés, d'approvisionnement et d'achat de contre-mesures médicales et de matières premières. L'HERA s'appuiera sur un budget de 6 milliards d'euros, avec une enveloppe de 24 milliards d'euros supplémentaires provenant d'autres programmes de l'UE (tels que la facilité pour la reprise et la résilience, REACT-EU, le Fonds de cohésion et le programme InvestEU, ainsi que l'instrument NDICI).

Suite à un débat ministériel lors du Conseil EPSCO de décembre, la Présidence est parvenue à un accord sur le règlement du Conseil ayant trait aux missions de l'HERA. Tout au long des négociations, le Luxembourg a plaidé pour l'accroissement du rôle des États membres dans le processus décisionnel, tout en garantissant une activation et une réaction rapides à une éventuelle situation de crise. Le Luxembourg a de même activement soutenu l'inclusion dans le règlement d'une clause de révision rapprochée en date et a œuvré en faveur d'une référence à la possibilité de mettre en place l'HERA à l'avenir en tant qu'entité distincte, en tenant compte des structures existantes dans le domaine des crises sanitaires. Ces éléments font partie de l'accord trouvé lors du Conseil EPSCO du 20 décembre 2021.

### *Règlement concernant l'évaluation des technologies de la santé*

Plus de trois ans après la présentation de la proposition législative par la Commission européenne (le 31 janvier 2018), la Présidence est parvenue à un accord provisoire avec le Parlement européen sur le règlement concernant l'évaluation des technologies de la santé le 22 juin, accord qui a été entériné le 9 novembre par le Conseil. Cette proposition de règlement vise à favoriser la coopération entre les États membres pour l'évaluation des technologies de la santé en vue d'assurer un accès durable à la médecine innovante à un coût abordable pour les patients. Dès la publication de la proposition, les négociations au sein du Conseil se sont avérées très difficiles étant donné que l'évaluation des technologies de la santé touche à l'organisation des systèmes de santé nationaux (tarification et niveaux de remboursement) et que de nombreux États membres se sont opposés à une approche harmonisée, contraignante. Pendant près de 3 ans, une minorité de blocage s'est opposée à l'utilisation obligatoire des résultats obtenus par les évaluations cliniques communes, estimant que la proposition de la Commission européenne remettait en cause les prérogatives nationales des États membres et violait le principe de subsidiarité.

Les nouvelles règles prévoient que les États membres coopèrent pour mener des évaluations cliniques communes et des consultations scientifiques communes, dont l'utilisation ne sera que volontaire. Ils uniront également leurs forces pour ce qui est d'identifier les technologies de la santé émergentes. Il est à souligner que le Luxembourg n'effectue à ce stade pas encore d'évaluations des technologies de santé, mais bénéficie des évaluations des pays voisins. Néanmoins, s'inscrivant dans la lignée de la coalition de coopération volontaire en matière de médicaments « BeNeLuxAI », du nom de ses pays membres, visant à rendre accessible aux patients l'innovation pharmaceutique d'une façon durable et à un coût abordable, la création d'une « Agence luxembourgeoise des médicaments et des produits de santé » mettra une compétence en place au Luxembourg.

### *Règlement en ce qui concerne les dispositions transitoires relatives à certains dispositifs médicaux de diagnostic in vitro et l'application différée des conditions en matière de dispositifs fabriqués et utilisés en interne*

Fin décembre, la Présidence est également parvenue à un accord sur le règlement en ce qui concerne les dispositions transitoires relatives à certains dispositifs médicaux de diagnostic in vitro et l'application différée des conditions en matière de dispositifs fabriqués et utilisés en interne. Lors du Conseil EPSCO du 15 juin 2021, une vingtaine d'États membres, dont le Luxembourg, avaient invité la Commission européenne à présenter d'urgence une proposition législative visant à faciliter la transition vers le nouveau cadre réglementaire et à garantir la disponibilité de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro sur le marché de l'Union. Dans ce sens, la Commission européenne a présenté cette proposition législative qui vise à prolonger la période de transition existante pour les dispositifs couverts par un certificat délivré en vertu de la directive 98/79/CE relative aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro et à introduire des périodes transitoires sur mesure pour les dispositifs qui doivent faire l'objet, pour la première fois, d'une évaluation de la conformité impliquant des organismes notifiés, conformément au règlement (UE) 2017/746 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro. Étant donné que, depuis l'apparition de la pandémie de COVID-19, de nombreux établissements de santé, notamment les hôpitaux, ont dû concentrer tous leurs efforts sur la lutte contre la pandémie, la Commission européenne propose d'introduire également une période transitoire pour les exigences applicables aux dispositifs fabriqués et utilisés au sein d'un même établissement de santé. Les établissements de santé disposeront ainsi d'un délai supplémentaire pour se conformer aux nouvelles exigences et veiller à ce que des tests internes souvent essentiels, notamment pour les maladies rares, puissent continuer à être développés dans les laboratoires cliniques.

### *Stratégie pharmaceutique européenne*

La stratégie pharmaceutique pour l'Europe, adoptée en novembre 2020 par la Commission européenne, établit un programme ambitieux à long terme pour une nouvelle politique pharmaceutique. Elle vise à créer un cadre réglementaire à l'épreuve du temps pour aider l'industrie européenne à rester un leader mondial de l'innovation et à investir dans la recherche et le développement de thérapies sûres, efficaces et répondant à des besoins médicaux non satisfaits. L'un des principaux objectifs de la stratégie est de faire en sorte que les traitements innovants atteignent les patients et que les médicaments soient disponibles pour les patients à tout moment, où qu'ils se trouvent dans l'UE.

La proposition de cette révision devrait être adoptée par la Commission européenne au cours du dernier trimestre de 2022, en même temps que la proposition législative sur les médicaments pour le traitement des maladies rares et les médicaments à usage pédiatrique.

Parallèlement, la Commission européenne travaille d'ores et déjà avec les autorités nationales au sein du comité pharmaceutique sur les questions clés de la révision, discussions auxquelles sont associées les parties prenantes et les autorités responsables de l'évaluation des technologies de la santé et de la tarification et du remboursement. En outre, le 26 février 2021, la Commission européenne a lancé un dialogue structuré avec les acteurs de la chaîne de fabrication des produits pharmaceutiques, dialogue auquel le Ministère de la Santé participe activement et qui aboutira à des recommandations politiques pour remédier aux vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement, dans le but de renforcer la résilience de l'Union. Enfin, le Ministère de la Santé a également contribué à l'élaboration d'une

étude commanditée par la Commission européenne sur les pénuries de médicaments au sein de l'Union et leurs causes profondes, ainsi que sur l'évaluation du cadre réglementaire actuel, visant à concevoir des solutions législatives et non législatives potentielles.

De manière générale, le Luxembourg se félicite de la publication de la stratégie pharmaceutique européenne qui s'attaque aux faiblesses de longue date dans le domaine des médicaments, que l'actuelle pandémie de COVID-19 a exacerbées et mises en évidence. Plus spécifiquement, le Luxembourg se réjouit qu'un accent particulier ait été placé sur la nécessité d'assurer un meilleur accès et une plus grande disponibilité des produits pharmaceutiques pour les patients (questions des pénuries de médicaments et de traitements, défaillance du marché – traitées également au sein de BeNeLuxAI), d'assurer l'accessibilité des médicaments pour les patients et les systèmes de santé à des prix abordables (également traitée dans les travaux du BeNeLuxAI ainsi que du Valletta Declaration Group), de soutenir la compétitivité de l'UE au niveau mondial et d'améliorer les mécanismes de préparation et de réaction aux crises, dans le respect des ambitions que l'UE s'est donnée dans le « Green Deal ».

### *Politique en matière de drogues*

Les Présidences en 2021 ont organisé plusieurs réunions au niveau technique, des dialogues et réunions d'experts avec des pays tiers (États-Unis, Balkans occidentaux, Amérique latine et Caraïbes, Brésil et Russie), ainsi que le Forum de la société civile sur les drogues. Deux réunions des coordinateurs nationaux antidrogue de l'Union sur la nécessité de mettre au centre de la politique drogue les droits de l'homme (20 mai) et l'importance de la prévention précoce et des compétences d'apprentissage socio-émotionnel (22 septembre), ainsi qu'une réunion du Groupe de Dublin (14 septembre), ont également été convoquées.

Les travaux de la Présidence au 1<sup>er</sup> semestre se sont majoritairement concentrés sur la finalisation du plan d'action drogue de l'Union pour 2021-2025, approuvé par le Conseil des Affaires étrangères le 21 juin, plan qui présente les actions concrètes, nécessaires pour réaliser les priorités de la stratégie antidrogue de l'Union (adoptée le 18 décembre 2020). Ce plan établit un calendrier précis pour ces actions, une liste des parties responsables et une série d'indicateurs pour évaluer l'efficacité des mesures. Les États membres y réaffirment leur engagement en faveur d'une approche équilibrée, fondée sur des données probantes, pour lutter contre le phénomène de la drogue, en plaçant la préservation des droits de l'homme au cœur de cette stratégie. La stratégie s'appuie sur les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 dans le domaine de la drogue et adopte une approche tournée vers l'avenir, en encourageant la recherche, l'innovation pour anticiper et répondre plus efficacement aux défis futurs.

La Présidence au 2<sup>ème</sup> semestre a entamé la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action antidrogue 2021-2025 en soutenant des échanges de vues entre les États membres et les parties prenantes (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies - OEDT, EUROPOL, SEAE) sur des sujets tels que la prévention de la consommation de drogues, la prévention des overdoses et des décès liés à la drogue, les développements en Afghanistan et leur impact sur la situation en matière de drogue.

En outre, il est à noter que le Ministère de la Santé, en coordination avec le Ministère de la Justice, a procédé le 24 novembre à une présentation des derniers développements en matière de cannabis récréatif, à savoir l'autorisation de la culture de jusqu'à quatre plantes de cannabis par ménage et

l'instauration d'une décorrectionnalisation pour les infractions de consommation, possession, détention et transport en public de même que pour l'acquisition, lorsque la quantité en cause est inférieure ou égale à 3 grammes.

Au niveau international, le groupe de travail « horizontal drogue » a également préparé la 64<sup>e</sup> réunion intersessionnelle de la Commission des stupéfiants (CND) (12-16 avril ; 9-10 décembre). Il s'est aussi engagé dans les travaux du projet de directives de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) sur les exigences internationales en matière de contrôle des drogues pour la culture, la fabrication et l'utilisation du cannabis à des fins médicales et scientifiques, pour lequel un groupe ad-hoc, auquel le Ministère de la Santé a activement participé, a été mis en place.

Enfin, le 16 décembre, le vice-directeur de la Direction de la Santé a été élu au poste de vice-président du Conseil d'administration de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) à Lisbonne.

### *Questions atomiques*

Les Présidences en 2021 ont convoqué 9 réunions du groupe de travail du Conseil « questions atomiques » au cours desquelles une multitude de dossiers ont été abordés, à savoir les préparations des réunions d'examen de la Convention sur la Sûreté Nucléaire (CNS) et de la Convention sur la Protection physique des matières nucléaires (CPPNM), les activités du groupement européen des autorités de sûreté nucléaire (ENSREG), la décision du Conseil autorisant l'ouverture, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de négociations sur la modernisation du traité sur la Charte de l'énergie ou encore le plan d'action Samira présenté par la Commission européenne le 5 février, un programme stratégique pour les applications utilisant des rayonnements ionisants à des fins médicales. Sur ce dernier point, il est à noter qu'à la fin décembre, le Luxembourg a rejoint une déclaration initiée par les Pays-Bas et soutenue par la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, l'Irlande, la Pologne et le Portugal, sur la nécessité de sécuriser l'approvisionnement en radio-isotopes médicaux pour faire aboutir notamment les objectifs du plan européen de lutte contre le cancer.

## 5.2. Conditions de vie et de travail

### *Une Europe plus sociale : Le Sommet social de Porto du 7 et 8 mai 2021*

Dans un contexte de crise pandémique la Présidence a organisé le Sommet social de Porto le 7 et 8 mai 2021, dont l'objectif était d'insuffler un nouvel élan à une Europe plus sociale à travers une déclaration commune des chefs d'État et de gouvernement. Ce retour sur le devant de la scène s'était d'abord concrétisé avec la tenue du Sommet de Göteborg en novembre 2017, lors duquel les États membres s'étaient accordés autour du socle européen des droits sociaux. Et ce n'est qu'en mai 2021 que les jalons de cette UE plus sociale ont été posés.

Grâce à la politique active notamment du gouvernement luxembourgeois et suite aux nombreux appels des États membres, une vaste consultation publique menée entre janvier et novembre 2020, ayant regroupé plus de 1.000 contributions écrites des États membres, des institutions UE et des citoyens, la Commission européenne a présenté le 4 mars 2021 un plan d'action du socle européen des droits sociaux et ses 20 principes proclamés.

Ce plan d'action définit des mesures concrètes visant à poursuivre la mise en œuvre des principes du socle. Il propose également trois grands objectifs chiffrés en matière d'emploi, de compétences et de

protection sociale, en lien avec les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies qui devraient être atteints d'ici 2030 :

- Au moins 78% de la population UE âgée de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi ;
- Au moins 60% des adultes devraient participer à des activités de formation/apprentissage chaque année ;
- Le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale devrait diminuer d'au moins 15 millions.

Ces objectifs sociaux devraient contribuer à focaliser les efforts des États membres sur l'obtention de résultats concrets et constituer une incitation aux réformes et à des investissements ciblés.

Chaque grand objectif chiffré est décliné en sous-objectifs relatifs à plusieurs composantes thématiques. A titre d'exemple, l'objectif de l'emploi intègre l'obligation de réduire l'écart d'emploi parmi les genres de la moitié d'ici 2030. L'objectif relatif aux compétences présuppose qu'au moins 80% de ceux âgés entre 16 et 74 ans devraient disposer de compétences digitales élémentaires. Celui de réduction de la pauvreté inclut un sous-objectif relatif à la réduction de la pauvreté infantile de 5 millions d'enfants d'ici le même horizon temporel. L'accent sur la pauvreté infantile vise selon la Commission européenne à rompre le cycle intergénérationnel de transmission de pauvreté.

Le monitoring de ces objectifs chiffrés se fera, dans les prochaines années dans le cadre du semestre européen, par le biais d'un tableau de bord social révisé du socle, qui vise à retracer les performances des États membres en matière de politiques sociales et d'emploi.

Le Luxembourg, fort d'une tradition de dialogue social et bien loti en matière de standards sociaux, a systématiquement adhéré au vœu d'une convergence sociale ascendante au sein de l'UE. Ce fut d'ailleurs l'une des priorités horizontales de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE en 2015.

Le gouvernement luxembourgeois avait appelé à l'instar d'une très vaste majorité de délégations, notamment au Conseil informel EPSCO du 22 février 2021, au Conseil EPSCO du 15 mars 2021 ainsi qu'au Sommet social du 8 mai 2021 à endosser des objectifs chiffrés au niveau UE en matière sociale pour la décennie à venir.

### *La directive européenne sur le salaire minimum avance à grands pas*

La Commission européenne a adopté le 28 octobre 2020 la proposition de directive visant à garantir aux travailleurs des salaires minimaux adéquats leur permettant de vivre dignement. Dans le cadre du socle européen des droits sociaux proclamé en 2017, une référence au « salaire minimum adéquat » a été incluse.

La proposition de la Commission européenne vise à promouvoir les négociations collectives en matière de salaires dans tous les États membres sans remettre en question le fonctionnement des différents systèmes nationaux.

Selon la directive, les pays disposant de salaires minimaux légaux (comme le Luxembourg) devraient mettre en place les conditions permettant la fixation des salaires minimaux légaux à des niveaux adéquats. Parmi ces conditions figurent des critères pour la fixation des salaires minimaux et des valeurs de référence indicatives pour guider l'évaluation du caractère adéquat de ces salaires, ainsi que des actualisations régulières. De plus, la proposition prévoit pour tous le renforcement de l'application et du suivi de la protection offerte par des salaires minimaux et établie dans chaque pays,

en prévoyant que les États membres présentent chaque année à la Commission européenne des rapports contenant un grand nombre de données sur la protection offerte par les salaires minimaux.

C'est le 6 décembre 2021 que le Conseil EPSCO a pu acter dans une orientation générale la position de négociation des États membres. Les négociations interinstitutionnelles avec le Parlement européen commenceront au premier semestre 2022.

#### *Renforcer le principe de l'égalité des rémunérations : la directive « pay transparency »*

Le 4 mars 2021, la Commission européenne a publié la proposition de « directive visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations pour un travail égal ou de valeur égale entre les hommes et les femmes ». Cette proposition répond à l'appel lancé par le Conseil en juin 2019 à la Commission pour qu'elle élabore des mesures concrètes visant à accroître la transparence des rémunérations. L'initiative vise à remédier à l'insuffisance persistante de l'application du droit fondamental à l'égalité de rémunération et à garantir le respect de ce droit dans l'ensemble de l'UE, en établissant des normes de transparence salariale afin de permettre aux travailleurs de faire valoir leur droit à l'égalité de rémunération.

La directive proposée poursuit ces objectifs en établissant la transparence des rémunérations au sein des organisations; en facilitant l'application des concepts clés relatifs à l'égalité de rémunération, y compris la « rémunération » et le « travail de valeur égale » et en renforçant les mécanismes d'application.

La plupart des délégations au Conseil ont accueilli favorablement la proposition dans son principe et la grande majorité d'entre elles ont affirmé l'importance de la lutte contre l'écart de rémunération entre les sexes dans le monde du travail, en tant que valeur sociale partagée au sein de l'UE.

Une orientation générale a pu être adoptée lors du Conseil EPSCO du 6 décembre 2021. Les trilogues pourront commencer dès que le Parlement européen aura adopté son rapport, ce qui est prévu pour début 2022.

#### *Une protection des salariés plus forte : la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes*

Le 16 décembre, le Parlement européen et la Présidence sont parvenus à un accord pour actualiser la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes. Cette législation européenne protège les travailleurs contre le risque d'exposition à des substances cancérigènes et mutagènes. La Commission européenne avait proposé en septembre 2020 de limiter davantage l'exposition des travailleurs aux substances chimiques cancérigènes. Cette initiative fait également partie de l'engagement de la Commission européenne à lutter contre le cancer dans le cadre du plan européen « Vaincre le cancer ».

En vertu de l'accord, les travailleurs bénéficieront d'une protection accrue grâce à la fixation de limites d'exposition pour l'acrylonitrile et les composés du nickel et à l'abaissement des limites pour le benzène. En outre, le Conseil et le Parlement sont convenus d'étendre le champ d'application de la directive aux substances reprotoxiques, des substances chimiques susceptibles d'interférer avec le système reproducteur humain.

Le Luxembourg a toujours plaidé en faveur de plus de protection pour les travailleurs mais à l'instar de bon nombre d'États membres au sein du Conseil il a regretté que lors des négociations interinstitutionnelles le processus de consultation d'experts et d'études d'impact afin d'étendre le champ comme demandé par le Parlement européen n'ait pas été suivi.

### 5.3. Protection de la santé humaine et des consommateurs

Les travaux du Conseil se sont inscrits dans le cadre de la mise en œuvre du « nouvel agenda pour le consommateur ». Lancée en novembre 2020, cette nouvelle stratégie de la Commission européenne esquisse les grandes priorités stratégiques et les nouvelles initiatives – législatives et non-législatives – à l’horizon 2021-2025.

Le « nouvel agenda » s’inscrit notamment dans les leçons à tirer de la crise de COVID-19 (p.ex. en ce qui concerne le respect des droits des passagers) et l’accompagnement des consommateurs dans la double-transition verte et numérique.

Durant 2021 les éléments annoncés dans la stratégie se sont vus concrétiser, notamment à travers l’adoption d’un texte de conclusions par le Conseil Compétitivité de mai 2021 ainsi que la tenue d’une réunion informelle des ministres en charge de la protection des consommateurs les 23 et 24 septembre 2021.

Adoptée le 30 juin dernier par la Commission, la proposition de règlement sur la sécurité générale des produits vise à mettre à jour le régime existant, la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits (« GPSD »), en l’adaptant à l’ère numérique. La proposition couvre tous les produits non-harmonisés, dont p.ex. les produits textiles, les meubles, les accessoires de sport, certains types de jouets, etc.



30e anniversaire d’existence du CEC Luxembourg  
@SIP, Julien Warnand

L’objectif de la nouvelle proposition est de garantir un filet de sécurité pour tous les produits et, parallèlement, à faire en sorte que le régime assure une plus grande cohérence entre le traitement des produits harmonisés et non harmonisés, ainsi que de moderniser les obligations à la lumière du développement spectaculaire du commerce électronique depuis l’adoption du texte de base en 2001.

Dans ce sens, la proposition complète le paquet *Digital Services Act / Digital Markets Act* (DSA/DMA) en introduisant de nouvelles obligations spécifiques s’adressant aux ventes en ligne, en particulier pour ce qui est des places de marché en ligne, à travers des aspects comme une traçabilité renforcée des produits, des exigences de « *know your business customer* », des obligations de coopération entre les exploitants des plateformes et les autorités de surveillance, etc.

Au cours des négociations, le Luxembourg a soutenu les objectifs de la proposition de la Commission européenne en insistant sur la proportionnalité des nouvelles règles ainsi que sur une bonne

articulation avec les règles existantes, notamment le paquet « DSA/DMA » et le cadre juridique s'appliquant aux produits harmonisés.

Adoptée par la Commission européenne le 30 juin 2021, la proposition de directive relative aux crédits aux consommateurs vise à remplacer l'actuelle directive 2008/48/CE (relative aux crédits aux consommateurs), qui a établi un cadre européen partiellement harmonisé pour le crédit à la consommation.

Il ressort de l'évaluation réalisée par la Commission européenne en 2018-2019 que les objectifs initialement poursuivis restent pertinents, mais n'ont été que partiellement atteints, notamment en raison d'un paysage réglementaire qui demeure fragmenté et d'une certaine insécurité juridique liée à des formulations imprécises dans le texte.

La nouvelle proposition vise à pallier ces lacunes et à adapter l'instrument à l'ère numérique qui a profondément bouleversé le processus de prise de décision (numérisation / automatisation de l'évaluation de la solvabilité), les habitudes des consommateurs en général (qui veulent une procédure simple et rapide, souvent en ligne). Le futur instrument doit également permettre de tenir compte de l'émergence de nouveaux acteurs (plateformes de prêt entre particuliers) et de nouveaux produits (crédits à très court terme, mais à taux très élevé).

De manière générale, le Luxembourg soutient l'attention accrue portée aux intermédiaires de crédit et aux prestataires de services de crédit participatif ainsi qu'à l'éducation financière des consommateurs. Il souscrit aussi aux adaptations dues à l'évolution économique et technologique. Le Luxembourg craint cependant que la proposition (en l'état) ne permette pas d'assurer l'équilibre – primordial – entre la protection des consommateurs contre le surendettement et l'accès au crédit. Il importe en effet d'éviter d'éjecter des consommateurs vulnérables mais solvables du circuit des crédits fiables, ce qui les laisserait à la merci d'acteurs peu scrupuleux.

## 6. Compétitivité

### 6.1. Marché intérieur et marché intérieur numérique

L'année 2021 s'est déroulée sous le signe de la mise en œuvre des grandes stratégies adoptées l'année précédente par la Commission européenne – concernant le marché intérieur, y compris numérique, la politique industrielle ou encore l'économie circulaire – et qui visent toutes à accélérer la double transition verte et numérique de l'Europe, mais dont l'élan initial fut interrompu soudainement par l'éclatement de la pandémie au printemps 2020.

Ainsi la filière « Compétitivité » du Conseil s'est consacrée à la négociation d'une série de nouvelles initiatives, législatives et non législatives, dédiées à la double transition ainsi qu'à la sortie de crise.

#### *Marché Intérieur*

Les travaux étaient dominés par le grand paquet de mesures relatif aux « services numériques » (« *Digital Services Package* »), publié en décembre 2020 par la Commission européenne et composé de deux propositions de règlement, à savoir :

- La proposition « *Digital Services Act* », qui introduit un nouvel encadrement et de nouvelles règles concernant le traitement et la suppression des contenus illégaux en ligne ainsi que des mesures visant les contenus préjudiciables. Il s'agit de faire en sorte que les plateformes fournissant des services d'intermédiation – permettant à des parties tierces de mettre à disposition des contenus

numériques – se dotent des moyens nécessaires pour assurer une rapide suppression de contenus illégaux (produits dangereux, propos haineux, contenus terroristes, etc.)

- Ensuite, la proposition « *Digital Markets Act* » s’applique spécifiquement aux très grands acteurs de l’économie numérique – dont notamment les « GAFAM » comptant des millions d’utilisateurs à travers le marché intérieur – et vise à rendre le marché des plateformes numériques plus ouvert et concurrentiel. Ainsi ce texte interdit notamment une série de pratiques jugées déloyales ou abusives.

En novembre 2021, le Conseil Compétitivité a réussi à adopter, en un temps record et après moins d’un an de négociations, une orientation générale sur les deux textes. Fortement soutenus par le Luxembourg, les accords décrochés par la présidence restent fidèles aux propositions de la Commission européenne en maintenant un haut niveau d’ambition.

Le Luxembourg se félicite en particulier du fait que les textes du Conseil créent un cadre « d’harmonisation maximale » qui devra être appliqué uniformément à travers l’UE, sans permettre la coexistence de 27 règles nationales divergentes. Lors de l’adoption des deux orientations générales, le Luxembourg a d’ailleurs déposé une déclaration écrite exprimant son souhait de préserver les points-clé de l’accord du Conseil, y compris pour ce qui est de l’harmonisation maximale, au cours des négociations en trilogue avec le Parlement européen, qui devront se dérouler au premier semestre 2022.

En outre, la Commission européenne a accéléré la cadence des travaux de la « *taskforce* » relative à la bonne application des règles du marché intérieur (« *Single Market Enforcement Taskforce* » - SMET). Occupée surtout à recenser et combattre les nombreuses barrières au marché intérieur érigées par les États membres pendant les débuts de la pandémie de COVID-19, les travaux du SMET ont connu en 2021 un retour à la normale en s’attaquant à de nombreuses barrières classiques au marché intérieur, allant des exigences, souvent excessives, imposées aux professions réglementées aux formalités administratives liées à la prestation transfrontalière de services.

Alors que le Luxembourg soutient les travaux du SMET, il appelle à une approche réaliste consistant à ne pas ouvrir toute une panoplie de chantiers en parallèle – la situation étant tendue en termes de ressources vu le vaste nombre de propositions législatives déjà en cours de négociation ou annoncées pour 2023.

### Concurrence

Le 5 mai 2021, la Commission européenne a adopté sa très anticipée proposition de règlement visant à s’attaquer aux distorsions causées par les subventions étrangères au marché intérieur. Il s’agit notamment de créer un encadrement permettant de contrôler les potentielles distorsions causées par les subventions étatiques octroyées par des pays tiers et touchant à des concentrations (fusions et acquisitions relatives à des entreprises établies dans l’UE), des marchés publics ou d’autres situations de marché. La proposition vise à combler un vide dans le cadre juridique actuel, qui ne prend pas en compte les subventions étatiques de pays tiers.

Le Luxembourg soutient les objectifs et le contenu de cette proposition, notamment pour ce qui est du rôle central réservé à la Commission européenne dans l’exécution des règles et le niveau des seuils de déclenchement, qui devraient capter surtout les grandes distorsions ayant un véritable impact sur le fonctionnement du marché intérieur. Les travaux sur ce texte devront s’intensifier au premier semestre 2022 en vue de l’adoption d’une orientation générale du Conseil.

En 2021, les discussions autour de la révision du règlement concernant les catégories d'accords verticaux (« *Vertical Block Exemption Rules* » - VBER), qui arrive à échéance en mai 2022, se sont poursuivies. Il s'agit, pour le Luxembourg, du principal instrument existant en matière du droit de la concurrence qui pourrait contribuer à résoudre le problème des restrictions territoriales de l'offre auquel font face les entreprises luxembourgeoises.

### *Aides d'État*

Le Luxembourg a salué la prolongation et modification de l'encadrement temporaire en matière d'aides d'État adopté par la Commission européenne jusqu'à juin 2022. Cet outil puissant a permis au Luxembourg de continuer son soutien aux secteurs les plus touchés par la pandémie. Plus d'une dizaine de notifications, principalement de prolongation, ont été effectuées auprès de la Commission européenne.

De nombreuses lignes directrices ont par ailleurs fait l'objet d'une révision, dont certaines ont déjà abouti à une adoption fin 2021, à savoir les lignes directrices concernant le climat, l'énergie et la protection de l'environnement et les lignes directrices relatives aux aides régionales. Notons aussi que fin 2021 la Commission européenne a entamé la révision du règlement général d'exemption par catégorie (N° 651/2014) dans le contexte dans la transition numérique et verte.

### *Harmonisation technique / législations sur les produits*

En date du 21 avril 2021, la Commission européenne a publié une proposition de règlement sur les « machines et produits connexes » (p. ex. les équipements interchangeables, les composants de sécurité, les accessoires de levage) en vue de remplacer la directive « machines » (2006/42/CE). Cette proposition a été présentée comme un paquet ensemble avec la proposition de règlement concernant l'intelligence artificielle (négociée dans la filière Télécoms), car l'intelligence artificielle jouera un rôle important dans le domaine des machines.

En outre, la proposition relative à l'introduction d'un « chargeur universel » a été adoptée par la Commission européenne le 23 septembre 2021. Il s'agit d'une modification de la directive 2014/53/UE relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques. Sur le fond, la proposition de la Commission européenne vise à introduire un port de charge harmonisé, à introduire une technologie harmonisée de recharge rapide et à dissocier la vente d'un chargeur de la vente de l'appareil électronique. Le texte devrait contribuer à réduire significativement la quantité de chargeurs et de câbles et ainsi contribuer aux objectifs du « *Green Deal* ». Les nouvelles exigences couvrent un large éventail d'appareils électroniques, notamment les téléphones mobiles, les tablettes, les appareils photos numériques, les casques d'écoute, etc.

Le Luxembourg soutient les objectifs des deux propositions, sur lesquelles les négociations devront s'accélérer au premier semestre 2022.

## 6.2. Propriété intellectuelle

### *Révision du cadre législatif relatif aux dessins et modèles*

Compte tenu de l'importance économique croissante de la protection des dessins et modèles pour encourager l'innovation et le développement de nouveaux produits de conception attrayante, il est de plus en plus nécessaire d'assurer une protection juridique accessible, moderne, efficace et cohérente des droits liés aux dessins et modèles dans l'UE.

Dans ce contexte, suite à une consultation des parties prenantes dont le rapport d'évaluation a été publié le 24 novembre 2020, une proposition de la part de la Commission européenne devrait être publiée en 2022.

#### *Révision de la directive 96/9/CE du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données*

Une révision de la directive 96/9/CE concernant la protection juridique des bases de données a été annoncée en 2020 par la Commission européenne afin de moderniser les règles déjà en vigueur et les adapter à l'environnement numérique. Cette révision fait partie du paquet « *Data Act* ». Une consultation publique a eu lieu de juin à septembre 2021.

#### *Plan d'action en faveur de la propriété intellectuelle pour renforcer la résilience et la reprise économique dans l'UE et fond européen de subvention « Ideas powered for Business »*

Le 25 novembre 2020 la Commission européenne a publié un nouveau plan d'action en faveur de la propriété intellectuelle pour aider les entreprises, et plus particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME), à tirer le meilleur parti de leurs inventions et de leurs créations.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan d'action, le « chèque PI » instauré en 2020 par les instances compétentes de chaque État membre, l'Office de l'UE pour la Propriété Intellectuelle (EUIPO) et la Commission européenne a été prolongé et adapté pour répondre au mieux aux besoins des PME.

Le Luxembourg a réitéré son soutien envers cette initiative en novembre 2021.

#### *Brevet à effet unitaire et Juridiction unifiée du brevet*

Le brevet européen à effet unitaire vise à créer, sur base du système du brevet européen existant depuis 1978, un droit de brevet à effet unitaire pour les États membres participants. Une Juridiction unifiée du brevet sera en charge des litiges sur la validité et la contrefaçon des brevets dans ces États. La base juridique est, d'une part, un accord international sur la juridiction signé en 2013 (*Unified Patent Court Agreement*, « UPCA ») et d'autre part deux règlements de l'UE de 2012 adoptés en procédure de coopération renforcée.

La pleine entrée en vigueur de l'UPCA est prévue vers la fin 2022 ou début 2023. Les préparatifs en vue de la mise en place de la Juridiction se sont poursuivis tout au long de l'année 2021. Le Luxembourg a continué d'y apporter son plein appui. Plus spécifiquement, le Luxembourg a pu accueillir, en date du 27 octobre 2021, la dernière réunion du Comité préparatoire de la Juridiction unifiée du brevet, avant que la phase d'application provisoire de l'accord instituant cette nouvelle juridiction n'ait débuté le 19 janvier 2022, suite à l'entrée en vigueur du Protocole y relatif (*Protocol on Provisional Application*, « PPA »).

Le Luxembourg a ratifié le UPCA, le 22 mai 2015 et le PPA, le 18 juillet 2016.

La cour d'appel et le greffe de la Juridiction unifiée du brevet sont implantés à Luxembourg, renforçant la place du Grand-Duché en tant que centre de compétence international en matière de justice.

### *Indications géographiques non agricoles*

Dans son plan d'action du 25 novembre 2020, la Commission européenne a annoncé qu'elle examinerait la faisabilité d'un système de protection des indications géographiques pour les produits non agricoles au niveau de l'UE.

La Commission européenne a mené une consultation publique sur le sujet du 29 avril au 22 juillet 2021. Elle est actuellement en train de travailler sur une proposition législative pour introduire une protection des produits artisanaux et industriels par le biais du système des indications géographiques.

Cette initiative permettrait notamment d'harmoniser ce type de protection au niveau européen et de mettre en valeur les différents savoir-faire traditionnels.

Une proposition de la part de la Commission européenne devrait être publiée courant 2022.

### 6.3. Politique industrielle

Revendiqué pendant de nombreuses années par les « Amis de l'industrie », un groupe d'États membres dont fait partie le Luxembourg, la nouvelle stratégie industrielle de la Commission européenne a été publiée au tout début de la pandémie de COVID-19 en mars 2020. Suite à de nombreux appels du Conseil, du Parlement et des parties intéressées, la Commission a adopté le 5 mai 2021 une stratégie révisée visant à intégrer les principales leçons de la crise. Celle-ci s'inscrit également dans le contexte plus large du paquet « *Fit for 55* », dans la mise en œuvre duquel il revient au Conseil Compétitivité d'accompagner l'industrie européenne dans sa transition verte et numérique.

Le Luxembourg partage les constats et les principales actions prônées par la stratégie révisée, qui prend comme point de départ les dépendances stratégiques, mises en exergue pendant la crise, notamment en ce qui concerne les matières premières pour les secteurs énergivores, le semi-conducteurs et les ingrédients pour produits pharmaceutiques. La diversification des chaînes d'approvisionnement et le renforcement des capacités au sein de l'UE sont les pistes privilégiées pour réduire ces dépendances – pour autant qu'une autonomie renforcée préserve le caractère ouvert de l'économie européenne.

En même temps, les écosystèmes industriels doivent être soutenus dans leurs transitions verte et numérique : la stratégie mentionne des domaines prioritaires (acier, chimie, commerce de détail, construction et tourisme) qui feront tous l'objet d'analyses sectorielles. Dans ce contexte, le Luxembourg salue notamment les efforts consacrés à renforcer la production d'acier vert et durable au sein de l'UE et les mesures prises pour combattre les fuites de carbone, dont notamment la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Parmi les actions prévues par la stratégie industrielle révisée, la Commission européenne a mis en place une structure de gouvernance rassemblant les représentants des États membres et des parties intéressées, notamment les grandes entreprises et secteurs industriels ainsi que les syndicats. Ce dénommé « Forum Industriel », au sein duquel le Luxembourg est représenté par le Ministère de l'Économie, discute notamment des voies de transition relatives aux principaux écosystèmes industriels – c'est-à-dire des feuilles de route, assorties d'objectifs et d'actions concrets, pour atteindre les objectifs climatiques. Comme susmentionné, ce sont des travaux importants pour la mise

en œuvre du paquet *Fit for 55*, mais qui se déroulent en dehors des filières du Conseil, conférant ainsi un rôle prépondérant à la Commission européenne.

#### 6.4. Recherche et Innovation

Le Luxembourg a activement participé à l'achèvement du cycle législatif, marqué notamment par la mise en œuvre initiale d'Horizon Europe, par un accord sur le nouveau cadre juridique et stratégique de l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) et par les négociations et l'adoption d'un paquet législatif global pour onze partenariats européens dits 'institutionnalisés'. D'autre part, les États membres ont déployé de nombreux efforts pour la re-conceptualisation de l'Espace européen de la recherche (EER).

Lors du Conseil Compétitivité de mai 2021, les discussions ont porté sur le renouvellement d'un EER plus ambitieux et de rendre ses objectifs politiques plus concrets. Le Conseil a adopté des conclusions visant à créer des carrières et des conditions de travail attrayantes et durables pour les chercheurs et à faire de la circulation des cerveaux une réalité. Le Luxembourg a soutenu les objectifs de ces conclusions tels que la réduction de l'emploi précaire, en particulier pour les jeunes chercheurs, le renforcement de la mobilité intersectorielle, la promotion d'un meilleur lien entre l'EER et l'Espace européen de l'éducation, et de garantir et de renforcer la liberté de la recherche scientifique. Un autre point à l'ordre du jour était le règlement instituant l'entreprise commune européenne pour le calcul à haute performance (HPC), pour lequel le Conseil a adopté une orientation générale.

En juillet 2021, les ministres de la recherche se sont échangés sur l'EER renouvelé et sur la transposition des objectifs communs européens en actions nationales. Un « Pacte pour la R&I en Europe » ayant pour but d'affirmer l'importance des investissements dans la recherche et l'innovation (R&I) et d'énoncer des valeurs et des principes communs de l'EER a été présenté par la Commission européenne en juillet 2021. Les ministres ont discuté des prochaines étapes de la nouvelle approche de coordination des politiques sur la base de ce pacte. Par ailleurs, la coopération internationale a été abordée et la manière de façonner l'engagement scientifique de l'Union avec les partenaires internationaux basé sur la communication de la Commission européenne sur une « Approche globale de la R&I » – la « stratégie de l'Europe pour la coopération internationale dans un monde en mutation ». A cette fin, le Luxembourg a souligné que le programme-cadre Horizon Europe constituait l'un des instruments clés.

Lors du Conseil Compétitivité de septembre 2021, le Conseil a été dûment informé du processus d'association de pays tiers à Horizon Europe et il s'est acquitté de ses propres responsabilités à cet égard. Le Conseil a également approuvé l'approche globale de la R&I par le biais de conclusions du Conseil. Finalement la gouvernance et la mise en œuvre de l'EER ont été discutées.

En novembre 2021, lors du Conseil, un consensus sur un cadre simplifié de l'EER, fondé sur le processus institutionnel et les diverses responsabilités des différentes parties impliquées (i.e. États membres, Commission européenne, pays associés, etc.) a été obtenu sous la forme de conclusions du Conseil sur la future gouvernance de l'EER. L'ambition d'affirmer l'importance des investissements dans la R&I et les valeurs et principes communs de l'EER s'est concrétisée dans le « Pacte pour la recherche et l'innovation en Europe ». Le Conseil a également été en mesure de trouver un accord sur l'agenda politique de l'EER – un ensemble de 20 priorités, appelées « actions EER », sur lesquelles la communauté scientifique devrait se concentrer de 2022 à 2024. Le Luxembourg a rappelé soutenir,

en principe, la gouvernance proposée et que les plans d'action nationaux devaient rester volontaires et flexibles.

## 6.5. Espace

Les ministres de la formation Espace du Conseil Compétitivité se sont réunis à deux reprises en 2021. Lors du Conseil Compétitivité du 28 mai 2021, un débat sur le sujet de la gestion du trafic spatial (*Traffic Management, STM*) était à l'ordre du jour alors que le Conseil Compétitivité du 26 novembre 2021 quant à lui a abordé la durabilité à long terme, le développement durable et le financement du « *New Space* ».

Après un accord de compromis sur le règlement établissant le programme spatial de l'Union pour la période 2021-2027 en décembre 2020, le début de l'année 2021 était marqué par la finalisation du règlement et des accords de collaboration y relatifs entre la Commission européenne, la nouvelle « *European Union Agency for the Space Programme* » (EUSPA, précédemment GSA) et l'Agence spatiale européenne (ESA), ainsi que par la préparation des futurs travaux sous ce règlement, y compris la



Thierry Breton, commissaire européen au Marché intérieur et Franz Fayot, ministre de l'Économie à Bruxelles le 27 mai 2021.

© MECO

création du nouveau Comité du Programme Spatial avec ses sous-comités pour les différentes composantes du programme. Le Luxembourg a entièrement soutenu cet accord.

### GNSS

En ce qui concerne les programmes GNSS (*Global Navigation Satellite System*), le transfert du programme sous le nouveau règlement et l'évolution du système, surtout pour la deuxième génération de GALILEO, ont été au cœur des discussions en 2021. Le lancement de 2 nouveaux satellites (« *Launch 11* ») en décembre 2021 a porté le nombre de satellites de la constellation à 28. De plus, les contrats de lancement pour L13-14 et L15-16, ainsi que les contrats garantissant la continuité du service (GSOp - *Galileo Service Operator*) / SGDSP - *SAR/Galileo Data Service Provider*) ont été signés en 2021.

### SSA

L'entrée en vigueur du nouveau règlement du programme spatial de l'Union a conduit à l'avènement d'une nouvelle composante relative à la surveillance de l'espace, SSA (*Space Situational Awareness*). Cette composante se décline en trois sous-composantes :

- SST (*Space Surveillance and Tracking*) pour la surveillance et le suivi des objets en orbite ;
- SWE (*Space Weather*) pour l'observation des phénomènes météorologiques spatiaux ;
- NEO (*Near Earth Objects*) pour le suivi du risque lié aux géocroiseurs.

Dans le cadre des activités relatives à la surveillance et au suivi d'objets spatiaux, le Luxembourg a continué à suivre les discussions sur le processus de création du futur « *SST Partnership* ».

Le Luxembourg a également contribué aux travaux du comité de programme dans sa configuration SSA, notamment à l'élaboration de l'acte d'implémentation pour la sous-composante SST et des plans de travail 2022 de l'ensemble des sous-composantes SST, SWE et NEO.

### GOVSATCOM

A l'identique de la composante SSA, l'entrée en vigueur du nouveau règlement du programme spatial de l'Union a conduit à l'avènement d'une nouvelle composante relative aux télécommunications gouvernementales par satellite, GOVSATCOM.

Dans ce cadre, le Luxembourg a contribué aux travaux du comité de programme dans sa configuration GOVSATCOM, notamment à l'élaboration de la feuille de route de cette composante et du plan de travail 2022.

Le Luxembourg a également procédé à la nomination de l'autorité compétente GOVSATCOM luxembourgeoise dont le rôle est majoritairement en lien avec la gestion des droits d'accès des utilisateurs nationaux et l'implémentation des exigences de sécurité. Cette nomination est faite en cohérence avec celle de l'autorité compétente PRS (*Public Regulated Services*) de GALILEO.

Enfin, dans le cadre du projet ENTRUSTED, le Luxembourg a continué de contribuer activement à l'exercice de collecte des besoins en matière de télécommunications spatiales sécurisées et résilientes et à l'élaboration des exigences correspondantes, qui seront le point d'entrée des actes d'implémentation de la composante GOVSATCOM.

### COPERNICUS

Dans le programme Copernicus, les opérations et les activités de développement des satellites Sentinel se sont poursuivies conformément à l'accord Copernicus, au scénario à long terme de la composante spatiale Copernicus (CSC LTS) et au segment 4 du programme de la composante spatiale Copernicus de l'ESA (CSC-4).

Les satellites continuent de fournir des données et des informations précieuses sur l'état de santé de notre planète. De nouvelles missions sont en préparation pour fournir encore plus d'informations en réponse aux demandes de la communauté des utilisateurs. Dans l'ensemble, Copernicus s'avère être une source essentielle de données et d'informations climatiques et, par conséquent, un instrument dans la mise en œuvre des politiques climatiques de l'UE.

Notamment, la cartographie rapide du service de gestion des urgences Copernicus (CEMS) a été activée à la suite de la demande de la Direction générale espagnole de la protection civile et des urgences (CENEM) pour soutenir la réponse d'urgence à l'éruption volcanique de l'île de La Palma.

## 6.6. Tourisme

La politique du tourisme au niveau de l'UE a connu un certain essor lors de l'année 2021, notamment suite aux effets de la crise sanitaire de COVID-19. Au cours de l'année 2021, les ministres du tourisme de l'UE ont tenu trois vidéoconférences pour aborder les défis liés à la pandémie, la nécessité d'adopter une approche cohérente en matière de politique touristique et les opportunités se posant en matière de développement durable de l'écosystème touristique.

En mai 2021, les ministres du tourisme ont adopté des conclusions intitulées « Le tourisme en Europe pour la prochaine décennie : un tourisme durable, résilient, numérique, mondial et social ». Le Luxembourg soutient entièrement ces conclusions qui appellent notamment à élaborer, entre autres, des politiques et stratégies touristiques durables, responsables et résilientes et à promouvoir les nouvelles technologies et la numérisation, pour améliorer la performance des entreprises touristiques.

En outre, la « Stratégie industrielle révisée » présentée en mai par la Commission européenne relève la nécessité d'accélérer la transition verte et numérique de l'industrie et de ses écosystèmes, dont le tourisme. Dans ce contexte, le Luxembourg a accueilli favorablement le nouveau « processus de co-création » lancé par la Commission européenne qui vise à impliquer les parties prenantes dans l'élaboration d'un écosystème touristique plus résilient, innovant et durable.

## 7. Transports, télécommunications et énergie

### 7.1. Transports

La gestion des effets de la crise sanitaire a continué d'influencer les conditions, le fond et le flux du travail sur les dossiers européens relatifs aux transports, sans pour autant atteindre le même degré d'urgence qu'en 2020. Le travail législatif a porté majoritairement sur les dossiers en cours et les nouvelles propositions du paquet « *Fit for 55* ».

#### *Mesures liées à la crise sanitaire – Règlement Omnibus II*

Un premier règlement d'urgence était adopté en 2020 établissant des mesures spécifiques et temporaires dans le contexte de la propagation de la COVID-19 relatives au renouvellement ou à la prolongation de certains certificats, licences et agréments et au report de certaines vérifications périodiques et formations continues dans certains domaines de la législation en matière de transports.

Une prolongation de ce régime d'exception a été adoptée en février 2021.

#### *Mesures liées à la crise sanitaire – Créneaux horaires dans les aéroports*

Le règlement 95/93 prévoit une utilisation minimale des créneaux horaires par une compagnie aérienne pour pouvoir prétendre aux mêmes créneaux l'année suivante. Étant donné que les voyages sont devenus très difficiles et par périodes impossibles à cause des diverses restrictions et interdictions, il a été proposé en mars 2020 de suspendre temporairement cette règle. Cette mesure poursuit le double objectif d'aider les compagnies aériennes et d'éviter des vols vides pour garder les créneaux, ce qui serait injustifiable d'un point de vue écologique. Une première modification de la réglementation a établi une suspension de la règle « *use it or lose it* » pour une période se terminant au 24 octobre 2020. Cette suspension a ensuite pu être prolongée par la Commission européenne sur base d'un acte délégué jusqu'au 27 mars 2021. Un second règlement visant une nouvelle suspension temporaire proposé en décembre 2020 fut adopté en un temps record et entra en vigueur avant le début de la saison d'été 2021.

Les décisions de flexibilisation subséquentes ont été prises sur base d'actes délégués pour lesquels la Commission européenne a organisé des consultations notamment avec les États membres. Le Luxembourg a été actif à tous les niveaux pour faire baisser le seuil du pourcentage minimal de créneaux à utiliser. Le Luxembourg a en outre œuvré pour qu'une nouvelle proposition législative soit préparée afin de prévoir une base légale en temps utile pour la saison d'hiver 2022-2023.

### *Eurovignette*

En décembre 2020 la présidence a su obtenir un mandat de négociation sur la révision des règles de l'UE en matière de tarification routière (directive Eurovignette). La révision en question vise à traiter des questions importantes telles que les émissions de gaz à effet de serre et autres incidences sur l'environnement, la congestion et le financement des infrastructures routières. Les négociations avec le Parlement européen ont abouti à un compromis final en juin 2021.

### *Utilisation de véhicules loués*

La présidence au deuxième semestre a réussi à clôturer le dossier lors des trilogues avec le Parlement européen. Il s'agit de l'ultime dossier du paquet mobilité I à être finalisé. La modification de cette directive facilite aux opérateurs de transports de louer des poids lourds dans un État membre autre que leur état d'établissement.

### *Ciel Unique Européen (proposition SES2+)*

Après des années de blocage engendré par une controverse autour de l'aéroport de Gibraltar, un accord a été dégagé au sein du Conseil de l'UE en juin 2021. Les trilogues avec le Parlement européen sont restés sans résultat tangible en 2021.

### *Notification dans le cadre de CORSIA*

En juillet 2021, la Commission européenne a publié deux propositions modifiant la directive ETS (2003/87/CE) relative à l'aviation : une proposition modifiant la directive en ce qui concerne les règles applicables à l'aviation et une proposition de décision modifiant la directive en ce qui concerne la notification relative au régime de compensation et de réduction des émissions de carbone pour l'aviation internationale (décision CORSIA). Le travail sur cette décision CORSIA s'est ensuite enlisé dans des interrogations en matière de compétences.

### *Paquet Fit For 55*

En juillet 2021, la Commission européenne a proposé le paquet « *fit for 55* » qui comporte plusieurs propositions qui visent principalement ou accessoirement les secteurs des transports. Trois propositions touchent à l'aviation avec une proposition sur les carburants alternatifs (*ReFuel aviation*), l'ETS qui réforme le marché des échanges de droits d'émissions pour tous les secteurs couverts et notamment l'aviation, ainsi que la révision de la directive taxation dans laquelle la Commission européenne propose d'abandonner l'exemption dont bénéficie actuellement le kérosène. Une proposition centrale de ce paquet vise à transformer la directive actuelle sur les infrastructures de carburants alternatifs en règlement (AFIR) tout en lui apportant des objectifs concrets. Seules les propositions AFIR et *ReFuel Aviation* sont traitées par la formation TTE-Transport.

En ce qui concerne l'infrastructure pour carburants alternatifs, la Commission européenne propose de revoir la directive actuelle sur le fond, et des objectifs concrets et chiffrés pour l'installation de nouvelles infrastructures pour les carburants alternatifs sur les routes (électrique/hydrogène), les ports et les aéroports (électrique) sont prévus.

Quant à *ReFuel Aviation*, la proposition prévoit un mandat d'ajout obligatoire de SAF (*sustainable aviation fuels* - biocarburants avancés et e-kérosène) dans le kérosène et une obligation d'approvisionnement de tous les aéroports européens avec une augmentation graduelle du taux de

SAF de 2 % en 2025 à 63 % en 2050. La présidence au deuxième semestre a lancé les travaux et a pu faire avancer substantiellement le dossier.

Elle a par contre décidé en décembre 2021 de maintenir toutes les propositions ensemble et n'a pas poussé à une adoption des dossiers presque arrivés à maturité pour une adoption au Conseil de l'UE de décembre 2021. ReFuel Aviation et AFIR ont donc fait l'objet de simples rapports sur l'avancement des travaux.



Conseil européen, les 24 et 25 juin 2021 à Bruxelles  
© Union européenne

De plus, en décembre 2021, la Commission européenne a proposé le « paquet mobilité efficace et verte » par lequel elle vise à moderniser les principaux axes de transport de l'UE, de réviser la directive sur les systèmes de transport intelligents, de créer un nouveau cadre pour stimuler la mobilité propre dans les villes et de soutenir le transport

ferroviaire de passagers à longue distance et transfrontaliers.

De ce paquet découlent donc trois propositions législatives qui comportent des recoupements notamment avec la proposition de règlement sur les carburants alternatifs.

Le réseau transeuropéen de transport (TEN-T) couvre les principales infrastructures de transport en Europe, notamment les chemins de fer, les voies navigables intérieures, les routes maritimes et les routes. Les obligations définies dans le cadre du règlement sur les carburants alternatifs sont calquées sur les axes centraux du réseau transeuropéen.

Les révisions proposées pour la directive sur les services de transport intelligents, qui a été mise à jour pour la dernière fois en 2010, visent à refléter l'évolution technologique d'une décennie. Dans le cadre de cette mise à jour, la Commission européenne proposera que les données relatives aux routes, aux déplacements et au trafic soient mises à la disposition des conducteurs circulant sur le réseau TEN-T, avant d'être étendues à l'ensemble du réseau routier de l'Union.

La proposition de « cadre pour la mobilité urbaine » fournira aux autorités locales et régionales des orientations détaillées et des options de financement pour réduire les encombrements, les émissions et le bruit dans les villes.

Un plan d'action ferroviaire a aussi été proposé et vise à rendre le transport ferroviaire plus attrayant pour les voyages transfrontaliers.

A côté du travail législatif, plusieurs textes de conclusions du Conseil ont pu être adoptés ainsi que des décisions du Conseil notamment dans le contexte de l'adoption des positions de l'UE au sein des organisations internationales comme l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et l'OMI.

## 7.2. Télécommunications

Suite à sa communication sur la Boussole numérique 2030 publiée en mars 2021, la Commission européenne a présenté le 15 septembre son programme d'action à l'horizon 2030 « La voie à suivre pour la décennie numérique » (*Path to the Digital Decade – PDD*). Il s'agit d'un projet de décision du Parlement européen et du Conseil qui a vocation d'établir un certain nombre d'objectifs généraux et concrets d'ici 2030 pour soutenir la transition numérique dans le domaine des compétences numériques, des infrastructures de connectivité et de la numérisation des secteurs publics et privés. Afin de mesurer le progrès pour atteindre les objectifs numériques, la Commission européenne a également proposé un cadre de monitoring annuel basé sur les données du DESI (*Digital Economy and Society Index*). La proposition est complétée d'une nouvelle forme de coopération, les EDIC (« *European Digital Infrastructure Consortium* »), dont le but est de renforcer la coopération entre certains États membres dans certains domaines.

Le programme politique est accompagné d'une déclaration solennelle interinstitutionnelle sur les droits et principes dans le domaine du numérique qui sera négocié au cours de l'année 2022.

### *ePrivacy*

La Commission européenne a adopté le 10 janvier la proposition de règlement *e-Privacy* (ePR) afin de remplacer la Directive 2002/58/CE (« vie privée et communications électroniques »). La proposition vise à la fois à apporter des règles spécifiques pour assurer la confidentialité des communications électroniques et à compléter le RGPD en ce qui concerne leur protection. Etant donné que la présidence au premier semestre a réussi à trouver un accord au niveau du Conseil, les co-législateurs ont entamé les négociations interinstitutionnelles.

### *Data Governance Act*

Présenté par la Commission européenne en novembre 2020, l'Acte sur la Gouvernance des données (DGA) vise à favoriser la disponibilité des données en libérant certaines données détenues par le secteur public (en complémentarité avec la Directive (UE) 2019/1024 – Directive PSI), en augmentant la confiance dans les intermédiaires de données en leur donnant un cadre juridique et en introduisant le concept de l'altruisme des données (permettant aux entreprises et aux particuliers de mettre volontairement leurs données à disposition pour le bien commun au sens large, dans des conditions claires). Afin de mieux exploiter le potentiel des données en constante augmentation dans un cadre européen fiable, la proposition de règlement a vocation d'accroître le contrôle et la confiance des citoyens et des entreprises à l'égard de leurs données.

Elément clé de la nouvelle proposition est l'introduction d'un modèle basé sur la neutralité et la transparence des intermédiaires de données, qui sont des organisateurs de partage ou de mise en commun de données. Pour garantir cette neutralité, l'intermédiaire chargé du partage des données ne pourra pas traiter les données pour son propre compte (par exemple en les vendant à une autre entreprise ou en les utilisant pour développer son propre produit basé sur ces données) et devra se conformer à des exigences de notification auprès des autorités compétentes désignées par les États membres.

Suite à des négociations intenses au cours de l'année, les co-législateurs ont trouvé un accord en novembre 2021. La publication au Journal officiel de l'UE est attendue pour l'année 2022.

## *AI Act*

Le 21 avril 2021, La Commission européenne a publié une nouvelle proposition de règlement sur l'intelligence artificielle (IA). Le paquet est complété d'une communication sur la mise à jour du plan coordonné en matière IA avec les Etats Membres et d'une nouvelle proposition de règlement pour les machines pour remplacer la directive 2006/42/CE.

Le Conseil ayant conclu une première lecture en 2021, les discussions continueront en 2022. Le Parlement européen envisage d'adopter son rapport en automne 2022.

La proposition de nouvelles règles pour encadrer les systèmes IA a surtout vocation à fournir la sécurité et clarté juridique nécessaire aux acteurs du domaine (fournisseur et utilisateurs) pour développer leurs systèmes dans un environnement clair et prévisible. Dans ce contexte, le règlement prévoit une approche basée sur les risques et passe par une catégorisation de différents niveaux de risques.

En ce qui concerne le développement d'un cadre innovant et l'émergence de solutions européennes en matière d'IA, la Commission européenne a également proposé une section dédiée aux bacs à sable réglementaires qui constituent des environnements contrôlés d'expérimentation et de test pour le développement de systèmes d'IA innovants. La communication sur l'approche coordonnée en matière IA accompagnant la proposition de règlement est également censée donner des orientations pour davantage stimuler l'écosystème européen dans le domaine de l'IA.

## *Règlementation sur le roaming*

Début 2021, la Commission européenne a publié sa proposition pour une révision du règlement pour garantir que les voyageurs de l'UE continuent à bénéficier de l'itinérance gratuite, l'ancien règlement expirant le 30 juin 2022. Suite à des négociations intenses au Conseil une orientation générale a été dégagée en juillet. La présidence a ensuite mené les négociations en trilogue avec le Parlement européen pour conclure les négociations et obtenir un accord final en décembre 2021. Le nouveau règlement prolongera de dix ans les règles actuelles. Conformément aux attentes du Luxembourg, il garantira également de meilleurs services d'itinérance pour les voyageurs. Par exemple, les consommateurs pourront bénéficier de la même qualité et de la même vitesse de connexion à leur réseau mobile à l'étranger que chez eux, lorsque des réseaux équivalents sont disponibles. Les nouvelles règles garantiront également un accès efficace aux services d'urgence, notamment en sensibilisant davantage les personnes handicapées aux autres moyens de communication possibles, et en sensibilisant les consommateurs aux frais éventuels liés à l'utilisation de services à valeur ajoutée en itinérance.

## *eIDAS*

En vertu du nouveau règlement proposé par la Commission européenne en juin 2021, les États membres offriront aux citoyens et aux entreprises des portefeuilles numériques (*EUID wallet*) qui permettront de lier leur identité numérique nationale à la preuve d'autres attributs personnels (par exemple, permis de conduire, diplômes, compte bancaire). Ces portefeuilles peuvent être fournis par des autorités publiques ou par des entités privées, à condition qu'elles soient reconnues ou mandatées par un État membre.

Les nouveaux portefeuilles d'identité numérique européens permettront à tous les Européens d'accéder à des services en ligne sans devoir utiliser des méthodes d'identification privées ou partager

inutilement des données personnelles. Grâce à cette solution, ils auront le plein contrôle des données qu'ils partagent et pourront partager les attributs personnels vérifiables à travers les frontières.

Les négociations sur le règlement ont débuté au deuxième semestre. Le Luxembourg se félicite de manière générale de l'initiative de la Commission européenne en la matière. De nombreuses questions restent cependant en suspens, notamment au regard de l'état d'avancement précoce des négociations, et le Luxembourg y portera une attention détaillée afin de trouver les solutions techniques les plus appropriées en vue d'une mise en œuvre optimale du règlement. Une première analyse du règlement a été réalisée et le Conseil a adopté un rapport de progrès le 3 décembre. Les négociations se poursuivront en 2022.

### 7.3. Énergie

L'action européenne du Luxembourg en matière de politique énergétique s'est concentrée en 2021 sur les questions d'organisation du marché intérieur dans un contexte de hausse sans précédent des prix du gaz et de l'électricité, sur la révision du règlement sur les réseaux transeuropéens de l'énergie et sur les premiers échanges dans le cadre du paquet « *Fit for 55* ».

#### *Révision du règlement sur les réseaux transeuropéens de l'énergie (RTE-E)*

Au cours des dix dernières années, grâce aux réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E), l'UE a amélioré les infrastructures énergétiques transfrontalières. 95 projets d'infrastructures énergétiques, connus sous le nom de projets d'intérêt commun, ont été financés à hauteur de 4,7 milliards d'euros par le budget de l'UE dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

La nouvelle proposition de la Commission européenne, adoptée le 15 décembre 2020 avait pour objectif d'aligner les règles régissant les RTE-E à l'objectif du pacte vert pour l'Europe, qui vise la neutralité climatique d'ici à 2050 et fixe un objectif plus ambitieux en matière de climat à l'horizon 2030.

Sur la base de la proposition de la Commission, le Conseil a adopté son orientation générale lors du Conseil TTE/Energie le 11 juin 2021. Au cours de la négociation, le Luxembourg, conjointement avec d'autres délégations, a plaidé en faveur de la fin du soutien aux projets de gaz naturel conformément aux objectifs du pacte vert.

Dans sa position, le Conseil a décidé de mettre un terme au soutien accordé aux nouveaux projets relatifs au gaz naturel et au pétrole, et d'introduire des critères de durabilité obligatoires pour tous les projets. Toutefois, le Conseil a introduit une période transitoire s'étendant jusqu'au 31 décembre 2029, au cours de laquelle les actifs dédiés à l'hydrogène convertis à partir d'actifs de gaz naturel peuvent être utilisés pour transporter ou stocker un mélange prédéfini d'hydrogène avec du gaz naturel ou du biométhane (« *blending* »). D'autre part, le Conseil a décidé d'inclure dans le champ d'application du règlement certains types d'électrolyseurs. Ces électrolyseurs doivent être alimentés par des sources d'énergie soit renouvelables, soit décarbonées, de manière indifférenciée, ce qui constitue une porte d'entrée pour l'alimentation des électrolyseurs par de l'électricité produite à partir d'énergie nucléaire. Pour ces raisons, plusieurs Etats membres dont le Luxembourg n'ont pas pu soutenir l'orientation générale.

Les trilogues avec le Parlement européen, conduits au cours du second semestre n'ont pas permis de corriger ces deux éléments. Par conséquent, ces mêmes délégations ont décidé de s'abstenir lors de la présentation de l'accord final en décembre 2021.

## *Prix de l'énergie*

La hausse des prix de l'énergie a été discutée par les ministres de l'Énergie lors de leur réunion informelle en Slovaquie le 22 septembre 2021, lors d'un Conseil TTE/Energie extraordinaire le 26 octobre 2021, et lors du Conseil TTE/Energie le 2 décembre 2021. Ce sujet a également été discuté par les chefs d'Etat et de gouvernement lors des réunions du Conseil européen du 21 octobre et du 16 décembre 2021.

Les ministres ont accueilli favorablement la « boîte à outils » de la Commission, qui constitue une bonne base pour orienter les discussions, et ont généralement souscrit à l'analyse des causes de la flambée des prix de l'énergie (facteurs économiques, géopolitiques, météorologiques).

En ce qui concerne les mesures à court terme, les ministres sont convenus que des mesures nationales devaient être prises d'urgence pour protéger les consommateurs les plus vulnérables. Dans ce contexte, la « boîte à outils » proposée fournit un cadre européen utile pour coordonner les mesures nationales.

Les ministres ont également examiné les options envisageables à moyen et à long terme, sur lesquelles des divergences importantes sont apparues, notamment à propos d'une réforme du fonctionnement du marché de gros de l'électricité. Au cours de ces échanges, le Luxembourg a rejoint une coalition composée de l'Autriche, de l'Allemagne, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie et des Pays-Bas afin de promouvoir une vision de la formation des prix de l'énergie basée sur des mécanismes de marché au niveau européen, jugeant une réforme inutile et contre-productive. Sur la base du rapport préliminaire de l'Agence de Coopération des Régulateurs de l'Energie (ACER), ce groupe d'États membres a rappelé son attachement au marché intérieur européen pour optimiser les moyens de production dans l'UE, aux bienfaits des interconnexions et à la nécessité d'accélérer la sortie des énergies fossiles dans un contexte où la hausse des prix de l'électricité est largement due à l'augmentation du prix du gaz naturel au niveau mondial. Le Luxembourg a exprimé son soutien à des mesures européennes sur le marché intérieur du gaz, via par exemple des stockages stratégiques dans l'esprit de la proposition législative de la Commission européenne adoptée le 15 décembre 2021 de révision du règlement sur la sécurité d'approvisionnement en gaz.

## *Paquet « fit for 55 », énergies renouvelables et efficacité énergétique*

Les discussions ont débuté autour des deux textes du paquet « fit for 55 » proposés par la Commission européenne le 14 juillet 2021 dans le domaine de l'énergie : la révision de la directive sur la promotion des énergies renouvelables et la révision de la directive sur l'efficacité énergétique.

Lors du débat du 2 décembre 2021, les ministres se sont félicités des progrès accomplis sur ces dossiers et ont fait le point sur les principales questions en suspens concernant le paquet dans son ensemble et les deux dossiers liés à l'énergie en particulier.

Afin de définir des orientations pour la poursuite des travaux, les ministres ont discuté de l'équilibre entre la nécessité de soutenir le potentiel des énergies renouvelables en tant que source d'énergie rentable et la nécessité de tenir compte des situations nationales et des situations de départ différentes.

Les ministres ont discuté des efforts accrus en matière d'efficacité énergétique que doivent consentir les États membres et de leur contribution à la réalisation d'un objectif d'efficacité énergétique à l'échelle de l'UE. Les ministres ont également abordé la nécessité éventuelle de prévoir des flexibilités

qui tiennent compte des circonstances nationales et de la manière dont ces flexibilités pourraient être utilisées pour les bâtiments du secteur public.

Au cours de ces échanges, le Luxembourg a apporté un soutien aux propositions de la Commission européenne et à une révision ambitieuse des objectifs 2030 en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique afin de contribuer efficacement à l'atteinte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55% en 2030 et de la neutralité climatique en 2050 au plus tard.

## 8. Agriculture

### 8.1. La politique agricole commune (PAC)

Plusieurs trilogues entre les institutions et des discussions politiques au niveau du Conseil ont eu lieu, y compris entre les institutions et les représentants des principales organisations représentant le secteur agricole lors de la réunion informelle des ministres de l'Agriculture qui a eu lieu à Lisbonne au mois de juin 2021.

Le dernier trilogue a eu lieu les 24 et 25 juin 2021, lors duquel un accord politique « ad referendum » a pu être trouvé.

Les actes législatifs de base ont été publiés au Journal officiel de l'UE le 6 décembre 2021.

Les trois actes de base sont :

- a) Règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC
- b) Règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC
- c) Règlement relatif à l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des produits agricoles.

Un certain nombre d'actes délégués importants pour la mise en œuvre de l'élément innovateur de cette réforme, à savoir les plans stratégiques nationaux, ont été adoptés formellement début 2021.

Chaque plan stratégique national doit s'articuler autour de 9 objectifs stratégiques généraux en tenant compte des spécificités de la PAC, de l'agriculture et des spécificités et besoins des États membres :

- Assurer un revenu équitable aux agriculteurs
- Renforcer la compétitivité
- Rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne alimentaire
- Agir contre le changement climatique
- Protéger l'environnement
- Préserver les paysages et la biodiversité
- Soutenir le renouvellement des générations
- Dynamiser les zones rurales
- Garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé.

Les mesures de la PAC se basent sur deux piliers en ce qui concerne surtout le financement mais aussi leur nature.

Les aides du premier pilier sont annuelles et financées à 100% par le budget de l'UE tandis que les aides ou programmes du deuxième pilier sont de nature pluriannuelle et cofinancés par les États membres.

Une des principales nouveautés de cette réforme est l'introduction des régimes écologiques au niveau du premier pilier de la PAC. Ils visent à récompenser des mesures et pratiques en faveur du climat et de l'environnement. Ces mesures, auxquelles la participation des agriculteurs est volontaire, doivent couvrir 25% du budget du budget du premier pilier au niveau de l'État membre.

Les aides de la PAC sont par ailleurs, comme par le passé, soumises au respect de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

Les aides du deuxième pilier de la PAC, à savoir du développement rural, visent notamment à encourager des investissements durables sur les exploitations agricoles, l'installation des jeunes, des pratiques en faveur de l'environnement au sens large, ainsi que du développement local dans le cadre du programme Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER).

A noter également que les programmes stratégiques doivent contribuer à une répartition des aides de la PAC et du revenu des agriculteurs via le nouvel instrument d'une aide redistributive de 10% du budget du premier pilier en faveur des exploitations petites et moyennes.

Les ministres se sont également penchés lors de plusieurs Conseils sur la question de la situation sur les marchés agricoles, assez contrastée selon les secteurs et les périodes de l'année. Ainsi, au cours du deuxième semestre, la hausse des prix des intrants tels que l'énergie et les engrais a particulièrement pesé sur la situation de revenu des exploitations agricoles, surtout celles pratiquant de l'élevage.

Les questions concernant le commerce ont également attiré l'attention des ministres de l'Agriculture lors de plusieurs réunions avec une attention particulière à la situation des relations et des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni suite au Brexit. A ce stade des perturbations importantes n'ont pas pu être constatées du côté UE.

Les ministres ont également pris note que les incertitudes liées aux relations commerciales avec les États-Unis se sont considérablement atténuées suite à l'arrivée de la nouvelle administration américaine.

## 8.2. Production agricole et politique sanitaire

En 2021 la Commission européenne a continué les travaux préparatoires pour la stratégie « *de la ferme à l'assiette (farm to fork)* », qui doit contribuer à l'économie circulaire en diminuant l'empreinte environnementale de la production alimentaire, et en encourageant la consommation alimentaire durable, notamment en améliorant l'information du consommateur et en réduisant le gaspillage alimentaire.

Les études d'impact pour plusieurs initiatives législatives ont pu être finalisées, et l'adoption des premières propositions législatives dans le cadre de la stratégie est prévue pour le premier semestre 2022, à savoir celle portant sur la directive sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et celle sur la mise sur le marché des additifs pour l'alimentation animale.

Par ailleurs le code de conduite pour des pratiques entrepreneuriales et commerciales responsables, constituant l'un des premiers résultats engendrés par la stratégie « De la

ferme à la table », a été adopté en juillet 2021. Ce code définit les ambitions et actions indicatives communes auxquelles les acteurs situés « entre la ferme et la table », tels que les fabricants alimentaires et les opérateurs du secteur des services alimentaires et de la distribution, peuvent volontairement souscrire, afin de soutenir la transition vers des systèmes alimentaires durables.

Dans le domaine du bien-être animal, les discussions politiques ont continué, notamment avec un débat ministériel sur l'absence de stratégie et d'objectifs spécifiques. De nombreux États membres, dont le Luxembourg, plaident pour une approche plus ambitieuse de la part de la Commission européenne, tout en saluant l'annonce de plusieurs propositions législatives dans le cadre de la stratégie « De la ferme à la table ».

Les ministres ont eu également l'occasion de débattre des orientations et objectifs futurs à donner à la législation européenne. Pour le Luxembourg la priorité politique reste la révision du règlement transport des animaux, dont les discussions sont bloquées depuis de nombreuses années, aussi bien au niveau du Conseil de que de la Commission européenne. Par ailleurs plusieurs États membres, dont le Luxembourg, se sont exprimés en faveur d'une interdiction des élevages d'animaux à fourrures dans l'UE.

Dans le domaine de la santé animale, l'année 2021 a surtout été marquée par l'introduction à partir d'oiseaux migrateurs de nombreux foyers de grippe aviaire hautement pathogène, sur l'ensemble du territoire de l'UE, y compris au Luxembourg. Devant une situation sanitaire difficile à maîtriser, des réflexions sont en cours afin d'élargir l'éventail des mesures de prévention et de lutte, comme la surveillance épidémiologique et l'installation de zones de restriction, en y ajoutant la vaccination.

En 2021 la peste porcine africaine a continué de sévir au sein de l'UE, et a progressé jusque sur le territoire allemand, ce qui a eu des répercussions majeures en termes de restrictions à l'exportation pour le secteur de l'élevage porcin.

Devant l'absence de vaccin efficace, une politique de prévention rigoureuse reste le seul moyen pour empêcher la contamination des régions indemnes de la maladie comme le Luxembourg. Il s'agit surtout de mesures strictes de biosécurité au niveau des élevages et d'une réduction significative de la population de sangliers. Ainsi au Luxembourg la construction d'une clôture le long de la frontière belge a été finalisée, afin d'empêcher la circulation des populations de sangliers.

## 9. Environnement et changement climatique

### *Climat*

Lors du Conseil Environnement du 18 mars 2021, le Luxembourg a mis l'accent sur l'état d'avancement des négociations sur le climat et a exprimé son soutien à la présidence pour travailler dans les meilleurs délais envers un accord sur une loi européenne ambitionnée sur le climat. De même, la nouvelle stratégie pour l'adaptation au changement climatique figurait à l'ordre du jour et le Luxembourg a souligné l'importance d'intégrer l'adaptation dans les différents domaines politiques



Réunion informelle des ministres européens de l'Environnement à Ljubljana  
© MECDD

en vue de rendre nos sociétés plus résilientes. Les actions luxembourgeoises dans le domaine, notamment l'ancrage de la stratégie nationale d'adaptation ayant identifié 13 secteurs politiques dans la loi relative au climat, ont été mises en avant.

À cette occasion, le Luxembourg a également insisté sur le recours aux solutions fondées sur la nature, que ce soit la renaturation des cours d'eau, la mise en place de rétentions naturelles pour les eaux pluviales lors de la réalisation

de nouveaux quartiers résidentiels, et une gestion durable des forêts qui constituent des solutions résilientes « sans regret » pour s'adapter au dérèglement climatique tout en protégeant la biodiversité et en rétablissant les fonctions écosystémiques naturelles. Dans le contexte de prise en compte des acteurs locaux concernant l'adaptation, le Luxembourg se réfère au succès du pacte climat luxembourgeois, petit frère du nouveau pacte climat européen. De même, l'importance de la solidarité internationale dans le domaine du financement des mesures d'adaptation au niveau global a été mis en avant, en citant la finance durable et la plateforme du financement climatique Luxembourg-BEI qui permettent d'attirer notamment les investisseurs privés.

Le 14 juillet 2021, la Commission européenne a publié le paquet « Fit for 55 » qui contient un ensemble de propositions visant à adapter les politiques de l'Union en matière de climat, d'énergie, d'utilisation des terres, de transport et de fiscalité, de sorte à permettre à l'Union de réduire ses émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Au niveau national, le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (MECDD) a suivi les différents groupes de travail tombant sous son champ de compétences dès le début et a initié une coordination interdépartementale étroite. Dans ce cadre, les ministres de l'Environnement européens ont procédé en octobre 2021 à un échange de vues sur les propositions présentées par la Commission européenne qui relèvent de la compétence du Conseil Environnement. À l'occasion de leur réunion, les ministres ont également approuvé les conclusions du Conseil sur la préparation de la réunion de la

convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) – COP 26 – et ont eu un échange de vues sur la communication de la Commission européenne relative à la nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts à l'horizon 2030.

Concernant la COP26 sur le climat, le Luxembourg a fait un appel de prévoir un cadre financier innovant afin de faciliter la mise en œuvre notamment dans les pays en voie de développement. Au niveau des négociations, le Luxembourg a rappelé que les derniers éléments du cadre légal de l'accord de Paris, à savoir les marchés de carbone et le cadre de transparence amélioré doivent être clôturés définitivement dans le respect de l'intégrité environnementale.

Enfin, lors de leur réunion du 20 décembre, les ministres de l'Environnement ont pris note d'un rapport sur l'état d'avancement des travaux concernant le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et ont procédé à un échange de vues. À cette occasion, la Commission européenne a présenté notamment sa proposition visant à réduire autant que possible le risque de déforestation et de dégradation des forêts associé à des produits mis sur le marché de l'UE, ainsi que sa proposition sur les transferts de déchets.

## *Environnement*

L'adoption des conclusions faisant suite à la nouvelle stratégie de l'UE pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques « vers un environnement exempt de substances toxiques » a eu lieu au premier semestre 2021. Dans ce contexte, le Luxembourg a plaidé pour une mise en œuvre sans délai et sans faille de la stratégie en tenant compte des principes de prévention et de précaution. Lors de la vidéoconférence informelle des ministres de l'Environnement le 18 mars, le Luxembourg a souligné l'importance d'une protection accrue des groupes vulnérables et de la nécessité d'agir rapidement contre les contaminations dites « PFAS » (substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées).

En ce qui concerne l'économie circulaire, le Luxembourg a salué l'approche « cycle de vie complète » poursuivie par la Commission européenne et s'est félicité des mesures proposées dans le projet de règlement « piles et déchets de piles » tenant à garantir dès la phase de l'extraction des matériaux une chaîne de production durable des piles et batteries intégrant des considérations climatiques, environnementales et des droits de l'homme. Le Luxembourg a cependant exprimé ses doutes concernant la base légale « marché intérieur » proposée par la Commission européenne tout en considérant intéressante la piste d'une double base légale « marché intérieur » et « environnement ».

Dans une intervention dans le domaine de la biodiversité à l'occasion de la réunion informelle des ministres l'Environnement à Ljubljana en juillet 2021, le Luxembourg a insisté sur l'importance de garantir un haut niveau d'ambition pour le futur cadre mondial de la biodiversité (*global biodiversity framework*, GBF).

## 10. Éducation, jeunesse, culture et sport (y compris audiovisuel)

### 10.1. Education et jeunesse

Une réunion informelle des ministres de l'Éducation eut lieu le 22 janvier 2021, avec comme objectif de préparer la contribution de l'éducation et de la formation au Sommet Social de Porto prévu pour le mois de mai.

Une résolution du Conseil de l'UE relative à un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, dans la perspective de l'espace européen de l'éducation et au-delà (2021-2030) a été approuvée le 18 février 2021.

Les ministres de l'Éducation se sont réunis le 19 février 2021 par vidéoconférence afin de discuter de la meilleure manière de relever les défis persistants en matière d'égalité d'accès, d'inclusion et de réussite scolaire pour tous. Les discussions constituent la base pour renouveler l'engagement politique des États membres en faveur de cet objectif.

Ensuite, le Conseil Éducation et Jeunesse du 17 mai a été consacré essentiellement à l'équité, l'inclusion et la réussite dans l'éducation et la formation pour tous. L'équité et l'inclusion constituent toujours un défi pour nos systèmes éducatifs, de profondes différences étant observées au sein des États membres et entre eux. Étant donné que le milieu socioéconomique reste un facteur déterminant pour les résultats scolaires dans l'UE, le Conseil a approuvé des conclusions à ce sujet et invité les États membres et la Commission européenne à œuvrer ensemble à l'élaboration de politiques visant à réduire les mauvais résultats, à relever les niveaux de compétence et à prévenir le chômage.

Le 29 novembre 2021, le Conseil a adopté une recommandation sur les approches d'apprentissage hybride pour atteindre l'objectif d'une éducation primaire et secondaire inclusive et de haute qualité. Au cours de la pandémie, l'enseignement à domicile et l'apprentissage à distance sont devenus une nouvelle réalité pour de nombreux élèves, enseignants et parents. Si la communauté enseignante a fait preuve de compétences d'innovation remarquables dans l'adoption de nouvelles approches, un certain nombre de défis sont apparus, tels qu'une connectivité et une infrastructure numérique insuffisante. Sur la base des enseignements tirés de la crise, la recommandation propose à la fois des mesures à court terme en réponse directe à la crise et des actions à long terme visant à faire progresser les approches d'apprentissage hybride.

### *Textes légaux*

Les nouvelles phases des deux programmes Erasmus+ et Corps européen de solidarité sont entrées en vigueur le 20 mai 2021. Doté d'un budget de 26,2 milliards d'euros pour 2021 à 2027 (contre 14,7 milliards d'euros pour la période 2014-2020), le nouveau programme Erasmus+ offre des possibilités de périodes d'études à l'étranger, de stages, d'apprentissages et d'échanges de personnel dans tous les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport. Le Corps européen de solidarité est doté d'un budget spécifique de plus d'un milliard d'euros pour la période 2021-2027 et offre à quelque 275.000 jeunes la possibilité de contribuer à relever des défis sociétaux et humanitaires par le volontariat ou la mise en place de leurs propres projets solidaires.

En septembre, l'année européenne de la jeunesse 2022 a été annoncée, avec pour objectif de rétablir des perspectives positives pour les jeunes Européens qui subissent les conséquences négatives de la pandémie de COVID-19. Désigner 2022 comme une année centrée sur les jeunes signifiera des efforts accrus pour inclure les priorités de la jeunesse dans les domaines politiques européens pertinents, et à chaque niveau du processus de décision de l'UE.

Des conclusions sur la participation des jeunes aux processus décisionnels, sur une approche basée sur les droits et sur la création d'espaces ouverts et libres pour les jeunes ont été adoptés par le Conseil des ministres Jeunesse en 2021.

## Enseignement supérieur et recherche

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, trois sujets clés sont à relever pour 2021.

Premièrement, les conclusions du Conseil sur l'initiative « universités européennes » — mettre en relation l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation et la société pour jeter les bases d'une nouvelle dimension pour l'enseignement supérieur — ont été adoptées lors du Conseil « Éducation, jeunesse, culture et sport » en mai 2021. Le processus d'élaboration et d'adoption dudit document a été suivi par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le Luxembourg a soutenu son adoption, tout en soulignant lors des séances du Comité de l'éducation qu'au-delà de l'initiative des « universités européennes », d'autres types d'alliances entre des établissements d'enseignement supérieur, y compris les coopérations transfrontières, devraient être valorisées également.

Deuxièmement, en septembre 2021, le traité portant sur la reconnaissance mutuelle automatique des niveaux des diplômes d'enseignement supérieur entre les pays du Benelux et les États baltes a été lancé officiellement lors d'une cérémonie à Bruxelles. Signé en date du 14 septembre 2021, le traité prévoit que toute personne ayant obtenu un diplôme d'enseignement supérieur visé par le traité dans l'un des pays du Benelux ou des États baltes est assurée que le niveau de son diplôme sera automatiquement reconnu dans les autres pays signataires, sans qu'une procédure spécifique ne soit nécessaire. Les pays du Benelux et les États baltes formeront ainsi la seule région de l'espace européen de l'enseignement supérieur où le niveau des diplômes de l'enseignement supérieur sera automatiquement reconnu, leur ambition étant que d'autres pays s'engagent également dans cette voie. De ce fait, le traité a également fait l'objet de présentations et discussions à l'échelle européenne.

Troisièmement, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a suivi les premiers échanges relatifs à la recommandation du Conseil sur une approche européenne des micro-certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité. Ce document a été abordé pour la première fois lors de la dernière séance de 2021 du Comité de l'éducation et figurera à l'ordre du jour dudit comité pendant le premier semestre 2022. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, convaincu de l'importance et de l'utilité d'une approche européenne en la matière, accompagnant les discussions actuellement en cours au niveau national, ne manquera pas de suivre ce dossier avec grande attention.

### 10.2. Culture

Les ministres se sont concentrés sur la problématique de la reprise, la résilience et la durabilité des secteurs de la culture et de la création qui comptent parmi les plus durement touchés par les effets de la pandémie. Six priorités d'action à court et à moyen terme ont été identifiées pour favoriser la relance, renforcer la résilience et assurer la pérennité des secteurs :

- 1) Améliorer l'accès aux financements disponibles (le Luxembourg a particulièrement soutenu la proposition de la mise en place au niveau de la Commission européenne d'un '*one-stop-shop*' recensant les informations sur les financements européens disponibles)
- 2) Renforcer la résilience des professionnels
- 3) Renforcer encore la mobilité et la coopération
- 4) Accélérer les transitions écologique et numérique
- 5) Améliorer les connaissances et la préparation en vue des défis à venir
- 6) Tenir compte des scènes culturelles et des communautés locales.

Le deuxième sujet central des travaux des ministres a été la sauvegarde et la protection du patrimoine culturel européen. A ce sujet, le Conseil a tenu deux débats d'orientation sur deux volets différents: d'un côté, la diversification des sources et des mécanismes de financement face à la forte pression qui pèse sur les budgets publics consacrés au patrimoine culturel ; de l'autre côté, l'héritage culturel et les droits d'héritage en lien avec le développement durable et l'avenir de l'Europe.

A côté de ces points, les ministres ont mis en évidence la culture, l'architecture et l'environnement bâti de qualité en tant qu'éléments clés de l'initiative du nouveau Bauhaus européen. Sur base des recommandations d'un groupe d'experts (dont le Luxembourg a fait partie), l'objectif était de souligner les divers aspects d'une architecture de haute qualité, le rôle qu'elle joue en tant que socle de notre patrimoine culturel, de nos cultures et modes de vie, et, de ce fait, son implication dans l'initiative du *New European Bauhaus* et sa contribution au *Green Deal*. Dans ce contexte, le Luxembourg a particulièrement insisté sur une approche holistique et transdisciplinaire de l'architecture, notamment en termes de durabilité et de cohérence des politiques.

En vertu de son plan de travail 2019-2022 en faveur de la culture, le Conseil s'est également penché sur un nombre d'autres sujets, tels que la numérisation, l'accessibilité en ligne et la préservation numérique du matériel culturel, la définition du mandat d'un groupe d'experts sur le statut et les conditions de travail des artistes et professionnels culturels et créatifs (auquel participent un agent du ministère de la Culture et un agent du ministère du Travail), ou encore le rôle de la culture dans des contextes fragilisés et la protection du patrimoine dans des contextes de crise ou de conflit.

### 10.3. Audiovisuel

Au sein du groupe de travail Audiovisuel et Médias du Conseil de l'UE, le Luxembourg a participé activement aux discussions menées au premier semestre sur les *Conclusions du Conseil relatives au Plan d'action pour soutenir le redressement et la transformation du secteur des médias*, adoptées en juin 2021. En vertu du Plan d'action Média, proposé par la Commission européenne fin 2020, le Conseil a souhaité mettre l'accent sur les besoins de financement immédiats afin de soutenir le secteur mis à mal par la pandémie ; une autre priorité importante mise en avant était la nécessité de renforcer la coopération entre États membres, par exemple dans le secteur du cinéma, par le biais de coproductions européennes afin de garantir une plus grande diffusion et une meilleure promotion des œuvres européennes, tout en garantissant une diversité culturelle et linguistique forte.

Au deuxième semestre, le Luxembourg a également contribué à l'élaboration et l'adoption des *Conclusions du Conseil relatives à la sauvegarde d'un système de médias libre et pluraliste*. La pandémie a amplifié la vulnérabilité du secteur des médias dans l'UE, accompagné par l'effondrement des principales sources de revenus publicitaires, alors qu'en même temps, la demande d'informations et de contenus fiables a considérablement augmenté. Dès lors, il était important pour le Conseil de réaffirmer son engagement en faveur d'un cadre adéquat et indépendant pour la viabilité économique des paysages médiatiques nationaux respectifs, y compris par le biais d'aides d'État, afin de soutenir la sortie de crise et de garantir ainsi un système médiatique pluraliste à long terme.

### 10.4. Sport

A l'occasion de la réunion du Conseil « Éducation, jeunesse, culture et sport » des 17 et 18 mai 2021, les ministres des Sports de l'UE ont approuvé le 18 mai des conclusions sur « L'innovation dans le sport ». Le Conseil invite les États membres à promouvoir et à soutenir les initiatives et projets de

recherche et de développement dans le domaine de l'innovation sportive, à créer et diffuser des connaissances et à fournir des outils pour améliorer l'élaboration des politiques et l'évaluation comparative des innovations sportives. Lors d'un débat politique, les ministres ont échangé sur le thème de « La diplomatie par le sport: promouvoir les intérêts et les valeurs de l'Europe dans le monde ». Le Luxembourg a souligné qu'une telle stratégie européenne devrait reposer sur « la promotion de modes de vie sains, des valeurs éducatives et sociales du sport ainsi que de l'intégrité du sport, mais aussi de la promotion des valeurs européennes comme la liberté, l'égalité entre les femmes et les hommes, et bien entendu le respect des droits de l'homme ». Le Conseil « Éducation, jeunesse, culture et sport » s'est ensuite réuni les 29-30 novembre 2021. Le 30 novembre les ministres ont approuvé une résolution relative aux principales caractéristiques d'un modèle européen du sport ainsi que des conclusions sur l'activité physique tout au long de la vie. Le débat politique a quant à lui porté sur la double carrière dans le sport. La délégation luxembourgeoise a rappelé les spécificités de ses sportifs qui ne sont pour la plupart pas des professionnels, ce qui explique la mise en place d'une politique nationale de double carrière impliquant plusieurs ministères.

## II. GOUVERNANCE ET COMMUNICATION EN MATIERE DE POLITIQUE EUROPEENNE

### 1. La coordination interministérielle

Considérant les implications des politiques sectorielles européennes sur la politique nationale, le gouvernement entend renforcer la coordination de la politique européenne pour assurer la cohérence de son expression dans les enceintes de l'UE. Cette coordination se fait de manière proactive au Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE).

En 2021, le CICPE s'est réuni à quatre reprises dans sa formation plénière - le 16 mars, le 14 juin, le 6 septembre et le 16 novembre - à chaque fois en format vidéoconférence afin de tenir compte du contexte sanitaire.

Sous la présidence du Directeur des Affaires européennes et des relations économiques internationales du MAEE, les réunions du CICPE permettent aux ministères d'avoir un échange de manière systématique sur des dossiers européens et d'aborder des questions d'intérêt particulier pour le Luxembourg, permettant ainsi de coordonner de manière ciblée les positions des différents ministères et, le cas échéant, de préparer un débat stratégique au niveau du Conseil de gouvernement.

Le CICPE dresse régulièrement un état des lieux des délais de transposition des directives et la mise en œuvre du droit de l'UE, ainsi que les éventuelles procédures d'infraction y liées. Des points d'information relatifs aux relations avec le Parlement européen et la Commission européenne sont aussi régulièrement à l'ordre du jour. Le CICPE permet de surcroît une préparation coordonnée aux différentes formations du Conseil de l'UE et aux réunions du Conseil européen. Les ministères peuvent en outre présenter des dossiers ayant un impact transversal et nécessitant des contributions de divers ministères tel qu'il a été le cas en 2021 dans le cadre du paquet de « l'ajustement à l'objectif 55 ».

## 2. Communication en matière de politique européenne

En 2021, le MAEE a veillé à la mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Parlement européen et la Commission européenne en vue de l'organisation d'actions d'information communes sur l'UE et ses politiques.

Signé en avril 2018, ce mémorandum offre un cadre à la coopération entre ces trois parties dans le domaine de l'information, de la sensibilisation sur l'UE et ses politiques.

L'organisation de la Fête de l'Europe le 9 mai 2021 a été le volet le plus saillant de cette coopération. Après une édition entièrement virtuelle en 2020, il a été possible de célébrer l'édition 2021 de la Fête de l'Europe sous un format hybride. La plateforme [www.europe-day.lu](http://www.europe-day.lu), a ainsi permis de reconstituer le village européen sous forme digitale.

La journée du 9 mai a notamment marqué le lancement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe<sup>1</sup> à l'occasion d'un événement en présentiel à Schengen. Ce fut l'occasion d'un échange sur la place des Étoiles, devant le Musée Européen Schengen, entre citoyens, Députés européens et le Commissaire européen Nicolas Schmit sur le thème de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Les citoyens ont été invités à poser des questions sur l'avenir de l'Europe et à faire entendre leur voix.

Le 21 juin 2021, au cours d'une discussion organisée dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le ministre des Affaires étrangères et européennes et le ministre délégué chargé des Affaires européennes de la République fédérale d'Allemagne, Michael Roth, ont eu un échange avec des lycéens des trois pays.

Au fil de l'année, plusieurs autres événements impliquant les différentes parties du mémorandum ont pu avoir lieu dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Ce fut le cas notamment le 15 novembre 2021, à l'occasion d'un *Hackathon* pour jeunes entrepreneurs consacré à la stratégie industrielle de l'UE, ou encore le 18 novembre 2021, à l'occasion d'une rencontre d'élèves de l'école européenne et d'étudiants avec le ministre des Affaires étrangères et les eurodéputées Katarina Barley et Isabelle Wiseler pour discuter de la solidarité dans les États membres de l'UE.

## III. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES

La Direction des affaires européennes et des relations économiques internationales du MAEE est en charge de la coordination et de la centralisation des données en matière de transposition et de mise en œuvre de la législation européenne en droit national.

Conformément à l'aide-mémoire sur la coopération entre la Chambre des Députés et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en matière de politique européenne en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008, le Gouvernement s'engage à présenter annuellement, au courant du 1<sup>er</sup> semestre, à la Chambre des Députés un rapport sur la transposition des directives européennes et l'application du droit de l'UE. Depuis 2019, ce rapport est intégré dans le rapport sur la politique européenne.

Au cours de l'année 2021, le MAEE a saisi 3 fois le Conseil de gouvernement du dossier relatif à l'examen de l'état de mise en œuvre du droit de l'UE. Ce dossier a été préparé dans les séances du

---

<sup>1</sup> Voir aussi supra, point 1.6.

CICPE, présidé par le MAEE. Depuis le 23 mars 2021, les ministères ont accès à la nouvelle application « *LegiEurope* », un outil informatique collaboratif conçu pour améliorer la gestion de la mise en œuvre du droit européen.

## 1. Les résultats du Luxembourg dans les scoreboards du marché intérieur de la Commission européenne

La mise en œuvre et le respect des règles du marché intérieur sont contrôlés par la Commission européenne sur une base semestrielle à travers le *Single Market Scoreboard*.

### 1.1 Le scoreboard du marché intérieur du 1er semestre 2021

Le scoreboard du marché intérieur de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> semestre 2021 dresse l'état de la transposition de l'ensemble des directives du marché intérieur ayant un délai de transposition antérieur au 1<sup>er</sup> juin 2021 ainsi que l'état des procédures d'infraction pour non-conformité du droit luxembourgeois au droit UE.

Le volet « *Transposition* » s'intéresse aux performances de transposition de directives des États membres. Il renseigne que le déficit de transposition du Luxembourg du 1<sup>er</sup> semestre 2021 s'élève à 1,7 % (moyenne UE : 1,2%), soit 17 directives non transposées sur un total de 980 directives en vigueur. Le déficit de conformité qui mesure le nombre de directives transposées intégralement mais déclarées par la Commission européenne comme étant transposées de manière incorrecte, s'élève à 1 % (moyenne UE : 1,4%).

Le volet « *Infractions* » se concentre sur les infractions pour non-conformité du droit luxembourgeois au droit de l'UE. Le Luxembourg enregistre 18 procédures d'infraction pour non-conformité au droit UE (moyenne UE : 30).

### 1.2. Le scoreboard du marché intérieur du 2ème semestre 2021

Le scoreboard du marché intérieur de la Commission européenne du 2<sup>e</sup> semestre 2021 dresse l'état de la transposition de l'ensemble des directives du marché intérieur ayant un délai de transposition antérieur au 1<sup>er</sup> décembre 2021 ainsi que l'état des procédures d'infraction pour non-conformité du droit luxembourgeois au droit UE.

Le *Single Market Scoreboard 2022* (chiffres 2021) compare la performance des États membres de décembre 2021 à celle de décembre 2020 et sera publié au cours du 2<sup>e</sup> semestre 2022 sur le site de la Commission européenne<sup>2</sup>.

Le déficit de transposition du Luxembourg au 2<sup>e</sup> semestre 2021 s'élève à 1,8 % (soit 18 directives non transposées sur un total de 997 directives en vigueur).

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/)

## 2. Les procédures d’infraction engagées par la Commission européenne à l’égard du Luxembourg

### 2.1. Les procédures d’infraction pour non-transposition d’une directive dans le délai

Les procédures d’infraction pour non-transposition d’une directive dans le délai concernent les directives dont la transposition intégrale n’est pas notifiée à la Commission européenne endéans l’échéance de transposition de la directive.

Le Luxembourg fait l’objet au 31 décembre 2021 de 19 procédures précontentieuses d’infraction pour non-transposition/non-communication d’une directive dans le délai dont 7 procédures sont à l’étape de l’avis motivé art. 258 TFUE et 2 procédures sont à l’étape de la décision de saisine CJUE.

Titre texte UE	Echéance de transposition	Procédure d’infraction	Début de la procédure
<b>Directive 2019/789</b> droit d'auteur et droits voisins (radiodiffusion)	07/06/2021	INFR(2021)0288	23/07/2021
<b>Directive 2019/790</b> droit d'auteur et droits voisins (marché unique numérique)	07/06/2021	INFR(2021)0289	23/07/2021
<b>Directive 2019/1</b> règles de concurrence	04/02/2021	INFR(2021)0122	19/03/2021
<b>Directive 2018/2001</b> énergie produite à partir de sources renouvelables	30/06/2021	INFR(2021)0286	23/07/2021
<b>Directive 2019/944</b> marché intérieur de l'électricité	31/12/2020	INFR(2021)0067	04/02/2021
<b>Directive 2018/849</b> déchets d'équipements électriques et électroniques	05/07/2020	INFR(2020)0449	09/06/2021

<b>Directive 2018/850</b> mise en décharge des déchets	05/07/2020	INFR(2020)0450	09/06/2021
<b>Directive 2018/851</b> déchets	05/07/2020	INFR(2020)0451	09/06/2021
<b>Directive 2018/852</b> emballages et déchets d'emballages	05/07/2020	INFR(2020)0452	09/06/2021
<b>Directive 2019/68</b> marquage des armes à feu et de leurs parties essentielles	17/01/2020	INFR(2020)0218	27/05/2020
<b>Directive 2019/69</b> marquage des armes d'alarme et de signalisation	17/01/2020	INFR(2020)0219	27/05/2020
<b>Directive 2021/555</b> contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes	14/12/2019	INFR(2020)0073 et INFR(2018)0364	23/09/2021 - 22/11/2018
<b>Directive 2016/2370</b> infrastructure ferroviaire (4 <sup>e</sup> paquet ferroviaire)	25/12/2018	INFR(2019)0059	09/06/2021
<b>Directive 2012/34/UE</b> espace ferroviaire unique européen	16/06/2015	INFR(2020)2303	03/12/2020
<b>Directive 2019/520</b> interopérabilité des systèmes de télépéage routier	19/10/2021	INFR(2021)0534	24/11/2021
<b>Directive 2019/713</b> lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement	31/05/2021	INFR(2021)0287	23/07/2021

<b>Directive 2014/42</b> gel et confiscation des instruments et des produits du crime	04/10/2016	INFR(2016)0782	09/06/2021
<b>Décision-cadre 2008/913/JAI</b> lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie	01/12/2012	INFR(2021)2222	02/12/2021

## 1.2. Les procédures d’infraction pour non-conformité du droit national au droit de l’UE

Les procédures d’infraction pour non-conformité du droit national au droit de l’UE se réfèrent aux cas de non-conformité et d’application incorrecte de mesures UE.

Le Luxembourg fait l’objet au 31 décembre 2021 de 19 procédures précontentieuses d’infraction pour non-conformité du droit national au droit de l’UE. Pour 10 procédures d’infraction, les travaux de mise en conformité sont encore en cours tandis que pour 9 procédures d’infraction, le Luxembourg a achevé ses travaux de mise en conformité et attend la décision de classement de la procédure d’infraction par la Commission européenne.

*Travaux de mise en conformité en cours :*

<b>Texte UE visé</b>	<b>Procédure d’infraction</b>	<b>Début de la procédure</b>
<b>Accord portant extinction des traités bilatéraux d’investissement entre EM de UE</b>	INFR(2016)2170	02/12/2021
<b>Directive 2014/52</b> Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement	INFR(2019)2216	10/10/2019
<b>Règlement UE 2017/1938</b> Sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel	INFR(2020)2194	14/05/2020

<b>TFUE art. 49 et 63</b> <b>Accord EEE art. 31 et 40</b> Droits de succession sur des titres des sociétés	INFR(2020)4045	30/10/2020
<b>Directive 2016/1164</b> Lutte contre les pratiques d'évasion fiscale	INFR(2020)2183	14/05/2020
<b>Directive 2011/93</b> Abus sexuels et exploitation sexuelle des enfants	INFR(2019)2236	10/10/2019
<b>Directive 2013/48/UE</b> Mandat d'arrêt européen	INFR(2021)2139	12/11/2021
<b>Directive 2017/1371</b> Lutte contre la fraude	INFR(2021)2232	02/12/2021
<b>Directive 2012/34/UE</b> Espace ferroviaire unique européen (1 <sup>er</sup> paquet ferroviaire)	INFR(2020)2311	03/12/2020
<b>Directive 2014/67/UE</b> Système d'information du marché intérieur	INFR(2021)2060	15/07/2021

Travaux de mise en conformité achevés :

<b>Texte UE visé</b>	<b>Procédure d'infraction</b>	<b>Début de la procédure</b>
<b>Directive 2006/123</b> Services dans le marché intérieur <b>Directive 2005/36</b> reconnaissance des qualifications professionnelles	INFR(2018)2388	06/06/2019
<b>Directive 2013/55</b> Reconnaissance des qualifications professionnelles	INFR(2018)2177	07/03/2019

<b>Directive 2008/50</b> Qualité de l'air ambiant	INFR(2017)2101	04/10/2017
<b>TFUE art. 21, 45 et 49</b> <b>Accord EEE art. 28 et 31</b> Traitement fiscal des intérêts perçus par les contribuables (personnes physiques) non-résidents	INFR(2020)4043	30/10/2020
<b>Directive 2014/62</b> Protection pénale de l'euro et des autres monnaies contre la contrefaçon	INFR(2020)2081	02/07/2020
<b>Directive 2013/40/UE</b> Attaques contre les systèmes d'information	INFR(2021)2032	09/06/2021
<b>Directive 2017/541</b> Lutte contre le terrorisme	INFR(2021)2124	23/09/2021
<b>TUE art. 4(3) coopération loyale</b> <b>TFUE art. 49 liberté d'établissement</b> <b>TFUE art. 101 ententes</b> Accord-aérien Luxembourg/Russie	INFR(2010)2171	28/01/2011
<b>Règlement UE 550/2004</b> <b>Règlement UE 549/2004</b> Mise en place du bloc d'espace aérien fonctionnel (FABEC)	INFR(2014)2096	20/07/2015

### 2.3. Les procédures contentieuses devant la CJUE

Le MAEE, à travers son Service juridique, constitue l'intermédiaire entre la CJUE et les différents ministères pour ce qui est des affaires devant la Cour de justice et devant le Tribunal et qui concernent le gouvernement luxembourgeois ou auxquelles il participe. Il peut notamment s'agir de recours en manquement introduits par la Commission européenne contre le Luxembourg pour transposition incorrecte ou non-transposition d'une directive européenne dans le délai ou pour manquement à une autre obligation qui lui incombe en vertu des traités européens. Il peut aussi s'agir de renvois

préjudiciels provenant des juridictions nationales des États membres ou encore de recours en annulation introduits par un État membre ou une institution contre un acte de l'Union, et dans lesquels le Luxembourg intervient parce qu'il est intéressé au résultat de l'affaire.

Les agents du gouvernement devant la CJUE gèrent l'aspect procédural de ces affaires ainsi que l'élaboration des actes de procédure au nom du gouvernement en étroite collaboration avec les ministères concernés. Ils sont également en contact avec les ministères pour les tenir informés des nouvelles affaires ainsi que des arrêts rendus par la Cour de justice ou par le Tribunal dans leurs domaines d'attribution respectifs. Au cours du premier trimestre de chaque année, le MAEE présente au Conseil de gouvernement le bilan des affaires devant la CJUE, qui concernent le Luxembourg ou auxquelles il participe, de l'année précédente.

### *Les arrêts rendus au cours de l'année 2021*

Au cours de l'année 2021, la Cour de justice n'a rendu aucun arrêt en manquement contre le Luxembourg.

En ce qui concerne les affaires préjudicielles auxquelles le gouvernement luxembourgeois a participé, la Cour de justice a rendu quatre arrêts dans des affaires qui sont toutes d'origine luxembourgeoise.

Il s'agit, d'abord, de l'affaire C-437/19, *Etat du GD.*, relative à l'échange de renseignements en matière fiscale, dans laquelle la Cour de justice a décidé qu'une demande d'informations peut concerner un groupe de personnes identifiables, mais non nominativement et individuellement identifiées. Le destinataire d'une décision d'injonction de communiquer des informations fiscales qui n'a bénéficié que d'un droit de recours incident à l'encontre de celle-ci doit pouvoir s'y conformer à l'issue de ce recours sans être sanctionné. Ensuite, la Cour de justice a décidé dans l'affaire C-109/20, *PL Holdings*, que le droit de l'Union interdit la conclusion, par un État membre, d'une convention d'arbitrage de contenu identique à une clause d'arbitrage nulle figurant dans un traité bilatéral d'investissement entre États membres. Le juge national est donc tenu d'annuler une sentence arbitrale prise sur le fondement d'une telle convention d'arbitrage. La Cour de justice a également décidé dans l'affaire C-846/19, *AEDT*, que l'activité de protection des personnes majeures légalement incapables effectuée par un avocat constitue, en principe, une activité économique. Elle peut être exonérée de la TVA si les prestations de services concernées sont étroitement liées à l'aide et à la sécurité sociale, et si cet avocat bénéficie, pour l'entreprise qu'il exploite à ces fins, d'une reconnaissance en tant qu'organisme à caractère social. Enfin, l'affaire C-129/20, *Caisse pour l'avenir des enfants*, a été clôturée par un arrêt dans lequel la Cour de justice a retenu qu'un État membre ne peut pas soumettre le droit à un congé parental à l'exigence que le parent ait eu un emploi au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. L'État membre peut cependant exiger que le parent ait occupé, sans interruption, un emploi pendant une période d'au moins douze mois immédiatement avant le début de ce congé parental.

Pour ce qui est des recours en annulation, le Tribunal a rendu deux arrêts en relation avec des décisions fiscales anticipatives (*tax rulings*) adoptées par les autorités fiscales luxembourgeoises. D'un côté, le Tribunal a annulé dans son arrêt dans l'affaire T-816/17, *Tax Ruling Amazon*, la décision de la Commission européenne par laquelle celle-ci a considéré que les décisions fiscales anticipatives adoptées par le Luxembourg constituaient un avantage en faveur d'Amazon. Selon le Tribunal, la Commission n'a pas démontré à suffisance de droit qu'il y a eu une réduction indue de la charge fiscale d'une filiale européenne du groupe Amazon. De l'autre, dans l'affaire T-516/18, *Engie*, le Tribunal constate en effet l'existence d'un avantage fiscal accordé par le Luxembourg aux sociétés du groupe

Engie. Il souligne que le traitement fiscal préférentiel est notamment consécutif à la non-application d'une mesure nationale relative à l'abus de droit.

### *Nouvelles affaires introduites au cours de l'année 2021*

Aucun nouveau recours en manquement n'a été introduit contre le Luxembourg en 2021.

Concernant les nouvelles affaires préjudicielles introduites en 2021, le Luxembourg a décidé de participer à sept d'entre elles. En premier lieu, le Luxembourg participe à l'affaire préjudicielle d'origine luxembourgeoise C-153/21, *Ministre de l'Immigration et de l'Asile*, portant sur les procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale et la décision ministérielle ayant déclaré la demande de protection internationale irrecevable. En deuxième lieu, le Luxembourg participe à l'affaire préjudicielle C-294/21, *AEDT*, qui interroge la Cour de justice sur l'imposition au Luxembourg des prestations de transport effectuées à l'intérieur du condominium par le prestataire ayant son siège au Luxembourg. En troisième lieu, le Luxembourg participe à l'affaire préjudicielle C-317/21, *G-Finance*, sur le registre des bénéficiaires effectifs, renvoi d'origine luxembourgeoise, relatif au droit d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques à « tout membre du grand public ». Le Luxembourg prend également part à l'affaire préjudicielle C-333/21, *European Superleague Company*, relative à la création d'une nouvelle compétition de football professionnel dénommée « *Super League* ». L'affaire préjudicielle C-473/20, *Invest Fund Management*, porte sur la question de savoir si la société de gestion « *Invest Fund Management* » a manqué à l'obligation de mise à jour du prospectus d'un organisme de placement collectif en cas de modification des données essentielles contenues dans ledit prospectus, dans les 14 jours à compter de la modification et de le soumettre à la commission de surveillance financière bulgare dans ce même délai. Par ailleurs, le Luxembourg se joint à une nouvelle affaire préjudicielle C-601/20, *Sovim*, en provenance d'une juridiction luxembourgeoise, interrogeant la Cour sur les conditions dans lesquelles une limitation d'accès aux informations sur un bénéficiaire effectif figurant au Registre des bénéficiaires effectifs peut être accordée ou refusée par le gestionnaire dudit registre, à savoir le *Luxembourg Business Registry*. Enfin, l'affaire préjudicielle C-677/20, *IG Metall et ver.di*, d'origine allemande, à laquelle le Luxembourg participe, soulève une question d'une grande importance pour le Luxembourg en matière de représentation des salariés dans les entreprises, un des piliers majeurs du dialogue social.

En outre, le Luxembourg a décidé en 2021 d'intervenir dans cinq recours en annulation.

Premièrement, dans l'affaire C-451/21 P, *Pourvoi Engie*, le Luxembourg a formé un pourvoi signifié à la Commission à l'encontre de l'arrêt du Tribunal de l'UE dans les affaires jointes T-516/18 et T-525/18, *Luxembourg et Engie / Commission*, concernant une prétendue aide d'État du Luxembourg en faveur d'Engie, résultant de deux séries de décisions fiscales anticipatives.

Deuxièmement, dans l'affaire C-457/21P, *Amazon*, le Tribunal a annulé la décision de la Commission concernant l'aide d'État qui aurait été mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Amazon EU S.à.r.l ("LuxOpCo") au moyen d'une décision fiscale anticipative. La Commission a introduit un pourvoi sollicitant l'annulation de l'Arrêt entrepris et le renvoi de l'affaire devant le Tribunal.

Troisièmement, dans les affaires C-541/20 à C-550/20, *Lituanie e.a. / Parlement européen et Conseil*, qui concernent les recours en annulation introduits fin 2020 par sept États membres (la Lituanie, la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie, Chypre, Malte, la Hongrie) contre le « paquet Mobilité I », le Luxembourg a décidé d'intervenir en soutien des deux codéfendeurs, le Parlement européen et le

Conseil. Le paquet Mobilité I comprend notamment la directive (UE) 2020/1057, le règlement (UE) 2020/1055 et le règlement 2020/1054. L'objectif de cette nouvelle réglementation est d'assurer un équilibre entre des meilleures conditions sociales et de travail pour les conducteurs et la liberté donnée aux transporteurs de fournir des services transfrontaliers. Selon les États requérants, certaines dispositions constituent toutefois, entre autres, des entraves à la libre concurrence et seraient notamment contraires à la libre circulation des travailleurs, aux principes de proportionnalité, de coopération loyale, de sécurité juridique, de l'égalité de traitement, de non-discrimination et de bonne législation. Le Luxembourg a déposé des demandes d'intervention dans toutes les quinze affaires, à l'instar de plusieurs autres États membres.

Enfin, dans les affaires C-156/21 et C-157/21, le Luxembourg est intervenu au soutien du Conseil et du Parlement européen dans les recours en annulation introduits par la Hongrie et la Pologne contre le règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE (règlement 2020/2092), lequel prévoit qu'un financement de l'UE peut être refusé lorsqu'un État membre enfreint les valeurs fondamentales de l'UE et porte atteinte ou risque de porter atteinte ainsi sérieusement au budget de l'UE. Ensemble avec les autres États membres intervenant en soutien du Conseil et du Parlement européen, ainsi que la Commission européenne, le Luxembourg a plaidé au rejet des recours et la Hongrie et de la Pologne. Suite à la demande du Parlement européen, le président de la Cour a décidé de soumettre cette affaire à la procédure accélérée ce qui permet à la Cour de statuer plus rapidement en accordant une priorité absolue à cette affaire. Les arrêts dans ces deux affaires sont en effet importants en ce que le règlement 2020/2092 concerne non seulement les conditions du déboursement du budget de l'UE, mais également des fonds du plan de relance NGEU<sup>3</sup>.

#### *Anciennes affaires toujours pendantes au cours de l'année 2021*

Pour ce qui est des affaires introduites avant l'année 2021 et qui étaient toujours en cours à la fin de l'année 2021, il y a lieu de citer les affaires suivantes : C-37/20, *Luxembourg Business Registers*, portant sur l'interprétation des dérogations que les États membres peuvent prévoir en matière d'accès aux informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs ; T-364/20, *Danemark / Commission*, dans laquelle le Danemark demande l'annulation de la décision de la Commission européenne relative à la prétendue aide d'État mise en œuvre par le Danemark en faveur d'une entreprise ; T-101/18, *Autriche / Commission*, relative à l'aide d'État hongroise en faveur de la centrale nucléaire « Paks II ».

---

<sup>3</sup> Par ses arrêts rendus le 16 février 2022, la Cour, statuant en assemblée plénière, a rejeté les recours de la Hongrie et de la Pologne, confirmant que le règlement a été adopté sur une base juridique valable et qu'il est pleinement conforme au droit de l'Union. Les arrêts lèvent ainsi toute incertitude juridique ayant pu entourer l'activation du mécanisme de conditionnalité mis en place par le règlement.

## IV. Acronymes

<b>ACP</b>	Afrique Caraïbes Pacifique
<b>ACER</b>	Agence de Coopération des Régulateurs de l'Énergie
<b>AIFMD</b>	Directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs
<b>AED</b>	Agence européenne de défense
<b>AGI/CAI</b>	Accord global sur les investissements entre l'UE et la Chine
<b>BCAE</b>	Bonnes conditions agricoles et environnementales
<b>BEI</b>	Banque européenne d'investissement
<b>BERD</b>	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
<b>BEPS</b>	<i>Base erosion and profit shifting</i>
<b>CAE</b>	Conseil Affaires étrangères
<b>CAG</b>	Conseil Affaires Générales
<b>CCT</b>	Conseil du commerce et des technologies
<b>CEDH</b>	Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales
<b>CES</b>	Conseil économique et social
<b>CEMS</b>	cartographie rapide du service de gestion des urgences Copernicus
<b>CENEM</b>	Direction générale espagnole de la protection civile et des urgences
<b>CEPI</b>	Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies
<b>CICPE</b>	Comité interministériel de coordination de la politique européenne
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne
<b>CM12</b>	Douzième Conférence ministérielle de l'OMC
<b>CNS</b>	Convention sur la Sûreté Nucléaire
<b>CND</b>	Commission des stupéfiants
<b>CORSIA</b>	Régime de compensation et de réduction des émissions de carbone pour l'aviation internationale
<b>COSI</b>	Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure
<b>COVAX</b>	COVID-19 Vaccines Global Access
<b>COVAX AMC</b>	COVID-19 Vaccines Global Access « <i>Advance market commitment</i> »
<b>CPPNM</b>	Convention sur la Protection physique des matières nucléaires
<b>CRII et CRII+</b>	Initiatives d'investissement en faveur de la lutte contre l'épidémie de Coronavirus
<b>CSC-4</b>	Segment 4 du programme de la composante spatiale Copernicus de l'ESA
<b>CSC LTS</b>	Scénario à long terme de la composante spatiale
<b>D4D</b>	<i>Digital4Development</i>
<b>DMA</b>	<i>Digital Markets Act</i>
<b>DSA</b>	<i>Digital Services Act</i>
<b>DTE</b>	Directive taxation de l'énergie
<b>EaSI</b>	Programme pour l'emploi et l'innovation sociale
<b>EASO</b>	Bureau européen d'appui en matière d'asile
<b>ECDC</b>	Centre européen de prévention et de contrôle des maladies
<b>EDIS</b>	Système européen de garantie des dépôts
<b>EEE</b>	Espace économique européen
<b>EER</b>	Espace européen de la recherche
<b>EES</b>	Système d'entrée/de sortie
<b>EIT</b>	Institut européen d'innovation et de technologie

<b>EMPACT</b>	Cycle politique de l'Union européenne pour lutter contre la grande criminalité organisée
<b>ENSREG</b>	Groupement européen des autorités de sûreté nucléaire
<b>ESA</b>	Agence spatiale européenne
<b>ESPN</b>	<i>European Spatial Planning Observation Network</i>
<b>EPSCO</b>	Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs »
<b>ETIAS</b>	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
<b>ETS</b>	<i>Echanges de quotas d'émission</i>
<b>EUAA</b>	Agence de l'UE pour l'asile
<b>EUAM</b>	Mission en Ukraine
<b>EUDCC</b>	Certificat COVID numérique européen
<b>EUID wallet</b>	Portefeuilles numériques
<b>EUIPO</b>	<i>European Union Intellectual Property Office</i>
<b>EUSPA</b>	<i>European Union Agency for the Space Programme</i>
<b>Europol</b>	Agence de l'UE pour la coopération des services répressifs
<b>EUTM Mali</b>	Mission d'entraînement au Mali
<b>EUTM Mozambique</b>	Mission d'entraînement au Mozambique
<b>FAMa</b>	Forces armées maliennes
<b>FABEC</b>	Bloc d'espace aérien fonctionne
<b>FEAD</b>	Fonds européen d'aide aux plus démunis
<b>FED</b>	Fonds européen de défense
<b>FEDER</b>	Fonds Européen de Développement Régional
<b>FEP</b>	Facilité européenne pour la paix
<b>FIND</b>	<i>The Foundation for Innovative New Diagnostics</i>
<b>Frontex</b>	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
<b>FRR</b>	Facilité pour la reprise et la résilience
<b>FRU</b>	Fonds de résolution unique
<b>FSE</b>	Fonds social européen
<b>FTJ</b>	Fonds pour une transition juste
<b>GAVI</b>	Alliance du vaccin
<b>GNSS</b>	<i>Global Navigation Satellite System</i>
<b>HCPN</b>	Haut-Commissariat à la protection nationale
<b>HERA</b>	Autorité européenne de préparation aux urgences sanitaires
<b>HPC</b>	Calcul à haute performance
<b>IEAP</b>	Antenne luxembourgeoise de l'Institut d'Administration Publique
<b>IEJ</b>	Initiative pour l'emploi des jeunes
<b>Interreg</b>	Programmes de coopération territoriale européenne souvent regroupés sous la désignation « programmes Interreg »
<b>IPCR</b>	Dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise
<b>IVCDCI</b>	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – l'Europe dans le monde
<b>LBC / FT</b>	Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme
<b>LEADER</b>	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
<b>MACF/CBAM</b>	Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières
<b>MAEE</b>	Ministère des Affaires étrangères et européennes
<b>MES</b>	Mécanisme européen de stabilité
<b>MICA</b>	<i>Markets in Crypto Assets</i>
<b>MIE</b>	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
<b>NEO</b>	<i>Near Earth Objects</i>

<b>NDICI</b>	<i>Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument</i>
<b>NGEU</b>	<i>NextGenerationEU</i>
<b>OACI</b>	Organisation de l'aviation civile internationale
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OCM</b>	Organisation commune des marchés
<b>OEDT</b>	Observatoire européen des drogues et des toxicomanies
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>OICS</b>	Organe international de contrôle des stupéfiants
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMI</b>	Organisation maritime internationale
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OTAN</b>	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PDM</b>	Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques
<b>PESC</b>	Politique étrangère et de sécurité
<b>PESCO(CSP)</b>	Coopération structurée permanente
<b>PEV</b>	Politique européenne de voisinage
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNR</b>	Programme national de réforme
<b>PPA</b>	<i>Protocol on Provisional Application</i>
<b>PRR</b>	Plan pour la reprise et la résilience
<b>PRS</b>	<i>Public Regulated Services</i>
<b>PSC</b>	Programme de stabilité
<b>PSDC</b>	Politique de sécurité et de défense commune
<b>PSDC civile</b>	Missions civiles de l'UE
<b>R&amp;I</b>	Recherche et innovation
<b>REACT-EU</b>	Soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires d'Europe
<b>SAF</b>	<i>Sustainable Aviation Fuel</i>
<b>SEAE</b>	Service européen pour l'action extérieure
<b>SeRaMCo</b>	<i>Secondary Raw Materials for Concrete Precast Products</i>
<b>SIS</b>	Système d'information Schengen
<b>SMET</b>	<i>Single Market Enforcement Taskforce</i>
<b>SPG</b>	Schéma de préférences tarifaires généralisées
<b>SSA</b>	<i>Spacial Situational Awareness</i>
<b>SST</b>	Surveillance et au suivi d'objets spatiaux
<b>SWE</b>	<i>Space Weather</i>
<b>TCO</b>	<i>Terrorist content online</i>
<b>TEN-T</b>	Réseau transeuropéen de transport
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UMC</b>	Union des marchés des capitaux
<b>VIS</b>	Système d'information sur les visas

