

*A S S E M B L É E   N A T I O N A L E*  
*DOUZIÈME LÉGISLATURE*

# Bulletin des Commissions

2005 – N° 1

*Du mardi 4 au jeudi 20 janvier*

*Service des Commissions*



## SOMMAIRE

PAGES

### AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Registre international français  
*Examen du rapport*..... 1
- Informations relatives à la Commission ..... 14

### AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Régulation des activités postales  
*Examen des amendements (art.88)*..... 15
- Prévention du surendettement  
*Examen du rapport*..... 21
- Confiance et protection du consommateur  
*Examen des amendements (art.88)*..... 29
- Informations relatives à la Commission ..... 29

### AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Modification du titre XV la Constitution  
*Examen de l'avis* ..... 31
- Audition de M. Michel Barnier,  
*ministre des Affaires étrangères* ..... 47
- Proposition de création de commission d'enquête  
sur la crise de Côte d'Ivoire  
*Examen du rapport*..... 51
- Information relative à la Commission ..... 57

### DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Table ronde : « Prolifération » ..... 59

### FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Informations relatives à la Commission ..... 61

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION  
ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

- Audition de M. Dominique Perben,  
*garde des Sceaux, ministre de la Justice,*  
sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de  
la Constitution..... 63
- Modification du titre XV la Constitution  
*Examen du rapport*..... 72
- Informations relatives à la Commission ..... 87

**MISSION D'INFORMATION  
SUR LES ENJEUX DES ESSAIS ET DE L'UTILISATION  
DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

- Échange de vues ..... 89
- Table ronde regroupant des représentant des semenciers  
et de producteurs agricoles ..... 89

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION  
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

- Table ronde dans le cadre de l'état d'avancement et les  
perspectives des recherches relatives à la gestion des déchets  
radioactifs ..... 91

**DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES  
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES  
ET LES FEMMES**

- Auditions ..... 93

## AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

**Mercredi 19 janvier 2005**

*Présidence de M. Pierre Morange, vice-président*

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. René Couanau**, la **proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la création du registre international français** – n° 1287.

Après avoir salué la présence de M. Jean-Yves Besselat, rapporteur pour la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, **M. René Couanau, rapporteur pour avis**, a expliqué que la création du registre international français représente une réforme maritime importante, qui apporte à la Commission une bouffée d'air marin et de cris de goélands, même si le titre même du texte n'indique en rien qu'il s'agit d'un dossier maritime. Le Sénat a adopté la proposition de loi le 11 décembre 2003 et elle n'est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale que le 27 janvier 2005 car, dans sa rédaction initiale, ce texte a provoqué des remous dans les milieux maritimes et une phase de concertation a été nécessaire avec les partenaires sociaux pour chercher à l'amender sur certains points.

Le registre international français (RIF) est destiné à créer un pavillon national français *bis*. En effet, malgré la vocation maritime de la France, malgré un kilométrage de côtes conséquent, la marine marchande française se trouve dans une mauvaise situation. En 1970, elle était la quatrième au monde. Aujourd'hui, elle ne figure qu'au vingt-neuvième rang. La France, cinquième exportateur mondial, ne représente que 0,3 % du tonnage mondial de marchandises transportées par bateau. Les effectifs ont fondu en conséquence, mais les dix mille emplois de navigants d'aujourd'hui génèrent encore cinq à six fois plus d'emplois directs et une centaine de milliers d'emplois indirects.

Il y a quelques années a été créé un pavillon des *Terres australes et antarctiques françaises* (TAAF), dit pavillon *Kerguelen*. Cette création n'a pas abouti aux effets recherchés. En premier lieu, le décret de création, qui prévoyait que 35 % des navigants devaient être des marins français, ayant été annulé, l'existence juridique de ce pavillon a été compromise même s'il a été

mis en œuvre. Plus généralement, ce pavillon *bis* n'a pas réellement renforcé la marine marchande nationale puisque 94 navires seulement y ont été immatriculés. Une de ses faiblesses tient à ce qu'un navire immatriculé TAAF n'est pas reconnu comme un navire de l'Union européenne, ce qui lui interdit d'effectuer du cabotage communautaire. Le relatif succès du pavillon TAAF est lié essentiellement à son statut fiscal : la formule du groupement d'intérêt économique fiscal permet de construire des navires à moindre coût, et le recours aux « quirats » renforce encore ce régime fiscal favorable.

Compte tenu de ce contexte défavorable, une mission a été confiée au sénateur Henri de Richemont, qui a déposé avec quelques-uns de ses collègues la proposition de loi examinée aujourd'hui, laquelle vise à créer un nouveau pavillon *bis*.

Le rapporteur pour avis a déclaré partager les objectifs poursuivis, à savoir d'abord passer d'un pavillon *Kerguelen* à un pavillon national et augmenter la compétitivité des navires français battant pavillon français, mais a désapprouvé certaines des mesures proposées.

La proposition de loi propose de limiter à deux le nombre minimal de navigants français (le commandant et le navigant chargé de sa suppléance). Ce point a bloqué le déroulement de la procédure législative car il a provoqué de vives réactions dans les milieux maritimes, qui ont fait part de leurs craintes pour la survie d'une filière professionnelle de marins français.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'avec quelques collègues il a écrit un courrier au ministre compétent en mars 2004 pour exprimer son désaccord avec la mesure précitée. Une Commission tripartite a réuni les armateurs, les syndicats et l'administration. C'est sur la base des conclusions de cette Commission que s'engage aujourd'hui une nouvelle étape dans l'examen de la proposition de loi. La question déterminante est le nombre de navigants français ou communautaires, car le droit européen interdit d'opérer une distinction entre les ressortissants nationaux et ceux de l'Union européenne : on devra donc se référer à une norme d'emploi de navigants communautaires.

L'un des autres objectifs de la proposition de loi est de clarifier le régime social applicable aux marins des navires sous pavillon *bis*. Malheureusement, le texte comporte des manques et des anomalies, qui seront en partie comblés par des amendements qui seront proposés à la Commission.

Plus généralement, le rapporteur pour avis a exprimé ses doutes quant à la pertinence de la solution proposée pour relancer la marine marchande française et l'emploi national. Une chose est sûre : il n'y a pas de marine française sans marins français, ou du moins sans marins communautaires. Deux points méritent d'être soulignés.

Premièrement, il faut bien être conscient que la solution proposée ne permettra pas à la France de passer rapidement du vingt-neuvième rang au cinquième rang. Il paraît difficile de rattraper des pays comme le Libéria, Malte ou Chypre. La solution adéquate serait plutôt de s'orienter vers une marine européenne. Les efforts entrepris dans cette direction n'ont obtenu que des résultats minimes, ce qui conduit la France à créer un pavillon *bis*, comme l'ont fait la plupart de ses partenaires européens.

Second point, la réduction nécessaire du coût de la main-d'œuvre. Si l'on considère que la main-d'œuvre française est nécessaire à bord des bateaux, notamment en raison de ses compétences particulières, il faut trouver les moyens de réduire son coût. Une baisse des salaires n'est pas envisageable ; elle réduirait l'attractivité du métier. La solution serait donc d'exonérer totalement de charges patronales les emplois français sur les bateaux français. D'ailleurs, depuis 2000, un système d'exonérations patronales existe sous la forme de remboursements. Il est notamment appliqué aux bateaux assurant la liaison trans-Manche. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette proposition d'exonération intégrale, sans doute en raison de son coût.

A l'issue de la concertation, plusieurs points restent toutefois en discussion. Le rapporteur pour avis fait cinq propositions afin de régler les points principaux :

– Il est proposé de fixer la proportion minimale de navigants français ou communautaires à 35 %. Ce pourcentage inclurait l'officier commandant et son second et serait calculé par rapport à l'effectif embarqué, et non par rapport à l'effectif théorique nécessaire au navire. Le régime actuel du pavillon TAAF repose sur ce taux de 35 %, mais il s'agit d'une règle non écrite.

– Concernant le régime fiscal du pavillon *bis*, il s'agit de lier l'avantage fiscal au respect de la proportion minimale de 35 % et de le moduler en fonction des effectifs français et communautaires embarqués. Sur ce point, une proposition alternative existe, qui consiste à exiger des navires ne bénéficiant pas du GIE fiscal un taux d'emploi de marins français ou communautaires égal à 25 % et imposer aux seuls navires bénéficiant du GIE fiscal le taux de 35 %, mais cette proposition constituerait un recul par rapport à la situation actuelle, qui repose sur une obligation de fait de 35 %.

– Le texte de la proposition de loi et le droit en vigueur ne précisent guère les conditions relatives à la formation des officiers. Or, il ne peut y avoir de formation sans embarquement d'élèves officiers. Il est donc proposé qu'un plan de formation et d'embarquements soit établi par la négociation collective.

– Concernant le statut collectif des marins, il convient de veiller à ce que les marins français restent clairement soumis au code du travail maritime. Par ailleurs, il sera particulièrement complexe de gérer des équipages composés de marins français, européens et non communautaires, ces derniers étant la plupart du temps salariés d'entreprises de travail maritime et relevant chacun de droits sociaux différents. A tout le moins, le code du travail maritime et les accords collectifs français doivent s'appliquer de façon identique aux navigants français et européens embarqués sur les navires battant pavillon français.

– Concernant les délégués de bord, le texte de la proposition de loi parle de leur désignation. Il est proposé de prévoir leur élection.

En conclusion, le rapporteur pour avis a fait part de sa légère déception tenant au fait qu'après six mois de concertation, le gouvernement n'ait pas déposé le moindre amendement. Puis il a signalé que la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales ne s'est saisie pour avis que du titre II de la proposition de loi, à savoir ses articles 10 à 28. Or les conditions d'emploi des marins français figurent à l'article 4. C'est pourquoi il proposera d'introduire dans le champ du titre II une section nouvelle consacrée à l'emploi.

**M. Jean-Yves Besselat, rapporteur au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, a rappelé qu'au même titre que M. René Couanau – et comme lui breton d'origine –, il est un ardent défenseur de la marine française et a pour objectif primordial de développer l'emploi français et le pavillon national. La proposition de loi telle qu'adoptée par le Sénat, qui réduit à deux officiers l'effectif minimum de marins français, appauvrit la marine française. Or, il faut développer la marine française en tirant profit de la forte croissance – 8 à 9 % par an – du trafic maritime. Il convient donc de ne pas mettre la France à l'écart de ce marché en fort développement.

L'ensemble des acteurs du trafic maritime français a été auditionné. Ces rencontres ont permis au rapporteur au nom de la Commission des affaires économiques de présenter les propositions suivantes, qui s'écartent sur certains points de celles du rapporteur pour avis :

– Concernant le nombre de marins français ou communautaires embarqués, deux pourcentages différents pourraient être fixés selon la situation fiscale du navire : pour les navires non aidés, le taux serait de 25 % ; pour les navires aidés, à savoir ceux bénéficiant du GIE fiscal ou d'un quirat, le taux serait de 35 %. Ces pourcentages seraient calculés par rapport à la fiche d'embarquement.



La distinction ainsi faite est justifiée dans la mesure où le système du GIE fiscal équivaut à une aide de l'État d'environ 20 % du coût d'achat du navire. Sans aide fiscale, le pavillon TAAF restera plus coûteux, de l'ordre de 25 %, que tous les autres pavillons *bis* européens. La seule solution efficace, surtout après l'entrée de Chypre et de Malte, serait d'instituer un pavillon européen, mais la Communauté européenne ne s'oriente pas en ce sens. La France est donc très désavantagée au regard des incitations à l'investissement dans l'armement maritime. Certes, le registre international français ne doit pas être considéré comme un pavillon de complaisance eu égard à ses règles tenant au siège du navire, à l'application de la fiscalité française, au contrôle des autorités maritimes françaises et à la présence de marins européens, mais la loi doit rester incitative pour les armateurs.

– Concernant la fiscalité applicable aux salaires des marins français, une défiscalisation permettrait d'augmenter le revenu net des marins. Cette mesure traduira la volonté de soutenir l'emploi maritime. On ne peut toutefois pas espérer retrouver les effectifs antérieurs de 45 000 marins.

– Concernant l'accès au cabotage communautaire, il est proposé que les navires immatriculés au registre international français puissent en bénéficier. Cette faculté est importante puisque 40 % du trafic du port du Havre résulte de ce cabotage.

– Il faut enfin souligner que cette proposition de loi constitue sans doute le texte le plus protecteur qui soit pour les marins non communautaires. Dès sa rédaction initiale, elle s'est appuyée sur les normes issues de l'Organisation internationale du travail (OIT). Un amendement sera également présenté afin de se rapprocher davantage de la norme de l'*International transport federation* (ITF), même s'il n'est pas possible d'inscrire ce principe en tant que tel dans la loi, puisqu'il s'agit d'un contrat de droit privé. A titre d'exemple, le salaire mensuel minimum fixé par l'OIT s'élève à 500 dollars, contre 800 dollars pour la norme ITF. Avec la mise en place de ce pavillon *bis*, près d'une dizaine d'années après tous les autres pays européens, la France est en quelque sorte le « dernier élève de la classe ». On ne voit pas au nom de quelle logique le pavillon *bis*, qui a parfaitement réussi un peu partout en Europe, ne produirait pas de tels effets en France.

Le rapporteur au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a enfin considéré que les observations du rapporteur pour avis sont tout à fait fondées concernant la question de la formation ainsi que l'objectif d'exonération des charges sociales. Sur ce dernier point, il importe toutefois que le texte soit rapidement adopté et pleinement applicable. Dès lors, il paraît préférable d'obtenir du gouvernement un engagement sur un plan d'exonération totale des charges sociales sur une période de trois ou cinq ans, car l'application de cette mesure nécessitera des

moyens budgétaires importants qui, en tout état de cause, n'ont pas été prévus par la loi de finances pour 2005. Enfin, le problème de la représentation des marins communautaires soulève plusieurs difficultés d'ordre juridique.

Ainsi, si ces divergences d'appréciation sont justifiées notamment par un souci d'efficacité du texte, il y a accord sur les principaux points de l'analyse ainsi que sur la protection sociale des marins.

**M. Pierre Morange, président**, a remercié le rapporteur au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire pour ses propos éclairés.

**Mme Paulette Guinchard-Kunstler** a tout d'abord salué la qualité du travail réalisé par le rapporteur pour avis, dont les amendements semblent intéressants, s'agissant en particulier de porter à 35 % le seuil minimal d'effectifs communautaires embarqués sur les navires RIF et du lien réalisé entre les exonérations fiscales et le respect de ces engagements. Le groupe socialiste est donc disposé à voter en faveur de ces amendements, qui sont de nature à améliorer significativement le dispositif proposé et sur lesquels on ne peut qu'attendre avec impatience de connaître l'avis du gouvernement.

**M. Pierre Morange, président**, a souligné le caractère vertueux de l'objectif poursuivi par les propositions du rapporteur pour avis afin d'apporter une aide à un secteur économique stratégique et de préserver le seuil minimum d'emplois français, tout en s'interrogeant sur le bien fondé, voire la dimension théorique, de la référence aux marins « communautaires », dans la mesure où la future directive européenne sur les services pourrait conduire à des formes de contournement avec l'externalisation des services accomplis sur ces pavillons *bis*.

**Le rapporteur pour avis** a répondu que telle est précisément la raison pour laquelle il est important de préciser que le seuil minimal de 35 % s'entend de l'effectif « embarqué » et d'affirmer l'unité du régime juridique applicable aux navigants français et communautaires. Il convient de souligner les évolutions importantes dont a fait l'objet ce texte depuis près d'un an grâce à la concertation et de rendre hommage au travail réalisé par le rapporteur au nom de la Commission des affaires économiques.

De réelles divergences apparaissent toutefois concernant la présence d'une proportion minimale de 35 % de navigants européens dans l'effectif embarqué sur les navires battant pavillon RIF et le lien entre l'octroi des avantages fiscaux et la proportion de marins communautaires supérieure à ce seuil. Or, il faut rappeler que, depuis une dizaine d'années, on a constaté une diminution de 37 % du nombre des marins communautaires sur les navires battant pavillon *bis* européen ; opter pour le seuil minimal de 25 % de marins communautaires conduirait en réalité à revenir à la position initiale des

armateurs, qui souhaitent que seuls les deux officiers supérieurs présents sur ces navires soient français.

Quant au pavillon *bis* danois, très souvent cité en exemple, il faut rappeler que sa mise en place s'est accompagnée d'une exonération totale des charges patronales. Si le gouvernement ne se prononce pas en faveur de l'exonération intégrale des charges patronales, notamment pour des raisons financières, il y a fort à craindre que les effectifs présents sur les navires immatriculés au RIF comportent une proportion très importante de navigants venant d'États tiers au détriment des navigants communautaires.

Enfin, le passage d'un navire du pavillon TAAF au RIF constituera un moment très important pour les personnels. C'est pourquoi plusieurs amendements seront proposés afin que l'immatriculation au RIF ne se traduise en aucun cas pour ceux-ci par un recul de leurs conditions de travail et de leur situation sociale.

**M. Jean-Yves Besselat, rapporteur au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, a estimé que certains propos tenus par le rapporteur pour avis ne sont pas tout à fait exacts, en précisant que le coût de l'exonération totale des charges sociales des armateurs est estimé à 200 millions d'euros pour 2005. Dès lors, plutôt qu'un vœu pieu, puisque de telles sommes semblent aujourd'hui difficilement mobilisables, il apparaît plus opportun de demander au gouvernement une déclaration écrite par laquelle il s'engagerait à lancer un plan d'exonération totale de ces charges au cours des trois ou cinq prochaines années.

Quant au pavillon *bis* danois, on constate que plus de 70 % des marins embarqués sur les navires qui en relèvent sont d'origine danoise, alors même que la législation fixe pour seule obligation la présence d'un officier danois. Cela dit, cette situation ne s'explique sans doute pas seulement par l'exonération sociale, mais également par le fait que la mer constitue l'une des seules richesses du Danemark.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de loi dont elle s'est saisie pour avis.

## TITRE II

### DU STATUT DES NAVIGANTS

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à mettre en cohérence l'intitulé du titre II de la proposition de loi avec l'élargissement de son champ, notamment à une politique ambitieuse en matière d'emploi et de formation, après que **le rapporteur pour avis** a rappelé que la Commission n'est saisie pour avis que des articles 10 et suivants de ce texte.

### **Création d'une nouvelle section**

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis insérant une nouvelle section 1 A intitulée : « Dispositions relatives à l'emploi et à la formation des navigants ».

**Article additionnel avant la section 1** : *Proportion de navigants européens dans l'effectif embarqué*

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis visant à rendre obligatoire la présence sur les navires immatriculés au registre international français d'une proportion de 35 % de navigants européens dans l'effectif embarqué.

**Le rapporteur pour avis** a souligné qu'afin de développer le dialogue social dans le monde maritime, cet article additionnel prévoit également qu'un accord entre le chef d'entreprise et les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise ou, à défaut, les délégués de bord, peut fixer une proportion supérieure à celle mentionnée ci-dessus.

**Article additionnel avant la section 1** : *Application de la proportion de navigants européens aux navires bénéficiant des avantages fiscaux du groupement d'intérêt économique*

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis liant l'octroi des avantages fiscaux propres au groupement d'intérêt économique prévu à l'article 238 bis HN du code général des impôts à la présence sur les navires battant pavillon français d'une proportion minimale de 35 % de navigants européens, de façon à assurer une base législative à l'existence d'une contrepartie en termes d'emploi des avantages fiscaux consentis.

**Article additionnel avant la section 1** : *Indexation des avantages fiscaux octroyés sur la part de navigants européens*

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis indexant l'importance des avantages propres au groupement d'intérêt économique prévu à l'article 238 bis HN du code général des impôts sur la proportion de navigants européens présents sur les navires battant pavillon français.

**Le rapporteur pour avis** a précisé qu'il s'agit d'inciter, par l'octroi d'un avantage fiscal supérieur, à l'emploi de navigants européens au-delà de la proportion minimale de 35 %.

**Article additionnel avant la section 1 : Modalités d'embarquement et de formation des élèves officiers**

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis confiant à la négociation collective de branche le soin de déterminer les modalités d'embarquement et de formation des élèves officiers, afin de garantir le renouvellement des effectifs permettant la relève des capitaines et suppléants obligatoirement présents à bord des navires battant pavillon français.

**Le rapporteur pour avis** a souligné que la capacité de formation des marins français était considérablement affaiblie par la proposition de loi initiale des sénateurs.

**Article additionnel avant la section 1 : Exonération totale de cotisations et de contributions sociales pour les employeurs de navigants embarqués sur des navires français exposés à la concurrence internationale**

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis instituant au profit des employeurs de navigants affiliés à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) et servant sur les bateaux battant pavillon français exposés à la concurrence internationale une exonération totale de cotisations et contributions sociales patronales de façon à conférer au pavillon français une réelle attractivité.

**Section 1**

***Dispositions relatives au droit du travail***

**Article additionnel avant l'article 10 : Application du code du travail maritime aux navigants français et européens**

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis visant à donner une base législative à l'engagement pris de façon informelle par les armateurs d'appliquer aux navigants français embauchés sur des navires immatriculés au RIF les dispositions qui leur sont actuellement applicables lorsqu'ils servent sur un navire français, de façon à éviter tout risque que le passage sous le RIF ne se traduise pour ces personnels – ainsi que pour les marins européens en raison du principe de non-discrimination posé par l'article 12 du traité instituant la Communauté européenne – par un recul de leurs conditions de travail.

**Article additionnel avant l'article 10 : Sécurisation juridique**

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis garantissant que le passage d'un navire au registre international français ne permettra pas la remise en cause des dispositions

issues de la négociation collective ou des contrats d'engagements en vigueur avant cette immatriculation.

**Article 10 :** *Définition et conditions d'embauche des navigants sur les navires immatriculés sous registre international français*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 10 sans modification.

**Article 11 :** *Régime juridique applicable aux contrats d'engagement et à la protection sociale des navigants résidant hors de France*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 11 sans modification.

**Article 12 :** *Conditions d'engagement d'emploi, de travail, de vie à bord et rémunération applicables aux navigants*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 12 sans modification.

**Article 13 :** *Contrat entre l'armateur et l'entreprise de travail maritime*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 13 sans modification.

**Article 14 :** *Contrat d'engagement*

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis visant à rendre obligatoire l'inclusion dans le contrat d'engagement de mentions essentielles telles le nom du navire, le port et la date d'embarquement.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 14 ainsi modifié.

**Article 15 :** *Durée du travail et repos applicables aux navigants*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 15 sans modification.

**Article 16 :** *Congés payés, repos hebdomadaire et jours fériés*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 16 sans modification.

**Article 17** : *Période d'essai et durée d'embarquement*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis précisant le régime de la période d'essai, en distinguant notamment les cas d'engagement direct d'un navigant par l'armateur des cas de mise à disposition par une entreprise de travail maritime.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 17 ainsi modifié.

**Article 18** : *Fin du contrat d'engagement ou de la mise à disposition*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 18 sans modification.

**Article 19** : *Obligation de rapatriement du navigant*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à reconnaître au navigant licencié un droit à rapatriement aux frais de l'armateur ou de l'entreprise de travail maritime, quel que soit le motif du licenciement, cette prise en charge étant traditionnelle dans le monde maritime et figurant à l'article 87 du code du travail maritime.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 19 ainsi modifié.

**Article 20** : *Garanties financières pour pallier le risque de défaillance de l'entreprise du travail maritime*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à créer une obligation d'assurance à la charge de l'armateur afin qu'il soit toujours en mesure de pallier à la défaillance de l'entreprise de travail maritime et d'honorer les dettes sociales de celle-ci.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 20 ainsi modifié.

**Article 21** : *Obligation d'établir une liste du personnel à bord*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 21 sans modification.

## **Section 2**

### ***Dispositions relatives au droit syndical***

**Article 22** : *Reconnaissance de la liberté syndicale et du droit de grève*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à protéger les navigants sous pavillon RIF lorsqu'ils exercent le droit de grève en frappant de nullité toute mesure à leur encontre et en interdisant leur remplacement temporaire.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 22 ainsi modifié.

**Article 23** : *Extension des accords collectifs et désignation d'un représentant de bord*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis prévoyant une procédure d'élection des délégués de bord, qui auront une mission similaire à celle des délégués du personnel dans les entreprises de droit commun.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 23 ainsi modifié.

## **Section 3**

### ***Dispositions relatives à la protection sociale***

**Article 24** : *Régime de protection applicable aux navigants communautaires ou résidant en France*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 24 sans modification.

**Article 25** : *Régime de protection sociale applicable aux navigants non-résidents de l'Union européenne ou non couverts par une convention de sécurité sociale*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 25 sans modification.



**Section 4*****Dispositions relatives aux contrôles et sanctions***

**Article 26 :** *Compétence de l'inspection du travail maritime pour les navires inscrits au RIF*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 26 sans modification.

**Article 27 :** *Sanctions applicables en cas d'infraction à la législation sociale*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 27 sans modification.

**Article 28 :** *Application du code disciplinaire et pénal de la marine marchande*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 28 sans modification.

Puis, la Commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles de la proposition de loi dont elle s'est saisie, ainsi modifiés.

\*

---

**Informations relatives à la Commission**

I – *M. Yves Censi* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe UMP a désigné *M. Bernard Accoyer* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 04/01/2005).

II – *M. Daniel Paul* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. François Liberti* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 07/01/2005).

III – *M. Rodolphe Thomas* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe UDF a désigné *M. Olivier Jardé* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 11/01/2005).

IV – *M. André Santini* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe UDF a désigné *M. Gérard Vignoble* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 14/01/2005).

V – La Commission a désigné :

– *M. Pierre Morange*, rapporteur sur la proposition de loi de MM. Patrick Ollier, Hervé Novelli, Pierre Morange et Jean-Michel Dubernard portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise – n° 2030 ;

– *M. Frédéric Reiss*, rapporteur sur le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école – n° 2025.

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES,  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE**

**Mardi 18 janvier 2005**

*Présidence de M. Patrick Ollier, président*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné sur le rapport de **M. Jean Proriol**, les **amendements** au projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la **régulation des activités postales (n° 1384)**.

**Avant l'article 1<sup>er</sup> :**

La Commission a *repoussé* les amendements n° 14706, 14702, 14696, 14703, 14705, 14704, 14687 et 14688 de M. Daniel Paul.

**Article 1<sup>er</sup> : Statut des opérateurs postaux**

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 14750 de M. François Brottes.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14695 de M. Daniel Paul.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 14735, 14762 et 14763 de M. François Brottes.

La Commission a également *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 14655, 14699 rect. et 14679 de M. Daniel Paul.

Ensuite, la Commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 14754 et 14737 de M. François Brottes.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14641 de M. Christian Estrosi. Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a également *repoussé* l'amendement n° 14649 de M. Jacques-Alain Bénisti.

La Commission a ensuite *repoussé* les amendements n° 14680, 14694, 14681, 14709 et 14657 de M. Daniel Paul.

Puis, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 14748 de M. François Brottes.

La Commission a ensuite *repoussé* les amendements n° 14658 et 14682 de M. Daniel Paul.

La Commission a *accepté* l'amendement n°17 rectifié de M. Jean Proriol, visant à imposer aux opérateurs une couverture minimale de zone rurale, de manière à empêcher l'apparition d'opérateurs fondant leur activité exclusivement sur l'écrémage.

La Commission a ensuite *repoussé* l'amendement n° 14683 de M. Daniel Paul.

**Après l'article 1<sup>er</sup> :**

La Commission a *repoussé* les amendements n° 14707 et 14708 de M. Daniel Paul.

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> : Contribution de La Poste à l'aménagement du territoire**

La Commission a *accepté* l'amendement n°18 rect. de M. Jean Proriol visant à encadrer, au niveau de la loi, la définition des règles d'accessibilité, au titre de la mission d'aménagement du territoire, en prévoyant que ces règles ne peuvent autoriser que plus de dix pour cent de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres des plus proches accès au réseau de La Poste.

**Après l'article 1<sup>er</sup> :**

La Commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 14652 et 14653 de M. Jean-Claude Guibal.

Puis, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 14716 de M. Daniel Paul.

La Commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 14753 et 14759 de M. François Brottes. Elle a ensuite examiné les amendements n<sup>os</sup> 54 à 14640, du même auteur. M. François Brottes a précisé qu'en dépit de leur similitude, ces amendements visaient à prendre en compte les spécificités locales de chacune des communes de France comprenant sur leur territoire un ou plusieurs bureaux de poste. M. Jean Proriol, rapporteur, a indiqué que ces amendements, s'ils étaient adoptés, figeraient la situation actuelle, et étaient synonymes d'immobilisme. Le président Patrick Ollier a suggéré qu'à ce stade de la procédure, la Commission repousse tous ces amendements que leurs auteurs défendront en séance.

**Article 2 : Organisation de la régulation postale**

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14659 de M. Daniel Paul.

— Article L. 4 du code des P&CE : *Compétences du ministre chargé des postes et du ministre chargé de l'économie en matière postale*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14761 de M. François Brottes et l'amendement n° 14690 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5 du code des P&CE : *Rôle consultatif de l'autorité de régulation auprès du Gouvernement*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14660 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5-1 du code des P&CE : *Conditions de délivrance des autorisations*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14751 de M. François Brottes et les amendements n<sup>os</sup> 14689 et 14684 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5-2 du code des P&CE : *Compétences de contrôle de l'autorité de régulation*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14661 de M. Daniel Paul.

Puis, elle a accepté l'amendement n° 14744 de M. François Brottes ainsi qu'une version rectifiée de l'amendement n° 23 de la Commission tendant à simplifier le dispositif d'encadrement des tarifs notamment en donnant compétence à l'autorité de régulation sur les tarifs de l'ensemble des prestations du service universel.

La Commission a ensuite *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 14745 et 14747 de M. François Brottes et l'amendement n° 14700 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5-3 du code des P&CE : *Pouvoirs de sanctions de l'autorité de régulation*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14662 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5-4 du code des P&CE : *Compétence de l'autorité de régulation pour le règlement des différends relatifs aux contrats prévus à l'article L. 2-1*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14663 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5-5 du code des P&CE : *Compétence de l'autorité de régulation pour le règlement des différends relatifs à l'accès aux installations et informations indispensables*

La Commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 14664 et 14685 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5-6 du code des P&CE : *Régime des décisions de l'autorité de régulation en matière de règlement des différends*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14665 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5-7 du code des P&CE : *Procédure de conciliation devant l'autorité de régulation*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14746 de M. François Brottes.

— Article L. 5-8 du code des P&CE : *Coordination avec le Conseil de la concurrence*

La Commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 14666 et 14686 de M. Daniel Paul.

— Article L. 5-9 du code des P&CE [nouveau] : *Accès aux boîtes aux lettres*

La Commission a *accepté* les amendements n° 14650 de M. Jacques-Alain Bénisti et n° 14766 de M. Jean Dionis du Séjour.

**Article additionnel après l'article 2** : *Institutions représentatives du personnel de La Poste*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 35, deuxième rectification, du rapporteur.

**Article 3** : *Communication des changements de domicile*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14667 de M. Daniel Paul.

Puis, elle a *accepté* l'amendement n° 14719 de M. Jean Proriol.

**Article 4** : *Dispositions pénales*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14668 de M. Daniel Paul.

**Article 5** : *Dispositions communes à la régulation des postes et télécommunications*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 14718 du rapporteur.

**Article 5 bis (nouveau) :** *Modification du collège de l'autorité de régulation*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14670 de M. Daniel Paul.

Puis, la Commission a *accepté* l'amendement n° 45 rect. présenté par M. Jean Proriol et le président Patrick Ollier, visant à porter à sept le nombre des membres du collège de l'autorité de régulation des postes et des communications électroniques.

**Article 6 :** *Dénomination de l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14671 présenté par M. Daniel Paul.

**Article 7 :** *Rapport du Gouvernement sur l'équilibre et le financement du service universel postal*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14672 présenté par M. Daniel Paul, ainsi que l'amendement n° 14760 de M. François Brottes.

**Après l'article 7 :**

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14697 de M. Daniel Paul, ainsi que les amendements n° 14758 et 14764 de M. François Brottes.

**Article 8 :** *Missions de La Poste, et statut de sa filiale financière*

La Commission a *repoussé* les amendements n° 14673 et 14717 de M. Daniel Paul, l'amendement n° 14765 de M. François Brottes, les amendements n° 14674, 14691, 14692, et 14710 de M. Daniel Paul.

Elle a ensuite *repoussé* les amendements n° 14740 et 14743 de M. François Brottes, n° 14675, 14693, 14676, et 14677 de M. Daniel Paul.

Puis, la Commission a *accepté* l'amendement n° 49, deuxième rectification, du rapporteur.

**Après l'article 9**

La Commission a *repoussé* les amendements n° 14755 et n° 14757 de M. François Brottes.

**Article 11 (nouveau)** (article L. 7 du code des P&CE) : *Suppression du régime d'irresponsabilité de La Poste*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 53 rectifié de M. Jean Proriol, rapporteur.

**Article additionnel après l'article 13 (nouveau)** (loi n° 83-629 du 12 juillet 1983) : *Réserve du convoyage des bijoux de grande valeur aux transporteurs de fonds*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 14651 de M. Jacques-Alain Bénisti.

**Article 16 (nouveau)** : *Extension à La Poste du bénéfice de l'exonération de cotisations sociales patronales*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 14721 du rapporteur.

**Article 18 (nouveau)** : *Encouragement à la négociation d'une convention collective*

La Commission a *repoussé* les amendements n° 14678 et n° 14712 de MM. Daniel Paul et André Chassaigne.

#### **Après l'article 18**

La Commission a *repoussé* les amendements n° 14711 et n°<sup>os</sup> 14713 à 14715 de MM. Daniel Paul et André Chassaigne.

**Article additionnel après l'article 19 (nouveau)** (code des postes et des communications électroniques) : *Réorganisation de la présentation de certaines parties du code des postes et des communications électroniques*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 14720 rect. du rapporteur.

#### **Titre du projet de loi**

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14726 de M. François Brottes.

\* \*  
\*



**Mercredi 19 janvier 2005**

*Présidence de M. Yves Coussain, vice-président*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Christophe Lagarde, sa **proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (n° 2029)**.

Invité par **M. Yves Coussain, président**, à présenter à la Commission la proposition de loi tendant à prévenir le surendettement, **M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur**, a indiqué d'emblée que la plupart des élus constataient, dans leurs permanences, une montée en puissance du surendettement en France. Il a indiqué que l'Institut national de la Statistique et des Études économiques (INSEE) évaluait le nombre de foyers français surendettés à un million, nombre contesté par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui l'évalue à 500 000. Le rapporteur a estimé que le nombre réel de foyers surendettés se situait entre ces deux évaluations. Il a ensuite rappelé qu'en 2004, 190 000 nouveaux dossiers de surendettement avaient été présentés aux commissions de surendettement, nombre en augmentation de 160 % par rapport à 1994.

M. Jean-Christophe Lagarde a ensuite rappelé que le volet curatif du droit du surendettement avait été complété par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à la ville et à la rénovation urbaine, dite loi « Borloo », qui a créé la « procédure de rétablissement personnel ». Il a estimé toutefois que, quelle que soit l'efficacité de ce dispositif, elle ne permettait pas de prévenir les cas de surendettement. Il a en effet rappelé que le volet préventif du droit du surendettement portait essentiellement sur l'information du consommateur. Aussi a-t-il estimé qu'il y avait lieu de prévenir plus énergiquement le surendettement en incitant les établissements de crédit à ne pas accorder de prêts quand la solvabilité de leur client ne le permet pas. Pour leur donner les moyens de contrôler efficacement la solvabilité de leur client, il a estimé que la création d'un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels était nécessaire.

Il a indiqué que la création d'un tel répertoire se heurtait à trois types de critiques.

La première de ces critiques émane des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces services craignent qu'un surcroît de prudence dans l'attribution des crédits à la consommation nuise à la consommation nationale, principal moteur de la croissance française. Il a estimé que cette critique était infondée pour deux raisons. D'abord, le fait d'entraîner 190 000 personnes par an dans des situations de surendettement ne

renforce pas la croissance. Au contraire, selon lui, le fait que ces personnes voient leurs capacités de consommation fortement réduites durant la procédure de traitement du surendettement constitue un handicap pour la croissance à moyen terme. Ensuite, il a indiqué que le surendettement avait un coût social considérable. Celui-ci ne se limite pas aux 180 millions d'euros dépensés chaque année pour le seul fonctionnement des commissions de surendettement : il intègre en effet les diverses aides auxquelles les personnes surendettées ont droit, comme celles du fonds de solidarité pour le logement, du fonds de solidarité énergie et du fonds de service universel des télécommunications. En outre, il a indiqué qu'un calcul précis de ce coût social devrait aussi intégrer le manque de croissance dû à la faible consommation des foyers surendettés, le montant des secours dispensés par les collectivités territoriales ainsi que le coût social des différents maux de société qui se greffent sur les situations de surendettement, comme par exemple le chômage.

Le rapporteur a ensuite indiqué que les deux autres arguments évoqués contre l'idée du répertoire national des crédits émanaient de certaines associations de consommateurs et des établissements de crédits. Selon eux, le répertoire national risque d'être détourné de sa vocation, la prévention du surendettement. Certaines associations de consommateurs craignent que le répertoire des crédits ne facilite le démarchage commercial des sociétés de crédit. Les associations craignent en effet que les établissements de crédit n'exploitent le répertoire pour identifier les consommateurs dont le taux d'endettement est encore faible, pour les inciter à s'endetter plus.

Les établissements de crédit craignent également que l'usage d'un répertoire national des crédits aux particuliers ne facilite la pénétration du marché français par les sociétés de crédit étrangères, notamment européennes.

Sur ces deux points, M. Jean-Christophe Lagarde a indiqué que la proposition de loi était complétée par un amendement du rapporteur tendant à interdire toute utilisation commerciale et toute reconstitution du répertoire. En outre, il a indiqué que la proposition de loi tendait à soumettre la consultation du fichier à l'accord préalable écrit du demandeur de crédit. Il a jugé que ces dispositions suffiraient à garantir un bon usage du répertoire des crédits.

Il a souligné que le répertoire national des crédits aux particuliers donnerait aux prêteurs les moyens d'évaluer la solvabilité de leur client potentiel. Il a rappelé en effet qu'à ce jour, les établissements de crédits ne fondent leur décision d'attribution du prêt que sur des éléments purement déclaratifs, et qu'ainsi, certains consommateurs peuvent omettre de déclarer détenir certains crédits. Il a indiqué qu'une association de sa circonscription avait eu à traiter le dossier d'une personne aux revenus moyens qui avait contracté 51 crédits à la consommation pour un encours de 225 000 euros. Il a aussi indiqué que 30 % des cas de surendettement sont consécutifs à un usage

irraisonné du crédit : ce nombre représente plus de 60 000 foyers par an, soit 3 % de la population française. En outre, après avoir rappelé que l'on met souvent les 70 % des cas restants sur le compte d'un « accident de la vie » comme le divorce ou la perte d'un emploi, il a estimé que les personnes concernées étaient le plus souvent déjà à la marge du surendettement ; ainsi, dans ces cas, « l'accident » révèle le surendettement plutôt qu'il ne le crée.

Le rapporteur a ensuite précisé que le répertoire national des crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels donnerait aux prêteurs comme aux emprunteurs les moyens d'assumer leurs responsabilités respectives dans la conclusion du contrat de crédit. Rappelant que la proposition de loi était inspirée par l'idée d'une coresponsabilité des deux parties dans la prévention du surendettement, il a précisé que c'est pour cette raison que la consultation du répertoire ne devrait pas être obligatoire, les établissements de crédits devant rester libres, selon lui, de prendre les risques qu'ils souhaitent assumer. Il a estimé que les dispositions proposées leur permettraient de prendre ces risques commerciaux en toute connaissance de cause.

Revenant sur les articles 2 et 3 de la proposition de loi, M. Jean-Christophe Lagarde a indiqué qu'ils tendaient à instaurer un délai de réflexion de sept jours entre la date de signature d'une offre de prêt et l'utilisation des cartes de crédit. Il a en effet indiqué qu'un certain nombre de crédits renouvelables étant accordé directement à la caisse d'un grand magasin et utilisés immédiatement, la faculté de rétractation sous sept jours dont dispose l'emprunteur n'est, généralement, que théorique dans la mesure où les sommes prêtées sont souvent dépensées avant l'expiration du délai de réflexion.

En outre, il a jugé que les dispositifs de ces deux articles recueillaient un accueil consensuellement favorable, tant parmi les associations de consommateurs que parmi les représentants des établissements de crédit. Ces dispositifs permettraient en effet de protéger certains consommateurs, soit qu'ils se livrent à des achats compulsifs, soit qu'ils souffrent de certaines fragilités, à l'image des personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer. Il a en effet estimé que ces personnes peuvent être éclairées par leur entourage et qu'un délai de réflexion de sept jours leur en offre la possibilité.

Il a souligné qu'une partie des souscripteurs de crédits renouvelables se laissent piéger par le renouvellement annuel tacite des contrats de crédit renouvelables comme par la hausse des droits de tirage et observé que ces personnes pouvaient disposer de droits de tirage importants, sans commune mesure avec leurs capacités de remboursement, et que ces mêmes personnes avaient souvent tendance à exercer ces droits de tirage dès qu'elles sont frappées par un « accident de la vie ».

**M. Yves Coussain** a ensuite indiqué que ses vingt ans d'expérience des métiers bancaires le conduisaient à adhérer à la philosophie générale de cette proposition de loi.

Revenant au nom du groupe socialiste sur l'exposé du rapporteur, **M. François Brottes** a jugé que cette proposition de loi était intéressante et bienvenue. Il a remarqué que certaines de ses dispositions avaient été proposées par voie d'amendement au cours de la discussion de la proposition de loi tendant à redonner confiance au consommateur. Il a regretté que ce texte n'intègre pas ces dispositions, estimant qu'il tendait plus à favoriser le crédit qu'à protéger le consommateur. Il s'est donc félicité de l'orientation générale de la présente proposition de loi.

Il a ensuite souhaité savoir si les crédits renouvelables entraient dans le champ de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition. Il a aussi suggéré que la proposition de loi prenne en compte la situation des couples au sein desquels une personne contracte un crédit sans le consentement de l'autre, qui est pourtant automatiquement solidaire de ces dettes. Il a rappelé à ce propos que ce type de problèmes était de plus en plus fréquent et générait des situations dramatiques.

Ensuite, **M. Luc-Marie Chatel** a indiqué au nom du groupe UMP qu'il adhérerait à certains propos de M. Jean-Christophe Lagarde ; il a salué l'intérêt que ce dernier portait au surendettement, question qui préoccupe tous les parlementaires quelque soit leur appartenance politique.

Il a ensuite rappelé qu'en tant que président d'une mission d'information sur la protection et l'information du consommateur, il n'avait pas émis de réserve de principe à l'idée de créer un fichier positif pourvu que trois conditions soient satisfaites :

– d'abord, que cette idée réunisse un consensus au sein des professionnels du crédit comme des associations de consommateurs. Il a regretté à ce propos que la plupart des établissements de crédit, ainsi qu'une majorité des associations de consommateurs, soient défavorables à la création d'un répertoire national des crédits. Il a aussi rappelé que le Conseil national du Crédit et du Titre (CNCT) avait émis un avis défavorable à ce sujet ;

– ensuite, que l'efficacité du fichier positif dans la prévention du surendettement soit avérée. Il a estimé que les expériences étrangères en la matière n'étaient pas concluantes. Il a ainsi constaté que les fichiers positifs disponibles aux Etats-unis sont utilisés à d'autres fins que la prévention du surendettement. Il a aussi rappelé que le répertoire des crédits aux particuliers mis en place en Belgique ne fonctionnait pas depuis suffisamment longtemps pour que son efficacité soit avérée ;

– enfin, que la confidentialité des données soit garantie. Il a rappelé à ce propos que la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) avait émis un avis très défavorable sur l'idée de créer en France un fichier positif.

Il a donc estimé qu'il y avait lieu de laisser le Gouvernement poursuivre la consultation qu'il mène avec les professionnels et les associations de consommateur sur la prévention du surendettement et a indiqué que le Gouvernement envisageait de déposer au Parlement un projet de loi relatif à la consommation qui devrait permettre d'améliorer la prévention du surendettement.

**M. Jean-Pierre Abelin** a ensuite indiqué que le groupe UDF était très favorable à l'adoption de cette proposition de loi. Il a rappelé la montée en puissance du surendettement depuis l'adoption de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. Il a également précisé que le surendettement touchait l'ensemble des milieux sociaux, en particulier les classes moyennes, et non seulement les familles les plus défavorisées. Il a souligné qu'en dépit de l'action des associations de consommateurs, la prévention demeurerait insuffisante, et qu'il était nécessaire de progresser en matière d'information des prêteurs. Il a rappelé la nécessité de responsabiliser ces derniers, mais également de protéger les emprunteurs contre eux-mêmes. Tout en admettant l'utilité du fichier des incidents de paiement, il a néanmoins estimé que l'existence de ce fichier visait à constater les situations de surendettement, plutôt qu'à les prévenir, et que le recours à celui-ci intervenait par conséquent trop tardivement.

Puis il a souligné l'existence d'un fichier positif de crédit dans neuf des quinze États membres que l'Union européenne comptait avant le 1<sup>er</sup> mai 2004. Par conséquent, tout en tenant compte des objections formulées par la CNIL, par le CNCT et par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il a indiqué que l'existence d'un fichier positif, loin d'engendrer des effets négatifs sur la consommation des ménages, et par conséquent sur la croissance, serait probablement de nature à rassurer des prêteurs par ailleurs enclins au scoring.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a indiqué qu'elle souscrivait aux objectifs de cette proposition de loi, et ce, d'autant plus que cette proposition abordait le problème du surendettement du point de vue de la protection de l'emprunteur et non de celle du prêteur. Rappelant que les mesures existantes n'avaient pas permis de résoudre le problème, elle a souligné que celui-ci touchait en particulier les femmes. Enfin, elle a estimé que la responsabilisation des établissements de crédit, tout en étant nécessaire,

était insuffisante, et qu'il était impératif de se montrer plus coercitif à l'égard des pratiques d'offre de crédit à domicile.

**M. Philippe Feneuil** a indiqué que si, sur le plan humain, on ne pouvait qu'être favorable aux principes qui sous-tendent cette proposition de loi, sur le plan économique en revanche, celle-ci pourrait engendrer des risques de concurrence déloyale, dès lors que l'on offrait aux organismes prêteurs un accès à des dossiers d'emprunt antérieurs en provenance d'autres organismes prêteurs.

**M. Jacques Bobe** a mis l'accent sur le fait que le surendettement résultait souvent de dettes multiples et pas seulement bancaires telles que des « ardoises » chez les commerçants, et qu'il existait un véritable mélange entre crédits à la consommation et crédits professionnels ce qui nécessite d'avoir une approche globale. Il a également souligné la possibilité pour les particuliers de se voir proposer un crédit par des établissements situés à l'étranger, en particulier dans un État membre de l'Union européenne ; par ailleurs, l'existence de crédits à l'habitat, fondés, au cours des décennies précédentes, sur la technique des annuités ou des mensualités progressives, et contractés dans un contexte d'inflation forte rendant plus faciles les remboursements, aujourd'hui révolu, marque encore les esprits. C'est la raison pour laquelle il a jugé nécessaire d'adopter une approche du crédit qui soit globale, et non partielle, à l'instar de celle retenue par la présente proposition de loi.

*Revenant sur les propos des différents intervenants, M. Jean-Christophe Lagarde a apporté les précisions suivantes :*

– L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi concerne aussi les crédits renouvelables.

– Le problème du consentement des deux personnes constituant un couple est particulièrement complexe et relève par nature du champ de compétence du pouvoir réglementaire. En outre, les délais techniques de mise en place du fichier positif laisseraient deux ans, voire plus, au pouvoir réglementaire pour trouver une solution permettant d'intégrer, dans le répertoire national des crédits aux particuliers, le problème de la solidarité du couple face aux dettes contractées par l'un de ses membres.

– S'agissant de l'expérience du fichier positif belge, celui-ci ne fonctionne pleinement que depuis moins d'un an, ce qui ne permet pas d'avoir suffisamment de recul pour évaluer son impact sur le marché du crédit. Il présente cependant l'inconvénient de favoriser le rachat de créances. Le système proposé par la présente proposition de loi ne permettrait pas ce type de dévoiement, dans la mesure où les règlements d'application pourraient prévoir que le répertoire ne fournit que des données consolidées sur l'état d'endettement de chaque particulier. Ainsi, le prêteur qui consulterait le

répertoire connaîtrait l'état d'endettement de son client potentiel sans pouvoir identifier chaque ligne de crédit.

– Certes, le fichier positif ne suffirait pas à résoudre tous les problèmes liés au surendettement, et telle n'est pas la prétention de la présente proposition de loi. Il ne pourrait pas prendre en compte tous les types de dettes et autres dépenses fixes des particuliers. Toutefois, il constituerait un outil au service de la prévention du surendettement. En effet, aujourd'hui, les sociétés financières ne veulent pas examiner sérieusement la solvabilité de leurs clients : avec un fichier positif, elles ne pourraient plus prétendre ne pas en avoir les moyens. Ainsi, le fichier positif responsabiliserait les établissements de crédit.

– La position de certains établissements de crédit qui s'opposent à la création d'un fichier positif alors qu'ils poussent à la constitution de fichiers répertoriant les incidents de paiement des dettes non bancaires est paradoxale. De même, ces établissements, qui s'opposent à la création d'un répertoire des crédits en France, l'utilisent largement à l'étranger, par le biais de leurs filiales. Leur position est donc marquée par un certain protectionnisme.

– Si un certain consensus est nécessaire, il ne peut être que relatif. En effet, la majorité des sociétés financières ne semblent pas disposées à admettre la création d'un fichier positif.

– Le législateur réfléchit à la prévention du surendettement depuis trop longtemps pour qu'il soit « urgent d'attendre », et ce d'autant plus que le fichier positif ne pourrait être mis en place qu'après une procédure législative longue et après des délais de réalisation technique d'au moins deux ans. Dans cette optique, le rapporteur est ouvert à toute proposition d'amélioration du texte de la présente proposition.

– Si 40 % des Français sont exclus du crédit, comme le constatait récemment le Président de la République, c'est en partie parce que les méthodes de « credit scoring » reposent sur des informations trop aléatoires. Les établissements de crédit sont toutefois obligés de recourir à ces méthodes restrictives parce qu'elles ne disposent pas d'informations fiables sur la solvabilité de leurs clients potentiels. Ainsi, certaines personnes qui pourraient assumer la charge de petits crédits sont exclues du démarchage et de la publicité organisés par les sociétés de crédit.

– Le coût de mise en place et de fonctionnement du répertoire national des crédits aux particuliers serait à la charge des établissements financiers et non de l'État.

– On observe que les sociétés financières peuvent d'autant plus prendre des risques commerciaux qu'elles facturent la couverture de ce risque à

leurs clients, en pratiquant des taux d'intérêt élevés. L'argument selon lequel elles sont prudentes par nature dans l'attribution de leurs prêts méconnaît cette réalité.

– Le rapporteur tient à la notion de coresponsabilité de l'emprunt, c'est pourquoi la proposition de loi appréhende le surendettement autant du point de vue de l'emprunteur que du prêteur. Aussi est-ce délibérément que cette idée de coresponsabilité de l'emprunt contredit les arguments avancés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie contre la présente proposition.

Revenant sur les réponses apportées par le rapporteur, **M. François Brottes** a estimé que la majorité s'honorerait de soutenir cette proposition, par exemple en intégrant le dispositif dans le texte de la proposition de loi tendant à redonner confiance au consommateur. **M. Luc-Marie Chatel** a alors précisé qu'en tant que rapporteur de la proposition de loi en question, il n'y était pas favorable dans la mesure où les conditions qu'il avait énoncées précédemment n'étaient, selon lui, pas réunies. Il a aussi souhaité que le contenu du fichier proposé soit défini avec plus de précision. Il a toutefois indiqué qu'il ne rejetait pas par principe les idées proposées par M. Jean-Christophe Lagarde, mais qu'il estimait opportun d'attendre la fin des consultations menées sous l'égide du Gouvernement. Il a jugé en outre possible d'améliorer l'efficacité du fichier recensant les incidents de paiement des particuliers (FICP).

**M. Jean-Christophe Lagarde** tout en partageant sur ce point l'opinion de M. Luc Chatel a jugé que la prévention du surendettement ne pourrait être renforcée de façon significative que si le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie assouplissait sa position.

**M. Yves Coussain** a ensuite salué la qualité des débats. Il a constaté qu'il existait au sein de la Commission un consensus réel sur la nécessité de mieux prévenir le surendettement et a estimé qu'en dépit des récentes améliorations législatives, certaines pratiques restaient abusives, notamment en matière d'information sur les crédits à la consommation. Il a alors proposé à la Commission de se prononcer sur le passage à l'examen des articles de la proposition.

*La Commission a alors décidé de ne pas passer à l'examen des articles, les groupes socialiste et UDF votant pour et le groupe UMP votant contre.*

\* \*  
\*



**Jeudi 20 janvier 2005**

*Présidence de M. Yves Coussain, vice-président*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Luc-Marie Chatel**, les **amendements** à la proposition de loi, modifiée par le Sénat, tendant à **conforter la confiance et la protection du consommateur (n° 1683)**.

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, **M. Luc-Marie Chatel**, la Commission a *repoussé* l'amendement n°1 de M. François Brottes. Elle a également *repoussé* l'amendement n° 4 de Mme Ségolène Royal, ainsi que les amendements n°s 8 et 9 de M. François Brottes.

Puis **M. Luc-Marie Chatel** a remercié le président Patrick Ollier de son constant soutien à cette proposition de loi, dont il a souligné qu'elle constituait une étape importante dans l'amélioration de l'information et de la protection du consommateur. Il a rappelé qu'elle répondait en cela à un vœu du Président de la République. Enfin, il a indiqué que le Gouvernement entendait déposer avant la fin de l'année un projet de loi relatif à la consommation.

---

#### **Informations relatives à la Commission**

I – *M. François Asensi* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. Daniel Paul* pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 07/01/2005).

II – *MM. Stéphane Demilly et Oliver Jardé* ont donné leur démission de membres de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe UDF a désigné *MM. Jean-Christophe Lagarde et Rodolphe Thomas* pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 11/01/2005).

III – La Commission a désigné *M. Jean-Christophe Lagarde* rapporteur pour la proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (n° 2029).



**AFFAIRES ÉTRANGÈRES****Mardi 11 janvier 2005***Présidence de M. Edouard Balladur, président*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Roland Blum, **le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution (n°2022)**.

**M. Roland Blum, Rapporteur pour avis**, a considéré que la révision constitutionnelle proposée par le Gouvernement était en quelque sorte le premier acte qui permettrait d'aboutir à la ratification du second traité de Rome signé le 29 octobre dernier. En effet, une modification préalable de notre Constitution est nécessaire, comme ce le fut en 1992 et en 1999 avant la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam, puisque le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République en application de l'article 54 de la Constitution, a estimé que plusieurs stipulations du traité de Rome étaient contraires à notre loi fondamentale.

Dans sa décision du 19 novembre dernier, le Conseil constitutionnel a constaté que plusieurs stipulations de ce traité portaient atteinte aux conditions essentielles d'exercice de notre souveraineté nationale. Il a présenté quelques exemples sans cependant, et de manière assez curieuse, en dresser une liste exhaustive. On peut citer certaines mesures relatives à Europol ou Eurojust qui pourront être adoptées à la majorité qualifiée, certaines stipulations soumises désormais à la procédure législative européenne ordinaire – appelée aujourd'hui procédure de codécision – pour le contrôle aux frontières, la coopération judiciaire en matière civile ou pénale, etc.

Le Conseil Constitutionnel a également considéré que les nouveaux pouvoirs reconnus par la Constitution européenne au Parlement français pour contrôler le respect du principe de subsidiarité par l'Union ou pour s'opposer à une révision de la Constitution européenne par une procédure simplifiée devaient trouver écho dans notre propre Constitution.

Enfin, on constatera que, de manière assez nouvelle, le Conseil Constitutionnel a examiné certaines questions posées par le projet de Constitution européenne, comme par exemple la compatibilité du principe de liberté d'expression religieuse proclamé par la Charte des droits fondamentaux

et le principe de laïcité reconnu par la Constitution de 1958, pour conclure qu'il n'était pas nécessaire, en définitive, sur ces points précis, de modifier notre loi fondamentale.

Le projet de loi dont le Parlement est saisi a donc pour objet de lever les verrous constitutionnels mis en évidence par la haute juridiction, mais pas uniquement. En effet, il contient également des dispositions qui, conformément aux engagements du Président de la République, prévoient que tout traité d'adhésion sera désormais soumis à référendum avant ratification. Ces dispositions ne s'appliqueront qu'aux adhésions qui suivront celle de la Croatie, au premier rang desquelles figure celle de la Turquie évidemment.

On ne peut que constater qu'il est établi par ce biais une sorte de lien dans le projet de loi constitutionnelle entre le projet de Constitution européenne et la question turque.

En ne se limitant pas strictement à lever les obstacles constitutionnels à la ratification de la Constitution européenne, le Gouvernement nous invite d'une certaine manière à nous pencher plus largement sur la question de la prise en compte par nos institutions du fait européen.

La plupart des arguments ayant été échangés et la campagne référendaire offrant l'occasion d'y revenir ultérieurement, le Rapporteur pour avis a indiqué qu'il se bornerait à rappeler les éléments essentiels de ce nouveau traité européen institutionnel.

La Constitution européenne va rompre avec la méthode qui avait été employée jusqu'à maintenant. Elle procède à un changement de perspective. Car si depuis Maastricht l'union politique est en marche, l'adoption d'une constitution à l'échelle d'un continent va véritablement placer au cœur de l'Europe la question politique. Cela se concrétise par la volonté inscrite dans le texte de créer un véritable espace public européen qui se fonde sur le principe démocratique.

Les nations sont reconnues en tant que telles et respectées dans leur diversité, notamment par les nouveaux pouvoirs qui seront conférés à leurs parlements. Les citoyens européens disposeront également de nouveaux modes d'action à l'échelle de l'Union comme un droit d'initiative populaire. Le Parlement européen va voir ses compétences renforcées dans la procédure législative et dans le débat budgétaire et surtout, la Commission devra désormais être désignée sur la base des résultats aux dernières élections au Parlement européen devant lequel elle est responsable. On a ici les prémices d'un régime parlementaire européen et les mésaventures de la Commission Barroso ont montré que le Parlement de Strasbourg entendait bien jouer un rôle de premier plan. Enfin, au Conseil des ministres, la majorité qualifiée sera

atteinte lorsque les votes favorables au projet d'acte en discussion atteindront, dans l'essentiel des cas, 55 % des États et 65 % de la population de l'Union. L'introduction d'un tel critère démographique est un progrès démocratique. La reconnaissance de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne est aussi un élément important pour l'émergence d'une démocratie européenne.

C'est bien vers une Europe politique que l'on s'achemine, une Europe qui, d'une part, aura un visage au plan international avec un Président stable du Conseil européen et, d'autre part, qui pourra déterminer une politique étrangère cohérente grâce à la création d'un Ministre des Affaires étrangères qui disposera – il ne s'agit pas d'un détail – d'un service diplomatique européen.

Alors que l'Union va bientôt comporter près de trente membres, le traité constitutionnel est aussi un progrès en termes d'efficacité des procédures et de fonctionnement des institutions. Certes, il n'est pas parfait. Il comporte plus de 400 articles, ce qui peut sembler excessif. Mais il a le mérite de remettre en ordre les dispositions actuellement en vigueur dans les traités, trop confuses et trop disparates. Il rationalise aussi la hiérarchie des normes, limite le nombre d'actes européens en s'inspirant d'ailleurs du modèle français et répartit de manière plus claire les compétences entre l'Union et les États membres, ce qui n'était pas vraiment le cas jusqu'à maintenant.

Le traité constitutionnel représente une avancée par rapport aux stipulations du traité de Nice en prévoyant de réduire le nombre de commissaires aux deux tiers des États membres à l'horizon 2014, ce qui peut sembler loin, mais ce qui est toujours mieux que ce que prévoyait le traité de 2000 qui ne réglait rien sur ce point.

Pour résumer, la Constitution européenne est un progrès tant en termes symboliques que concrets. Elle ne comporte aucun recul par rapport à la situation actuelle et il serait donc très dommageable pour notre pays de ne pas l'adopter.

Le projet de loi constitutionnelle présenté par le Gouvernement est, quant à lui, de prime abord assez compliqué car il contient deux groupes de dispositions. Dans un premier temps, il modifie notre Constitution avant l'entrée en vigueur du traité européen. Ce sont l'article 1<sup>er</sup> qui lève les obstacles constitutionnels à la ratification du traité européen et l'article 2 qui prévoit que les traités d'adhésion d'un nouvel État à l'Union européenne seront nécessairement soumis à référendum. Dans un second temps, il procède, par son article 3, à une réécriture complète du titre XV de la Constitution, qui n'entrerait cependant en application que dans le cas où la Constitution

européenne ratifiée par les vingt-cinq États membres entrerait, elle-même, en vigueur.

Dans cette nouvelle version du titre XV, l'article 88-1 autoriserait comme aujourd'hui la France à participer à l'Union européenne et donc à lui transférer une partie de ses compétences. L'article 88-2 reprendrait les dispositions aujourd'hui en vigueur relatives au mandat d'arrêt européen. Quant à l'article 88-3, il continuerait à régler le sort du droit de vote des citoyens de l'Union aux élections municipales. Ces dispositions connaissent seulement quelques aménagements de détails par rapport au texte actuel. L'article 88-4 ne subirait pas non plus de modifications véritables dans cette nouvelle version du titre XV de la Constitution, sauf si la Commission acceptait les amendements que le Président Édouard Balladur, M. Hervé de Charette et le Rapporteur pour avis ont déposés.

L'article 88-5 qui serait introduit dans notre Constitution aurait pour effet de permettre à l'Assemblée nationale ou au Sénat de voter des résolutions portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe du subsidiarité. C'est le second protocole à la Constitution européenne qui reconnaît ce pouvoir aux parlements nationaux. Ceux-ci pourront désormais exercer leur contrôle, dans les six semaines qui suivent la transmission par les autorités européennes d'un projet d'acte législatif. Si un nombre suffisant de parlements nationaux (un tiers ou un quart selon les cas) vote des avis motivés aux termes desquels il apparaîtrait que le principe de subsidiarité serait transgressé, les autorités européennes seraient tenues de réexaminer leur projet. C'est ce que le sénateur Hubert Haenel a appelé le « carton jaune » adressé à l'Union.

L'article 88-5 prévoit aussi dans son second alinéa la possibilité pour chaque assemblée de former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne dans l'hypothèse où un acte législatif européen finalement adopté, et non plus un projet, violerait le principe de subsidiarité. Ce recours serait automatiquement transmis par le Gouvernement à la Cour. C'est cette fois un « carton rouge » qui serait donné à l'Union.

Il s'agit là de deux novations majeures dont la portée ne doit pas cependant être surestimée pour deux raisons. Le principe de subsidiarité a un contenu difficile à appréhender et le contrôle exercé par les Parlements nationaux ne sera pas aisé, surtout dans un délai de six semaines. Divers spécialistes de ces questions ont montré que très peu d'actes européens – on parle de 3 à 5 % d'entre eux – pouvaient être considérés comme enfreignant le principe de subsidiarité.

L'article 88-6 introduit également dans le titre XV, par le projet de loi, permettra au Parlement français de s'opposer à une modification des règles

d'adoption d'actes de l'Union selon la procédure de révision simplifiée prévue par l'article IV-444 de la Constitution européenne. Ce dispositif est assez simple à comprendre : lorsqu'on souhaitera faire passer dans le champ de la majorité qualifiée un domaine relevant aux termes de la Constitution européenne de l'unanimité, une décision du Conseil européen prise à l'unanimité suffira sauf si l'un des parlements des vingt-cinq États membres s'y oppose par le vote d'une motion.

Enfin, l'article 88-7 reprend dans le titre XV, qui a vocation à s'appliquer après l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, les dispositions de l'article 2 du projet de loi qui prennent la forme d'un article 88-5 avant l'entrée en vigueur du traité européen.

En dernier lieu, l'article 4 du projet a pour objet de faire que l'obligation de passer par la voie référendaire pour autoriser l'adhésion d'un nouvel État membre ne s'appliquerait qu'aux adhésions postérieures à celles de la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie dont, en substance, le principe a été décidé par un Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

D'un point de vue général, le projet de loi constitutionnelle semble complexe mais il répond à la décision du Conseil constitutionnel. Les dispositions imposant un référendum avant l'adhésion d'un nouvel État membre apparaissent de nature éminemment démocratiques et peu contestables sur le fond. Reste en suspens la question des véritables pouvoirs du Parlement français en matière européenne.

Le Rapporteur pour avis a considéré que cette question ne devait pas être appréhendée en fonction de problèmes conjoncturels – pour que les choses soient claires, selon la question turque – mais en fonction des intérêts de nos institutions.

En 1992, la Constitution a prévu que le Gouvernement avait l'obligation de transmettre des propositions ou des projets d'actes européens comportant des dispositions de nature législative. C'est l'article 88-4. En 1999, lors de la ratification du traité d'Amsterdam, cet article a été complété par une disposition qui permet – mais c'est une simple faculté – au Gouvernement de transmettre aux assemblées tout projet d'acte ou tout document européen, qui ne comporte pas de dispositions de nature législative. Dans les deux cas, que la transmission ait été obligatoire ou facultative, les assemblées peuvent voter sur la base des textes ainsi transmis des résolutions et exprimer leur point de vue si une majorité se dégage à cet effet. L'adoption de telles résolutions n'est pas contraignante pour le Gouvernement comme le Conseil Constitutionnel l'a jugé dans une décision du 17 décembre 1992.

Il a semblé à MM. Édouard Balladur, Hervé de Charette et au Rapporteur pour avis qu'il n'était pas satisfaisant que certains documents

européens – faute de comporter de dispositions de nature législative au sens français du terme – ne puissent faire l’objet d’une résolution si le Gouvernement ne souhaitait pas les transmettre au Parlement. C’est pourquoi il sera proposé, par la voie de deux amendements – l’un après l’article 1<sup>er</sup> et l’autre à l’article 3 – de modifier l’article 88-4 de la Constitution afin de permettre aux Présidents des assemblées, des commissions permanentes ainsi qu’à soixante députés ou soixante sénateurs, de demander et d’obtenir la transmission de tout document européen sur lesquels ils souhaiteraient s’exprimer, le cas échéant, par le vote d’une résolution.

Les questions européennes sont aujourd’hui non plus des questions internationales mais bel et bien en lien direct avec la politique interne. Elles concernent au plus près nos concitoyens par tous leurs aspects. Comment les parlementaires pourraient-ils ne pas en connaître ? On ne peut à la fois proposer l’adoption d’une Constitution européenne et nier ce fait.

En outre, la possibilité ouverte au Président de l’Assemblée nationale ou du Sénat, à un Président de commission, ou à soixante députés ou à soixante sénateurs ne remettra pas en cause l’équilibre des institutions. Les mécanismes essentiels du régime parlementaire rationalisé demeurent. Le Gouvernement maîtrise l’ordre du jour et la majorité ne peut se voir imposer sa volonté par l’opposition. Cela va de soi.

Il apparaît, de surcroît, que l’on a les pires difficultés à distinguer les actes européens qui relèvent de la procédure de transmission obligatoire au titre de l’article 88-4 de ceux qui n’en relèvent pas. Dans la masse des documents dits documents « E » transmis par le Gouvernement au Parlement, la distinction n’est pas faite clairement et les critères employés par l’exécutif, en s’appuyant sur l’expertise du Conseil d’État, pour opérer cette distinction apparaissent souvent opaques.

Le Gouvernement dispose donc d’un double pouvoir discrétionnaire. Il peut ne pas adresser au Parlement les actes ou documents ne comportant pas de dispositions législatives. Mais surtout il a le pouvoir, compte tenu de l’opacité de la procédure administrative préalable à une éventuelle transmission, de ranger dans la catégorie des documents non obligatoirement transmissibles certains actes qui pourraient l’être cependant, sans qu’aucun contrôle ne s’exerce sur ce choix, ni politique, ni juridictionnel.

Le sénateur Hubert Haenel estimait, pour sa part, dans un rapport récent que sur 1 000 documents européens identifiés par an, seulement 250 étaient transmis par le Gouvernement en application de l’article 88-4. Sans doute, un bon nombre des 750 documents non transmis étaient sans grand intérêt mais certainement pas leur totalité. On peut citer, comme exemple de documents qui n’ont pas à être obligatoirement transmis certaines



communications de la Commission. Il en est ainsi de la communication de la Commission européenne relative à une approche de l'Union européenne en vue du cycle du millénaire de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui a fait l'objet en 2000 d'un rapport de la Délégation pour l'Union européenne et d'une résolution à l'époque, mais seulement parce que le Gouvernement avait bien voulu accepter de transmettre cette communication à la demande du président de la Délégation, ce à quoi il n'était pas contraint. On pourrait également citer l'avis du Conseil d'État du 21 décembre 2000 dans lequel le Conseil a considéré qu'il n'était pas certain que les recommandations que les instances européennes pourraient adresser à la France dans le cadre des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne soient obligatoirement transmises au titre de l'article 88-4. Or les recommandations émises au titre de ces articles 99 et 104 sont celles qui enjoignent à un État de réduire ses déficits publics ou de modifier sa politique économique pour se conformer aux règles de l'Union économique et monétaire.

Ce constat justifie pleinement que les parlementaires puissent demander les documents qui les intéressent pour éventuellement s'exprimer par un vote, seul mode d'expression véritable au sein d'une assemblée.

C'est pourquoi, alors que l'on insiste beaucoup pour revaloriser le rôle du parlement, il paraît difficile de refuser ces amendements, refus qui apparaîtrait comme une défiance de principe à l'égard de l'institution parlementaire. A l'heure où la Constitution européenne fait des parlements nationaux des acteurs de la politique de l'Union, il serait peu défendable de s'opposer à l'adaptation de nos procédures en ce sens. De ce point de vue, l'article 88-5 prévu par le projet de loi et qui permet un contrôle *a priori* du respect du principe de subsidiarité n'est aucunement suffisant parce qu'il s'exercera dans des délais très courts et que le contrôle au titre de la subsidiarité ne s'apparente nullement au contrôle politique que chacune des chambres peut exercer en application de l'article 88-4. En outre, les documents transmis par les instances européennes au titre de l'article 88-5 ne seront pas les mêmes que ceux transmis obligatoirement par le Gouvernement au titre de l'article 88-4.

C'est pourquoi il sera proposé de voter ces amendements qui complètent utilement le projet de loi constitutionnelle et s'inscrivent dans une continuité de pensée. En 1999, lors des débats parlementaires relatifs à la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, des amendements avaient été ainsi déposés dans le même sens par MM. René André, Philippe Séguin, Jean-Louis Debré ou François Guillaume à l'Assemblée nationale, Michel Barnier, Josselin de Rohan, Patrice Gélard au Sénat. Sans doute y avait-il des nuances dans ces textes, mais l'idée était bien de permettre soit que certains organes de l'Assemblée demandent et obtiennent

la transmission de tout document européen pour pouvoir ensuite voter une résolution le cas échéant, soit de prévoir la transmission obligatoire de tous les documents européens sans réelle exclusive.

En ce domaine, il faut raison garder. Les autres parlementaires européens observeraient avec curiosité leurs collègues français s'ils refusaient de franchir ce petit pas vers un meilleur contrôle des actes européens.

En conclusion, le Rapporteur pour avis a proposé d'adopter le projet de loi constitutionnelle amendé de la sorte.

**Le Président Edouard Balladur** a suggéré à titre liminaire que les débats portent sur les adaptations de la Constitution française rendues nécessaires par la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, plutôt que sur le contenu du traité lui-même.

**M. Jacques Myard** a déclaré que ces deux débats étaient inséparables, car l'on ne pouvait supposer le traité ratifié avant de réviser la Constitution. Ce traité change la nature de l'Union européenne et en fait une construction de type fédéral. La décision du Conseil constitutionnel sur la compatibilité du traité avec la Constitution française a de quoi surprendre, lorsque l'on connaît les positions individuelles de ses membres, dont certains ont opéré un revirement total. Les amendements déposés par le Président vont dans le bon sens, mais il sont insuffisants, car ils font du Parlement un donneur d'avis sans suite, inséré dans un processus de décision fédéral. Ce sont les États qui doivent décider souverainement quelle est la norme applicable et non pas un centre qui leur est extérieur.

M. Jacques Myard a ensuite indiqué qu'il défendrait en séance publique une question préalable afin de dénoncer le caractère contre-nature de la construction européenne, qui ne répond pas au défi que représente l'élargissement.

**M. François Loncle** a fait part de son accord avec la position du Président Édouard Balladur en estimant qu'il était justifié que la Commission des Affaires étrangères se prononce sur le projet de loi constitutionnelle et non sur le traité. Si l'article 1<sup>er</sup> et l'article 3 du texte sont globalement satisfaisants du point de vue des droits du Parlement français, en revanche, les articles 2 et 4, en prévoyant que les futurs élargissements de l'Union seront soumis au référendum, constituent une atteinte inacceptable aux principes de la démocratie représentative. Il s'agit là d'une facilité politique introduite dans la Constitution dans la perspective de l'adhésion d'un seul pays, qui pourrait déboucher sur la multiplication des référendums à l'avenir. Pour quelles raisons le projet prévoit-il cette procédure uniquement pour les élargissements postérieurs à celui intéressant la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie ? Cette disposition constitue une anomalie qui porte atteinte à l'équilibre des pouvoirs

et le groupe socialiste déposera des amendements afin de revenir sur ces dispositions absurdes.

**M. Hervé de Charette** a souscrit aux propos de M. François Loncle en déclarant qu'il n'était pas raisonnable de soumettre systématiquement les adhésions ultérieures à la procédure du référendum. Il ne faut pas utiliser la Constitution pour résoudre des problèmes politiques circonstanciels liés à l'adhésion de la Turquie, car ceux qui sont aujourd'hui concernés par ces questions n'auront pas à mettre en œuvre les dispositions de la Constitution qui prévoient le recours systématique à la procédure référendaire. A cet égard, l'organisation d'un référendum sur l'adhésion des pays balkaniques inspire des doutes et il convient de poser la question de l'opportunité de ces dispositions.

**M. Jacques Godfrain** a jugé que le Rapporteur pour avis n'avait pas suffisamment fait cas des articles du projet de loi constitutionnelle renforçant les pouvoirs du Parlement en matière de respect de la subsidiarité. Il s'agit d'un principe très fort et le dispositif prévu par le projet de révision répond aux préoccupations défendues par le Rapporteur pour avis dans ses amendements. Il aurait souhaité, sur ce point, que la Commission des Affaires étrangères soit éclairée par l'avis du Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

**Mme Elisabeth Guigou** a rappelé qu'il fallait réviser la Constitution pour pouvoir ratifier le traité constitutionnel européen, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel. Le fait que le Parlement puisse contrôler l'application du principe de subsidiarité constitue un élément positif qui s'inscrit dans le prolongement des avancées du traité de Maastricht. L'extension des compétences de l'Union dans le domaine de la justice et de la sécurité est extrêmement positive. Il faut en revanche s'interroger sur l'opportunité des articles 2 et 4 du projet de loi constitutionnelle, qui prévoient le recours systématique au référendum pour autoriser la ratification des traités d'élargissement. Ces articles n'étaient pas nécessaires au regard de la décision du Conseil constitutionnel. Ils risquent par ailleurs de lier le débat sur le traité constitutionnel européen avec celui sur l'adhésion de la Turquie. Il s'agit en outre d'un dessaisissement supplémentaire des deux assemblées. Enfin, les amendements présentés par le Rapporteur pour avis permettent d'impliquer davantage le Parlement français dans les questions européennes en lui offrant la possibilité de se prononcer sur les questions économiques et financières ou sur les questions liées aux élargissements de l'Union. Mais ces amendements ne sont-ils pas en fait une compensation au dessaisissement des assemblées par la systématisation de la procédure référendaire ? Il importe d'éviter que la question de l'élargissement ne pollue le débat car il est souhaitable que le oui l'emporte au référendum.

**Le Président Édouard Balladur** a fait observer qu'il était tout aussi possible d'affirmer que la disposition prévoyant le recours systématique au référendum pour les adhésions ultérieures de nouveaux États à l'Union permettait de dissocier la ratification du traité de la question de l'élargissement.

**M. Pierre Lequiller** a tout d'abord insisté sur le fait qu'il fallait déconnecter le problème des élargissements futurs de l'Union européenne de la question de l'adoption de la Constitution européenne et que l'article 2 du projet de loi constitutionnelle prévoyant de soumettre à référendum tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne allait dans ce sens. S'agissant du contrôle du principe de subsidiarité prévu à l'article 3 du projet de loi constitutionnelle, il constitue un très réel renforcement du rôle du Parlement en matière européenne. Les citoyens français verront que le Parlement prend position sur tous les textes européens de caractère législatif ou réglementaire au titre de la législation française par la voie des dispositions du nouvel article 88-5.

En réponse aux observations de Mme Elisabeth Guigou, M. Pierre Lequiller a indiqué que les orientations budgétaires faisaient bien partie des textes soumis obligatoirement aux assemblées au titre de l'article 88-4, qu'elles étaient étudiées par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et pouvaient faire l'objet de résolutions.

Enfin, concernant les amendements présentés par MM. Édouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette, il a estimé qu'ils pouvaient avoir une incidence sur l'équilibre institutionnel entre les pouvoirs exécutif et législatif. La possibilité ainsi offerte au Parlement de voter des résolutions sur tous les projets d'actes européens, y compris ceux relatifs aux négociations portant sur les traités, apparaît difficilement compatible avec l'article 52 de la Constitution selon lequel le Président de la République négocie et ratifie ces traités. Certes les résolutions qui pourraient être ainsi prises n'auraient pas de valeur juridique, mais un poids politique tel qu'il serait difficile alors au Président de la République de passer outre ce qui constituerait une forme de mandat. Personne ne peut nier qu'un vote négatif du Parlement sur l'ouverture des négociations avec la Turquie avant le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 aurait remis en question le pouvoir de négociation du Président de la République. Ainsi, M. Henri Nallet, ancien Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne avait mis en garde contre une telle dérive lors des débats de 1998 et 1999 sur la loi constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam. Par ailleurs, il faut noter que dans d'autres démocraties et notamment dans les régimes parlementaires, cette pratique n'existe pas. Ainsi, en Grande-Bretagne, il n'y a pas eu de vote à la Chambre des Communes avant le Conseil européen de

décembre dernier, ni aux Pays-Bas, ni encore au Danemark, où cependant la commission s'est réunie sur ce thème.

Pour ces raisons, M. Pierre Lequiller a indiqué qu'il était défavorable aux amendements présentés par MM. Édouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette mais qu'il voterait l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, étant favorable à l'adoption du projet de Constitution européenne.

**M. Jean-Jacques Guillet** a fait observer que, depuis des années, on avait constaté l'existence d'une fracture importante entre les citoyens de l'Union européenne et le mode de construction de l'Europe. Dans l'état actuel des choses, il faut reconnaître que ce qui est proposé permet au moins en partie de réduire cette fracture. En outre, les amendements présentés par MM. Édouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette vont dans le même sens que les dispositions contenues dans la Constitution européenne et dans le projet de loi renforçant le rôle des Parlements nationaux.

S'agissant de la remise en cause des pouvoirs de négociation du Président de la République, il faut reconnaître qu'existe, depuis plusieurs années, une ambiguïté : la politique européenne ressort-elle véritablement de la politique étrangère ? Les États susceptibles de rejoindre l'Union européenne sont en nombre limité et adopter l'article 4 reviendrait à prendre une mesure discriminatoire à l'encontre d'un pays quel qu'il soit. En outre, hormis pour la Grèce, aucun élargissement n'a porté sur un seul pays uniquement, mais toujours sur plusieurs États.

**M. François Bayrou** a indiqué qu'il soutenait avec force les amendements présentés par MM. Édouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette, soulignant qu'ils faisaient écho à une discussion qui avait eu lieu récemment au sein de la Commission des Affaires étrangères. Les sujets européens sont désormais éminemment nationaux. Si l'on veut que la démocratie et le Parlement français soient reconnus à la dimension qui devrait être la leur, il faut leur permettre de les évoquer et de se prononcer par des résolutions. Si ce texte avait été en vigueur au moment de la discussion préalable au Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004, la capacité de négociation des autorités françaises aurait été renforcée et l'opinion publique aurait considéré que sa représentation nationale avait exprimé son sentiment.

Il s'est dit persuadé que l'article 2 du projet de loi constitutionnelle n'était là que de manière conjoncturelle pour résoudre une difficulté politique à laquelle le Gouvernement est confrontée. L'idée d'organiser un référendum sur la Turquie est née de considérations de pure opportunité et comporte un risque : celui de voir un peuple dire non à un autre peuple.

**Mme Martine Aurillac** a estimé que, certes il y avait une part de circonstances dans le projet de loi constitutionnelle, mais que l'article 2 pouvait néanmoins permettre d'éviter des amalgames abusifs. Si les amendements présentés par MM. Édouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette ne constituent pas un bouleversement fondamental des institutions, ils mettent cependant en cause l'équilibre entre les pouvoirs dans la mesure où ils peuvent créer une compétence liée pour le Gouvernement. Ayant noté que les actes européens de valeur normative faisaient déjà partie des documents soumis au Parlement, elle a souhaité savoir quels autres documents pourraient être demandés par celui-ci. Puis, elle s'est interrogée sur la lourdeur supplémentaire qu'induirait une telle tâche et sur les problèmes d'organisation du travail que cela pourrait poser.

**M. Axel Poniatowski** a déclaré qu'il était favorable au traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il a, en revanche, fait part de sa réserve sur les amendements proposés par le Rapporteur pour avis en estimant qu'ils n'étaient pas innocents et que leur adoption conduirait à lier le Gouvernement par les résolutions parlementaires. Il est, en effet, difficilement concevable pour un Gouvernement de ne pas respecter le vote des assemblées parlementaires sans essuyer les critiques de l'opinion. Par ailleurs, cette procédure pourrait affaiblir la position des ministres dans les négociations. La force de la France réside dans ses institutions et dans le poids du Président de la République. Pour ces raisons, M. Axel Poniatowski a indiqué qu'il était prêt à se rallier à la proposition du Rapporteur pour avis à condition que la demande de transmission de textes européens émane des deux tiers des membres de l'assemblée concernée. Faute d'un tel seuil, les assemblées pourraient être submergées par la transmission de ces textes, ce qui nuirait à leur bon fonctionnement.

**M. Guy Lengagne** a fait remarquer que la procédure référendaire pouvait tout aussi bien poser des problèmes aux gouvernements en rappelant qu'au Danemark, le peuple s'était opposé à l'euro. Il a fait part de son accord avec les propositions du Rapporteur pour avis et a indiqué qu'il s'opposait, en revanche, à l'article 2 du projet de loi, qui aboutit, comme l'a indiqué M. François Bayrou, à opposer les peuples les uns aux autres à travers la procédure référendaire. Il n'est, par ailleurs, pas certain par exemple que l'organisation d'un référendum sur l'adhésion de la Macédoine soit de nature à mettre un terme à la désaffection des citoyens pour la chose publique. Enfin, il a indiqué qu'il proposerait de sous-amender les amendements du Rapporteur pour avis, afin de permettre également au Président de la Délégation pour l'Union européenne de demander la transmission des documents européens n'entrant pas dans le champ de l'actuel article 88-4.

**M. Hervé de Charette** a estimé que les Parlements nationaux devaient être de plus en plus présents dans les débats européens. Il ne serait pas logique qu'ils soient à l'écart du processus historique qui conduit au renforcement des pouvoirs de l'Union. Le nouvel article 88-5 de la Constitution qui permet au Parlement de se prononcer au regard du principe de subsidiarité n'a rien à voir avec les amendements proposés, puisqu'il vise les décisions européennes qui sont hors du champ de compétence de l'Union. En revanche, les amendements proposés ne portent que sur les actes et documents qui entrent dans la compétence de l'Union et qui doivent faire l'objet d'un examen attentif de la part des autorités nationales. Il s'agit d'amendements modestes, car les résolutions votées par les assemblées n'ont pas de pouvoir contraignant. L'argument selon lequel ces amendements modifient l'équilibre institutionnel est surréaliste. En prévoyant que le Président de la République signe et négocie les traités, le constituant souhaitait, en 1958, clarifier la répartition des compétences au sein de l'exécutif, entre le chef de l'État et le Premier ministre, non pas de changer les rapports entre l'exécutif et le législatif, qui intervient toujours pour autoriser la ratification des traités. Ces amendements visent à permettre une plus grande implication du Parlement français dans les questions européennes et il serait sage de les adopter.

**M. François Bayrou** a estimé que le fait pour le Parlement de donner son avis sur des négociations européennes, y compris en amont, constituait un retour à l'équilibre normal des pouvoirs dans notre Constitution. Si, conformément à l'article 52 de la Constitution, c'est le Président de la République qui négocie et ratifie les traités, l'article 53 ajoute que celui-ci ne peut les ratifier qu'en vertu d'une loi. Il serait plus raisonnable que le Parlement puisse exprimer son avis avant la conclusion des négociations car, dans le cas contraire, la seule solution serait alors, pour lui, l'adoption ou le rejet du traité *in fine*. Cette révolution est nécessaire. Elle permettra de donner au Gouvernement l'appui du peuple français lors des négociations européennes ultérieures.

**Le Président Édouard Balladur** a indiqué que le dispositif sur la subsidiarité ne concernait que les actes normatifs de l'Union, alors que les amendements qu'il a déposés avec MM. Hervé de Charette et Roland Blum ne concernaient pas uniquement ces actes, mais qu'ils incluaient en revanche les documents de l'Union ayant une portée politique majeure. Il est inexact de considérer que le vote d'une résolution constitue une contrainte excessive pour le pouvoir exécutif et le Conseil constitutionnel a considéré qu'elles n'avaient pas de portée contraignante. Ces amendements ne remettent donc pas en cause l'équilibre institutionnel. Enfin, l'exemple de la CED sous la IV<sup>e</sup> République et celui des accords de *Blair House* sous la V<sup>e</sup> montrent tout l'intérêt pour l'exécutif d'un dialogue avec le Parlement pendant la phase de négociation. Ce

dialogue, d'autant plus nécessaire dans le domaine européen, ne bride en rien les prérogatives de l'exécutif.

En réponse aux différents intervenants, **M. Roland Blum, Rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

— on pourrait dresser une longue liste des documents européens qui ne sont pas obligatoirement transmis par le Gouvernement aux assemblées. Parmi eux, figurent, par exemple, le mandat des négociateurs européens dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce ou certaines communications de la Commission européenne sur les perspectives financières ;

— les amendements présentés par MM. Édouard Balladur, Hervé de Charette et par le Rapporteur pour avis sont la transcription d'une proposition de loi constitutionnelle qui a été déposée avant le projet de loi du Gouvernement et avant que le Président de la République prenne l'engagement d'introduire dans la Constitution une disposition imposant le recours au référendum avant toute nouvelle adhésion. Dans ces conditions, on ne peut soutenir que ces amendements seraient, dans l'esprit de leurs auteurs, une manière de compenser ce dessaisissement du Parlement au profit de la voie référendaire ;

— ces amendements s'inscrivent dans un mouvement, engagé en 1992 et relayé en 1999, consistant à renforcer les pouvoirs du Parlement en contrepartie de l'accroissement des pouvoirs de l'Union européenne ;

— les procédures de l'article 88-4 et du futur article 88-5, relatif au contrôle de subsidiarité, ne relèvent pas de la même logique. L'article 88-4 organise une forme de contrôle politique par les assemblées françaises qui ne sont alors contraintes par aucun délai d'examen impératif. L'article 88-5 instaure, en revanche, un contrôle de nature essentiellement juridique et même juridictionnel dans son second alinéa puisqu'il prévoit la possibilité pour les assemblées de saisir la Cour de justice. De plus, le contrôle *a priori* prévu par cet article impose, dans le délai très court de six semaines, une coordination entre les différents parlements nationaux pour contraindre la Commission européenne à reprendre son projet d'acte. Enfin, les documents transmis au titre des articles 88-4 et 88-5 ne seront pas les mêmes puisque, aujourd'hui, le premier article n'impose que la transmission des projets comportant des dispositions de nature législative au sens français du terme et le second ne portera que sur des projets d'actes législatifs européens. Les deux champs d'application ne se superposent donc pas.

— on ne peut pas raisonnablement affirmer que ces deux amendements porteront atteinte à l'équilibre des institutions et aux prérogatives du Président de la République alors que celui-ci est sorti considérablement renforcé du passage au quinquennat, que le Gouvernement maîtrise l'ordre du



jour et que le phénomène majoritaire reste le fondement de notre régime politique. Des résolutions purement indicatives ne pourront conduire à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement ;

— les questions européennes ne relèvent plus de la politique étrangère alors que plus de 60 % de nos normes sont issues directement ou indirectement du droit communautaire et touchent la vie quotidienne de nos concitoyens en matière de commerce, de consommation, d'agriculture...

*La Commission des Affaires étrangères est passée ensuite à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup>** (Article 88-1 de la Constitution) : *Autorisation de participer à l'Union européenne régie par le traité établissant une Constitution pour l'Europe :*

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article sans modification.

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (article 88-4 de la Constitution) : *Renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement en matière européenne :*

La Commission a examiné un amendement de MM. Édouard Balladur, Hervé de Charette et de M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, prévoyant que le Gouvernement était tenu de transmettre aux assemblées parlementaires les projets ou propositions d'actes ne comportant pas de dispositions de nature législative ou tout autre document émanant d'une institution européenne sur la demande du Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, du Président de l'une des commissions permanentes de ces assemblées ou de soixante députés ou soixante sénateurs.

La Commission a d'abord repoussé un sous-amendement de M. Axel Poniatowski prévoyant que la demande de transmission d'un texte européen par le Gouvernement ne pourrait émaner que des deux tiers des membres de l'une ou l'autre des assemblées. Elle a également examiné un sous-amendement de M. Guy Lengagne ajoutant le Président de la Délégation pour l'Union européenne à la liste des organes habilités à demander la soumission d'un document européen. Après que M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, eut observé que le préalable à l'adoption d'une telle disposition devait être la reconnaissance par la Constitution de l'existence même de cette Délégation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui et ce dont la Commission n'a pas été saisie par voie d'amendement, le sous-amendement a été retiré par son auteur. Le Président Édouard Balladur a fait savoir qu'il n'était pas personnellement hostile à une reconnaissance de la Délégation pour l'Union

européenne dans la Constitution et à ce que son Président puisse disposer du droit de demander et d'obtenir la transmission de tout texte européen.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement de MM. Édouard Balladur, Hervé de Charette et M. Roland Blum, Rapporteur pour avis.

**Article 2** (articles 60 et 88-5 de la Constitution) : *Adoption des projets de loi autorisant la ratification des traités d'adhésion à l'Union européenne par la voie du référendum :*

Après que M. François Loncle eut indiqué que son groupe voterait contre cette disposition, la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption cet article sans modification.

**Article 3** : *Modification du titre XV de la Constitution du 4 octobre 1958 après l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe :*

Après que le Rapporteur pour avis eut précisé que cet amendement était identique à celui adopté après l'article 1<sup>er</sup> mais pour la période qui suivra l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, la Commission a *adopté* l'amendement de MM. Édouard Balladur, Hervé de Charette et de M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, modifiant l'article 88-4 de la Constitution en prévoyant que le Gouvernement était tenu de transmettre aux assemblées parlementaires les projets ou propositions d'actes ne comportant pas de dispositions de nature législative ou tout autre document émanant d'une institution européenne sur la demande du Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, du Président de l'une des commissions permanentes de ces assemblées ou de soixante députés ou soixante sénateurs.

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

**Article 4** : *Entrée en vigueur des dispositions imposant l'adoption par voie référendaire des projets de loi autorisant la ratification des traités d'adhésion à l'Union européenne :*

Après que son auteur eut considéré que les dispositions de l'article 88-5 et de l'article 88-7 de la Constitution introduits par les articles 2 et 3 du projet de loi devaient entrer en vigueur sans délai, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Jacques Guillet tendant à la suppression de l'article 4. Elle a ensuite *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article sans modification.

*La Commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi (n° 2022) ainsi modifié.*

\* \*  
\*

**Mardi 18 janvier 2005**

*Présidence de M. Édouard Balladur, président*

Après avoir communiqué l'ordre du jour de la Commission pour les prochaines semaines, le **Président Édouard Balladur** a remercié le Ministre des Affaires étrangères de sa venue.

**M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères**, a indiqué qu'il ferait le point sur la situation dans l'Océan indien, sur la préparation des élections en Irak, sur les perspectives de règlement du conflit israélo-palestinien et sur les récentes négociations avec l'Iran dans le domaine nucléaire.

Le raz-de-marée qui s'est produit le 26 décembre dans l'Océan indien présente un caractère exceptionnel qui tient moins au nombre pourtant considérable des victimes qu'à sa dimension internationale, de très nombreux pays ayant été touchés à travers leurs ressortissants présents dans la région. Environ 4 000 Français ont ainsi été directement concernés. La cellule d'urgence téléphonique, assurée bénévolement par 350 agents du ministère des Affaires étrangères, a reçu plus de 100 000 appels, chiffre qui témoigne de l'immensité de l'émotion suscitée par l'événement. Le bilan actuel est de 22 Français décédés officiellement identifiés ou en cours d'identification, de 74 disparus très probablement morts et de moins d'une cinquantaine de ressortissants dont on reste sans nouvelles.

La mobilisation internationale a été rapide et intense : le rôle dirigeant des Nations unies a été reconnu dès le 6 janvier au sommet de Djakarta, une conférence des donateurs s'est tenue le 11 janvier à Genève et l'ampleur de l'effort communautaire a été confirmée le 7 janvier à Bruxelles. La France a participé à chacune de ces rencontres. Elle a envoyé des secouristes et du fret humanitaire dans la région sinistrée dès le 26 décembre, le porte-hélicoptères « Jeanne d'Arc » et la frégate « Georges Leygues » sont arrivés à Sumatra le 14 janvier. Plus de 17 millions d'euros ont été débloqués par la France en quelques jours au profit des agences des Nations unies et du Comité international de la Croix rouge. Par ailleurs, le Président de la République s'est prononcé très rapidement en faveur d'un moratoire sur la dette des pays les plus touchés et le principe de crédits très concessionnels pour la reconstruction a été décidé à hauteur de 300 millions d'euros. La France a ainsi consenti tous les efforts possibles.

La reconstruction des zones ravagées devra tenir compte de l'existence de ce risque naturel, ce qui supposera des moyens financiers de grande ampleur. L'idée d'un prélèvement mondial sur les échanges induits par

la mondialisation (sur les billets d'avion, ou les flux financiers, par exemple) au profit de l'aide au développement, qui est défendue par la France, le Brésil et l'Espagne, rencontre un succès croissant depuis ces événements. En effet, la nécessité d'augmenter les moyens budgétaires disponibles apparaît plus clairement, si l'on veut financer les Objectifs de Développement du Millénaire.

La prévention des risques doit absolument être améliorée : la France a indiqué qu'elle était prête à accueillir un centre de prévision pour l'Océan indien à la Réunion. Un bilan des éventuels risques de même nature en Méditerranée et dans l'Atlantique devrait également être établi.

Le Gouvernement a aussi relancé l'idée de la création d'une force européenne de protection civile : il s'agirait de mettre en place une structure légère sous la forme d'un état-major pour coordonner les moyens disponibles dans chaque pays membre.

Abordant la situation au Proche-Orient, le Ministre des Affaires étrangères s'est félicité du bon déroulement de l'élection à la présidence de l'Autorité palestinienne, dans laquelle M. Mahmoud Abbas a recueilli 62 % des suffrages. Il a remercié les parlementaires qui avaient été observateurs de ce scrutin et souhaité qu'ils remplissent le même rôle à l'occasion des prochaines élections législatives et municipales. Dans le même temps, Israël s'est doté d'un nouveau gouvernement qui soutient le projet de retrait de la bande de Gaza. L'Autorité palestinienne a désormais des dirigeants dont la légitimité n'est pas contestable, et qui sont prêts à la discussion. La récente reprise des attentats montre la puissance des adversaires de la négociation et l'urgence qu'il y a à renouer le dialogue. La réunion qui doit se tenir le 1<sup>er</sup> mars à Londres est une première étape. La France y participera, mais il ne faut pas que cette rencontre conduise à accroître les obligations imposées aux Palestiniens en donnant des prétextes nouveaux à Israël et aux États-Unis pour ne pas aller de l'avant. La communauté internationale doit encourager les acteurs du conflit à saisir la chance qui s'offre à eux. La défense de ce processus doit être l'occasion de resserrer nos liens avec les États-Unis.

Pour ce qui est de l'Irak, on ne peut que constater la dégradation des conditions de sécurité et déplorer la disparition de la journaliste Florence Aubenas et de son accompagnateur irakien. Malgré la multiplication des contacts sur place, aucune information confirmée sur leur sort n'a encore pu être obtenue. Dans le cadre de la préparation des élections du 30 janvier prochain, la France a récemment invité tous les partis du pays, y compris ceux qui ne participeront pas au scrutin, à une mission d'information sur la France et ses institutions. Tous ont accepté d'y participer.

Ce sont 13 millions d'Irakiens qui se sont inscrits sur les listes électorales et 100 listes ont été enregistrées. Les opérations d'inscription sur les

listes ne semblent pas répondre à toutes les exigences démocratiques, mais le contexte de violences – quatre-vingts personnes ont été tuées au cours des deux derniers jours – ne permet pas d’espérer un scrutin parfait. Sa crédibilité dépendra en particulier du niveau de la participation.

Enfin, M. Michel Barnier a rappelé le rôle de l’Europe dans le dossier iranien. C’est la conjonction des atouts de la France, de l’Allemagne et du Royaume-Uni qui a permis l’accord de Paris du 15 novembre dernier. Ce succès met en évidence le poids international d’une Europe unie et constitue l’amorce d’une Europe politique. Les objectifs des Européens étaient d’empêcher l’Iran d’accéder aux capacités de production de matières fissiles utilisables à des fins militaires, d’amener l’Iran à choisir la coopération avec la communauté internationale en renonçant à ses ambitions en matière de nucléaire militaire, et de maintenir le consensus de la communauté internationale. L’accord de Paris s’inscrit dans cette approche : il prévoit la suspension complète des activités liées à l’enrichissement et au retraitement, maintenue pendant toute la durée des négociations d’un accord de long terme. Le 13 décembre dernier s’est tenue une rencontre qui a permis de lancer les négociations de l’arrangement de long terme. Cet arrangement devrait comprendre trois volets de coopération : le premier en matière de production nucléaire civile, le deuxième dans le domaine économique et technologique, et le troisième de nature politique. Le but de cet arrangement est de donner les garanties objectives de la finalité exclusivement civile du programme nucléaire iranien.

Concernant une éventuelle adhésion de l’Ukraine à l’Union européenne évoquée par certains à la suite des élections présidentielles qui ont eu lieu récemment dans ce pays, **le Président Édouard Balladur** a souhaité savoir quelle était la position du Gouvernement en la matière, notamment eu égard à la Russie, et si l’Union européenne avait été saisie d’une telle demande de la part des nouvelles autorités ukrainiennes.

Puis il a demandé si les récentes déclarations du Président George Bush indiquant qu’aucune hypothèse n’était exclue vis-à-vis de l’Iran correspondaient à un risque réel ou n’étaient qu’une forme de pression politique.

**M. Michel Barnier** a répondu que la question iranienne était prioritaire et sensible pour le Congrès américain et que l’on constatait un durcissement sur ce point. Il n’en demeure pas moins que la seule voie raisonnable reste celle des négociations globales menées par l’Allemagne, la France et le Royaume-Uni.

Si la Russie a pu dans le passé manifester des réserves à une adhésion de l’Ukraine à l’Union européenne, ce constat doit être manié avec

prudence ; cela n'est pas une raison suffisante ; en effet, la Russie a fait preuve, dans le passé, des mêmes réserves à l'égard des trois États baltes par exemple. Il faut toutefois, s'agissant de l'Ukraine, mettre les choses dans l'ordre. Ce pays est maintenant sur les rails de la démocratie, il s'est préservé des risques de scission territoriale et a montré sa maturité. Il faut conserver cet élan et le sujet d'aujourd'hui n'est pas celui d'une adhésion. Le chemin sera long même si le modèle démocratique européen a beaucoup compté. Dans l'immédiat, il s'agit de conclure avec ce pays un accord de voisinage, qui sera d'ailleurs le premier test d'application de cette politique européenne. C'est au travers de cet instrument que l'Union européenne doit soutenir fortement l'Ukraine. Personne n'a intérêt à une crispation de la Russie qui occupe une vraie place géopolitique au sein du continent européen. C'est un état de fait.

Enfin, M. Michel Barnier a souhaité, à cette occasion, saluer la qualité de la médiation politique menée par la Pologne dans cette affaire.

Se disant frappé et ému par l'ampleur de la catastrophe en Asie du Sud-Est, **M. Roland Blum** s'est étonné que la décision prise le 12 janvier dernier par le Club de Paris de décider un moratoire sans conditions sur la dette du Sri Lanka, de l'Indonésie et des Seychelles n'ait pas été prise pour Haïti en septembre 2004 à la suite des dégâts causés par le cyclone « Jeanne ».

De plus, il s'est demandé si le moment n'était pas venu de convoquer une conférence internationale pour examiner la dette des pays en développement. Le montant des intérêts est tel que ces derniers n'arrivent plus à faire face aux dépenses minimales pour lutter contre la malnutrition et œuvrer dans le domaine de la santé par exemple. Il a demandé l'avis du Ministre des Affaires étrangères à ce sujet.

**M. Jean-Michel Boucheron** s'est dit perplexe devant la situation en Iran et convaincu que ce pays voulait obtenir l'arme nucléaire et l'obtiendrait rapidement, ce qui mettra l'Union européenne dans une impasse. Il n'y a que deux possibilités : soit les États-Unis entraînent l'Union dans ce cataclysme nucléaire, soit ils s'entendent avec l'Iran et l'Union sera flouée. Par ailleurs, une question collatérale se pose, qui est celle de la définition de la prolifération nucléaire dangereuse. En effet, l'obsolescence du Traité de non prolifération est avérée ne serait-ce que parce que des pays comme l'Inde, Israël et le Pakistan ne sont pas dans ce système alors qu'ils disposent d'armes nucléaires.

Notant la proposition de M. Roland Blum de convoquer une conférence internationale, **M. Michel Barnier** a souligné que l'effort nouveau que la France faisait n'était pas exclusif de ce qui était fait pour les pays les plus endettés, notamment dans le cadre du G8 où des initiatives existent. En outre, l'idée de trouver de nouvelles ressources pour financer le développement

progresses puisque 110 pays ont signé la déclaration de New York. Il faut poursuivre ces efforts en mobilisant des crédits budgétaires et des ressources régulières, mais sans oublier l'Afrique qui reste un territoire majeur d'enjeux et de drames potentiels.

La situation d'Haïti reste préoccupante. Une réunion de travail se tiendra en mars prochain à Cayenne, à laquelle sont notamment conviés le Brésil, le Canada, l'Espagne, les États-Unis et le Mexique qui, non seulement sont des donateurs, mais veulent aussi être des acteurs. Il faut en effet aller au-delà des discours et des conférences de donateurs. Il s'avère que pour Haïti, 300 millions d'euros sont disponibles dans le cadre de l'Union européenne mais que le pays paraît incapable de les absorber. Il faut donc s'atteler à des projets concrets en matière d'approvisionnement électrique ou en eau, de construction d'écoles, etc.

Il faut réfléchir à l'évolution du Traité de non prolifération. Plutôt que de mettre en cause l'acquis de ce traité, il faut l'actualiser. Les négociations qui ont été engagées par l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne avec l'Iran l'ont été sans illusions excessives, mais avec réalisme. Ces pays n'ont pas la prétention de dire que cette négociation à trois leur appartient exclusivement. Ils ont d'ailleurs pris soin d'informer en permanence leurs partenaires, notamment la Russie, la Chine et les États-Unis.

\*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Éric Raoult, **la proposition de résolution n° 1968 de M. Paul Quilès et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement est intervenu dans la crise de Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002.**

**M. Éric Raoult, Rapporteur**, a précisé que l'exposé des motifs mettait l'accent sur la question de la coordination des interventions françaises, des organisations africaines et des Nations unies, dont le caractère insuffisant était sous-entendu et implicitement présenté comme responsable du « *manque d'efficacité globale du dispositif politique et militaire de maintien de la paix* ».

La recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est soumise à deux conditions : elle doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion ; les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires.

Pour ce qui est de la première condition, le champ d'investigation de la proposition est limité géographiquement, à la Côte d'Ivoire, et

temporellement, du 19 septembre 2002, jour de la tentative de coup d'État qui a dégénéré en soulèvement armé et a déclenché la crise, à aujourd'hui, ou, au moins, au mois de décembre 2004.

L'objet de la proposition de résolution est l'intervention du Gouvernement français et de la communauté internationale et celle-ci ne porte pas uniquement sur l'intervention de la France, mais aussi sur celle de la communauté internationale. Sont citées les initiatives des Nations unies, mais aussi celles de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union africaine, organisations régionales dont la France n'est pas membre. Par respect pour la souveraineté des États qui les constituent, le Parlement français n'a *a priori* pas compétence pour enquêter sur leurs initiatives dans le cadre de sa mission de contrôle parlementaire. A cette réserve près, l'objet de la proposition de résolution apparaît suffisamment précis.

La seconde condition de recevabilité est l'absence de poursuites judiciaires sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition. Le Garde des Sceaux a informé le Président de notre Assemblée, le 31 décembre dernier, qu'ont été déposées plusieurs dizaines de plaintes par des ressortissants français victimes civiles des exactions commises au mois de novembre 2004 en Côte d'Ivoire, ainsi que des plaintes relatives au bombardement commis à Bouaké le 6 novembre 2004. Si ces plaintes portent sur des actes commis en Côte d'Ivoire au cours de la période concernée par la proposition de résolution, leur objet est différent de celui de la commission d'enquête demandée. Elles ne font donc pas obstacle à la création de la commission d'enquête demandée par la présente proposition de résolution.

La présente proposition de résolution n'apparaît donc pas juridiquement irrecevable ; en revanche, son opportunité est très contestable.

M. Éric Raoult a rappelé que la presse, française et étrangère, avait rendu compte régulièrement de l'évolution de la situation en Côte d'Ivoire et que les différents points de vue avaient eu l'occasion de s'exprimer. Plusieurs collègues socialistes se sont exprimés sur ce sujet le 23 décembre dernier. Une commission d'enquête indépendante internationale a été chargée par les Nations unies d'enquêter sur « *les allégations de violation graves des droits de l'homme qui auraient été commises sur le territoire ivoirien depuis le 19 septembre 2002* ». Son rapport a été remis au Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme le 15 octobre dernier, puis au Secrétaire général des Nations unies, le 19 novembre. Bien qu'il n'ait pas encore été rendu public, son contenu est connu. Il éclaire les circonstances des événements du 19 septembre 2002, qui sont qualifiés de « *tentative de coup d'État* », et apporte des éléments nouveaux sur les multiples violations des



droits de l'homme et les assassinats politiques intervenus depuis cette date, qui sont imputables tant à la rébellion qu'au camp présidentiel.

Étant donné la masse d'informations déjà disponible sur le sujet, la seule valeur ajoutée que serait susceptible d'apporter une commission d'enquête de notre Assemblée résiderait dans la découverte d'éventuels documents inédits. Celle-ci est d'autant plus improbable que le II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée dispose que les rapporteurs de commissions d'enquête « *sont habilités à se faire communiquer tous les documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État (...)* ».

Sur le fond, la proposition de résolution parle du « *grippage diplomatique et militaire* » du dispositif mis en place par la France et les Nations unies et s'inquiète de « *la perpétuation d'une crise aux conséquences imprévisibles, locales comme régionales* ».

S'il est vrai que les efforts diplomatiques convergents de l'ONU, de la France et des organisations africaines n'ont pas donné tous les résultats attendus, la responsabilité incombe incontestablement plus aux acteurs ivoiriens de la crise, au premier rang desquels le Président ivoirien, qui n'ont pas tenu leurs engagements, qu'aux intervenants extérieurs dont la marge de manœuvre a toujours été étroite. Leurs initiatives ont été globalement cohérentes, les Nations unies approuvant chacune d'elles ; il n'y a pas eu d'initiatives contradictoires ou concurrentes. Les accords d'Accra et les résolutions de l'ONU se sont appuyés sur les accords de Linas-Marcoussis, qui demeurent la base du règlement de la crise.

Dire, comme le fait l'exposé des motifs de la proposition de résolution, que « *le Gouvernement [français] n'est pas parvenu à proposer une issue crédible à la crise ivoirienne* » relève de la mauvaise foi. C'est incontestablement lui qui a participé le plus directement au travail de rapprochement des positions du Gouvernement ivoirien et des rebelles en initiant la négociation des accords de Marcoussis et en obtenant leur signature. Leur crédibilité n'est pas contestable. Ces accords portent sur une série de questions cruciales, à l'origine de la crise ivoirienne, telles que la nationalité et la condition des étrangers, le régime foncier, le rôle des médias, les droits et les libertés humaines. La conclusion de ces accords a permis à la fois l'interruption durable des combats, la coopération entre les rebelles et les forces de sécurité nationales lors de la campagne de stabilisation de l'Ouest, le déploiement d'un contingent d'interposition international et l'ouverture d'un espace de dialogue politique entre les acteurs de la crise.

La principale faiblesse des forces internationales de maintien de la paix, qui comptent environ 12 000 soldats, n'est pas à chercher dans une éventuelle insuffisance de leur coordination, mais plutôt dans l'étroitesse de la mission de sécurité qui leur a été confiée et dans la modestie de leurs moyens. Le détachement *Licorne* a été chargé, en février 2004, de soutenir les opérations de l'ONUCI, dont le mandat est géographiquement limité à la « zone de confiance », zone-tampon entre la partie du pays contrôlée par les rebelles au Nord et celle restée sous l'autorité du Gouvernement. Dans les villes, où la plupart des faits sanglants ont eu lieu, la sécurité est de la responsabilité des autorités locales. Le Secrétaire général des Nations unies a demandé, en décembre dernier, le déploiement de plus de 1 000 hommes supplémentaires, dans le cadre de l'ONUCI, et les effectifs de l'opération *Licorne* ont été renforcés.

Deux mois après les violentes émeutes anti-françaises qui ont provoqué le rapatriement de milliers de Français qui vivaient en Côte d'Ivoire, est-il vraiment opportun de créer une commission d'enquête qui met en doute la pertinence des efforts internationaux en faveur d'un règlement politique de la crise ? Le ministère des Affaires étrangères estime qu'il y a encore 1 200 Français d'origine européenne et 5 à 6 000 binationaux à Abidjan ; plusieurs milliers de militaires français sont toujours sur le terrain : ne convient-il pas d'éviter toute initiative qui risquerait de leur faire courir de nouveaux risques et de rendre leur tâche encore plus difficile ?

En outre, la situation intérieure de la Côte d'Ivoire présente des signes d'amélioration. Les visites répétées du Président sud-africain Thabo Mbeki, mandaté comme médiateur de l'Union africaine, ont permis un certain rapprochement du point de vue des parties en conflit. Des projets de loi mettant en œuvre les différents engagements contractés par le Gouvernement ivoirien dans le cadre des accords de Linas-Marcoussis ont été adoptés par l'Assemblée nationale ivoirienne ; la conformité de leur contenu aux engagements pris est actuellement analysée par le Comité de suivi des accords.

En octobre 2005, doivent se tenir des élections législatives et présidentielles en Côte d'Ivoire ; elles ne pourront avoir lieu dans de bonnes conditions que si le désarmement est enfin réalisé, ce qui suppose que chacun respecte ses engagements et que les forces internationales puissent poursuivre leur mission pacificatrice.

M. Éric Raoult a donc recommandé à la Commission de rejeter cette proposition de résolution.

**M. Paul Quilès** a déclaré qu'il ne souhaitait pas engager devant la Commission un débat sur la situation générale de la Côte d'Ivoire. La commission d'enquête dont la création est demandée ne vise pas à ériger un

tribunal jugeant l'action du Gouvernement et de la communauté internationale en Côte d'Ivoire. Elle constituerait en revanche une enceinte permettant au Parlement de comprendre et d'éclairer les zones d'ombre qui ont conduit aux événements de novembre dernier et qui sont la marque d'un échec de la politique conduite dans ce pays. La mission d'information commune aux commissions des Affaires étrangères et de la Défense mise en place après les événements du Rwanda montre l'intérêt que la Représentation nationale se saisisse de tels sujets et qu'elle puisse entendre les diplomates et les militaires concernés. Elle doit le faire suffisamment tôt pour éviter que les événements ne prennent une autre tournure. Des militaires engagés dans les opérations en Côte d'Ivoire ont par ailleurs demandé à être entendus par une commission parlementaire. Une telle commission ne doit pas gêner l'action de la France à l'étranger, mais elle doit permettre d'éviter que la situation ne dégénère. Il est inexact d'affirmer que les textes s'opposent à la communication aux commissions d'enquête des documents protégés par le secret : la mission d'information sur le Rwanda a ainsi obtenu la communication de 10 000 pages de documents qui ont été déclassifiés à sa demande. Rien ne s'oppose donc à la création de cette commission d'enquête aujourd'hui. Il en va du rôle du Parlement.

**M. François Loncle** a confirmé les propos de M. Paul Quilès et précisé que la proposition de résolution ne se limitait pas aux événements de l'automne 2004, mais qu'elle portait sur une période courant à compter de septembre 2002, ce qui devait permettre de procéder à un examen étendu et complet de la situation. Si l'Assemblée avait suivi le raisonnement du Rapporteur en 1998, elle n'aurait jamais créé la mission d'information sur le Rwanda, ni celle sur Srebrenica. Il est du devoir du Parlement de se saisir des événements les plus graves et les travaux de ces deux missions d'information ont été presque unanimement salués. Il faut travailler sur la Côte d'Ivoire dans la même optique et s'interroger sur les raisons qui ont conduit à la dégradation de la situation après le sommet de Kléber du 25 janvier 2003.

**M. Hervé de Charette** a indiqué qu'il était un ardent défenseur du contrôle parlementaire, y compris en matière de politique étrangère. Il est en revanche difficile de créer une commission d'enquête portant sur des événements en cours et sur une politique qui n'a pas été menée à son terme. Dans une affaire où les intérêts en jeu sont complexes, le rapport établi par une telle commission ne manquerait pas de compliquer la tâche du Gouvernement. Dans le cas du Rwanda, comme de Srebrenica, les missions d'information ont été créées après les événements et non pendant. Aussi la commission d'enquête n'est-elle pas l'instrument le plus adapté. Il faudrait envisager d'autres solutions, comme l'organisation d'auditions des responsables militaires par la Commission des Affaires étrangères. Plutôt que d'instituer un tribunal

historique dont la place n'est pas justifiée, de telles auditions satisferaient à l'exigence de bonne information du Parlement.

**M. Jacques Godfrain** a rappelé que la France était engagée en Côte d'Ivoire sous mandat de l'ONU et qu'il ne fallait pas accrédi-ter l'idée d'un face à face entre les autorités françaises et ivoiriennes. La création d'une commission d'enquête sur un tel sujet se heurterait à d'importantes difficultés : demanderait-elle et parviendrait-elle à convier pour les entendre le chef de l'État ivoirien et les autorités militaires ivoiriennes ? Une telle démarche n'apparaît pas très réaliste. Les militaires français ont par ailleurs davantage besoin de soutien que de mise en cause. Pour ces raisons, il a fait part de son opposition à la proposition de résolution.

**Le Président Édouard Balladur** a considéré que, dans les cas du Rwanda et de Srebrenica, les missions d'information avaient été créées après les événements. Si la représentation nationale devait intervenir pendant le déroulement du conflit, cela ne pourrait que conduire à accroître la confusion de la situation et compliquerait la tâche du Gouvernement. En revanche, il est légitime que le Parlement fasse connaître son jugement *a posteriori*. À cet égard les travaux de la mission d'information sur le Rwanda ont été salutaires et ils ont contribué à changer les comportements. S'agissant de la Côte d'Ivoire, la création à ce jour d'une commission d'enquête présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. En revanche, il serait tout à fait utile d'organiser, en liaison avec la Commission de la Défense, des auditions sur ce sujet, sans pour autant gêner l'action des forces françaises sur le terrain, dont le rôle est indispensable.

**M. Paul Quilès** a estimé que le travail d'audition des commissions permanentes faisait partie des mécanismes normaux du travail parlementaire et qu'il ne pouvait se substituer aux travaux d'une commission d'enquête. La création d'une mission d'information pourrait en revanche être utile.

**Le Président Édouard Balladur** a jugé que la création d'une mission d'information n'était pas plus opportune et que, nonobstant la différence de procédure, elle aurait le même résultat qu'une commission d'enquête.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a rejeté la proposition de résolution (n° 1968)*.

---

**Information relative à la Commission**

*M. Jacques Godfrain* a été nommé rapporteur sur la proposition de résolution n° 1967 de M. Alain Bocquet et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête sur le rôle de la France dans le processus en cours ces dernières années en Côte d'Ivoire, son implication économique et financière, sur les conditions de l'intervention, sous mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, des forces françaises en Côte d'Ivoire, sur le niveau de l'implication de celles-ci dans les événements qui s'y déroulent, notamment lors des manifestations du 9 novembre 2004 à Abidjan, lesquelles se sont soldées par de nombreuses victimes ivoiriennes, tuées ou blessées par arme de guerre, enfin et, plus généralement, sur l'ensemble des événements qui se sont produits en Côte d'Ivoire et qui se sont traduits par la mort de neuf de nos soldats, des dizaines de militaires blessés dans cette escalade et par des centaines de victimes de violences et de crimes parmi nos ressortissants civils.



**DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 19 janvier 2005**

**Table ronde sur le thème de la prolifération**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement*







**FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**

---

**Informations relatives à la Commission**

I – *M. Bernard Accoyer* a donné sa démission de membre de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe UMP a désigné *M. Yves Censi* pour siéger à la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan (*J.O.* du 04/01/2005).

II – *M. François Liberti* a donné sa démission de membre de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. François Asensi* pour siéger à la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan (*J.O.* du 07/01/2005).



**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

**Jeudi 13 janvier 2005**

*Présidence de M. Pascal Clément, président*

**La Commission a procédé à l'audition de M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution (n° 2022).**

Accueillant M. Dominique Perben, **le président Pascal Clément** a souligné que le début de l'année 2005 serait marqué par le débat sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution. Saisi par le Président de la République, le Conseil constitutionnel a en effet jugé, le 19 novembre, que l'autorisation de ratifier le traité signé à Rome le 29 octobre 2004 supposait la modification préalable de la Constitution. Ce n'est pas tant l'intitulé du traité qui rend la révision nécessaire, car s'il est qualifié de « constitutionnel », le choix de ce terme n'emporte pas de conséquence juridique spécifique ; c'est le fait qu'il organise de nouveaux transferts de compétences et étende de façon importante les matières régies par le principe de la majorité qualifiée, y compris dans des domaines régaliens tels que la diplomatie ou la justice, dont le Conseil a estimé qu'ils affectent les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

Plutôt que d'énumérer les domaines dans lesquels les transferts sont autorisés, le projet de loi constitutionnelle innove en créant une clause générale d'« immunité constitutionnelle » des stipulations du traité ; il serait intéressant d'entendre le garde des Sceaux confirmer que cette clause ne vaut pas pour l'avenir et qu'elle ne saurait couvrir d'éventuelles modifications du traité qui seraient contraires à la Constitution.

Le traité créant, par ailleurs, de nouveaux mécanismes de contrôle par les parlements nationaux, la Constitution doit en prévoir les modalités et tel est l'un des objets essentiels du projet de révision.

Enfin, la révision de la Constitution donne une base juridique à l'engagement du Président de la République d'organiser un référendum préalablement à tout nouvel élargissement de l'Union européenne, et il conviendrait de préciser le champ d'application de cette disposition.

**M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice**, a rappelé que, le jour même de la signature, à Rome, du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel de la question de sa conformité à la Constitution du 4 octobre 1958. C'est en se fondant sur la décision rendue par le Conseil le 19 novembre 2004 que le Gouvernement a élaboré le projet de révision.

Ce projet comporte trois volets. Le premier permet l'organisation du référendum annoncé par le Président de la République sur la ratification du traité ; le deuxième concrétise l'engagement pris par le chef de l'État de soumettre au référendum les futurs traités d'adhésion de nouveaux États à l'Union européenne ; le troisième, le plus substantiel, et qui n'entrera en vigueur qu'après la ratification du traité, réécrit intégralement le titre XV de la Constitution de façon à tirer les conséquences de la ratification.

Les articles 88-1 et 88-2 sont profondément remaniés, de manière que l'article 88-1 garantisse la constitutionnalité de tous les transferts de compétence prévus par le traité établissant une Constitution pour l'Europe ; sont ainsi levés, pour ce traité uniquement, les obstacles à la ratification relevés dans la décision du Conseil constitutionnel. Cette modification entraîne l'abrogation des deux premiers alinéas de l'article 88-2. Ledit article ne comportera donc plus que son ultime alinéa actuel, relatif au mandat d'arrêt européen, qui demeure nécessaire pour couvrir d'éventuelles inconstitutionnalités d'actes de droit dérivé à venir ; c'est une autre manière d'établir que la nouvelle rédaction de l'article 88-1 lève uniquement les obstacles liés à la ratification du traité lui-même.

Les articles 88-3 et 88-4 font l'objet de modifications formelles mineures. Il s'agit, pour le premier, d'améliorer le dispositif relatif à l'autorisation de droit de vote aux élections locales pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne et, pour le second, de dissiper le risque de confusion lié à l'expression « de nature législative » ; le champ d'application de l'article 88-4 sera désormais défini par renvoi au « domaine de la loi ».

Aucune des stipulations du traité n'implique une modification du champ d'application du deuxième alinéa de l'actuel article 88-4, qui permet aux assemblées de voter des résolutions sur les projets ou propositions d'actes comprenant des dispositions relevant du domaine de la loi. Mais l'extension de cette faculté au vote de résolutions sur des actes des institutions européennes sans rapport avec le domaine de la loi méconnaîtrait la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif telle qu'elle résulte des articles 34 et 37 de la Constitution, et donnerait, contrairement aux traditions constitutionnelles de la France, des compétences au Parlement dans la conduite des relations internationales.

Les nouveaux articles 88-5 et 88-6 renforcent les pouvoirs du Parlement en inscrivant dans la Constitution même les nouvelles prérogatives qui lui sont reconnues par le traité et qui lui permettent de veiller, par l'adoption d'avis motivés ou la saisine de la Cour européenne de justice, au respect du principe de subsidiarité. De plus, le Parlement pourra, par l'adoption d'une motion votée en termes identiques par les deux Assemblées, exercer un droit de veto dans le cadre de la procédure de révision simplifiée instituée par le traité.

Ce très intéressant dispositif répond au souci constant et ancien d'éviter que les compétences nationales soient « grignotées » par la mécanique bruxelloise puisque, pour la première fois, un moyen politique est donné au Parlement de défendre le principe de subsidiarité. Il faudra expliquer aux Français le grand avantage politique d'un texte qui préserve les prérogatives de l'État et qui, par ailleurs, règle la question turque en instituant l'obligation constitutionnelle de soumettre à référendum toute nouvelle adhésion à l'Union européenne, selon les dispositions du nouvel article 88-7 qui résultent de l'article 2 du projet.

**M. Alain Marsaud** a demandé si la France serait, parmi les États membres de l'Union européenne, le seul à procéder à une révision constitutionnelle tendant notamment à défendre le principe de subsidiarité, préalablement à la ratification du traité.

**M. Jacques Floch** a observé que, si la révision constitutionnelle envisagée est la dix-huitième, et la cinquième relative aux affaires européennes, son importance justifie que l'on étudie avec un soin particulier les considérants du Conseil constitutionnel. S'agissant de l'intitulé de l'acte signé à Rome, le choix du terme « Constitution » traduit la volonté de la Conférence intergouvernementale de souligner l'importance du texte pour la construction européenne. Mais la France doit le considérer comme un traité international, car il ne s'agit de rien d'autre, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a fort bien rappelé.

Les députés socialistes, membres d'un parti qui avait instamment demandé au chef de l'État de soumettre au référendum la ratification du traité, voteront le projet de révision constitutionnelle. Pour autant, ils ne sont pas favorables à son article 2, qui n'a pas sa place dans un texte de principe et n'y est introduit que parce que le Président de la République veut, par opportunisme, rassurer la partie de l'opinion publique qui lui est favorable quant à l'entrée éventuelle de la Turquie dans l'Union européenne – ainsi que l'a d'ailleurs reconnu le garde des Sceaux lui-même. C'est une fâcheuse confusion des genres, et le groupe socialiste votera contre cet article qui, de surcroît, prive à la fois le Président de la République de son droit d'organiser

un référendum quand il le souhaite et le Parlement de son droit de débattre de ces questions.

S'agissant du rééquilibrage des pouvoirs, une réforme d'une tout autre ampleur serait nécessaire. Certes, la Commission des lois sera appelée à débattre de l'amendement déposé par le président de la Commission des affaires étrangères, et qui tend à renforcer les droits du Parlement en ces matières, mais cela ne suffira pas à rééquilibrer les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ne serait-ce que parce que n'est pas remis en cause le principe constitutionnel selon lequel l'ordre du jour prioritaire des assemblées est fixé par le Gouvernement. Nul ne doit donc se leurrer sur la portée réelle du projet, et ceux qui affirment qu'avec ce texte le Parlement obtient de nouveaux droits se trompent.

**M. Daniel Garrigue** s'est dit certain que chacun mesure l'importance du traité et, partant, du projet de révision constitutionnelle. Raison de plus, selon lui, pour saisir cette occasion de renforcer la participation du Parlement français au traitement des questions européennes. Les travaux des délégations pour l'Union européenne des deux Assemblées ont un caractère de plus en plus confidentiel, et il est très rare que les résolutions votées par elles en application de l'article 88-4 de la Constitution soient examinées en séance publique. Il résulte de cette situation un « déficit d'Europe » au sein du Parlement français. Le moment est donc venu de créer, au sein de chaque Assemblée, une commission permanente des affaires européennes ; un amendement a été déposé à cette fin. Non seulement l'application des articles 88-4, 88-5 et 88-6 en serait rendue plus efficace et plus rapide, mais encore on mettrait fin à l'anomalie qui veut que les textes d'origine européenne sont certes examinés en amont par la Délégation, mais qu'ils ne le sont pas au moment de la transposition. La création de commissions de plein exercice garantirait la continuité qui manque actuellement et placerait enfin les enjeux européens au cœur du débat parlementaire, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, comme l'a encore montré l'examen de la dernière loi de finances.

**M. Xavier de Roux**, après avoir salué le projet de loi, et en particulier son article 2, a estimé que la révision du titre XV de la Constitution était rendue nécessaire par un traité prévoyant de vastes transferts de compétences, étant précisé que l'articulation des articles 88-1, 88-4 et 88-5 est un exercice difficile. Déjà la moitié du droit français, parce qu'elle est d'origine européenne, échappe au Parlement ; c'est à cela que les signataires du traité ont souhaité remédier en faisant bénéficier de procédures de contrôle le principe de subsidiarité, dont la Cour européenne de justice sera appelée à préciser la définition.

Mais le contrôle du Parlement sur l'élaboration du droit européen est chose délicate. Il disposera certes de l'instrument - la résolution - mais

comme le traité ne connaît pas la distinction française entre le domaine de la loi et le domaine du règlement, le champ d'application du dispositif sera extrêmement large. C'est parce qu'il lui paraît souhaitable qu'une commission spécialisée permette au Parlement français de suivre l'élaboration des normes communes, élaboration qui, sinon, lui échapperait très largement, qu'il a cosigné l'amendement déposé par M. Daniel Garrigue.

**M. Arnaud Montebourg** a relevé que le texte comporte des éléments qui, pour les amoureux de la construction européenne, sont aussi intéressants que significatifs. Ainsi le contrôle de la subsidiarité, qui s'inscrit dans le renforcement des droits du Parlement, conduira, par saisines successives de la Cour européenne de justice, à éclairer une notion encore obscure et à permettre l'avènement progressif du fédéralisme efficace dont l'Europe-puissance a besoin. Le renforcement du contrôle parlementaire est la contrepartie des excès de l'« intergouvernementalisme » européen : si le Parlement européen n'a pas le moyen d'équilibrer les pouvoirs et l'exercice du droit de veto des gouvernements, il faut bien que les représentants des nations aient celui d'exprimer le désaccord des populations.

On comprend mal, dès lors, la réaction du garde des Sceaux à l'amendement déposé par le président Édouard Balladur, qui ne fait que reprendre des amendements analogues, déposés au fil du temps par MM. Henri Nallet, Hubert Haenel, Michel Barnier et Robert Pandraud, ainsi que par Mme Nicole Ameline. Ces amendements posaient tous la question du contrôle parlementaire sur l'ensemble des actes gouvernementaux pris en matière européenne. Or le ministre a déclaré que l'adoption d'une telle disposition conférerait au Parlement des compétences excessives dans la conduite des affaires européennes. On peut estimer superflu le contrôle parlementaire pour ce qui relève du domaine de la loi, puisqu'il y aura obligatoirement transposition, mais qu'en est-il des actes d'ordre réglementaire ? Faut-il rappeler que la Constitution ne distingue pas la loi du règlement pour ce qui est du contrôle parlementaire ? Et faut-il rappeler que les trois quarts des questions orales et l'ensemble des questions écrites posées par les parlementaires portent sur des actes d'ordre réglementaire ?

**M. Dominique Perben** a observé que tel était précisément le sens de son exposé, dont il aurait souhaité qu'il ne fût pas dénaturé.

**M. Arnaud Montebourg** a rappelé qu'en 1998 M. Michel Barnier, alors sénateur, avait énuméré les problèmes posés par l'article 88-4, qu'il s'agisse de son champ d'application, de la portée des résolutions ou de leur délai d'application. À quoi bon des votes, en effet, s'ils n'influencent pas la politique du Gouvernement ? Prenant pour exemple les droits du Bundestag en la matière, le sénateur Michel Barnier appelait de ses vœux une réflexion sur l'article 48 de la Constitution, visant à permettre à la représentation nationale

d'exercer un contrôle effectif, et s'élevait contre l'« archaïsme » qui caractérisait, selon lui, les rapports entre le Gouvernement et le Parlement en France.

Ce sont en vérité tous les parlementaires, sur tous les bancs, qui souhaitent mettre fin à la situation actuelle. Le fondement de la notion de « domaine réservé » du Président de la République se trouve dans l'article 52 de la Constitution, mais nulle compétence formelle n'est conférée au Premier ministre en matière européenne, ce qui crée, en cas de cohabitation, une ambiguïté susceptible de mettre en danger la stabilité des institutions. Le moment est venu de décider que le Premier ministre, qui rend des comptes au Parlement – contrairement au Président de la République, institutionnellement irresponsable – à juste titre d'ailleurs puisqu'il est censé être un arbitre – dispose du pouvoir de négociation en matière européenne. Cette modernisation du processus de décision, qui n'a rien de révolutionnaire, est indispensable, car la population française, attachée à l'Europe, est plus que lasse de la façon scandaleuse dont celle-ci se construit.

Répondant aux intervenants, **M. Dominique Perben** a précisé que des réformes constitutionnelles auraient vraisemblablement lieu dans la plupart des pays de l'Union disposant d'une constitution écrite, afin qu'ils puissent inscrire dans leur loi fondamentale la défense du principe de subsidiarité auquel oblige le traité. La portée de ce principe n'est, au demeurant, pas aussi imprécise que certains semblent le penser : qu'ils veuillent bien se rappeler les dispositions de l'article 1-11, alinéa 3 du traité, relatives aux compétences de l'Union, et du protocole 2 qui lui est annexé. Les éléments existent déjà qui fourniront le socle de la jurisprudence ; s'y ajouteront les dispositions relatives au rôle des assemblées parlementaires qui figurent dans le présent projet. Il est donc impossible de nier que le traité prévoit l'élargissement du rôle des parlements nationaux ; en outre, la généralisation de la codécision entre le Parlement européen et le Conseil européen est un élément-clef du rééquilibrage entre la représentation des peuples et celle des États. La proposition de création d'une commission des affaires européennes concerne en réalité le fonctionnement du nouveau dispositif. Pour assurer la cohérence dans l'élaboration de la norme, mieux vaut, semble-t-il, renforcer le rôle des instances sectorielles que créer de nouvelles entités, à l'image de ce qui se fait au demeurant à la Chancellerie ; mais l'Assemblée règlera naturellement ces questions d'organisation comme elle l'entend. Les deux assemblées reçoivent déjà tous les projets de textes européens, mais on peut envisager de réfléchir à une meilleure organisation du travail collectif relatif aux affaires européennes.

S'agissant de l'amendement déposé par M. Édouard Balladur, il faut rappeler que la révision constitutionnelle proposée a simplement pour objet de prendre acte des dispositions du traité signé à Rome en renforçant le rôle du



Parlement dans le contrôle du fonctionnement de l'Union européenne. Il ne s'agit donc pas de modifier l'équilibre prévu par la Constitution du 4 octobre 1958 entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Ce serait en outre, pour les négociateurs français à Bruxelles, une difficulté supplémentaire que d'être liés par un vote du Parlement avant des discussions ardues. En disposant en son article 52 que le Président de la République négocie et ratifie les traités, la Constitution préserve une indispensable souplesse.

**M. Francis Delattre** a dit considérer le texte comme un progrès intéressant et souhaiter que le président - et probable rapporteur - de la commission parvienne à concilier les points de vue au moyen d'un amendement de compromis. La formulation du nouvel article 88-5, qui prévoit la réunion du Parlement « le cas échéant hors des sessions », a de quoi laisser dubitatif : les règlements des Assemblées pourront-ils prévaloir sur les dispositions constitutionnelles régissant la convocation du Parlement en session extraordinaire ? Par ailleurs, le nouvel article 88-6, en prévoyant que le droit d'opposition s'exerce par le vote d'une motion « adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat » - alors que l'on sait combien la chose est difficile -, réduit considérablement la portée du dispositif et place de surcroît les deux Assemblées sur un pied d'égalité, portant ainsi atteinte à la prééminence constitutionnelle de l'Assemblée nationale. Il conviendrait donc de revoir cette rédaction.

**Le président Pascal Clément** a souligné que le Parlement français a peu usé des pouvoirs qui lui ont été successivement octroyés par les révisions constitutionnelles de 1992 et 1999. La question soulevée par M. Daniel Garrigue mérite assurément examen, mais il serait sans doute préférable de redéfinir les attributions des commissions actuelles que d'en créer de nouvelles. D'une manière générale, s'agissant des compétences du Parlement, on peut malicieusement observer que ceux-là mêmes qui, lorsqu'ils sont dans la minorité, déposent des amendements tendant à renforcer les pouvoirs du Parlement, s'y opposent une fois qu'ils sont dans la majorité ou, *a fortiori*, au Gouvernement... Quant à l'amendement du président Édouard Balladur, il ne pourrait être retenu que si l'on parvenait à le rendre compatible avec l'article 52 de la Constitution. Enfin, les assemblées devront peut-être adapter leurs règlements, mais la rédaction de l'article 88-5 nouveau ne diffère guère, sur le point qu'a évoqué M. Francis Delattre, de celle de l'actuel article 88-4, et l'on peut penser, s'agissant de l'article 88-6, que les deux Assemblées s'accorderont plus aisément pour exprimer leur opposition que pour élaborer un texte. Mais la réflexion doit encore se poursuivre.

**M. Robert Pandraud** a dit partager l'opinion de M. Francis Delattre sur le déséquilibre introduit par l'article 88-6. Quant au vote d'une résolution par le Parlement français, il aurait plutôt pour effet de renforcer que

d'affaiblir la position du ministre dans les discussions à Bruxelles. Les pouvoirs de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne ne sont pas aussi dérisoires qu'il a pu être dit : n'a-t-elle pas réussi à obtenir l'inscription d'un certain nombre de sujets à l'ordre du jour de l'Assemblée, qui ont été l'occasion d'autant de débats sur la construction européenne ? Pour autant, M. Robert Pandraud a rappelé que lorsqu'il présidait la Délégation, il s'était toujours opposé à la création d'une commission permanente consacrée aux affaires européennes, car elle se serait coupée, par excès de spécialisation, du reste de l'activité parlementaire. Cela étant, comme il n'est pas satisfaisant que ce soit le Conseil d'État, et non le Parlement, qui définisse le périmètre du domaine législatif, il serait souhaitable de confier à un organe parlementaire *ad hoc* le soin de procéder à un tri.

**Mme Valérie Pécresse** s'est déclarée très sensible à la nécessité de renforcer les pouvoirs du Parlement, mais également au risque d'affaiblir la position de la France et de son gouvernement dans les négociations européennes, ainsi qu'à la nécessité de préserver les compétences de l'Exécutif. Approuvée par **M. Michel Piron**, elle a estimé qu'avant d'examiner l'amendement déposé par le président Édouard Balladur, il conviendrait qu'une étude préalable permette d'en apprécier l'exacte portée, tant en ce qui concerne le déroulement des négociations à Bruxelles que le fonctionnement du Parlement, en se fondant notamment sur une comparaison des règles et des pratiques dans les différents États membres de l'Union européenne.

**M. Arnaud Montebourg** a rappelé que de nombreux rapports sont déjà disponibles sur ce sujet, à commencer par celui qu'avait rédigé M. Robert Pandraud.

**M. Xavier de Roux** a estimé urgent, la vie quotidienne des Français étant désormais régie pour moitié par le droit européen, de mettre au point un mécanisme permettant au Parlement français de participer de manière plus intensive à l'élaboration des textes européens, sans quoi la révision constitutionnelle proposée restera sans effet.

**M. Robert Pandraud** a souligné que le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière européenne suppose également une plus forte implication des parlementaires eux-mêmes.

**M. Jérôme Bignon** s'est étonné de la rédaction de l'article 88-4 remanié et surtout du nouvel article 88-5 qui évoque explicitement des votes des assemblées elles-mêmes, « le cas échéant en dehors des sessions », ce qui semble remettre en cause les procédures appliquées jusqu'à présent.

**Le président Pascal Clément** a convenu que la formulation devrait en effet être précisée et qu'il proposerait sans doute à la Commission d'y procéder.

**M. Dominique Perben** a indiqué que la rédaction de l'article 88-4 était inchangée sur ce point et que le nouvel article 88-5 se bornait à la transposer à la procédure du contrôle de subsidiarité.

\*  
\* \*

**Mercredi 19 janvier 2005**

*Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président*

**La Commission a examiné, sur le rapport de M. Pascal Clément, le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution (n° 2022).**

**M. Pascal Clément** a d'abord rappelé la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004, aux termes de laquelle l'autorisation de ratifier le traité établissant une constitution pour l'Europe ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution française, pour deux raisons principales : diverses stipulations du traité affectent les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale et, en conférant de nouveaux pouvoirs aux parlements nationaux, le traité implique que la Constitution en organise la mise en œuvre.

Puis il a signalé que le projet de révision prévoyait un calendrier d'application en deux temps : le volet transitoire contenu dans les articles 1<sup>er</sup> et 2, destiné à une application immédiate, rend possible l'adoption d'une loi autorisant la ratification du traité par le Président de la République ; le volet permanent, qui figure à l'article 3, procède à l'ensemble des modifications exigées par le Conseil constitutionnel et se substituera au volet transitoire dès l'entrée en vigueur du traité. Puis il a précisé que le Conseil constitutionnel, en ne procédant pas à un inventaire complet des nouveaux transferts de souveraineté, avait invité implicitement le pouvoir constituant à valider globalement ces transferts, ce que réalise l'article 88-1 de la Constitution, dans les rédactions successives que lui donnent les articles 1<sup>er</sup> et 3.

Abordant ensuite la mise en œuvre des nouvelles prérogatives du Parlement, il a rappelé que demeure la procédure figurant à l'article 88-4, qui permet à l'Assemblée nationale et au Sénat de voter des résolutions sur les documents européens, lesquels sont obligatoirement soumis par le Gouvernement lorsqu'ils ont une portée normative et relèvent du domaine de la loi, et le sont à titre facultatif dans les autres cas. Il a fait valoir que cette distinction était liée à la stricte séparation des pouvoirs voulue par la Constitution de la V<sup>e</sup> République et qu'une extension du pouvoir de résolution aurait pour conséquence de soumettre aux assemblées des documents concernant l'exercice par le Président de la République des compétences qu'il tient de l'article 52 de la Constitution pour la conduite des négociations internationales.

Présentant les deux procédures de contrôle de la subsidiarité figurant au nouvel article 88-5 de la Constitution, il a indiqué que son premier alinéa permettait à l'Assemblée nationale ou au Sénat d'émettre un avis motivé

sur un projet d'acte législatif européen, son deuxième alinéa permettant symétriquement à l'une ou l'autre assemblée de former un recours devant la Cour de justice à l'encontre d'un acte législatif qu'elle estimerait contraire au principe de subsidiarité. Il a annoncé un amendement destiné à clarifier le dispositif et à tenir compte des particularités de ces deux procédures qui doivent permettre de traiter chaque année plusieurs centaines de projets d'actes ou d'actes législatifs, respectivement dans des délais de six semaines et de deux mois.

Il a ensuite évoqué la troisième prérogative nouvelle dévolue au Parlement, lequel détiendra le pouvoir de s'opposer à des révisions simplifiées du traité tendant à assouplir les règles d'adoption de certaines décisions susceptibles d'affecter les conditions d'exercice de la souveraineté. Il a indiqué que, comme en matière de révision constitutionnelle, l'article 88-6 plaçait les deux assemblées dans une situation égalitaire.

Il a enfin évoqué l'obligation de soumettre au référendum les élargissements futurs de l'Union européenne, qui figure aux articles 2 et 4 du projet, destinés à donner une base constitutionnelle à l'engagement pris par le Président de la République. Il a précisé que l'obligation ne s'imposerait pas à l'égard des États pour lesquels la décision d'ouvrir les négociations d'adhésion avait été prise avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004, soit la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie.

*Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 de M. Alain Bocquet et la question préalable n° 1 de M. Jacques Myard, la Commission est passée à l'examen des articles.*

#### **Avant l'article premier :**

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par **M. Arnaud Montebourg** et confiant au Premier ministre la compétence pour négocier et signer les traités relatifs à la participation de la France à l'Union européenne et en assurer la représentation au Conseil.

Son auteur a estimé que le projet de révision posait la question de la répartition des pouvoirs non seulement entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, mais également au sein même du pouvoir exécutif, ce qui n'était pas sans conséquence sur le pouvoir du Parlement, dès lors que le Président était irresponsable devant lui, contrairement au Premier ministre. Il a relevé que la Constitution, dans son article 52, créait un domaine réservé au profit du Président de la République en lui confiant le monopole de la négociation et de la ratification des traités, ce qui réduisait à la portion congrue la part prise par l'opinion et ses représentants dans la construction européenne. Il a ajouté que l'équilibre institutionnel défini par la Constitution dans la conduite des relations internationales, inédit parmi les États membres, avait conduit dans le

passé, en raison de divergences entre le Président et le Premier ministre, à des difficultés certaines dans la définition de la position de la France, non seulement en période de cohabitation mais aussi récemment à propos, par exemple, de la Turquie.

Pour lever toute ambiguïté dans la conduite de la politique européenne de la France et pour confier cette dernière à la seule autorité responsable devant les représentants du peuple, il a jugé nécessaire de confier clairement au Premier ministre le pouvoir de représentation et de lui transférer le pouvoir de négociation et de ratification des traités européens.

**Le rapporteur** a fait valoir qu'une telle réforme traduirait un changement majeur dans l'équilibre des pouvoirs de la V<sup>e</sup> République. Ayant rappelé que le pouvoir de négocier et de ratifier des traités était soumis au contreseing, car l'article 52 de la Constitution n'est pas mentionné à l'article 19 qui énumère les pouvoirs propres du Président de la République, il a indiqué que le Gouvernement assumait pleinement devant le Parlement la responsabilité politique en la matière.

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, la commission a *rejeté* cet amendement.

Puis elle a été saisie d'un amendement présenté également par **M. Arnaud Montebourg** et interdisant le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution pour la transposition des textes de l'Union européenne. Après avoir estimé que le Parlement ne pouvait se dessaisir de tout droit de regard à la fois en amont et en aval des décisions européennes, M. Arnaud Montebourg s'est dit prêt à retirer son amendement s'il obtenait l'assurance que le contrôle *a priori* des textes européens serait sensiblement amélioré par le présent projet.

**Mme Anne-Marie Comparini** a tenu à souligner l'excellent travail de suivi et de contrôle qui est d'ores et déjà assuré par la délégation pour l'Union européenne, comme en témoignent ses très nombreux rapports.

**Le rapporteur** a rappelé que, depuis le début de la législature, la commission des Lois avait habilité le Gouvernement à transposer par ordonnances un très grand nombre de directives européennes, tant dans le cadre des deux lois de simplification du droit que dans deux lois de transposition d'actes européens. Il a témoigné de ce que l'examen de ces textes est l'occasion pour les parlementaires d'un travail de contrôle extrêmement approfondi, en citant l'exemple du rapport de M. Étienne Blanc de 2004, le plus volumineux rapport parlementaire qu'il eut jamais vu. Il a considéré que la procédure des ordonnances, qui ne faisait donc pas échec au contrôle, était la seule de nature à rattraper le retard chronique de la France dans la transposition des actes européens, et qu'il serait dommageable de se priver de cet instrument. Sur le

fond, avec l'assentiment de **M. Arnaud Montebourg**, il a lancé un appel à un renouvellement des pratiques, aussi bien de la part du Gouvernement que des parlementaires, lesquels s'abstiennent trop souvent de faire usage des pouvoirs dont ils disposent.

L'amendement a été *retiré*.

La Commission a ensuite été saisie de l'amendement n° 1 de **M. Daniel Garrigue** ayant pour objet de porter de six à sept le nombre de commissions permanentes fixé par l'article 43 de la Constitution, en vue de transformer l'actuelle délégation pour l'Union européenne, créée à l'initiative de M. Jean Foyer, en véritable commission dotée de pouvoirs réels lui ouvrant plus souvent la voie à la séance publique, à l'instar de ce qui existe dans les vingt-quatre autres États membres.

M. Daniel Garrigue a ajouté que cette modification était d'autant plus justifiée que les procédures spécifiques d'examen des projets de textes ou des textes eux-mêmes pris par l'Union européenne se multiplient, qu'il existe un hiatus entre le travail en amont exercé par la délégation et celui réalisé, en aval, par les commissions permanentes et que les débats en séance publique sur les questions européennes sont rares. Une modification des compétences des commissions permanentes étant difficilement envisageable en l'état, il a jugé nécessaire de faire sauter le « verrou » constitutionnel de la limitation à six du nombre de commissions permanentes.

**M. Jacques Floch** a rappelé qu'une telle modification avait été proposée dans le passé à de nombreuses reprises et que la création de six commissions permanentes n'avait été acceptée par Michel Debré, critique à l'exemple de Boissy d'Anglas et de Léon Blum à l'encontre de la multiplication des commissions parlementaires, qu'à la condition de ne constituer qu'une procédure exceptionnelle à côté de la création de commissions spéciales.

Il a estimé que l'origine du problème devait être recherchée dans l'absence de pouvoirs réels de la délégation et le filtrage effectué par les commissions permanentes, qui constitue un obstacle au passage en séance publique. Puis il a posé la question de l'appartenance à deux commissions qui nécessiterait sans doute que chaque parlementaire soit membre titulaire d'une commission et suppléant d'une autre, ainsi que celle du rattachement du ministère chargé des affaires européennes à celui chargé des affaires étrangères, alors même que les premières appartiennent de moins en moins à la sphère des secondes.

Soulignant l'intérêt d'une double appartenance à la délégation et à une commission permanente, **M. Jérôme Lambert** a indiqué que, dans le cadre du rapport qu'il avait présenté avec son collègue Didier Quentin au nom de la

délégation sur le principe de subsidiarité, il jugeait nécessaire de mettre en place des modalités de contrôle de subsidiarité à la fois réactives et efficaces, si le Parlement français souhaitait faire entendre sa voix dans les institutions de l'Union européenne.

**M. Jean-Pierre Soisson**, relevant à son tour le rôle fondamental joué par la délégation à l'Union européenne, a cependant estimé prématuré de modifier la Constitution et a jugé utile de poursuivre plus avant la réflexion sur l'articulation entre la délégation et les commissions permanentes.

**M. Robert Pandraud** a considéré qu'il convenait de conserver le système actuel, qui permet de disposer d'une délégation, peu nombreuse, souple et maniable, et qui offre la possibilité d'assurer une liaison étroite entre les parlementaires spécialisés dans les affaires européennes et l'ensemble des commissions permanentes et il a jugé que la création d'une nouvelle commission présenterait ainsi plus d'inconvénients que d'avantages.

Rappelant que l'expérience de l'inscription de la discussion des résolutions de l'article 88-4 en séance publique, prévue initialement le vendredi, avait entraîné une assiduité toute relative des députés, il a souhaité que le renforcement des compétences des parlements prévu par le traité trouve sa traduction dans la Constitution. Il a en effet souligné que le contrôle de subsidiarité donnera un réel pouvoir au Parlement, aujourd'hui cantonné dans un rôle consultatif, ce qui exigera non seulement de tenir compte des différences de rythme de travail entre les institutions de l'Union et le Parlement français, mais aussi d'aménager la distinction entre loi et règlement, qui existe dans notre droit et gouverne nos procédures, et que le droit communautaire ignore.

**M. Arnaud Montebourg** a interrogé le rapporteur sur la manière dont le travail sur les questions européennes et en particulier sur celle de la subsidiarité serait organisé dans l'avenir afin que le Parlement parvienne dans un délai raisonnable à discuter, à décider et à définir une position commune sur chacun des textes qui lui seront soumis. Il a demandé si certains commissaires seraient spécialisés, si continuerait à fonctionner le filtre de la délégation, si des procédures communes seraient organisées entre cette dernière et les commissions permanentes ou bien encore si le Parlement serait uniquement sensibilisé à certaines questions par le truchement du Gouvernement.

**Mme Anne-Marie Comparini**, après avoir rappelé qu'elle était cosignataire de l'amendement présenté par M. Daniel Garrigue, a insisté sur l'importance d'organiser de manière pratique un contrôle renforcé du Parlement, en particulier en matière de subsidiarité comme l'a montré le rapport de MM. Didier Quentin et Jérôme Lambert, et a fait observer qu'en



conséquence une révision préalable de la Constitution était nécessaire pour augmenter le nombre de commissions permanentes.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a estimé que créer une commission permanente spécialisée dans les questions européennes n'était pas une bonne solution, compte tenu du caractère transversal de ces dernières. Par exemple, en matière de contrôle de la subsidiarité, celui-ci concerne l'activité quotidienne de chacune des six commissions permanentes et il serait néfaste de confier cette tâche à une seule commission en particulier.

Pour autant, il est clair que le terme de « délégation » n'est pas tout à fait adapté, et qu'il est, par exemple, difficile à traduire. Il serait donc judicieux de changer son nom : on pourrait par exemple la qualifier de « Comité pour l'Union européenne », ce qui ne nécessiterait pas de modifier la Constitution. D'ailleurs, à l'occasion de la modification du Règlement que rendra nécessaire la mise en œuvre des nouvelles procédures sur la subsidiarité, l'Assemblée nationale aura l'occasion de réfléchir à l'ensemble de ses méthodes de travail sur le contrôle des questions européennes.

Après que **M. Daniel Garrigue** eut fait remarquer que le changement d'intitulé de la délégation ne suffirait pas à résoudre la question de ses pouvoirs, que la création d'une commission spécialisée dans les affaires européennes permettrait de mieux sensibiliser l'ensemble des parlementaires aux questions européennes et que la double appartenance d'un parlementaire à une commission permanente et à la délégation relevait du Règlement, la Commission a *rejeté* l'amendement n°1.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Arnaud Montebourg**, de coordination avec un précédent amendement du même auteur.

**Article premier** (art. 88-1 de la Constitution) : *Autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Après l'article premier** :

**M. Roland Blum** a présenté l'amendement n° 2, adopté par la commission des Affaires étrangères, visant à renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement concomitamment aux transferts de souveraineté à l'Union européenne prévus par le traité constitutionnel européen, et tirant les conséquences de l'importance quantitative de la législation nationale d'origine communautaire. Le dispositif proposé prolonge, en l'occurrence, une démarche engagée à l'occasion des deux précédentes révisions constitutionnelles : la première, préalable à la ratification du traité de Maastricht, qui avait prévu l'obligation pour le Gouvernement de transmettre au Parlement tous les projets d'actes communautaire de nature législative au sens national ; et celle, plus

récente, liée à la ratification du traité d'Amsterdam, qui avait introduit la faculté, pour le Gouvernement, de transmettre tout projet ou proposition d'acte ou tout document émanant d'une institution de l'Union européenne lorsqu'il le souhaiterait. L'amendement proposé tend à rendre cette transmission obligatoire, quelle que soit la nature du projet d'acte, si le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat, le président d'une commission permanente ou soixante députés ou soixante sénateurs le demandent.

Deux reproches ont été adressés à ce dispositif :

— en premier lieu, il porterait atteinte à la séparation des pouvoirs législatif et réglementaire. En réalité, il convient de rappeler que ne sont ici visées que de simples résolutions dépourvues de portée normative, qui ne sauraient être contraignantes pour le Gouvernement. Par ailleurs, la distinction constitutionnelle entre les mesures de nature réglementaire et législative apparaît aujourd'hui avoir perdu de sa substance, dans la mesure où le Conseil constitutionnel a décidé, depuis une décision du 30 juillet 1982, de ne pas faire de sa méconnaissance un vice d'inconstitutionnalité, et où l'évolution de la société et du droit a réduit la pertinence de cette répartition des textes normatifs. Seul le Conseil d'État l'applique encore, dans le cadre du « filtrage » qu'il a été chargé d'opérer entre les projets d'actes communautaires, nécessaire pour décider de leur transmission au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution ;

— en second lieu, certains ont pu considérer qu'il pourrait ainsi être porté atteinte aux pouvoirs du Président de la République tels qu'ils sont définis par l'article 52 de la Constitution. En l'espèce, tel n'est pas l'objet de l'amendement adopté par la commission des Affaires étrangères, d'autant que, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, l'amendement ne vise que l'adoption de résolutions non contraignantes. Quoi qu'il en soit, pour tenir compte de cette objection, a été déposé un amendement alternatif (portant le n°6), excluant le cas des projets d'actes relatifs aux traités en cours de négociation par le Président de la République en application de l'article 52 précité.

Répondant à l'auteur de l'amendement, **le rapporteur** a souhaité rappeler les évolutions du pouvoir de contrôle du Parlement en matière européenne. Avant la révision constitutionnelle de 1992, aucun contrôle des projets d'actes n'était possible, l'article 88-4 ayant alors été institué afin de répondre à l'extension des compétences communautaires par le traité de Maastricht. En effet, il est logique de permettre au Parlement de donner sa position concernant des compétences législatives qui sont constitutionnellement les siennes, mais qui ont été transférées au niveau européen. En 1999, il a été décidé de permettre au Gouvernement, s'il le souhaite, de soumettre au Parlement les projets d'actes relevant, en France, du

domaine réglementaire ainsi que tous les documents n'ayant pas de caractère normatif.

Le présent amendement a donc pour objet de rendre cette soumission obligatoire, au risque de peser sur les équilibres institutionnels de la V<sup>e</sup> République. En effet, il faut manier avec beaucoup de précaution les résolutions parlementaires, dont les excès avaient conduit les rédacteurs de la V<sup>e</sup> République à les supprimer. Même si ces résolutions n'ont qu'une valeur consultative, il est clair que leur existence peut limiter la marge de manœuvre de l'exécutif au cours d'une négociation internationale. Certes, un amendement de repli, déposé par les auteurs du présent amendement, tente de limiter le champ d'application de cette obligation, en faisant réserve des documents liés aux pouvoirs que le Président de la République tient de l'article 52 de la Constitution. Mais, une telle distinction entre les différents documents de l'Union européenne serait en pratique extrêmement difficile à opérer.

Après avoir estimé que le Gouvernement pourrait cependant utilement soumettre davantage de documents en application de la clause facultative, et s'engager à le faire au cours des débats, le rapporteur a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 2 et 6.

**M. Claude Goasguen** s'est déclaré peu convaincu par l'argument stigmatisant l'atteinte à l'indépendance du pouvoir réglementaire, considérant que cette notion, dans son acception constitutionnelle, ne s'appliquait pas aux activités communautaires. En revanche, au moment où les institutions communautaires changent de nature et où, en particulier, le Parlement européen voit s'étendre ses prérogatives, il conviendrait de décider si le Parlement français doit ou non chercher à s'associer à ce mouvement, notamment en accroissant ses compétences de contrôle. En l'occurrence, l'amendement proposé ne porte nullement atteinte à la Constitution, dont la souplesse a permis de faire face à des difficultés bien plus aiguës.

Après avoir regretté que l'amendement déposé en Commission par les membres de son groupe, proposant une rédaction nouvelle de l'article 88-4 à des fins proches de celles qui venaient d'être exprimées, ne puisse faire l'objet d'une discussion commune, **M. Christophe Caresche** a estimé que la discussion en cours mêlait des problèmes distincts.

Le premier, bien réel, est celui du recoupement imparfait de la notion de nature législative de la norme, d'une part, au plan communautaire, telle qu'elle résulte de l'article I-34 du traité constitutionnel, et, d'autre part, au plan national, telle qu'elle est prévue par l'article 37 de la Constitution. De cet écart, pourraient résulter des situations paradoxales : ainsi, dans l'hypothèse où l'une des assemblées viendrait, en application du nouvel article 88-5, à contester par une résolution la conformité au principe de subsidiarité d'un

projet d'acte communautaire comprenant des mesures de nature législative au sens européen mais réglementaire au sens national, elle ne pourrait connaître par la suite d'un tel acte dans le cadre de la procédure de l'article 88-4. Pour éviter ce type de situation dommageable, une solution simple pourrait consister à prévoir l'élargissement du domaine d'application de l'article 88-4 à l'ensemble de celui couvert par l'article 88-5, c'est-à-dire à tous les actes législatifs au sens du traité.

La seconde hypothèse, qui va toutefois sensiblement plus loin, consisterait à prévoir la transmission de tous les projets d'actes, quelle que soit leur nature – législative ou réglementaire – au sens national.

**M. Robert Pandraud**, faisant état de son expérience passée de président de la délégation pour l'Union européenne, a estimé que l'amendement en discussion proposait une mauvaise solution à un vrai problème. Il a souligné la relative modestie des moyens mis en œuvre par le pouvoir exécutif en matière de négociations communautaires, moyens reposant essentiellement sur le SGCI – secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne –, le secrétaire d'État ou le ministre délégué aux Affaires européennes auprès du ministre chargé des Affaires étrangères, les ministres sectoriellement compétents et, enfin, les diplomates les suppléant en leur absence, lorsque l'intérêt desdits ministres pour les questions en discussion à Bruxelles vient à manquer ou que les circonstances requièrent leur présence ailleurs. Après avoir remercié M. Édouard Balladur d'avoir accepté, lorsqu'il était Premier ministre, de transmettre à la délégation tous les projets d'actes communautaires accompagnés de l'avis motivé du Conseil d'État portant sur leur nature législative ou réglementaire, M. Robert Pandraud a souhaité souligner qu'il lui semblait surtout primordial, maintenant, de rechercher les voies d'une liaison opérationnelle plus efficace entre l'exécutif et le Parlement, par exemple par l'intermédiaire du SGCI.

**M. Arnaud Montebourg** a indiqué que le contrôle parlementaire ne lui semblait pas susceptible de s'arrêter aux limites du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution, mais que ce contrôle devait par nature porter sur l'intégralité de l'action du Gouvernement, y compris au niveau communautaire. L'amendement présenté par M. Jacques Floch, proposant une rédaction nouvelle de l'article 88-4, ne fait, en la matière, que reprendre la substance de celui qui avait été déposé à l'occasion de la révision préalable à la ratification du traité d'Amsterdam et défendu en 1998 par M. Michel Barnier, alors sénateur, s'agissant du périmètre des projets d'actes concernés, du délai d'examen par le Parlement et de la portée des résolutions adoptées, ces deux derniers thèmes ayant, pour leur part, été ignorés par l'amendement présenté par M. Roland Blum.

Tout en faisant part de son opposition aux divers amendements proposés et de son souhait de s'en tenir, en l'état, au texte du Gouvernement, **M. Jean-Pierre Soisson** a cependant estimé qu'il existe un réel problème de contrôle parlementaire des documents communautaires, auquel l'amendement de M. Jacques Floch apporte d'ailleurs une réponse plus appropriée que celui de M. Édouard Balladur. Il a proposé de confier à la délégation pour l'Union européenne une mission de réflexion, afin d'établir avec précision quel pourrait être à l'avenir le rôle du Parlement et dans quelles conditions son contrôle pourrait s'exercer.

**M. Hervé de Charette** a souhaité souligner les raisons de poursuivre la démarche qui avait été entreprise lors de la révision constitutionnelle rendue nécessaire par le traité de Maastricht. Il a rappelé que l'article 88-4, qui avait alors été introduit dans la Constitution, a ensuite été modifié lors de la révision constitutionnelle appelée par le traité d'Amsterdam et que cet article a ainsi élargi les conditions de contrôle du Parlement sur les actes communautaires. Il a précisé que le second amendement présenté par MM. Édouard Balladur, Roland Blum et lui-même, qui reprend le sens du premier amendement adopté par la Commission des affaires étrangères, permet aussi de répondre aux inquiétudes relatives aux prérogatives du Président de la République. Le second amendement fait en effet réserve des documents relatifs aux traités en cours de négociation par le chef de l'État, ce qui préserve sa liberté d'action. Il a ensuite fait remarquer qu'évoquer dans la discussion de ces amendements le principe, posé par les articles 34 et 37 de la Constitution, de la distinction du domaine législatif et du domaine réglementaire n'est pas pertinent dans la mesure où la question porte, non pas sur le pouvoir normatif du Parlement, mais sur son pouvoir de contrôle. Il a rappelé que ce pouvoir de contrôle doit s'exercer sur l'ensemble de l'action du Gouvernement et qu'à ce titre il est naturel d'ouvrir une possibilité de transmission au Parlement d'un plus grand nombre de documents communautaires. Il a précisé que la responsabilité gouvernementale exige que la totalité de son action soit contrôlée. Il a ajouté que la modification proposée, techniquement utile, est modeste, dans la mesure, d'une part, où les documents qui pourront être transmis ne le seront que si le Parlement en fait la demande expresse, et où, d'autre part, une telle pratique ne se développera que si le Gouvernement est ensuite d'accord pour inscrire à l'ordre du jour le vote de résolutions sur les documents concernés. Il a par ailleurs insisté sur le fait qu'il pourrait être très utile pour le gouvernement français de pouvoir éventuellement se référer à une position du Parlement au cours des négociations à Bruxelles.

**Le rapporteur** a estimé au contraire que le pouvoir de résolution donné au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 n'était pas lié à sa fonction de contrôle, mais bien à sa fonction normative. Ainsi, si le Parlement pouvait intervenir en amont sur les actes européens de caractère réglementaire, cela ne

saurait s'inscrire dans le cadre de son contrôle *a posteriori* du pouvoir réglementaire, mais lui donnerait un quasi-pouvoir normatif en la matière. L'adoption de ces amendements aurait donc pour conséquence de modifier l'équilibre de nos institutions. Pour améliorer le contrôle parlementaire des questions européennes, il faudrait déjà utiliser pleinement les pouvoirs existants, ce qui passe probablement par une modification de nos pratiques parlementaires.

Rappelant alors les propos qu'avait tenus M. Pascal Clément en novembre 1998, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 88-2 de la Constitution, préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, **M. Hervé de Charette** a regretté que leur auteur n'ait plus aujourd'hui la même appréciation sur la transmission au Parlement de documents communautaires.

La Commission a alors *rejeté* les amendements n<sup>os</sup> 2 et 6.

**Article 2** (art. 88-5 et 60 de la Constitution) : *Autorisation par référendum de ratifier les traités d'adhésion* :

Présentant un amendement de suppression de l'article, **M. Jacques Floch** a estimé qu'il ne fallait pas mélanger les principes et l'opportunité dans un texte constitutionnel et que l'article 2 du projet est à l'évidence un article d'opportunité dont la raison d'être est de résoudre les divisions de la majorité sur la question de l'adhésion éventuelle de la Turquie à l'Union européenne. Il a ajouté que le Président de la République se priverait et priverait ses successeurs du pouvoir de choisir ou non de recourir au référendum, pouvoir actuellement prévu par l'article 11 de la Constitution et qui permet déjà au chef de l'État d'organiser s'il le souhaite un référendum sur les traités d'adhésion à l'Union européenne. Il a précisé que l'adoption de l'article 2 du projet de loi conduirait au paradoxe que l'on pourrait accepter sans référendum l'entrée de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie, mais qu'il faudrait à l'inverse obligatoirement recourir au référendum pour accepter la Macédoine.

**M. Robert Pandraud** a pour sa part considéré très souhaitable de rendre le recours au référendum obligatoire pour toute entrée d'un nouvel État dans l'Union européenne. Estimant que la Roumanie ou la Bulgarie ne devraient en aucune manière être favorisées par rapport à la Turquie, il a jugé que la procédure du référendum obligatoire s'imposait, y compris lorsque la convocation d'une conférence intergouvernementale a été décidée antérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 2004.

**M. René Dosière** a jugé l'article 2 tout à fait inopportun et souhaité sa suppression afin d'éliminer du débat tout ce qui pourrait créer des interférences. Il a estimé que la révision constitutionnelle conditionnerait la

réponse que les Français apporteront au traité européen et que cette révision, pour cette raison, ne devait pas faire référence à d'autres questions, comme celle de l'adhésion turque. Il a ajouté qu'il lui paraissait peu opportun de demander à l'Assemblée nationale d'abandonner ses prérogatives au profit du recours au référendum, qui ne constitue pas nécessairement une panacée politique.

**Le rapporteur** a déclaré qu'il lui semblait difficile de critiquer le recours automatique à la procédure la plus démocratique qui soit, celle de la consultation du peuple souverain. Concernant la non application de cette disposition à la Bulgarie, à la Roumanie et à la Croatie, il l'a justifiée dans la mesure où le processus d'adhésion de ces pays était déjà largement engagé lorsque le Président de la République a pris cet engagement.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jacques Floch, ainsi qu'un amendement du même auteur visant à obliger le Gouvernement à faire devant chaque assemblée une déclaration suivie d'un débat à chaque fois que serait soumise au référendum une adhésion à l'Union européenne.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

**Article 3** (titre XV de la Constitution) : *Modification des dispositions relatives à l'Union européenne* :

— Article 88-4 de la Constitution : *Transmission aux assemblées parlementaires des projets d'actes et des documents de l'Union européenne* :

Présentant un amendement rectifié tendant à étendre le contrôle systématique du Parlement sur les projets ou propositions d'actes communautaires, **M. Jacques Floch** a exposé qu'il permettrait aux deux assemblées d'être saisies non seulement des textes relevant du domaine législatif au sens du droit interne mais aussi de ceux relevant du domaine législatif au sens du droit européen.

**M. Xavier de Roux** a estimé que l'adoption du traité européen obligerait à clarifier à terme les relations entre le domaine législatif au sens européen et le domaine législatif au sens national.

**M. Jérôme Bignon** a ajouté qu'il pourrait être envisagé de compléter l'article 34 de la Constitution, ce qui n'exige que le vote d'une loi organique. **Le rapporteur** s'est déclaré sceptique à l'égard des chances d'une telle extension dans un avenir proche.

**M. Jean-Pierre Soisson** a réitéré sa proposition de charger la délégation pour l'Union européenne d'un examen approfondi des procédures de contrôle des actes communautaires par le Parlement. Il a en effet estimé que ce travail permettrait de recenser les différences entre les conceptions française

et européenne du domaine législatif ainsi que les moyens de remédier à d'éventuelles incohérences.

**M. Christophe Caresche** a rappelé que, dans son rapport d'information sur la révision constitutionnelle, présenté au nom de la délégation pour l'Union européenne, M. Pierre Lequiller souligne la logique qui devrait conduire le Gouvernement à soumettre obligatoirement au Parlement tous les projets d'actes législatifs européens. Il a précisé que l'amendement rectifié de M. Jacques Floch tendait à répondre à cette recommandation et a regretté que le groupe UMP s'oppose systématiquement à l'adoption des amendements proposés par le groupe socialiste. Il a déploré cette attitude qui pourrait finalement être préjudiciable à la majorité, dans la mesure où l'adoption de la révision constitutionnelle exige une majorité des trois cinquièmes des votants au Congrès du Parlement.

**M. Arnaud Montebourg** a fait observer qu'il existait depuis plusieurs années des éléments de convergence sur la question des actes communautaires à transmettre au Parlement. Il a rappelé avoir évoqué la semaine dernière, lors de l'audition du garde des Sceaux, l'amendement qui avait été proposé en 1998 par M. Michel Barnier, alors sénateur, et qui permettait à la fois d'élargir le domaine des documents transmis au Parlement et de régler le problème de l'inscription à l'ordre du jour d'une discussion sur ces documents. Déclarant se rallier à la version rectifiée de l'amendement de M. Jacques Floch, il a cependant souhaité qu'il ne constitue qu'une étape vers le renforcement nécessaire des compétences du Parlement, comme le prévoyait l'amendement initial.

**Le rapporteur** s'est réjoui que les auteurs de l'amendement l'aient rectifié et aient puisé leur inspiration dans le rapport de M. Pierre Lequiller : ainsi rédigé, il permet d'ouvrir un débat utile. En effet, il y a, d'un côté, le domaine de loi au sens de l'article 34, et de l'autre le domaine législatif européen. Or, les deux notions ne se recoupent que partiellement, au risque d'entraîner des confusions et des situations illogiques concernant la soumission des documents au titre de l'article 88-4, d'autant que le contrôle de la subsidiarité concernera, lui, l'ensemble des documents législatifs européens. Il est donc tentant de suivre les auteurs de l'amendement, mais cela aurait pour conséquence de contraindre le Gouvernement à soumettre des projets d'actes législatifs européens qui relèvent en France du domaine réglementaire, comme ceux concernant la procédure civile. Il n'est donc pas possible, en l'état, de donner un avis favorable à l'adoption d'un tel amendement, sans qu'une étude approfondie ait été préalablement menée sur les conséquences qu'il pourrait entraîner.

La Commission a *rejeté* l'amendement rectifié de M. Jacques Floch.



Puis, elle a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** visant à revenir à la rédaction actuelle de l'article 88-4 concernant le champ des projets ou propositions d'actes de l'Union européenne dont la soumission au Parlement est obligatoire.

La commission a ensuite *rejeté* l'amendement n°3 de la commission des affaires étrangères et l'amendement n°7 de M. Édouard Balladur, par cohérence avec le rejet des amendements n°2 et 6.

— Article 88-5 [nouveau] de la Constitution : *Procédures parlementaires de contrôle de la subsidiarité* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, rectifié à l'initiative de **M. Jean-Pierre Soisson**, clarifiant la rédaction de l'article 88-5, afin de renvoyer au règlement de chaque assemblée les conditions d'initiative et d'examen des avis motivés sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité ainsi que des recours portés devant la Cour de justice.

— Article 88-6 [nouveau] de la Constitution : *Révision simplifiée du traité* :

Présentant un amendement de **M. Jacques Floch** visant à donner à l'Assemblée nationale le dernier mot pour s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne selon la procédure de révision simplifiée, **M. René Dosière** a souligné que l'article, en instaurant, dans le cadre de cette procédure, un parlementarisme égalitaire, portait atteinte à la prééminence constitutionnelle de l'Assemblée nationale.

Défendant un amendement ayant le même objet, **M. Francis Delattre** a estimé que le fait de soumettre le vote de la motion prévue à l'article 88-6 à un accord des deux assemblées réduisait la portée du dispositif et n'était en outre pas conforme à l'esprit de la Constitution.

Le **rapporteur** a objecté que la nouvelle procédure prévue à l'article IV-444 du traité, permettant le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée, s'apparente à une révision du traité, sans être soumise ni à ratification, ni à un contrôle préalable de constitutionnalité, alors qu'elle met en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Il a en conséquence estimé pleinement justifié que, comme en matière de révision de la Constitution, le pouvoir de s'opposer à une telle révision du traité soit dévolu au Parlement, selon une procédure conférant aux deux chambres des pouvoirs identiques. Il a, par ailleurs, rappelé que le mécanisme de l'article 89 imposait que toute révision constitutionnelle procède d'un accord des deux assemblées et qu'en outre une majorité qualifiée des trois cinquièmes est exigée au Congrès.

La Commission a, contre l'avis du rapporteur, *adopté* l'amendement de M. Jacques Floch, l'amendement de M. Francis Delattre étant déclaré satisfait.

Puis la Commission a *rejeté* un amendement de **M. Jacques Floch** précisant que la discussion d'une motion présentée en application de l'article 88-6 est inscrite à l'ordre du jour prioritaire de chaque assemblée.

— Article 88-7 de la Constitution : *Autorisation par référendum de ratifier les traités d'adhésion* :

Par cohérence avec son vote sur l'amendement présenté à l'article 2, la Commission a *rejeté* un amendement de **M. Jacques Floch** soumettant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne à une déclaration du Gouvernement devant chaque assemblée, suivie d'un débat.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

#### **Après l'article 3 :**

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Jacques Floch** visant à inscrire à l'ordre du jour prioritaire des assemblées les résolutions proposées en application de l'article 88-5 et les motions déposées en application de l'article 88-6.

**Article 4** : *Champ d'application des règles d'autorisation par référendum de ratifier les traités d'adhésion* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

#### **Après l'article 4 :**

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jacques Myard proclamant la participation de la France au développement de la francophonie.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

---

**Informations relatives à la Commission**

I – *M. Jean-Christophe Lagarde* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe UDF a désigné *M. Stéphane Demilly* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J.O.* du 11/01/2005).

II – *M. Gérard Vignoble* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe UDF a désigné *M. André Santini* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J.O.* du 14/01/2005).

III – La Commission a désigné *M. Pascal Clément*, rapporteur du projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution (n° 2022).

IV – La Commission a désigné *M. André Santini* rapporteur de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (n° 1684).



**MISSION D'INFORMATION  
SUR LES ENJEUX DES ESSAIS ET DE L'UTILISATION  
DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

**Mardi 18 janvier 2005**

*– Échanges de vues*

\*

**mercredi 19 janvier 2005**

*– Table ronde regroupant des représentants des semenciers et des producteurs agricoles :*

- *Confédération française des semenciers (CFS)*
- *Groupement national interprofessionnel des semences (GNIS)*
- *Union des Industries de la Protection des Plantes (UIPP)*
- *La CFS, le GNIS et l'UIPP constituent une plateforme qui sera représentée à cette table ronde par M. Philippe Gracien, directeur général du GNIS*
  
- *Association générale des producteurs de maïs (AGPM), représentée par M. Bernard Delsuc, vice-président*
- *Institut technique de la betterave industrielle (ITB), représenté par M. Marc Richard-Molard, directeur technique*
- *Monsanto Agriculture France SAS, représentée par M Stéphane Pasteau, directeur scientifique chargé des relations institutionnelles et industrielles*

- *La Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux (FOP), représentée par M. Xavier Beulin, président*
  - *Limagrain, représentée par M. Daniel Chéron, directeur général adjoint de Limagrain et président du comité exécutif de Biogema*
  - *Pioneer / DuPont, représentée par Mme Maddy Cambolive, chargée des affaires juridiques européennes pour les OGM*
  - *Coop. de France, représentée par M. Christian Pees, vice-président de Coop. de France et président d'Euralis*
-

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION  
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

**Jeudi 20 janvier 2005**

*– Table ronde dans le cadre de l'état d'avancement et les perspectives des recherches relatives à la gestion des déchets radioactifs : axe 1 de la loi du 30 décembre 1991 : la séparation et la transmutation :*

- *MM. Christian Bataille et Claude Birraux, Députés, Rapporteurs*
- *M. Alain Bugat, Administrateur général du CEA*
- *Dr Hermann Grunder, Directeur du Laboratoire national d'Argonne – DOE, États-Unis*
- *M. Philippe Pradel, Directeur de l'énergie nucléaire, CEA*
- *M. Bernard Boullis, Chef du département radiochimie et procédés, CEA*
- *Dr. Kemal Pasamehmetoglu, AFCI/GIV Technical Director for fuels, Laboratoire national d'Idaho (INEEL), États-Unis*
- *M. Jean-Louis Carbonnier et Mme Sylvie Pillon, CEA*
- *Professeur Carlo Rubbia, Prix Nobel*
- *M. Hamid Aït Abderrahim, SCK-CEN, Belgique*
- *Professeur Waclaw Gudowski, KTH, Institut royal polytechnique de Stockholm (Suède)*
- *M. Michel Spiro, Directeur de l'IN2P3 – CNRS*
- *M. André-Claude Lacoste, Directeur général de la sûreté nucléaire et de la radioprotection*
- *Mme Michèle Viala, Directrice du programme « gestion des déchets », IRSN*

- *M. Bernard Dupraz, Directeur général adjoint production-ingénierie, EDF*
  - *Mme Florence Fouquet, Chargée de la sous-direction de l'industrie nucléaire*
  - *M. Bernard Tissot, Président, et M. Jean-Paul Schapira, Membre de la Commission nationale d'évaluation*
  - *Mme Anne Lauvergeon, Présidente du directoire d'AREVA*
  - *M. Bernard Frois, Directeur du département énergie, transports, environnement, ressources naturelles, Ministère délégué à la recherche*
  - *M. François d'Aubert, Ministre délégué à la recherche*
-



**DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES  
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES  
ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES**

**Mardi 18 janvier 2005**

*– Audition de Mme Nathalie Bajos, chercheur à l'INED, sur  
l'évolution du recours à l'IVG depuis 30 ans.*

*– Audition de Mme Catherine Chouard, directrice des ressources  
humaines du groupe ELIOR*

---