



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 35

Réunion du mercredi 19 mars 2003 à 16 heures 15

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président

SOMMAIRE

	pages
I. Communication de M. Christian Philip sur le deuxième paquet ferroviaire	2
II. Communication de M. Didier Quentin sur les projets d'accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière d'extradition et d'entraide judiciaire	8
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	13
IV. Nomination de rapporteurs d'information.....	17

I. Communication de M. Christian Philip sur le deuxième paquet ferroviaire

M. Christian Philip, rapporteur d'information, a tout d'abord rappelé que la présente communication complétait son rapport présenté le 20 novembre 2002, qui évoquait les conditions de mise en œuvre du premier paquet ferroviaire et procédait à un premier examen du deuxième paquet ferroviaire. Il s'agit à présent d'analyser les amendements adoptés par le Parlement européen le 14 janvier 2003 et de permettre à la Délégation de prendre position avant la tenue du Conseil « Transports » des 27 et 28 mars 2003, à l'ordre du jour duquel devrait être inscrit le deuxième paquet ferroviaire en vue d'une position commune, conformément aux souhaits exprimés par la Commission et la Présidence grecque. Mais la France s'y oppose, préférant poursuivre, au risque d'être minoritaire, la discussion sur certains points, afin qu'une position commune ne soit arrêtée que lors du Conseil « Transports » des 5 et 6 juin 2003. Le rapporteur a souligné que l'examen du deuxième paquet ferroviaire offrait une occasion privilégiée à la Délégation de réfléchir au problème du fret et de préparer le débat qui aura lieu à l'Assemblée nationale le 13 mai 2003 sur les grandes infrastructures de transports.

Dans ce contexte, le rapporteur a constaté que les réticences à l'égard de l'ouverture, exprimées par la France et par notre opérateur historique, bien qu'elles aient évolué, donnaient toutefois l'impression qu'était maintenu le refus d'un espace ferroviaire commun, alors que la France y a intérêt du fait des atouts dont dispose la SNCF, qui lui permettraient d'être l'un des principaux opérateurs en Europe. Or, si la France et la SNCF ne jouent pas le jeu, des détournements de trafic risquent de se produire au détriment de la France et d'entraîner d'importantes conséquences économiques. On peut certes admettre que notre pays puisse discuter des conditions de mise en œuvre de l'espace ferroviaire européen, afin d'éviter que celui-ci ne se construise à n'importe quel prix. Mais il importe de ne pas retarder par principe l'évolution des discussions, en érigeant le calendrier de l'ouverture en question prioritaire, comme l'a laissé entendre la SNCF au rapporteur. L'objectif du rapporteur est d'inverser le raisonnement, c'est-à-dire de sélectionner les problèmes et ensuite de poser si nécessaire le problème du calendrier. Il convient, en effet, de mettre en œuvre l'ouverture non pas par idéologie, mais en vue de l'utiliser comme un instrument indispensable à la réalisation d'une politique commune des transports, grâce à laquelle l'Union européenne financera les nouvelles infrastructures. La France serait plus forte et plus écoutée si elle insistait sur tous ces points.

Examinant les principaux amendements adoptés par le Parlement européen, le rapporteur a indiqué que ce dernier avait souligné le rôle-clé joué par l'Agence ferroviaire européenne et introduit d'importantes améliorations.

Le Parlement a accru les droits accordés aux candidats autorisés – chargeurs, transitaires, notamment – en imposant aux Etats de leur accorder un accès aux réseaux, identique à celui reconnu aux entreprises ferroviaires, alors qu'il s'agissait jusqu'alors d'une simple faculté. Cette modification aura pour effet d'aligner la situation de la France sur celle des autres pays étrangers car, jusqu'à présent, ainsi que le confirme le décret de transposition du premier paquet ferroviaire du 7 mars 2003, la France a refusé d'user d'une telle faculté. Le rapporteur a fait remarquer que, comme le montre la pratique des autres pays, l'introduction en France de droits au profit des candidats autorisés n'entamera pas réellement la position

dominante de l'opérateur historique. Pour autant, cette ouverture pourra contribuer à la revitalisation du rail.

Le Parlement européen a également adopté un amendement qui ouvre à la concurrence le transport international de voyageurs en 2006 et le transport national en 2008.

Le rapporteur a indiqué que les industriels qu'il a rencontrés avaient soutenu les positions du Parlement européen et regretté que le Gouvernement français soit fortement réticent à leur égard. Examinant les problèmes en suspens, il a tout d'abord insisté sur une disposition de la proposition de directive relative à la sécurité, aux termes de laquelle tout projet de norme nationale nouvelle plus stricte que les normes communautaires doit faire l'objet d'une autorisation préalable par la Commission. Le rapporteur a jugé que cette disposition était lourde et inutile, et indiqué que la Commission pouvait recourir aux procédures prévues par le Traité en matière de concurrence à l'encontre de tout Etat qui utiliserait son pouvoir normatif à des fins protectionnistes. Il a précisé que la Commission avait proposé cette disposition parce qu'elle est persuadée que certains Etats, dont la France, recourront à de telles pratiques.

En second lieu, le rapporteur a rappelé que le deuxième paquet ferroviaire était dépourvu de tout volet social, alors que tous ses interlocuteurs sont opposés à ce que l'ouverture à la concurrence s'accompagne d'un *dumping* social et insisté – comme le prévoit d'ailleurs sa proposition de résolution – sur la nécessité de fixer des normes sociales élevées.

Pour ce qui est de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs, il a estimé qu'elle devait faire l'objet d'une approche positive, tout en ayant conscience de la diversité des démarches possibles : d'un côté, le Parlement européen a suggéré d'entamer cette ouverture par les lignes internationales. De l'autre, pourrait se poser la question de savoir si la France n'aurait pas intérêt à commencer par les TER (transport express régional) et les transports périurbains. En effet, c'est à ces niveaux que l'Europe ferroviaire pourrait apporter une valeur ajoutée et des entreprises seraient prêtes à gérer les lignes que la SNCF ne souhaite plus exploiter.

Evoquant la nécessité d'un effort en vue du financement des investissements, le rapporteur a souligné qu'il s'agissait là d'une condition indispensable au développement du fret ferroviaire, d'abord au plan national, comme le montre l'exemple de l'Allemagne, qui instaurera, en août 2003, un péage autoroutier sur les poids lourds.

Au titre de la contribution de la Délégation au débat du 13 mai 2003, on pourrait également imaginer que la France propose la participation de l'Europe à un tel effort de financement au travers de l'émission d'un emprunt européen, destiné à financer les infrastructures prioritaires, ou d'une taxe unique sur les poids lourds à l'exemple de ce qui existe en Allemagne et en Autriche, notamment.

Le rapporteur a enfin présenté les grandes lignes de sa proposition de résolution. En conclusion, il a de nouveau souligné que le deuxième paquet ferroviaire devait constituer un instrument au service d'une politique de réelle revitalisation du rail.

M. Jacques Myard a estimé qu'une action communautaire coordonnée se justifiait en matière de transports. Mais il convient, selon lui, d'éviter de passer d'un excès à l'autre : si le cloisonnement des réseaux n'est pas souhaitable, la libéralisation, à laquelle la Commission a procédé pour des motifs qu'il a qualifiés d'idéologiques, ne règle toutefois pas

tout. L'ouverture du marché ferroviaire pose, à ses yeux, plusieurs problèmes. En premier lieu, celui de l'interopérabilité, notamment au passage des frontières. Deuxièmement, les difficultés soulevées par la dissociation entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant : les problèmes de sécurité qu'a connus la Grande-Bretagne à la suite de la privatisation des réseaux et des défaillances du gestionnaire de l'infrastructure *Rail Track* en témoignent. Troisièmement, il est quasiment certain que les opérateurs étrangers s'installeront sur les grandes voies de circulation, ce qui suppose une politique d'aménagement du territoire pour assurer un service public des transports sur les petites voies non rentables. Enfin, la création de l'agence ferroviaire européenne par la voie d'un règlement communautaire pose le problème constitutionnel de la compétence de la Commission ou du Conseil pour créer un organe distinct d'eux-mêmes – problème qui ne peut être réglé qu'en modifiant les traités communautaires.

M. Marc Laffineur a marqué son accord avec le rapport d'information. Il a estimé qu'il convenait de changer de discours sur ce sujet : la France ne doit pas craindre l'ouverture de son marché, alors que non seulement elle a toutes les armes pour affronter la concurrence étrangère, mais elle a même tout à y gagner. Certes, cette ouverture ne doit pas se faire aux dépens de la sécurité ou d'une dégradation du service public, mais les cahiers des charges permettent d'éviter ces inconvénients.

Le rapporteur a considéré qu'il fallait, en effet, changer de discours, ne serait-ce que pour ne pas prêter le flanc à la critique de la part de la Commission. Si l'on peut penser que celle-ci va parfois trop loin, un refus de l'ouverture du marché n'est pas la meilleure façon de se faire entendre. Selon lui, le premier problème concret est, de fait, celui de l'interopérabilité. Celle-ci impose un nouveau cadre de financement, car elle exige l'adaptation des équipements, des matériels, mais aussi des systèmes d'exploitation. Cette adaptation est une condition nécessaire à la réussite de l'ouverture du marché et à la qualité du service rendu. Si la distinction entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant ne constitue pas une solution idéale, c'est maintenant un fait acquis. D'autre part, la qualité du service public peut être assurée au travers des obligations de service public fixées par les Etats, sous réserve pour ces derniers de ne pas les utiliser à des fins protectionnistes.

Il a par ailleurs indiqué que les premières demandes d'opérateurs étrangers avaient commencé de se faire jour. Elles portent principalement, pour l'instant, sur des trafics transfrontaliers. Compte tenu de la procédure retenue par le décret de transposition, il faudra compter environ six mois pour que les premières autorisations soient délivrées. On peut *a priori* s'attendre, au moins au début, à ce que ces demandes concernent une petite part du trafic et se concentrent sur les parties les plus rentables du réseau. Il est probable également que les grands opérateurs se mettent d'accord pour éviter de se livrer toute concurrence.

S'agissant de la question de l'Agence ferroviaire européenne, M. Christian Philip a estimé qu'on pouvait toujours discuter du caractère constitutionnel de son mode de création. Il a néanmoins fait observer que la Cour de justice des Communautés européennes n'avait jamais retenu l'argument lorsqu'elle a été saisie de recours relatifs à d'autres agences de régulation. Il a considéré que cette création était fondée sur les traités, que l'expérience tirée des agences de régulation en France était positive, et qu'*a priori*, plus l'Agence ferroviaire européenne serait forte, mieux le marché serait régulé.

M. Marc Laffineur a souligné que la question de l'éventuelle ouverture à la concurrence du transport des voyageurs se posait d'une façon particulière du fait que ce secteur n'était en tout état de cause pas rentable, et donc toujours subventionné. Il a jugé que,

dans ce contexte, il fallait débattre des conditions concrètes de la concurrence dans le secteur des voyageurs – en particulier sur le point de savoir s’il sera procédé à des appels d’offres –, afin de contribuer à dissiper les craintes qui entourent actuellement ce sujet.

M. Bernard Deflesselles a considéré qu’il convenait d’être prudent sur une ouverture à la concurrence du transport des voyageurs qui débiterait par les TER (Transport express régional), comme la proposition de résolution en exprime le souhait, du fait du fort engagement des régions dans ce secteur depuis plusieurs années. Il convient d’examiner de près la question et procéder à une concertation avec les régions avant de prendre des positions tranchées à ce sujet. Il a indiqué que, par exemple, l’ouverture à la concurrence, comme une première étape, des liaisons inter-cités pouvait constituer une solution alternative à l’ouverture prioritaire des TER.

M. Christian Philip a jugé que la réponse aux questions posées par M. Marc Laffineur et par M. Bernard Deflesselles passait par la mise en place de délégations de service public. Les régions ne se désinvestiraient pas mais auraient la possibilité de mettre en concurrence certaines lignes, ce que plusieurs Länder allemands ont déjà fait, au bénéfice notamment d’une entreprise française, *Connex*. Il a dit son accord quant à une précision formulée par M. Bernard Deflesselles qui consisterait à indiquer dans la proposition de résolution, que la réflexion relative à l’ouverture à la concurrence des TER serait menée en étroite concertation avec les régions, tout en déclarant que son propos visait à se prononcer sur un processus destiné à engager un débat et non à fixer une échéance.

M. Edouard Landrain a estimé que les discussions concernant l’ouverture à la concurrence du transport ferroviaire rappelaient celles qui avaient entouré l’ouverture à la concurrence du transport aérien. Il a souligné que les craintes qui avaient été émises quant à un risque de mainmise de compagnies étrangères sur les seules liaisons rentables n’étaient pas fondées. Il a déclaré être confiant quant à la possibilité d’apporter des solutions techniques à la question d’interopérabilité, à condition que les investissements nécessaires soient réalisés. Il a jugé que l’ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire était susceptible de contribuer au nécessaire rééquilibrage entre la route et le rail.

Puis, après interventions du **Président Pierre Lequiller** et de **M. Jacques Myard**, sous réserve de précisions d’ordre rédactionnel, la Délégation a adopté la proposition de résolution dont le texte figure ci-après :

« L’Assemblée nationale,

Vu l’article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/48/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d’infrastructure ferroviaire, la tarification de l’infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (document E 1932),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/48/CE sur l’interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen (document E 1936),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une agence ferroviaire européenne (document E 1937),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (document E 1941).

I. Sur le document E 1932 :

Demande aux autorités françaises de s'opposer à l'adoption de la disposition actuellement en discussion au sein du Conseil, aux termes de laquelle, tout Etat membre doit faire parvenir un projet de règle nouvelle en matière de sécurité à la Commission et exposer les motifs qui en justifient l'introduction. Une telle disposition est contestable et inutile.

II. Sur le document E 1936 :

Demande aux autorités françaises de soutenir les amendements adoptés par le Parlement européen qui ont le mérite de bien souligner les enjeux techniques et économiques de l'interopérabilité.

III. Sur le document E 1937 :

Demande aux autorités françaises d'obtenir que soit consacrée la représentation de l'Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire (AEIF), au sein de l'Agence ferroviaire européenne.

IV. Sur le document E 1941 :

1. Approuve l'objectif d'ouverture à la concurrence des services internationaux et nationaux de fret poursuivi par la proposition de directive concernée ;

2. Demande que, comme c'est le cas dans de nombreux Etats membres, les autorités françaises acceptent d'accorder aux candidats autorisés des droits d'accès identiques à ceux dont bénéficient les entreprises ferroviaires ;

3. Souhaite que l'on examine si l'ouverture à la concurrence du transport aux voyageurs suggérée par un amendement du Parlement européen ne pourrait pas débiter par les TER (Transport express régional) et les transports périurbains. Un tel débat devra être mené avec les régions qui sont aujourd'hui les autorités organisatrices de transport. C'est à ces niveaux que l'apport de l'Europe ferroviaire peut être le plus rapidement visible, au travers notamment des améliorations de l'offre de transport.

V. Autres dispositions :

1. Demande qu'un cadre de financement adéquat soit instauré. Ce cadre est nécessaire pour que la mise en œuvre de l'interopérabilité des réseaux puisse être menée à bien et que puissent être réduites les disparités existant actuellement en matière de redevances ; pour que soit aussi aidée par l'Union européenne la réalisation de nouvelles infrastructures ;

2. Demande que, dans cette perspective, les autorités françaises saisissent la Commission d'un mémorandum destiné à promouvoir l'idée d'émission d'un emprunt

européen et celle visant à instaurer des orientations communes à l'instauration d'une taxe sur les poids lourds pour l'utilisation des routes et autoroutes ;

3. Juge indispensable que les directives définissent des normes sociales élevées, sans lesquelles la crédibilité de l'objectif de l'espace ferroviaire intégré risque d'être entamée. »

II. Communication de M. Didier Quentin sur les projets d'accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière d'extradition et d'entraide judiciaire

M. Didier Quentin, rapporteur d'information, a rappelé que le Conseil européen avait décidé, à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, d'engager des négociations avec les Etats-Unis afin d'améliorer la coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Ces négociations ont débuté en juin 2002, sous présidence danoise, et se sont poursuivies sous présidence grecque. Elles ont été suspendues par le Conseil « Justice et affaires intérieures » du 28 février 2003, afin de procéder à un examen approfondi des projets d'accords et de consulter les Parlements nationaux.

Les deux projets d'accords d'extradition et d'entraide judiciaire transmis au Parlement soulèvent deux séries de difficultés, concernant, d'une part, la procédure de conclusion suivie, et, d'autre part, le contenu des accords eux-mêmes.

Les projets d'accords ont été négociés et seront conclus sur le fondement de l'article 24 du traité sur l'Union européenne. Cet article, introduit par le traité d'Amsterdam et légèrement modifié par le traité de Nice, permet au Conseil de l'Union d'autoriser la présidence à négocier des accords avec les pays tiers, ces accords étant ensuite « *conclus par le Conseil sur recommandation de la présidence* ». La rédaction de cet article est très ambiguë. Elle ne précise pas au nom de qui ces accords seront conclus par le Conseil de l'Union : les Etats membres ou l'Union européenne ? Les deux interprétations ont été défendues par la doctrine. Le service juridique du Conseil de l'Union a adopté la seconde, selon laquelle les accords conclus sur ce fondement le sont au nom de l'Union européenne. L'Union serait donc la seule partie contractante à ces accords, avec le pays tiers concerné. Le service juridique s'est appuyé, notamment, sur deux précédents accords conclus au nom de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Cette interprétation de l'article 24 est contestable, aussi bien au regard du droit international et européen que du droit interne français.

En premier lieu, permettre à l'Union européenne d'être partie à ces accords revient à lui reconnaître la personnalité juridique internationale. Cette question demeure pourtant débattue. Certes, la Convention européenne semble s'orienter, à partir des propositions du groupe de travail présidé par M. Giuliano Amato, vers une formule dotant explicitement l'Union de la personnalité juridique internationale (*cf.* l'article 4 du projet de traité constitutionnel). Mais, en l'état actuel des traités, aucune disposition ne confère à l'Union cette personnalité, et si certains éléments plaident en ce sens, la question n'est toujours pas tranchée.

La lettre même de l'article 24 du traité sur l'Union européenne fournit, en second lieu, de solides arguments contre la compétence de l'Union. Cet article a en effet été accompagné, lors de la signature du traité d'Amsterdam, par une déclaration annexée au traité, selon laquelle « *les dispositions [de cet article] ainsi que tout accord qui en résulte n'impliquent aucun transfert de compétence des Etats membres* ». L'article 12 énonçant les actes de l'Union dans le cadre de la PESC ne mentionne pas les accords fondés sur l'article 24 ; il ne s'agirait donc pas d'actes de l'Union. Le cinquième alinéa de l'article 24 permet à un Etat membre de ne pas être lié par l'accord conclu par le Conseil de l'Union, s'il invoque

la nécessité de « *se conformer à ses propres règles constitutionnelles* », ce qui peut être interprété comme lui permettant de procéder à une ratification du traité : comment pourrait-il en être ainsi si cet Etat n'est pas partie audit traité ?

Ces projets d'accords ne pourront être soumis au Parlement français au titre de l'article 53 de la Constitution. Cet article prévoit que sept catégories de traités ou accords internationaux, parmi les plus importants, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'après l'intervention d'une loi habilitant le président de la République ou le gouvernement à cette fin, mais il ne peut être appliqué qu'à l'égard des traités ou accords auxquels la France est partie. Or tel n'est pas le cas en l'espèce, seule l'Union étant considérée partie à l'accord. Il ne serait donc pas possible à la France, selon le gouvernement français, de faire jouer « *ses propres règles constitutionnelles* ».

Il s'agit là d'une remise en cause d'une prérogative essentielle du Parlement, datant de plusieurs siècles et à l'importance politique considérable, puisqu'elle lui permet de s'opposer à un traité ou un accord qu'il jugerait inacceptable. La conformité à la Constitution de la procédure de conclusion envisagée est dès lors douteuse. Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il a examiné la constitutionnalité du traité d'Amsterdam dans sa décision du 31 décembre 1997, n'a soulevé aucun grief à l'encontre de l'article 24 du traité. Mais, si l'on en croit le secrétaire général du Conseil constitutionnel, il est parvenu à cette solution, parce que cet article laissait à la France la possibilité de « *recourir à la procédure constitutionnelle de ratification parlementaire* ». Or tel n'est plus le cas, en raison de l'interprétation actuellement faite de cet article.

Compte tenu de ces observations, il est indispensable de clarifier le cadre juridique applicable. La situation actuelle est confuse. La consultation du Conseil d'Etat sur la régularité de cette procédure, aussi bien au regard du droit international et européen que de la Constitution française, semble nécessaire. L'intervention du Parlement au titre de l'article 53 de la Constitution, si elle est juridiquement possible, devra naturellement être privilégiée. Mais si l'avis du Conseil d'Etat fait apparaître que l'article 53 ne peut s'appliquer, de nouvelles modalités d'association du Parlement français devraient être définies, notamment au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Cet article ne permet en effet pas au Parlement, contrairement à l'article 53, d'empêcher l'adoption d'un texte.

Le contenu des projets d'accords a été examiné au regard de deux objectifs : renforcer l'efficacité de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne et les Etats-Unis et assurer le respect des droits fondamentaux.

Les projets comportent des avancées importantes pour l'efficacité de la coopération judiciaire. Le projet d'accord d'entraide judiciaire prévoit, par exemple, que le secret bancaire ne pourra plus constituer un motif de refus d'assistance. Il permet la création d'équipes d'enquête communes et prend en compte les nouvelles technologies de l'information. Le projet d'accord d'extradition simplifie la transmission et l'authentification des demandes d'extradition et des demandes d'arrestation provisoire. Il prévoit enfin des procédures d'extradition simplifiées, en cas de consentement de la personne recherchée.

Les accords projetés offrent également des garanties satisfaisantes en ce qui concerne l'application de la peine de mort aux Etats-Unis. L'article 13 du projet d'accord d'extradition, par exemple, ne permet l'extradition, lorsque l'infraction est punissable de la peine de mort, que si l'Etat requérant prend l'engagement que la peine de mort ne sera pas

prononcée ou si cette condition ne peut être respectée pour des raisons de procédure, qu'elle ne sera pas exécutée.

Ces projet d'accords soulèvent cependant de sérieuses interrogations.

Ils ne prévoient aucune disposition spécifique en ce qui concerne les juridictions militaires d'exception créées par les Etats-Unis au lendemain du 11 septembre 2001.

Le projet d'accord d'extradition ne comporte également aucune disposition permettant de s'opposer à une demande d'extradition en cas de décisions rendues par défaut, ni en ce qui concerne l'application d'une peine d'emprisonnement perpétuel incompressible, contrairement à la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen.

Enfin, ce projet place sur le même plan le mandat d'arrêt européen et une demande d'extradition émanant d'un pays tiers. En procédant ainsi, il empêche, à l'avenir, de conférer au mandat d'arrêt européen une priorité sur les demandes d'extradition émanant des Etats-Unis. L'établissement d'une telle priorité en faveur du mandat d'arrêt européen serait pourtant conforme au développement d'un véritable espace judiciaire européen.

En conclusion, M. Didier Quentin a proposé à la Délégation de déposer une proposition de résolution dont il a présenté les grandes lignes et qui répond aux principales difficultés évoquées.

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié M. Didier Quentin pour cette communication rédigée dans des délais rapides. La Convention européenne semble s'orienter vers une formule dotant expressément l'Union européenne de la personnalité juridique mais tel n'est pas le cas actuellement. Par ailleurs, il a précisé qu'il devrait intervenir prochainement devant la Convention, afin de demander la mise en œuvre du droit d'alerte précoce par les parlements nationaux, lorsqu'une proposition porte atteinte aux droits fondamentaux ou aux aspects fondamentaux de leur droit pénal international.

M. Jacques Myard a souligné que ces projets d'accords soulevaient deux problèmes fondamentaux, tenant, d'une part, à la souveraineté nationale et, d'autre part, à la compétence de l'Etat fédéral américain.

Sur la question de la souveraineté nationale, on assiste à une fuite en avant de la Commission européenne, qui trouvera son achèvement dans la reconnaissance de la personnalité juridique internationale en faveur de l'Union européenne. Pourtant, la coopération judiciaire est une compétence du troisième pilier. Les parlements nationaux pourraient donc perdre tout contrôle dans un domaine fondamental. S'agissant de la proposition de résolution, il a contesté le visa de l'article 88-4 de la Constitution, puisque les accords concernés relèvent de l'intergouvernemental. Il conviendrait également de supprimer le 3 du I, demandant qu'une réflexion soit engagée afin de définir des nouvelles modalités d'association du Parlement français à l'adoption de ces accords. On est manifestement dans le cadre de l'application de l'article 53 de la Constitution, ce qui rend inutile la réflexion proposée.

En ce qui concerne la portée de ces projets d'accords, on peut considérer qu'il s'agit d'un coup d'épée dans l'eau, car, aux Etats-Unis, le pouvoir judiciaire relève des différents Etats et non pas de l'Etat fédéral, avec qui ces accords devraient pourtant être conclus.

M. Christian Philip s'est interrogé sur l'absence de saisine du Conseil d'Etat par le Gouvernement. Puis, il a rappelé que l'article 88-4 de la Constitution recouvrait les actes des trois piliers. Si les accords concernés ne pouvaient pas être examinés au titre de cet article, ils devraient alors être renvoyés à la Commission des affaires étrangères. Sur ce point, la saisine du Conseil d'Etat devrait fournir une réponse.

Il serait nécessaire de faire référence, dans la proposition de résolution, au futur protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et, dans le contexte actuel, il importe de veiller à ce que cette proposition ne puisse pas être interprétée comme relevant d'un anti-américanisme primaire.

M. Jacques Myard a rappelé que, dans le passé, la Délégation a déjà eu l'occasion de se prononcer sur des actes ne relevant pas de l'article 88-4 de la Constitution.

Le **Président Pierre Lequiller** a jugé opportun de compléter la proposition de résolution, afin de se féliciter du renforcement de la coopération judiciaire avec les Etats-Unis et a précisé que la Commission des affaires étrangères serait saisie de la proposition de résolution déposée par la Délégation.

A l'issue de la discussion, la Délégation a adopté la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les projets d'accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'extradition et d'entraide judiciaire (E 2210),

1. Réaffirme sa volonté de renforcer la coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique dans la lutte contre la criminalité et, en particulier, contre le terrorisme ;

1. En ce qui concerne la procédure de conclusion des accords :

2. Souhaite que le gouvernement français saisisse le Conseil d'Etat d'une demande d'avis concernant la régularité juridique de la procédure de conclusion envisagée, tant au regard du droit international et européen applicable que de la Constitution française, et en communique le contenu au Parlement ;

3. Estime que la France devrait invoquer la nécessité de se conformer « à ses propres règles constitutionnelles » prévue à l'article 24 du traité sur l'Union européenne, et soumettre ces projets d'accords au Parlement au titre de l'article 53 de la Constitution, si cette procédure est juridiquement envisageable ;

4. Demande qu'à défaut, une réflexion soit engagée afin de définir de nouvelles modalités d'intervention du Parlement français à l'adoption de ces accords, notamment au titre de l'article 88-4 de la Constitution ;

5. Recommande qu'au niveau européen, un droit « d'alerte précoce » soit conféré aux parlements nationaux, lorsqu'une proposition porte atteinte aux droits fondamentaux ou aux aspects fondamentaux de leur droit pénal national.

II. En ce qui concerne le contenu des accords :

6. *Souhaite que le gouvernement français saisisse le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur la conformité de ces projets d'accords à la Constitution et aux engagements internationaux de la France en matière de protection des droits de l'homme ;*

7. *Demande qu'une disposition spécifique soit introduite dans les projets d'accords en ce qui concerne les juridictions militaires spécialisées existant aux Etats-Unis ou, à défaut, que soit inscrite une référence expresse aux droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;*

8. *Suggère qu'une disposition spécifique soit introduite dans le projet d'accord d'extradition, en ce qui concerne les décisions rendues par défaut ou, qu'à tout le moins y soit inscrite une référence expresse aux droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;*

9. *Emet le vœu ardent qu'une disposition spécifique soit introduite dans le projet d'accord d'extradition en ce qui concerne les peines perpétuelles incompressibles ou, qu'à défaut, y soit inscrite une référence expresse aux droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;*

10. *Demande que la référence au mandat d'arrêt européen mentionnée dans le projet d'accord d'extradition soit supprimée, afin de préserver la possibilité d'établir une priorité en faveur de l'espace judiciaire européen. »*

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller** et de **MM. Marc Laffineur et Didier Quentin**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Point A

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation a *approuvé* les deux textes suivants :

➤ *Environnement*

– proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans les peintures et vernis décoratifs et les produits de retouche automobile, et modifiant la directive 1999/13/CE (document **E 2181**) ;

– proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/68/CE sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers (document **E 2183**).

➤ *Justice et affaires intérieures*

– proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2000/265/CE établissant un règlement financier régissant les aspects budgétaires de la gestion par le Secrétaire général adjoint du Conseil des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains Etats membres, concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, dénommée « *Sisnet* » (document **E 2209**).

Ce texte a été adopté lors du Conseil « Justice et affaires intérieures » du 27 février 2003, sans respect de la règle du délai d'examen parlementaire de six semaines.

La Délégation a par ailleurs *approuvé* les deux textes suivants :

➤ *Pêche*

– proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Kiribati concernant la pêche dans la zone de pêche de Kiribati (document **E 2222**).

➤ *PESC et relations extérieures*

– proposition de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion d'un protocole d'adaptation des aspects commerciaux de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part, pour tenir compte des résultats des négociations entre les

parties concernant l'établissement de nouvelles concessions agricoles réciproques (document **E 2223**).

La Délégation a également *pris acte* du document suivant :

➤ *Industrie*

– Livre vert sur la politique spatiale européenne (document **E 2193**).

Point B

La Délégation a *approuvé* les textes suivants :

➤ *Commerce extérieur*

– proposition de règlement du Conseil concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle (document **E 2203**).

M. Marc Laffineur a rappelé que cette proposition de règlement a pour objet de définir les conditions d'intervention des autorités douanières lorsque des marchandises sont soupçonnées de porter atteinte à un droit de propriété intellectuelle.

En effet, la fraude dans l'Union européenne revêt une ampleur considérable, qui s'aggrave chaque année. Entre 1998 et 2001, le nombre d'objets enfreignant un droit de propriété intellectuelle a augmenté de 900 % pour passer de 10 à 94,4 millions d'objets.

Le champ d'application de cette proposition couvre les marchandises qui portent atteinte à un brevet selon la législation de l'Etat membre, à un titre national de protection des variétés végétales selon la législation de l'Etat membre ou à un titre communautaire, aux appellations d'origine et aux indications géographiques selon la législation de l'Etat membre ou telle que prévue par les règlements communautaires, enfin aux dénominations géographiques.

La France a fait deux observations principales sur ce texte : l'inclusion des variétés végétales dans le champ d'application du règlement risque de poser d'importantes difficultés techniques aux douanes ; la procédure allégée de destruction des marchandises contrefaites par les douanes ne serait pas conforme à la Constitution. La France propose donc de prévoir la destruction uniquement sous l'autorité du juge judiciaire ou de renvoyer la question au droit interne des Etats membres. Cette dernière solution a été retenue par la Commission européenne.

➤ *Energie*

– proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie (document **E 2085**).

➤ *Politique agricole commune*

– proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse et modifiant la directive 92/46/CEE (document **E 2206**).

➤ *Questions budgétaires*

– avant-projet de budget rectificatif n° 1 pour 2003 – Etat général des recettes – Etat des recettes et des dépenses – Section III – Commission (document **E 2224–1**).

M. Didier Quentin a rappelé que cet avant-projet de budget rectificatif, le premier pour l'exercice 2003, est essentiellement destiné à prévoir un financement complémentaire de 32 millions d'euros en crédits d'engagement et de 10 millions d'euros en crédits de paiement, suite à l'accord intervenu en décembre 2002 au Conseil « Pêche » sur la réforme de la politique commune de la pêche. Une partie importante de cette mesure d'urgence sera financée par la reprogrammation des Fonds structurels pour les années 2004 à 2006, mais un financement complémentaire est nécessaire en 2003 pour engager la réforme. Il s'agit essentiellement d'inciter à la destruction de navires.

Par ailleurs, l'avant-projet de budget rectificatif prévoit l'ouverture d'une nouvelle ligne relevant de la Rubrique 3 (Politiques internes), pour les actions d'information et de communication liées au rôle de l'Union européenne dans le monde. Cette mesure se fonde sur la communication de la Commission de juillet 2002 relative à « *une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne* ».

M. Didier Quentin a fait remarquer que la France a approuvé l'accord intervenu le 21 décembre 2002, sur la réforme de la politique commune de la pêche. Toutefois, elle s'oppose à ce budget rectificatif n° 1, car elle souhaite que cette réforme n'ait aucun impact budgétaire. Ces nouveaux crédits ne tiennent pas compte du résultat de la négociation de décembre 2002. La Commission a d'ailleurs annoncé qu'un nouveau chiffrage était en cours de préparation, en fonction des demandes des Etats membres. Par contre, la création d'une nouvelle ligne relative aux actions de communication ne soulève pas de difficulté.

M. Christian Philip a souhaité que le résultat des accords du 21 décembre 2002, plus favorable aux pêcheurs français que les propositions initiales de la Commission, ne soit pas remis en cause.

En conclusion, la Délégation a décidé de *s'opposer à l'adoption* de cet avant-projet de budget rectificatif pour 2003, en l'état des informations dont elle dispose.

➤ *Politique économique et monétaire*

– recommandation de la Banque Centrale Européenne du 3 février 2003 pour une décision du Conseil relative à une modification de l'article 10.2 des statuts du système européen de banques centrales et de la Banque Centrale européenne (document **E 2232**).

Le **Président Pierre Lequiller** a expliqué que la recommandation vise à réformer les statuts et le fonctionnement de la Banque Centrale Européenne pour tenir compte du prochain élargissement de l'Union européenne.

Le projet élaboré par la BCE rompt avec le fonctionnement actuel du conseil des gouverneurs, l'organe en charge de la politique monétaire. Le document prévoit à terme de

scinder le conseil en trois groupes, disposant d'un nombre de voix différent, pour un laps de temps donné, selon un système de rotation. L'objectif est de ne faire voter que 15 gouverneurs nationaux, en plus des 6 membres du directoire de la BCE, lesquels conserveront leur droit de vote permanent.

La Commission a reproché à la BCE de ne pas prendre en compte la population pour calculer le poids respectif des pays membres. La prise en compte du PIB par la BCE semble en effet favoriser le Luxembourg au détriment des pays candidats à l'élargissement.

Malgré les réserves de la Commission et du Parlement européen, les ministres des finances de la zone euro, dont la France, se sont déclarés favorables au projet, faute d'alternative crédible.

Le texte est à l'ordre du jour du Conseil européen des 20 et 21 mars, qui doit se prononcer à l'unanimité. Les modifications devront ensuite être ratifiées par les Etats membres.

M. Christian Philip a critiqué la complexité et l'absence de lisibilité de la recommandation de la BCE.

En conclusion, la Délégation a *approuvé* la recommandation de la BCE, en l'état des informations dont elle dispose.

Enfin, la Délégation a *pris acte de l'approbation*, selon la procédure d'examen en urgence, du texte suivant :

– projet d'action commune du Conseil 2003/.../PESC modifiant l'action commune 2002/210/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne en Bosnie–Herzégovine (document **E 2227**).

IV. Nomination de rapporteurs d'information

La Délégation a désigné deux rapporteurs d'information :

- **M. Daniel Garrigue**, sur les conditions d'application de la directive « oiseaux » du 2 avril 1979 en Europe ;

- **M. Thierry Mariani**, sur la politique européenne d'immigration.