



## DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

### COMPTE RENDU N° 66

**Réunion du jeudi 4 décembre 2003 à 9 heures 30**

*Présidence de M. Pierre Lequiller, Président,  
puis de M. Jean-Marie Sermier, député,*

#### SOMMAIRE

	pages
I. Examen du rapport d'information de M. Robert Lecou sur le service minimum dans les services publics en Europe.....	2
II. Communication sur le projet d'accord entre l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'application de certaines dispositions de la Convention de 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale (E 2421) .....	10
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	13

## **I. Examen du rapport d'information de M. Robert Lecou sur le service minimum dans les services publics en Europe**

**Le rapporteur** a indiqué que la mise en place d'un service minimum – ou garanti – dans les services publics donnait lieu depuis quelques années en France à une forte demande de l'opinion publique et des responsables politiques : selon un récent sondage, 81 % des Français y seraient favorables ; le Président de la République s'est, à plusieurs reprises, prononcé en faveur de cette réforme, notamment au cours de la campagne de la dernière élection présidentielle ; le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, s'est lui aussi exprimé en ce sens lors de sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002 ; et sept propositions de loi ont été déposées en la matière à l'Assemblée nationale au cours de la seule législature actuelle.

Il a précisé que ce sujet n'en était pas moins controversé. Certains syndicats y sont opposés et d'autres personnes ou organisations proposent des solutions diverses, à l'image des multiples propositions de loi. De fait, cette question touche à au moins trois principes essentiels de valeur constitutionnelle : le droit de grève – remontant à 1864 et affirmé dans le préambule de la Constitution de 1946, qui est un important symbole de conquête sociale et de progrès démocratique –, la continuité des services publics – principe général du droit reconnu par le Conseil constitutionnel –, et le principe de la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens. On pourrait aussi évoquer le droit au travail ou la liberté d'aller et venir, qui sont également des principes constitutionnels.

Il s'ensuit que si l'intérêt général impose de remédier à la multiplication des grèves qui se produisent depuis plusieurs années en France – et à la paralysie des services publics qui les accompagne –, cela ne peut se faire sans une réflexion préalable approfondie et une concertation de l'ensemble des parties prenantes. C'est dans cet esprit que le ministre de l'Équipement, des transports, du tourisme et de la mer, M. Gilles de Robien, a convié, au cours des derniers mois, des représentants syndicaux et des dirigeants d'entreprises de transport public à un « tour d'Europe ». Le rapporteur a indiqué qu'il les avait d'ailleurs accompagnés à deux reprises, à Madrid et à Berlin.

M. Robert Lecou a fait à ce sujet trois remarques préalables. La première est que la grève est un constat d'échec. Échec du dialogue social, mais aussi échec pour les syndicats – qui n'ont pu satisfaire leurs revendications –, pour les employeurs – confrontés à d'importantes perturbations dans le fonctionnement des entreprises – et pour les usagers – partiellement ou totalement privés de l'accès au service public. Aussi, le service minimum doit, non pas être considéré comme un remède miracle, mais comme un moyen ultime d'assurer la continuité du service public lorsque les moyens du dialogue social ont échoué. C'est la raison pour laquelle il doit être entendu comme un service garanti au plus haut niveau possible, tout en étant compatible avec l'exercice du droit de grève. Seule une telle démarche permettra de promouvoir un service public de qualité.

La deuxième remarque est qu'il y a lieu de considérer l'ensemble des services essentiels, et non, seulement, ceux conjonctuellement en butte à des difficultés, comme les transports ou l'Éducation nationale.

Enfin, l'Union européenne dispose en la matière d'une compétence limitée, même si plusieurs textes évoquent directement ou indirectement l'exigence de continuité du service public. D'ailleurs, la Commission européenne a annoncé, avec son livre vert, un grand débat

sur les services d'intérêt général, y compris les questions de continuité des services et de protection des utilisateurs. Il est vrai que le bon fonctionnement de ces services est aussi une condition du bon fonctionnement du marché intérieur. Mais l'article 137 du traité instituant la Communauté européenne exclut le droit de grève des compétences de la Communauté et, par voie de conséquence, les restrictions qui peuvent lui être apportées. La mise en place d'un service minimum relève donc entièrement de l'initiative des Etats.

Dans ces conditions, il semble opportun, avant de proposer toute réforme, d'observer la façon dont les autres pays – notamment ceux de l'Union européenne – ont su concilier le droit de grève avec la continuité du service public. Le rapporteur s'est donc, à cet effet, informé auprès de tous nos postes diplomatiques dans les autres Etats de l'Union, les pays candidats, certains pays industrialisés, de même qu'auprès des institutions communautaires. Il s'est également rendu en Espagne, en Allemagne, en Italie et en Belgique, où il a en particulier rencontré des représentants des partenaires sociaux européens. Il a également entendu plusieurs directeurs d'entreprise, responsables syndicaux et représentants des usagers.

Il ressort, selon lui, de ces travaux trois constats principaux. En premier lieu, si tous les pays européens reconnaissent le droit de grève, seule la moitié d'entre eux dispose d'un régime général de service minimum. En effet, d'une part, le droit de grève est consacré par l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000, qui affirme également le droit à une bonne administration (article 41), la liberté de circulation (article 45) et le droit au travail (article 15). D'autre part, la plupart des Etats le reconnaissent, soit dans leur constitution, soit dans leur législation ou leur jurisprudence. Il en résulte des régimes divers, tant s'agissant du champ d'application de la grève, de ses motifs, de ses conditions d'exercice, de sa durée, que de ses effets.

Cela étant, sept Etats de l'Union européenne sur quinze disposent, en pratique, d'un régime général de service minimum. Il s'agit principalement d'Etats du sud de l'Europe – à savoir l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce – ainsi que de deux pays scandinaves (la Suède et la Finlande) et, pour le secteur privé, de la Belgique.

Le régime italien repose sur deux lois, l'une du 12 juin 1990, et l'autre du 11 avril 2000, dont l'élaboration s'est accompagnée d'une large concertation avec les partenaires sociaux. Dans ce pays, une liste des services publics essentiels donnant lieu à un service garanti est définie. Ces services comprennent notamment la santé, l'éducation, la protection civile, la collecte des déchets, l'approvisionnement en énergie, la justice, les transports, les postes et les télécommunications. Les conditions permettant d'assurer ces services doivent être déterminées par les conventions collectives. A défaut d'accord sur le service minimum entre les partenaires sociaux, une Commission de garantie définit ce service. Elle est composée de neuf membres nommés par le Président de la République, sur proposition conjointe des présidents des deux Chambres, parmi les experts juridiques et les spécialistes des relations du travail. Cette Commission apprécie l'opportunité des prestations minimales définies par les conventions collectives et formule, au besoin, des prescriptions complémentaires. Elle joue également, auprès des partenaires sociaux, un rôle de médiation et d'arbitrage. Elle peut aussi ouvrir une procédure de sanctions lorsque les conditions du service minimum ne sont pas respectées.

Le droit italien prévoit, en outre, plusieurs dispositions limitant le recours à la grève : un préavis de dix jours, au cours duquel doivent avoir lieu des réunions de conciliation ; une limitation de la durée de la grève à quatre heures, puis, après respect d'un

nouveau préavis, à vingt-quatre heures ; un intervalle minimum de dix jours au moins entre deux mouvements de grève affectant le même secteur ou le même bassin d'usagers. Le gouvernement dispose par ailleurs de moyens de réquisition.

Chaque secteur est donc, dans ce pays, soumis à des règles particulières, adaptées à sa spécificité. Dans les transports collectifs, par exemple, la grève n'est pas autorisée pendant les heures de pointe, soit entre 6/7 heures et 9/10 heures et entre 17 et 20 heures. En outre, elle ne peut survenir pendant certaines périodes de l'année, correspondant notamment aux vacances scolaires et aux périodes d'élections. Enfin, on ne peut cumuler deux grèves de transports, comme les transports ferroviaires et les transports aériens par exemple, ni mener en même temps une grève locale et une grève nationale. Le bilan de l'application du service minimum en Italie est, dans l'ensemble, jugé satisfaisant.

En Espagne aussi, existe un service minimum appliqué à des secteurs essentiels, tels que les transports, la santé, la fourniture énergétique, l'enseignement ou la poste. La convocation de grève, soumise à un préavis de dix jours, est présentée au ministre du travail, qui doit – sauf cas flagrant d'illégalité – l'autoriser. Pendant ce délai de dix jours, direction d'entreprise et syndicats doivent continuer de négocier, soit pour annuler la grève, soit pour définir les conditions d'un service minimum.

S'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord, il revient au gouvernement de fixer, au travers d'un ou plusieurs arrêtés, les conditions de ce service minimum, qui seront exécutoires. Ces conditions sont définies au cas par cas lors de chaque mouvement de grève, avec pour objectif d'assurer la continuité des services publics. Elles sont en général très détaillées, précisant les modalités applicables à chaque centre de travail, à chaque service, à chaque salarié, et pour chaque tranche horaire. Ce régime donne, dans l'ensemble, satisfaction, même si, en cas de contentieux, les jugements des tribunaux sont rendus trop tardivement.

Enfin, il convient de noter que six pays candidats sur douze appliquent un régime général de service minimum et qu'un tel dispositif existe dans d'autres pays non européens, comme le Canada. Il en est ainsi au Québec, où, depuis plus de vingt ans, le Conseil des services essentiels, qui est un organe juridictionnel *ad hoc*, en est le garant.

Deuxième constat principal : les pays ne disposant pas de service minimum ne sont pas en général, compte tenu de leur législation ou de la place du dialogue social, confrontés à des conflits sociaux importants. En effet, deux facteurs principaux permettent, le plus souvent, d'éviter les conflits : un encadrement étroit du droit de grève et un dialogue social efficace. Dans plusieurs pays, le recours au droit de grève est strictement limité. Ainsi, en Allemagne, en Autriche et au Danemark, les fonctionnaires ne disposent pas de ce droit. Par ailleurs, la mise en œuvre de la grève peut être soumise à des conditions restrictives. En Allemagne, par exemple, l'appel à la grève doit être d'abord approuvé par une forte majorité qualifiée des salariés syndiqués, qui est en général de l'ordre de 75 %. En outre, ne sont autorisées que les grèves portant sur la négociation de conventions collectives : elles doivent être impérativement précédées de négociations, dont la tenue exige généralement plusieurs semaines. Enfin, les syndicats sont tenus de payer à leurs membres grévistes une indemnité représentant environ les deux tiers des salaires retenus par les employeurs.

Au Royaume-Uni, la grève doit être adoptée à la majorité des salariés par un vote par correspondance et à bulletin secret ; elle ne peut concerner que des matières déterminées, telles que les conditions d'emploi, l'embauche ou le licenciement. En outre, le gouvernement

dispose d'un important pouvoir de réquisition lui permettant d'assurer la continuité du service public.

Des limitations comparables existent également dans plusieurs pays candidats, ainsi que dans certains autres pays industrialisés, comme les Etats-Unis, le Japon ou la Suisse, où prévaut un véritable « service maximum ». Aux Etats-Unis, par exemple, les employés du secteur public n'ont généralement pas le droit de grève et, lorsque ce droit existe, des procédures efficaces de médiation, de conciliation et d'arbitrage évitent, le plus souvent, aux salariés d'y avoir recours.

Par ailleurs, dans plusieurs pays européens, l'intensité et la qualité du dialogue social permettent d'éviter les conflits. C'est le cas notamment en Allemagne, où, dans le cadre de la cogestion, les représentants du personnel et des syndicats sont étroitement associés aux décisions de l'entreprise, que ce soit au sein des conseils de surveillance ou des conseils d'établissement. De ce fait, les représentations syndicales disposent de larges moyens d'infléchir le fonctionnement des entreprises et, ce faisant, d'empêcher les grèves.

De même, en Autriche, la qualité du dialogue social repose sur un processus régulier de consultation des partenaires sociaux, qui, jusqu'à une période récente, a permis d'éviter les conflits. Le Danemark est également marqué par une longue tradition de concertation entre les partenaires sociaux, qui en fait, selon notre mission économique à Copenhague, l'un des marchés du travail les plus tranquilles du monde. Aux Pays-Bas, les conventions collectives permettent de limiter le recours à la grève, de même qu'en Irlande. Concernant la Belgique, en l'absence de réglementation sur le droit de grève et le service minimum dans le service public, les partenaires sociaux s'accordent souvent pour éviter, en cas de conflit, les désagréments causés aux usagers. Les entretiens que le rapporteur a eus lors de son déplacement à Bruxelles ont montré l'attention particulière des partenaires sociaux à limiter les grèves par le développement du dialogue et de la concertation et, lorsque les conflits sont inévitables, à gêner le moins possible l'utilisateur – et à éviter, en tout cas, de lui causer un « dommage disproportionné ».

Enfin, troisième constat principal : par comparaison, la France fait figure de cas particulier, ce qui explique le caractère conflictuel du sujet et pourrait justifier une réforme prochaine. Selon Mme Odile Quintin, Directrice générale de la direction générale des affaires sociales de la Commission européenne, la France est, au regard de l'exercice de la grève, « *l'un des seuls [pays membres de l'Union européenne] à se distinguer par l'absence de reconnaissance d'un principe de continuité des services publics* ».

Cette particularité se caractérise par la combinaison de trois éléments principaux. En premier lieu, un droit de grève large. Le droit de grève en France connaît, en effet, par comparaison, peu de restrictions. Seules quelques catégories de fonctionnaires, telles que les personnels de police, les militaires et les magistrats de l'ordre judiciaire, ne peuvent en disposer. Par ailleurs, n'importe quelle organisation syndicale peut déclencher une grève, même si elle ne représente qu'une faible minorité de salariés. Les grèves peuvent, au surplus, être décidées pour des motifs très larges. Les contraintes fixées par la loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de grève dans les services publics sont assez limitées : un préavis de cinq jours francs motivé et l'interdiction des grèves surprises ou tournantes. Enfin, les obligations de concertation entre les partenaires sociaux pour éviter le déclenchement de conflits collectifs paraissent réduites, par comparaison avec les pays scandinaves, les pays anglo-saxons ou certains Etats du sud comme l'Italie.

En deuxième lieu, le droit français ne garantit que partiellement la continuité du service public. En effet, le service minimum n'est en France réglementé que dans quatre domaines principaux : les établissements et organismes de radiodiffusion et de télévision, les centrales nucléaires, le contrôle de la navigation aérienne et la santé publique.

Troisièmement, le dialogue social y est limité. D'abord, en raison d'un taux de représentativité syndicale très bas (8 %, contre 30 % en Allemagne, 35 % en Italie, 40 % au Royaume-Uni et 70 % et plus dans les pays scandinaves). Par ailleurs, les syndicats ont dans notre pays des missions plus réduites que dans plusieurs autres pays européens et la tradition étatique et centralisée de la France tend historiquement à limiter le recours à la voie contractuelle. Enfin, la comparaison avec les autres pays industrialisés atteste des mécanismes de concertation et de prévention des conflits relativement moins présents en pratique. Il convient néanmoins de saluer certaines initiatives visant à instaurer ou renforcer ce type de dispositif. Il en est ainsi notamment du protocole signé en 1996 entre la direction de la RATP et la plupart des organisations syndicales – puis renouvelé en 2001 avec l'accord de tous les syndicats –, qui, grâce notamment au procédé d'«alarme sociale», a permis de limiter sensiblement les conflits (division par trois du nombre de préavis et par cinq du taux de participation aux grèves).

M. Robert Lecou a souligné que si le nombre de conflits sociaux en France était particulièrement important, les résultats affichés, en termes de journées de travail perdues suite à des actions syndicales pour 1 000 salariés, situent cependant notre pays seulement dans la moyenne haute des Etats européens. En revanche, les conflits sociaux sont proportionnellement beaucoup plus nombreux dans le secteur public. Ainsi, on relève 1 115 331 jours de grève dans la fonction publique en 2001 contre 691 914 dans les entreprises privées et publiques nationalisées, soit 62 % du total pour 10 à 15 % de l'ensemble des salariés.

En outre, ces grèves sont souvent paralysantes, par comparaison avec les autres pays européens. Cette situation ne satisfait personne. Ni les entreprises, qui subissent des pertes importantes. Ni les usagers, qui sont privés du service public : ce sont d'ailleurs souvent les salariés les plus démunis ou les plus modestes qui subissent en première ligne les inconvénients de la grève, leurs moyens ne leur permettant pas de trouver des solutions alternatives. Ni l'Etat, qui n'est pas en mesure d'assurer la continuité du service public. Ni les représentants syndicaux, les grèves ne leur permettant pas toujours, loin s'en faut, de satisfaire leurs revendications et entraînant pour eux des pertes importantes de salaires. C'est au fond l'intérêt général du pays dans son ensemble qui en pâtit.

Cette situation appelle, selon le rapporteur, – au-delà de toutes les mesures qui pourraient être proposées pour améliorer le dialogue social – l'instauration, en France, d'un service garanti. L'observation des régimes étrangers et les entretiens qu'il a eus avec les représentants du gouvernement, des entreprises, des syndicats et des usagers, conduisent à envisager, à titre de contribution au débat, six principales voies de réforme, dont plusieurs peuvent être combinées : laisser entièrement aux partenaires sociaux le soin de déterminer les conditions du service garanti ; définir un cadre législatif à cet effet ; accorder au gouvernement ou à une autorité indépendante un pouvoir de régulation en la matière ; favoriser les accords d'entreprise et les accords de branche ; recourir au référendum (option qui ne paraît cependant pas adaptée) ; et renforcer les procédures de prévention des conflits.

En conclusion, M. Robert Lecou a estimé que le service minimum, qui existe dans environ la moitié des pays européens, constituait dans l'ensemble un moyen efficace pour

garantir la continuité des services publics en cas de grève. Toutefois, la meilleure solution est, dans la mesure du possible, d'éviter la grève. C'est la raison pour laquelle les autres pays européens ont, en général, soit strictement encadré son exercice, soit adopté un mode de dialogue social efficient. Par comparaison, la France fait figure d'exception. Cette situation se traduit par des grèves nombreuses, longues et paralysantes et, corollairement, par une difficulté structurelle à réformer l'état.

Le rapporteur a rappelé que l'intérêt général commandait, dans ce contexte, l'instauration d'un service garanti dans notre pays ; et ce, sans remettre en cause naturellement le principe du droit de grève, ni sans exclure non plus un renforcement des moyens de prévention des conflits ou d'amélioration du dialogue social. Il a estimé qu'une loi paraissait à cet égard nécessaire. D'abord, pour affirmer le principe d'un service garanti, ce que seul le législateur est *a priori* habilité à faire. Mais aussi pour fixer la liste des services essentiels auxquels ce service garanti a vocation à s'appliquer et inciter les partenaires sociaux à en définir les modalités d'application.

La loi pourrait également prévoir qu'à défaut d'accord entre les partenaires sociaux au bout d'un délai de six mois, il appartiendrait à une autorité indépendante – éventuellement nommée par le Parlement – de déterminer, après avis de ceux-ci, les règles du service garanti dans le ou les secteurs concernés. Cette solution semble apporter les meilleures conditions d'impartialité et de légitimité. D'autant que cette autorité pourrait jouer, en plus, un rôle de médiation, voire d'arbitrage, pour prévenir les conflits. Indispensable, urgente, cette loi n'en devrait pas moins, selon le rapporteur, pour avoir toute l'efficacité attendue, s'accompagner d'une large consultation des partenaires sociaux.

Le **Président Pierre Lequiller** a salué le travail exhaustif effectué par le rapporteur, dont le champ d'application très large fournit de précieux éléments de comparaison et permettra de préparer le débat – en séance publique – du mardi 9 décembre 2003 sur la conciliation de la continuité du service public et du droit de grève dans les transports. Il a fait part de son accord sur les conclusions du rapporteur selon lesquelles un équilibre devait être établi entre le maintien du droit de grève et la nécessité de renforcer les mécanismes de prévention des conflits, au moyen d'une intensification du dialogue social. Il s'est également déclaré favorable à l'institution d'un service garanti, qui laisse par ailleurs toute sa place à la concertation avec les partenaires sociaux. Notant que plus de 80 % des usagers sont d'accord pour que soit assurée la continuité du service public – même s'ils sont parallèlement très attachés au respect du droit de grève –, il a souligné que l'instauration d'une réglementation équilibrée en France était justifiée par la nécessité de prévenir les désagréments insupportables dont souffrent les usagers en cas de paralysie totale des transports.

**M. Jérôme Lambert** a considéré que le rapport de M. Robert Lecou et le débat en séance publique du mardi 9 décembre 2003 s'inscrivaient dans un contexte dans lequel le Gouvernement faisait peser sur les fonctionnaires une politique de réduction des effectifs, de diminution de leur pouvoir d'achat et de réforme de leurs retraites. Tout en saluant la qualité du rapport – qu'il a jugé intéressant du fait des informations qu'il comporte – et en approuvant le recours à la notion de service garanti (plutôt que celle de service minimum), il s'est toutefois déclaré sceptique, et même opposé aux propositions formulées par le rapporteur. Il a souligné que lorsque les agents des services publics font grève, et bien qu'ils entravent le fonctionnement de services nationaux ou locaux, ils peuvent néanmoins avoir des revendications légitimes qu'ils jugent mal prises en compte. En second lieu, il s'est élevé contre l'invocation par le rapporteur des exemples étrangers – tels que l'Allemagne –,

présentés comme des références, dont la France devrait nécessairement s'inspirer. Il a fait observer que si, en Allemagne, le principe de cogestion était appliqué dans les entreprises, il voyait mal comment un tel mécanisme pourrait être étendu à l'ensemble des services publics. En conclusion, M. Jérôme Lambert a déclaré que, bien qu'il s'oppose aux propositions du rapporteur – qui s'inscrivent, selon lui, dans la logique de la majorité dont ce dernier est membre –, il ne votera pas contre la publication du rapport.

**M. Michel Herbillon** s'est félicité que, malgré des divergences inévitables, un consensus se soit dégagé en faveur de la publication d'un rapport de grande qualité, qui pourra nourrir le débat prévu en séance publique la semaine prochaine. Les tableaux comparatifs offrent une vue complète et exhaustive de la question et font ressortir la singularité du cas français. Indépendamment des sensibilités politiques, il apparaît aujourd'hui que la situation actuelle ne peut plus durer, parce qu'elle fait se cumuler tous les inconvénients : un dialogue social en panne, des millions de journées de travail perdues, des mécanismes de prévention des conflits qui restent inopérants, une image de la France qui se dégrade auprès de ses partenaires européens. Les salariés les plus modestes sont les premières victimes de cette situation, notamment lors des grèves de transport. Le rapport présenté a le mérite de ne pas réduire une question complexe à quelques aphorismes rapides, mais de proposer au contraire une solution équilibrée où l'instauration d'un service garanti va de pair avec la promotion du dialogue social et la prévention des conflits.

**M. Jean-Marie Sermier** a jugé que le travail du rapporteur était très instructif et faisait bien apparaître la situation particulière de la France par rapport à ses partenaires. Le thème du rapport a longtemps constitué un sujet tabou, mais il fait aujourd'hui l'objet d'un débat qui ne reproduit pas les fractures politiques traditionnelles. Il a demandé au rapporteur pourquoi il n'avait pas reçu tous les syndicats.

**M. Jacques Myard** a approuvé l'esprit du document, avant de rappeler qu'il était très attaché au service public, qui constitue à ses yeux une colonne vertébrale pour la société. Par essence, il ne saurait être susceptible de s'arrêter, de sorte qu'il convient de trouver des moyens de résoudre les éventuels conflits sociaux. EDF offre à cet égard un exemple encourageant de conciliation réussie entre la continuité du service public et l'exercice du droit de grève. Celui-ci est un droit constitutionnel, mais son exercice doit être organisé dans un cadre qui respecte la finalité du service public.

En réponse, **M. Robert Lecou, rapporteur**, a voulu exprimer sa sérénité et son optimisme, en soulignant que les sondages d'opinion cités dans le rapport montraient que le soutien à un service garanti transcendait les clivages partisans. Loin de tout esprit d'exclusive, il a rencontré à Bruxelles la Confédération européenne des syndicats pour mieux connaître la position de ceux-ci dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Il a estimé qu'une réforme devrait s'inspirer de la comparaison entre les systèmes étrangers, d'autant que la France souffre d'une image inquiétante en Europe dans ce domaine. Elaboré dans cet esprit, le rapport est le fruit d'une démarche personnelle qui voudrait favoriser l'accord entre les partenaires sociaux, qui sont les plus qualifiés pour définir ensemble, secteur par secteur, le contenu du service garanti. Au demeurant, la Constitution impose l'intervention du législateur pour réglementer l'exercice du droit de grève, de sorte que les orientations générales ne peuvent être fixées hors du champ législatif.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé qu'aucun système étranger n'est totalement transposable, mais que l'idée inspirée du système italien, dans lequel une

---

commission indépendante veille à la définition des règles du service garanti en cas d'échec des partenaires sociaux à se mettre d'accord, est intéressante.

**M. Jérôme Lambert** a évoqué le cas des entreprises privées qui sont en charge d'une délégation de service public. Parfois, la grève reste pour les salariés l'arme ultime pour défendre leurs revendications : il serait difficilement envisageable de leur en interdire l'exercice, comme aux policiers et aux militaires.

**Le rapporteur** a souligné que telle n'était pas son intention. L'intervention législative doit au contraire favoriser le développement du dialogue social. Par ailleurs, les garanties apportées à l'utilisateur constituent un préalable indispensable à la promotion du service public, comme la politique de développement des transports en commun.

**M. Michel Herbillon** a souligné qu'en arrivant à une solution équilibrée, le législateur prouverait que la réforme de l'Etat n'est pas seulement de l'ordre du discours, mais une réalité concrète qui répond aux attentes des citoyens et peut améliorer leur vie quotidienne.

**M. Jacques Myard** a estimé qu'il fallait trouver le moyen de renforcer au préalable le dialogue social, sans quoi il serait difficile de garantir la continuité du service public. Dans cette perspective, l'Inspection du travail pourrait sans doute réorienter une partie de ses activités vers la médiation.

*A la suite de ce débat, la Délégation a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

## **II. Communication sur le projet d'accord entre l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'application de certaines dispositions de la Convention de 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale (E 2421)**

**M. Daniel Garrigue, rapporteur**, a indiqué que la Délégation est saisie d'un projet d'accord entre l'Union européenne et l'Islande et la Norvège en matière d'entraide judiciaire pénale.

Le contenu de cet accord ne soulève aucune difficulté de fond. Ce texte découle en effet de la situation particulière de la Norvège et de l'Islande à l'égard de l'Union européenne : bien que n'étant pas membres de l'Union, ces deux pays sont liés par les accords de Schengen. Certaines dispositions de la convention de l'Union du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, et de son protocole du 16 octobre 2001, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen, leur sont par conséquent déjà applicables. L'objet de l'accord projeté est de permettre à ces deux pays d'appliquer les autres dispositions de cette convention et de son protocole.

La procédure envisagée pour la conclusion de cet accord soulève en revanche des difficultés. Ce projet d'accord a été négocié au titre 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 européenne de conclure des accords avec les pays tiers. Sa rédaction est ambiguë, puisqu'elle ne précise pas au nom de qui ces accords seront conclus par le Conseil : des Etats membres, de l'Union européenne, voire à la fois des Etats membres et de l'Union européenne (ce qui en ferait des « accords mixtes »).

Dans un avis rendu en décembre 2002 au sujet de deux accords d'entraide judiciaire avec les Etats-Unis (qui soulevaient, à la différence de cet accord, de sérieuses difficultés de fond, concernant notamment l'existence de juridictions d'exception aux Etats-Unis), le service juridique du Conseil de l'Union a estimé que les accords conclus sur le fondement de cet article le sont au nom de l'Union européenne seule.

L'Assemblée nationale, comme le Sénat ont émis, dans deux résolutions, de sérieux doutes sur la validité de cette interprétation. Les Etats membres l'ont cependant accepté, et ainsi reconnu à l'Union la personnalité juridique internationale. L'article 6 du projet de Constitution européenne, en dotant explicitement l'Union de la personnalité juridique, ne fera qu'entériner l'état du droit.

Cette interprétation de l'article 24, contestable mais aujourd'hui acquise, n'interdit cependant pas aux Etats membres de soumettre ces accords à leurs parlements nationaux. Le cinquième alinéa de cet article prévoit en effet qu'« aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles ».

Lors de la signature des accords d'entraide judiciaire, treize Etats membres de l'Union européenne sur quinze ont ainsi fait une déclaration, aux termes de laquelle ils ne seraient liés par ces accords qu'après avoir satisfait à leurs règles constitutionnelles respectives. Ils ont pu, à ce titre, consulter leur parlement (l'Allemagne, par exemple, a

soumis l'approbation de ces accords à son parlement en application de l'article 59, 2 de sa Loi fondamentale, relatif à la ratification d'accords internationaux).

La France et la Grèce n'ont pas fait usage de cette possibilité. Le gouvernement grec n'a pas souhaité le faire pour des raisons politiques. Le gouvernement français s'est, quant à lui, conformé à l'interprétation de l'article 24 donnée par le Conseil d'Etat. Dans un avis du 7 mai 2003, le Conseil d'Etat a en effet estimé que la « réserve constitutionnelle » prévue au cinquième alinéa de l'article 24 a « pour objet de permettre à cet Etat d'assurer uniquement le respect des règles de fond d'ordre constitutionnel ». En d'autres termes, il ne pourrait en être fait usage que lorsqu'un projet d'accord comporte des dispositions contraires à la Constitution française.

Aucun autre Etat membre n'a retenu cette interprétation, qui contredit aussi bien celles du service juridique de la Commission européenne que du Conseil de l'Union. Cette interprétation est, en outre, en contradiction avec celle retenue par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la constitutionnalité du traité d'Amsterdam : le Conseil aurait admis la conformité de l'article 24 à la Constitution précisément parce qu'il permet de « recourir à la procédure constitutionnelle de ratification parlementaire ».

Les accords conclus sur le fondement de l'article 24 ne font par conséquent l'objet d'aucune autorisation parlementaire, ni au niveau européen (le Parlement européen n'a en effet pas à être consulté), ni au niveau national, en ce qui concerne la France. Cette situation n'est pas satisfaisante, s'agissant d'accords relevant de la matière pénale et touchant à l'exercice des libertés publiques. Elle est d'autant plus préoccupante que de nombreux accords avec des pays tiers sont projetés sur le fondement de cette procédure.

En conclusion, M. Daniel Garrigue a proposé à la Délégation de recommander au gouvernement français de faire usage de la réserve prévue à l'article 24, 5, pour procéder à une ratification parlementaire de cet accord. Il a également rappelé que la création, à terme, d'une autre procédure avait été évoquée lors de l'examen des accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis. L'Assemblée nationale a ainsi suggéré dans une résolution du 10 avril 2003, à la suite d'un amendement de la commission des Affaires étrangères, une modification de l'article 88-4 de la Constitution conférant au Parlement, dans ces matières, le pouvoir d'établir des mandats de négociation impératifs. Une telle procédure existe au Danemark, en Suède, en Finlande, en Autriche et aux Pays-Bas. Il a souligné, à titre personnel, que cette procédure ne lui paraîtrait pas conforme à la tradition constitutionnelle française.

**M. Jacques Myard** a estimé qu'il n'existe aucune compétence communautaire dans ce domaine : l'article 24 du traité sur l'Union européenne habilite la présidence du Conseil, et non la Commission européenne, à négocier au nom des Etats membres. Ce sont ensuite les Etats membres réunis au sein du Conseil qui concluent, et non l'Union. Il a souhaité que le projet de conclusions vise expressément l'article 53 de la Constitution, qui prévoit que c'est le Parlement qui autorise la ratification de certains accords internationaux, et souligné que le Parlement aurait dû être saisi à ce titre, et non sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution.

**M. Jérôme Lambert** s'est déclaré surpris par l'interprétation faite par le Conseil d'Etat de l'article 24 du traité sur l'Union européenne, selon laquelle la réserve prévue au cinquième alinéa de cet article ne permettrait d'assurer que le respect des règles de fond d'ordre constitutionnel. Il s'est interrogé sur l'autorité compétente pour détecter une telle

contradiction avec la Constitution, avant la signature de l'accord concerné. Il a estimé que cette disposition devrait être interprétée comme permettant au gouvernement de soumettre les accords concernés au Parlement, pour qu'il autorise leur ratification.

Le **rapporteur** a rappelé que cet accord a été négocié au titre de l'article 24 du traité sur l'Union européenne, qui permet ensuite au Conseil de le conclure, et que le projet de conclusions qu'il propose demande au gouvernement d'invoquer la réserve prévue au cinquième alinéa de cet article, afin de procéder à une ratification parlementaire conformément à l'article 53 de la Constitution. Il a souligné l'ambiguïté de la rédaction de l'article 24 du traité sur l'Union européenne, qui ne précise pas si les accords conclus le sont au nom de l'Union ou des Etats membres, voire des Etats membres et de l'Union. Il a proposé, dans ces conditions, de reporter l'adoption du projet de conclusions et de demander à entendre le ministre des affaires étrangères sur cette importante question d'interprétation du traité sur l'Union européenne. Si l'accord concerné ne pose, en l'espèce, aucune difficulté de fond, il pourrait en effet en être autrement pour d'autres accords négociés et conclus selon la même procédure.

En conséquence, la Délégation *a décidé de surseoir à statuer* sur le projet d'accord.

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

#### Point A

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

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

#### ➤ *Agriculture*

– proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc (version codifiée) (document **E 2330**) ;

– proposition de règlement du Conseil portant dérogation, en ce qui concerne l'obligation de gel de terres pour la campagne 2004/2005, au règlement (CE) n° 1251/1999 (document **E 2446**).

#### ➤ *Commerce extérieur*

– proposition de décision du Conseil relative à la signature d'un accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama, d'autre part (document **E 2443**) ;

– proposition de décision du Conseil relative à la signature d'un accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres, à savoir les républiques de Bolivie, de Colombie, de l'Equateur, du Pérou et la République bolivarienne du Venezuela, d'autre part ; Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres, à savoir les républiques de Bolivie, de Colombie, de l'Equateur, du Pérou et la République bolivarienne du Venezuela, d'autre part (document **E 2445**) ;

– proposition de décision du Conseil concernant la signature et l'application provisoire des accords bilatéraux entre la Communauté européenne et certains pays tiers (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Tadjikistan et Turkménistan) sur le commerce de produits textiles (document **E 2452**).

#### ➤ *Pêche*

– proposition de décision du Conseil instituant des conseils consultatifs régionaux dans le cadre de la politique commune de la pêche (document **E 2426**) ;

– proposition de décision du Conseil modifiant la décision 95/408/CE concernant les modalités d'établissement, pour une période transitoire, de listes provisoires des établissements de pays tiers dont les Etats membres sont autorisés à importer certains produits

d'origine animale, produits de la pêche et mollusques bivalves vivants, pour en prolonger la validité (document **E 2438**).

➤ *PESC et relations extérieures*

– proposition de décision du Conseil sur le commerce de certains produits sidérurgiques entre la Communauté européenne et l'Ukraine (document **E 2424**).

➤ *Questions budgétaires*

– communication de la Commission : Une initiative européenne pour la croissance : investir dans les réseaux et la connaissance pour soutenir la croissance et l'emploi (document **E 2440**) ;

– proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE et 94/19/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/12/CE, 2002/83/CE et 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil, afin d'organiser selon une nouvelle structure les comités compétents en matière de services financiers (document **E 2442**).