



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 77

Réunion du mercredi 3 mars 2004 à 16 heures

*Présidence de M. Pierre Lequiller, Président,
puis de M. Christian Philip, vice-président.*

SOMMAIRE

	pages
I. Communication de M. Thierry Mariani sur la création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (document E 2447)	2
II. Communication de M. Thierry Mariani sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement concernant le transfert des données des dossiers passagers (document E 2487).....	6
III. Comptes rendus des missions sur le projet de Constitution européenne (suite)	9
IV. Examen du rapport d'information de M. Jacques Myard sur l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne	20
V. Examen du rapport d'information de M. Jérôme Lambert sur l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne.....	22
VI. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	23
VII. Nomination d'un rapporteur d'information	27

I. Communication de M. Thierry Mariani sur la création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (document E 2447)

M. Thierry Mariani, rapporteur, a rappelé que la réunification de notre continent déplacera les frontières de l'Union vers l'Est et vers le Sud, et en transfèrera pour partie le contrôle aux nouveaux Etats membres. Ces frontières seront directement en contact avec les pays de l'ex-URSS, des Balkans ou de l'autre rive de la Méditerranée. Ce bouleversement ne doit pas se traduire par une diminution de l'efficacité de ces contrôles. La création de l'Agence européenne des frontières extérieures répond, au moins partiellement, à ces préoccupations. Elle représente cependant une avancée limitée, qui ne devrait constituer qu'une étape vers la mise en place, à plus long terme, d'une police européenne des frontières, dont la France et l'Allemagne ont proposé la création lors de la Convention.

La proposition de la Commission de créer l'Agence répond à une demande du Conseil européen, formulée à Thessalonique, en juin 2003, puis à Bruxelles, en octobre dernier. Les opérations conjointes menées par les Etats membres, les centres opérationnels et les projets pilotes se sont en effet multipliés depuis 2002, et l'instance créée au sein du Conseil pour les coordonner (l'instance commune des praticiens des frontières extérieures) est apparue peu efficace. Il a donc été proposé de créer une structure communautaire permanente.

Cette Agence aura pour missions principales de :

- coordonner la coopération opérationnelle entre Etats membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures (terrestres, maritimes et aériennes) ;
- prêter assistance aux Etats membres pour la formation de leurs gardes-frontières nationaux, en fournissant une formation au niveau européen pour les formateurs nationaux de gardes-frontières, en organisant des séminaires et en offrant une formation complémentaire aux agents des administrations compétentes ;
- effectuer des évaluations des risques, générales ou spécifiques ;
- suivre l'évolution de la recherche en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures ;
- assister les Etats membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée à leurs frontières extérieures ;
- coordonner la coopération opérationnelle entre Etats membres en matière d'éloignement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans les Etats membres.

L'Agence ne jouera, en revanche, aucun rôle dans l'élaboration des politiques, ne fera pas de propositions législatives et n'exercera pas de compétences d'exécution. L'exposé des motifs de la proposition précise que ses agents n'auront aucun pouvoir répressif dans les Etats membres, et n'effectueront donc pas de contrôles aux frontières extérieures. Il s'agira d'une agence communautaire, dotée d'une structure légère, dont les effectifs devraient comprendre une trentaine de personnes. Son budget devrait s'élever à 6 millions d'euros en 2005 et à 10 millions en 2006. Elle serait dotée d'un conseil d'administration composé de

douze représentants nommés par le Conseil et de deux représentants de la Commission. Ce conseil d'administration nommerait un directeur exécutif, indépendant dans l'exercice de ses fonctions.

M. Thierry Mariani a indiqué que le Conseil a accueilli très favorablement cette proposition et souhaite que l'Agence soit opérationnelle dès le 1^{er} janvier 2005. Le Conseil a cependant apporté quelques modifications au texte. Il a ainsi rappelé que « *la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux Etats membres* » et a accru leur représentation au sein du conseil d'administration, où chaque Etat disposera d'un représentant (au lieu de douze représentants pour l'ensemble des Etats). Pour compenser cette augmentation de l'effectif du conseil d'administration, un bureau exécutif a été créé, pour superviser la gestion quotidienne de l'Agence par le directeur.

Les compétences de l'Agence en matière d'éloignement sont réduites. L'Agence ne coordonnera, ni d'organisera d'opérations de retour conjointes ; elle se contentera de fournir l'assistance nécessaire à l'organisation de ces opérations. Ses compétences en matière de formation des gardes-frontières ont en revanche été renforcées. L'Agence pourra ainsi établir des normes communes de formation. Les possibilités de coopération entre l'Agence, les organisations internationales et les pays tiers ont été accrues. La proposition initiale limitait cette coopération à l'échange d'informations stratégiques non personnelles. Cette limitation a été supprimée, ce qui permettrait à l'Agence de conclure des accords de travail autorisant l'échange de données à caractère personnel. Le gouvernement français est, *a priori*, réservé sur la possibilité que ces accords puissent inclure l'échange de telles données. M. Thierry Mariani a proposé à la Délégation de demander l'exclusion des données à caractère personnel ou, à défaut (certains Etats paraissant attachés à cette extension) l'introduction de dispositions relatives à la protection des données personnelles (droit d'accès et de rectification, durée de conservation des données).

M. Thierry Mariani estime que plusieurs questions restent en suspens. Le siège de l'Agence n'a pas encore été fixé. Cinq Etats adhérents se sont portés candidats pour l'accueillir : l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, Malte et la Slovaquie. Un consensus semble se dessiner en faveur d'une localisation dans un des nouveaux Etats membres. Cela semble logique, dans la mesure où ils assureront, à terme, le contrôle d'une part importante des nouvelles frontières extérieures de l'Europe réunifiée, et parce qu'aucun de ces Etats n'a été retenu lors de la répartition des sièges des agences lors du Conseil européen de Bruxelles. Le président de la République, M. Jacques Chirac, a apporté son soutien à la candidature de Budapest lors de sa visite officielle en Hongrie, les 23 et 24 février 2004.

Le régime linguistique de l'Agence n'est pas défini par la proposition. Cette absence pourrait avoir des répercussions importantes sur le bon fonctionnement de l'Agence, comme l'illustre le cas d'Europol. La définition d'un nombre limité de langues de travail, s'inspirant des règles générales applicables dans les institutions européennes (donc incluant le français), serait souhaitable. Un contrôle parlementaire adéquat de l'Agence devrait également être prévu. Les missions de l'Agence touchent en effet à des prérogatives de puissance publique et à l'exercice des libertés fondamentales. Ce contrôle parlementaire devrait faire intervenir les Parlements nationaux, dont le rôle essentiel en matière de justice et d'affaires intérieures a été reconnu par la Convention. La mise en place d'une commission mixte, composée de parlementaires européens et nationaux, sur le modèle de ce qui est préconisé pour Europol et pour Eurojust, constituerait une solution appropriée à cet égard. Elle apparaît particulièrement adaptée à la nature des compétences de l'Agence, qui relève des compétences partagées de l'Union et des Etats membres.

Enfin, un article a été ajouté, aux termes duquel « *les compétences répressives du personnel de l'Agence et des experts des Etats membres opérant sur le territoire d'un autre Etat membre sont régies par la législation nationale de cet Etat membre* ». Le rapporteur s'est interrogé sur la portée de cet article, dans la mesure où il semble remettre en cause la conception initiale de la Commission lorsqu'elle a présenté la proposition, selon laquelle les agents de l'Agence n'auraient aucune compétence répressive. Il vise simplement à permettre au personnel et aux experts des Etats membres de pouvoir exercer les pouvoirs que les législations de certains Etats membres leur reconnaissent. Il ne conduira en aucune manière la France à modifier sa législation sur ce point, pour accorder des compétences répressives au personnel de l'Agence ou à des experts des Etats membres opérant sur son territoire (ce qui pourrait poser des difficultés d'ordre constitutionnel). La référence ainsi opérée rend cependant problématique l'application à l'Agence du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. Un tel régime (inspiré des privilèges et immunités diplomatiques) paraît en effet difficilement acceptable si certains Etats autorisent le personnel de l'Agence à exercer des compétences répressives.

La création de l'Agence marque une étape importante dans la mise en place d'une gestion intégrée des frontières extérieures. C'est une avancée bienvenue, mais qui reste cependant limitée. On est encore très loin de la création d'un corps européen de gardes-frontières, que la France et l'Allemagne ont appelé de leurs vœux. De nombreux Etats, actuels (Royaume-Uni, pays scandinaves) ou nouveaux (Pologne) restent en effet réticents à cet égard. Une police européenne des frontières, composée de contingents nationaux qui pourraient venir en appui des polices locales et les soutenir en cas de besoin, devrait pourtant constituer une perspective de moyen ou long terme. Le recours aux coopérations renforcées dans ce domaine pourrait la faire utilement progresser.

Le Président Pierre Lequiller a estimé important que l'Europe se dote de symboles concrets. Il a apporté son soutien à la création d'un corps européen de gardes-frontières, qui marquerait une avancée importante et dont la visibilité serait forte pour les citoyens européens.

M. Jacques Floch a rappelé que le contrôle des frontières extérieures, dans la perspective de l'élargissement, a fait l'objet de débats importants au sein de la Convention, en particulier, lors des réunions du groupe de travail consacré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les nouveaux Etats membres devront réaliser des efforts pour assurer la surveillance de nos futures frontières extérieures. Le refus de la Pologne à l'égard d'une police européenne des frontières apparaît problématique. La question du statut des gardes-frontières, et de leur coopération avec les services de police et de douanes, devra également être abordée. Il a estimé que l'on retrouvait sur ce sujet les mêmes réticences que celles rencontrées au sujet de l'évolution de l'Office européen de police (Europol) vers des missions opérationnelles sur le territoire des Etats membres. Dans ce contexte, la proposition est modeste, mais prépare l'avenir.

M. Jacques Myard a considéré que la fuite en avant constituée par la création de cette Agence, voire d'un « FBI européen », ne permettra pas de sécuriser nos frontières. Il a dénoncé l'utopie d'un système Schengen qui est, au moins pour partie, incompatible avec l'état du monde actuel. Le rétablissement de certains contrôles internes est indispensable et serait bien plus efficace que cette Agence, qui n'est pas la solution appropriée.

M. Thierry Mariani, rapporteur, a précisé que l'Agence ne résoudra effectivement pas tous les problèmes. Ses moyens seront limités, avec un effectif d'une

trentaine de personnes. Mais la gestion des frontières extérieures de l'Union relève de la responsabilité de tous les Etats membres, et l'Agence concrétise cette solidarité. La Pologne, par exemple, devra contrôler près de 1 200 km, et sa situation apparaît préoccupante. L'Agence ne représente qu'un premier pas, mais exprime la volonté de tous les Etats membres de s'engager à côté des pays adhérents.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* la proposition de résolution suivante, **M. Jacques Myard** votant contre :

« *L'Assemblée nationale,*

– *Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

– *Vu la proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne [COM (2003) 687 final / E 2447],*

1. *se félicite de la proposition de créer l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle aux frontières extérieures, qui permettra, à la veille de l'élargissement, de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures,*

2. *approuve les dispositions permettant aux Etats membres qui le souhaitent d'accorder des compétences répressives au personnel de l'Agence et aux experts des Etats membres détachés auprès d'elle, dans la mesure où la France n'en fera pas usage et sous réserve que le protocole relatif aux privilèges et aux immunités des Communautés européennes ne leur soit pas applicable,*

3. *estime que la coopération de l'Agence avec des organisations internationales ou des pays tiers ne devrait pas inclure l'échange de données à caractère personnel ou, qu'à défaut, des dispositions relatives à la protection des données personnelles devraient être prévues,*

4. *souhaite qu'une commission mixte, composée de parlementaires européens et nationaux, devrait être mise en place, pour assurer un contrôle parlementaire adéquat de l'Agence,*

5. *recommande la définition d'un régime linguistique simplifié, reposant sur un nombre limité de langues de travail et s'inspirant des règles générales applicables aux institutions européennes,*

6. *suggère que la mise en place d'une police européenne des frontières, éventuellement dans le cadre d'une coopération renforcée, soit examinée. »*

II. Communication de M. Thierry Mariani sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement concernant le transfert des données des dossiers passagers (document E 2487)

Présentant la communication, le **rapporteur** a indiqué qu'elle était destinée à permettre à la Commission d'exposer la démarche qu'elle veut préconiser – à la fois dans le cadre des relations transatlantiques et au plan multilatéral – en matière de transfert des données concernant les passagers – dossier appelé *PNR (Passenger Name Record)* – contenues dans le système de réservation des compagnies aériennes. Il a précisé que le Gouvernement avait transmis ce document aux Assemblées au titre de la clause facultative de l'article 88-4 de la Constitution, décision qu'il a qualifiée de très judicieuse, devant la gravité des questions soulevées dans ce dossier extrêmement sensible.

Retraçant l'historique des mesures prises par les autorités américaines, le rapporteur a rappelé qu'à la suite des attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis avaient adopté, le 19 novembre 2001, une loi sur la sécurité de l'aviation et du transport (« *The Aviation and Transportation Security Act* »), puis le 9 mai 2002, une loi sur la sécurité aux frontières et la réforme des visas (« *The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* »). Ces textes imposent notamment, sous peine de sanctions, aux compagnies aériennes assurant des liaisons à destination, au départ ou à travers le territoire des Etats-Unis, de transmettre aux services des douanes et de l'immigration américains des informations personnelles sur les passagers.

S'appuyant sur cette nouvelle législation, les autorités américaines ont exigé des compagnies aériennes européennes un accès – par la voie électronique – depuis le territoire américain aux données dites *PNR (Passenger Name Record)* contenues dans le système de réservation électronique des compagnies. Il en est résulté que les compagnies aériennes européennes ont été amenées soit à enfreindre les législations française et communautaire sur la protection des données, soit la législation américaine et, dans les deux cas, à s'exposer à des sanctions, en particulier aux amendes des autorités américaines et à l'interdiction de pouvoir atterrir aux Etats-Unis.

Le rapporteur a indiqué que des discussions avaient été engagées par la Commission avec les Etats-Unis en décembre 2002, qui ont amené ces derniers à reporter l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, tout en maintenant néanmoins les sanctions aux compagnies aériennes qui ne s'y conformeraient pas après le 5 mars 2003. Depuis lors, plusieurs grandes compagnies aériennes de l'Union européenne ont fourni leur accès à leur *PNR*.

Evoquant l'approche proposée par la Commission, le rapporteur a notamment insisté sur les deux instruments sur lesquels elle s'appuie. Le premier consiste en la proposition de décision d'adéquation, qui constate que les Etats-Unis assurent un niveau adéquat de protection des données, conformément à l'article 25, paragraphe 2, de la directive 95/46 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Cette proposition a été adoptée - non sans difficulté, par le Comité dit de l'article 31, qui, conformément à l'article 31 de cette même directive, réunit les représentants des Etats membres. Le Parlement européen sera appelé à formuler un avis, dans la deuxième quinzaine de ce mois de mars. Le deuxième texte a trait à un accord bilatéral, qui a pour objet de permettre de légitimer une limitation au droit à la vie privée ou une restriction au principe

de la finalité prévu à l'article 6 de la directive. Il devra être conclu sur la base de l'article 300 du traité instituant la Communauté européenne. A cette fin, la Commission a obtenu très récemment du Conseil un mandat de négociation. Ce dernier devrait statuer dans le courant du mois de mars, à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen.

Le rapporteur a tenu à évoquer les deux leçons qui, à ses yeux, méritent d'être tirées de ce dossier.

La première confirme, selon lui, les dangers que recèle la logique unilatérale, dans laquelle s'inscrit la politique des autorités américaines depuis le 11 septembre 2001. Il a rappelé que le groupe dit de l'article 29 – qui réunit les autorités européennes en charge de la protection des données, dont la CNIL pour la France – a souligné, à plusieurs reprises, combien les mesures envisagées par les Américains violaient le principe de proportionnalité consacré par la Convention européenne des Droits de l'Homme et auquel doivent satisfaire plusieurs paramètres de la protection des données.

En second lieu, le rapporteur a considéré que ce dossier montrait que lorsque l'Europe a la volonté de défendre son identité – en l'espèce, l'intégrité d'une partie importante de son patrimoine juridique – elle pouvait y parvenir avec un certain succès, même s'il y a lieu de regretter qu'il demeure, à ce stade, partiel. Grâce aux positions très fermes adoptées par le groupe de l'article 29, du Parlement européen et de certaines Assemblées parlementaires, telle que la Chambre des Lords, la Commission a pu, en quelque sorte, limiter les atteintes à la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la directive de 95/46.

Pour autant, le rapporteur a regretté que ces avancées demeurent insuffisantes. Il a estimé que la décision dite d'adéquation et l'accord bilatéral risqueraient d'être entachés d'illicéité au regard de la législation européenne, dans le cas où persisteraient certaines lacunes.

En conclusion, il a proposé à la Délégation d'adopter ses conclusions et a demandé au Président Pierre Lequiller de bien vouloir les transmettre à la rapporteure de la commission des libertés du Parlement européen, qui a sollicité l'avis des présidents des commissions des affaires européennes sur la communication de la Commission, dans la perspective très prochaine de l'examen de ce document par le Parlement européen.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Jacques Myard, soulignant le caractère asymétrique des relations entre les Etats-Unis et l'Europe, s'est enquis des conditions dans lesquelles cette dernière serait en mesure de faire respecter, en l'espèce, le principe de réciprocité, qui est l'un des fondements du droit international.

Le rapporteur, se déclarant être en accord avec M. Jacques Myard, a indiqué que les efforts de la Commission visaient précisément à limiter les entorses au principe de réciprocité.

M. Jacques Floch a estimé que le principe de réciprocité ne pouvait exister dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, au motif que, du fait de l'absence aux Etats-Unis d'une institution analogue à la CNIL et des mentalités, les Américains ne jouissent pas de garanties aussi fortes qu'en Europe. Il a considéré que cette dernière se devait d'afficher sa fermeté, comme le proposent les conclusions du rapporteur.

M. René André, tout en déclarant approuver les propos de M. Jacques Floch sur l'absence de valeurs communes aux Etats-Unis et à l'Europe en matière de protection des données, a souligné que les attentats du 11 septembre 2001 avaient créé un réel traumatisme aux Etats-Unis, lui-même responsable du climat de guerre dans lequel ils estiment vivre depuis lors. Il a souhaité que cela figure dans la communication du rapporteur.

Le **Président Pierre Lequiller** a insisté également sur la nécessité dans laquelle, sur ce dossier, l'Europe se trouve d'afficher sa compréhension envers les Etats-Unis et, dans le même temps, son attachement très ferme à ses propres valeurs.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* les conclusions proposées par le rapporteur :

« La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Vu la directive 95/46 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données,

Vu les avis des autorités nationales en charge de la protection des données réunies au sein du groupe de travail prévu par l'article 29 de la directive 95/46, notamment celui en date du 29 janvier 2004,

Vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur le transfert des données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR), une démarche globale de l'Union européenne [COM(2003) 826 final - document E 2487]

1. Constate que, malgré certaines avancées sensibles, les lacunes persistantes affectant les engagements des autorités américaines ne permettent pas de les regarder comme offrant un niveau de protection adéquat au sens de l'article 25, paragraphe 2, de la directive 95/46 susvisée ;

2. Demande aux autorités françaises d'intervenir, de toute urgence auprès de la Commission et du Conseil, afin qu'il soit tenu pleinement compte des conclusions de l'avis du groupe de travail ci-dessus visé en date du 29 janvier 2004, avant que la Commission ne prenne, conformément à la procédure prévue à l'article 31, paragraphe 2, une décision constatant le niveau de protection adéquat assurée par les Etats-Unis aux données personnelles des passagers des compagnies aériennes et que ne soit conclu un accord avec les Etats-Unis ;

3. Demande aux autorités françaises de solliciter l'avis de la Cour de justice pour vérifier le bien-fondé d'un accord international qui n'assurerait pas les garanties adéquates à la protection d'un droit fondamental. »

III. Comptes rendus des missions sur le projet de Constitution européenne (suite)

Irlande : mission de M. Michel Herbillion les 26 et 27 février 2004

M. Michel Herbillion a indiqué que son déplacement à Dublin a été l'occasion de nombreux entretiens avec d'anciens représentants du Parlement irlandais à la Convention (MM. Bruton, Carey et Gormley) ainsi qu'avec des membres du Comité parlementaire pour les Affaires européennes (MM. Quinn et Andrews). Un échange de vues a également eu lieu avec des universitaires de l'Institut des Affaires européennes de Dublin (Mme Donoghue) et de l'Institut européen de Dublin de l'Université UCD (M. McAuley)

Depuis trente ans, l'Irlande a très largement bénéficié des politiques communes (PAC et fonds structurels). Alors que le PIB par habitant ne représentait que 59% de la moyenne européenne en 1973, il atteint aujourd'hui 95% et le « miracle irlandais » s'est traduit par des taux de croissance record et un dynamisme économique sans comparaison au sein de l'Union européenne. Il faut d'ailleurs mentionner que de très nombreux responsables politiques et fonctionnaires des futurs pays membres se sont régulièrement rendus en Irlande ces dernières années afin de s'informer sur la façon dont l'Irlande a si bien géré les fonds structurels dont elle a bénéficié.

Le vote négatif lors du référendum de ratification du traité de Nice, le 7 juin 2001 (53,87%) a créé une véritable surprise dans un pays qui a pourtant largement bénéficié de la construction européenne. A la suite de cet échec, le gouvernement a pris l'initiative de créer, à l'automne 2001, le « Forum national sur l'Europe » pour structurer un débat itinérant dans tout le pays. Axée sur la défense des intérêts nationaux de l'Irlande, la campagne pour le second référendum du 19 octobre 2002 s'est concrétisée par une nette victoire du « oui » qui l'a emporté avec 62,89% des suffrages exprimés.

Il ressort des différents entretiens que la classe politique irlandaise est rassemblée autour d'un objectif commun visant à faire aboutir les négociations actuellement en cours au sein de la Conférence intergouvernementale. Majorité et opposition font taire leurs différences quand l'intérêt européen est en jeu, et tant le Premier ministre M. Bertie Ahern (*Taoiseach*) que MM. Brian Cowen, ministre des affaires étrangères et Dick Roche, ministre délégué chargé des affaires européennes, peuvent compter sur le soutien des principaux responsables politiques de leur pays.

Les différentes personnalités rencontrées ont insisté sur la nécessité de populariser les avancées importantes proposées par la Convention. L'Irlande soutient le projet de Constitution européenne et un consensus existe au sein de la classe politique irlandaise pour estimer que l'équilibre du texte élaboré par la Convention doit être préservé même si, comme ses partenaires, l'Irlande souhaite faire valoir quelques revendications.

Dublin est attaché au principe du respect de l'égalité entre les pays membres de l'Union européenne.

L'Irlande n'est pas opposée au principe d'une Commission resserrée, à la condition que ses membres soient désignés sur la base d'une rotation strictement égalitaire afin d'éviter une sur représentation des « grands » pays au sein du collège des commissaires. Mais les interlocuteurs rencontrés ont fait part de leur sentiment selon lequel il leur semble

nécessaire de ménager une période de transition pour permettre à tous les nouveaux Etats membres de bénéficier d'un commissaire de plein exercice, avant de passer à un format plus réduit.

Les autorités irlandaises ne sont pas enthousiasmées par la création d'un président stable du Conseil européen, mais se rallient à cette proposition par réalisme. Soucieuse du respect d'un équilibre des responsabilités entre les Etats membres, l'Irlande souhaite la mise en place de présidences par équipe s'agissant des formations sectorielles du Conseil des ministres.

L'Irlande est favorable au principe de double majorité proposé par la Convention, plus simple et plus efficace dans la perspective d'une Europe à vingt-cinq. Un compromis peut être trouvé sur la base d'une modification des seuils ou d'un passage progressif à la règle proposée par la Convention.

L'Irlande n'est pas opposée au principe des coopérations renforcées (ou « groupes pionniers »), pour autant qu'elles s'inscrivent dans le cadre des traités. En revanche, les initiatives isolées qui pourraient conduire à l'instauration d'un « directoire » sont perçues comme portant atteinte à l'unité de la construction européenne.

Il existe essentiellement deux « points durs » exprimés par les autorités irlandaises :

– le maintien de l'unanimité sur la fiscalité : alors que la compétitivité irlandaise tend à s'éroder du fait de la hausse des coûts de production et de la nouvelle concurrence des pays d'Europe centrale et orientale, la question de la fiscalité des entreprises est primordiale. En 2002, l'Irlande a capté un quart des investissements américains en Europe. La position du gouvernement est très ferme sur cette question ; des voix plus nuancées existent toutefois dans l'opposition où l'on évoque parfois l'éventuelle extension de la majorité qualifiée en ce qui concerne l'assiette des taxes et les moyens de lutter contre la fraude fiscale. En revanche, il n'existe pas d'ouverture en ce qui concerne la fixation des taux, où à l'instar des Etats-Unis, cette compétence reste dévolue aux Etats fédérés ;

– l'opposition à la création d'un Parquet européen : l'Irlande s'oppose à la création d'un procureur européen et refuse toute harmonisation des règles de droit pénal qui porterait atteinte à la « Common Law ». En revanche, les interlocuteurs rencontrés par le rapporteur ont réaffirmé la nécessité d'une coopération plus forte en matière d'asile et d'immigration.

Aucun délai impératif n'est fixé pour l'achèvement des travaux de la Conférence intergouvernementale. La Présidence irlandaise est chargée d'élaborer pour le Conseil européen de Printemps (25 et 26 mars 2004) un rapport d'évaluation sur les perspectives d'avancée des travaux. La présidence irlandaise travaille, avec modestie mais détermination. Elle entend rester à l'écart des pressions médiatiques et intensifie son travail en coulisses.

Il a été confirmé au rapporteur que la base de travail de la présidence demeure bien le texte de la Convention tel qu'il a été modifié à l'issue de la réunion ministérielle de Naples, en novembre 2003.

Il ressort des entretiens du rapporteur que le gouvernement irlandais aurait à ce stade identifié une vingtaine de questions sensibles, parmi lesquelles figureraient notamment:

la composition de la Commission, la définition de la règle de la double majorité, l'extension du champ de la majorité qualifiée, la clause passerelle, les modalités de révision de la Constitution, les pouvoirs du Ministre européen des Affaires étrangères. S'agissant de la référence à l'héritage chrétien, il ne semblerait plus qu'il s'agisse là d'un point de blocage important.

La question de la double majorité est clairement la plus délicate, et son règlement devrait permettre un accord rapide sur les autres sujets. Plusieurs des personnes rencontrées ont estimé qu'une solution ne sera trouvée que si la France et l'Allemagne font un geste en direction de l'Espagne et de la Pologne. C'est vraisemblablement sur les seuils et/ou le délai de passage à la nouvelle règle qu'existerait une marge de manœuvre.

Il est très difficile d'établir le moindre pronostic sur les chances de succès des négociations, et tel n'était pas l'objet de la mission effectuée par le rapporteur. En revanche, il ressort des différents entretiens que la présidence est déterminée à faire tout son possible pour aboutir avant les élections européennes. Partant du principe selon lequel plus le temps s'écoule, plus les chances de succès s'amenuisent, la présidence entend travailler avec détermination à la recherche d'un compromis global respectant les équilibres du texte de la Convention. Mais l'absence d'accord reste préférable à un mauvais accord.

La présidence souhaite poursuivre et intensifier son travail afin d'être en mesure de présenter un rapport au Conseil européen des 25 et 26 mars. Toutefois, ce rapport pourrait se révéler ambigu sur l'opportunité de rouvrir la Conférence intergouvernementale, et la Présidence irlandaise pourrait n'annoncer qu'à Pâques, vers la mi-avril, son intention de convoquer ou non la CIG. En tout état de cause, l'Irlande ne reprendra les négociations que si elle estime qu'il existe une réelle possibilité d'aboutir. Dans le cas contraire, le risque ne sera pas pris d'un nouvel échec qui condamnerait définitivement le projet de Constitution.

Il est essentiel de parvenir à un accord le plus rapidement possible, afin que le projet de Constitution européenne ne subisse pas les interférences provoquées tant par l'ouverture des discussions sur les perspectives financières que par la décision que devront prendre en décembre 2004 les Chefs d'Etat ou de gouvernement sur l'ouverture des négociations avec la Turquie. Le temps est l'adversaire d'un accord, car plus il s'écoule, plus la mémoire de la Convention s'efface ; et la pression va inéluctablement retomber après l'élection, en juin, d'un nouveau Parlement européen et la mise en place, à l'automne, d'une nouvelle Commission.

L'état d'esprit de la présidence irlandaise est prudent, mais avant tout constructif, et dans une certaine mesure optimiste. Les dirigeants irlandais ont acquis une expérience de la négociation qui pourrait se révéler décisive dans un contexte historique pour l'avenir de l'Europe.

Le **Président Pierre Lequiller** a souligné la justesse de l'analyse de M. John Bruton, ancien représentant du Parlement irlandais à la Convention, et ancien membre du Présidium, selon laquelle une Commission resserrée garantira mieux la prise en compte des « petits » pays.

Italie : mission de M. Robert Lecou le 2 mars 2004

M. Robert Lecou a indiqué qu'il a pu rencontrer au cours de cette mission le sénateur Lamberto Dini, ancien représentant du parlement italien à la Convention, et ancien

Premier ministre, et le sénateur Andrea Manzella, membre du bureau de la commission des affaires européennes. Une réunion de travail à l'Ambassade, organisée préalablement aux entretiens, a permis de faire un tour d'horizon des questions liées au débat constitutionnel.

Le rapporteur a souligné que l'engagement européen traditionnel de l'Italie reste fort.

L'Italie, Etat fondateur, a été très naturellement amenée à soutenir activement la construction européenne. Il existe un certain consensus bipartisan en Italie sur les sujets européens : il est plutôt en faveur d'un confortement du rôle de la Commission, du Parlement européen, de l'extension du champ de la majorité qualifiée, d'une défense du budget communautaire. M. Robert Lecou a précisé que ses interlocuteurs lui sont apparus comme des euphiles convaincus.

Dans cet esprit, l'Italie est restée un acteur très actif, en particulier au sein de la Convention, par l'intermédiaire, bien sûr, du vice-président M. Giuliano Amato, mais aussi de la participation remarquable des représentants du parlement, comme du gouvernement italien.

Le déroulement de la présidence italienne, et en particulier le pilotage par le président du conseil italien du Conseil européen de Bruxelles de décembre, a été nettement critiqué par les deux parlementaires de l'opposition rencontrés. M. Robert Lecou a noté que le sénateur Manzella avait évoqué le « brouillard » qui résultait de la présidence italienne.

M. Robert Lecou a par ailleurs souligné que si l'engagement italien en faveur de l'Europe reste fort, le climat intérieur actuel était marqué par une effervescence politique rejetant les préoccupations européennes au second plan.

Compte tenu du contexte politique, il est très peu probable que l'Italie prenne, à court terme, des initiatives significatives dans le débat institutionnel du moment. D'autant plus que le Président Silvio Berlusconi semble avoir sur le fond une approche très *souple* des formules constitutionnelles qui pourraient être adoptées, et fortement liée à sa proximité personnelle avec certains partenaires européens, et en particulier, à l'heure actuelle, le Premier ministre espagnol. Néanmoins, le ministère des affaires étrangères maintient la ligne traditionnelle italienne pro-européenne, et le ministre M. Franco Frattini semble vouloir jouer un rôle actif dans ce cadre des discussions en cours.

Dans cet esprit, l'Italie reste favorable à une adoption rapide du projet de Constitution, sur la base d'un texte qui serait proche du projet de la Convention. D'après les informations disponibles, le ministère des affaires étrangères italien semble pragmatique quant aux solutions techniques qui pourraient être adoptées, tout en restant globalement en faveur de solutions qui ne reviennent pas en arrière par rapport aux compromis de la Convention. L'Italie souhaite un accord si possible avant les élections de juin, et en tout état de cause avant la fin de l'année. Au-delà, la dynamique conventionnelle s'affaiblirait sensiblement.

Pour autant, M. Lamberto Dini n'est pas apparu très optimiste sur la possibilité de déboucher sur un accord avant les élections européennes, compte tenu en particulier de la rigidité de la position polonaise. Il a regretté l'impossibilité pour le gouvernement polonais de sortir de l'impasse dans laquelle il s'est mis lui-même, sans perdre la face. Il s'est par ailleurs montré réservé quant à l'idée de l'adoption du texte constitutionnel par le Parlement

européen, soulignant que celui-ci se trouverait politiquement « en délicatesse » si les gouvernements se mettaient d'accord sur des bases différentes.

En revanche, le sénateur M. Andrea Manzella est apparu plus positif sur les chances de succès de la présidence irlandaise, et a souhaité qu'en tout état de cause « quelque chose soit fait » avant les élections européennes pour que les électeurs disposent d'une perspective politique. En l'absence d'accord au Conseil européen de mars, il s'est dit en faveur de l'adoption d'une déclaration politique par le Conseil européen, afin que l'acquis de la Convention puisse être sauvegardé pour la période suivante, en tenant compte de ce que le Parlement et la Commission allaient être renouvelés et que seul le Conseil européen assurera alors la continuité. Cette déclaration pourrait ainsi jouer le rôle d'un « pont » assurant la transmission du flambeau des négociations de la Conférence intergouvernementale à la présidence néerlandaise.

Sur le fond, la position italienne sur les principaux points restant en discussion semble proche de celle de la France. L'Italie est ainsi en faveur de la double majorité. Une discussion serait néanmoins possible sur les seuils, sans que cela ne rende la prise de décision trop difficile. M. Lamberto Dini s'est déclaré réservé sur une modification significative de ces seuils. Il serait également possible de réfléchir à l'instauration de « super majorités » pour certains domaines, comme les questions relatives aux finances de l'Union.

La question de l'entrée éventuelle de la Turquie dans l'Union a été évoquée, du point de vue de son impact sur le fonctionnement des règles de décision au sein du Conseil. Le sénateur M. Lamberto Dini a rappelé la décision prise à Helsinki de lancer la procédure d'adhésion de la Turquie. Il a estimé que les règles constitutionnelles n'avaient pas vocation à être intangibles, et que par conséquent, si des difficultés advenaient quant à la prise de décision au sein de l'Union, il faudra alors examiner la nécessité d'évolutions constitutionnelles. Le sénateur Manzella est apparu nettement ouvert à l'adhésion turque.

Pour la Commission, il serait possible d'accepter l'idée d'une Commission composée d'un commissaire par Etat membre. Le parlement italien a d'ailleurs adopté une résolution acceptant le principe d'un commissaire par Etat. M. Lamberto Dini s'est déclaré en faveur d'une hiérarchisation de la Commission, organisée par le Président de la Commission, en tenant compte des équilibres démographiques et géographiques. Le sénateur M. Andrea Manzella a dit approuver la proposition du sommet de Berlin prévoyant la création d'un « super commissaire économique ».

Pour la question de l'héritage chrétien, sujet très politique en Italie, il ne semble pas que les responsables italiens en fasse un point majeur.

L'Italie est en faveur de l'extension du champ de la majorité qualifiée, notamment pour la politique étrangère et de sécurité. Les deux sénateurs rencontrés ont regretté les marches arrières de la présidence italienne à ce propos. Dans le même esprit, ils souhaitent le maintien des « clauses passerelles » que le sénateur M. Lamberto Dini a qualifié de respiration indispensable du texte constitutionnel.

En ce qui concerne les coopérations renforcées, l'Italie soutient tout ce qui permettra d'avancer dans ce sens, dans le cadre institutionnel de l'Union. En revanche, elle est réticente pour tout « noyau dur » extérieur à l'Union. Le sénateur M. Andrea Manzella a déclaré préférer le terme d'« archipel », assemblage de coopérations renforcées. Il faut souligner à cet égard que l'Italie a réagi très négativement à la rencontre tripartite de Berlin,

qu'elle a interprétée comme une tentative de directoire. Il semble qu'elle ait ressenti ce sommet comme une atteinte à son statut de grand pays européen, qu'elle souhaite voir pleinement reconnaître. Mais les deux sénateurs rencontrés ne se sont pas offusqués de ce sommet tripartite. Le sénateur M. Andrea Manzella a utilisé une image sportive, évoquant un cycliste et un peloton à l'approche d'un col : l'essentiel est de se trouver dans le peloton !

L'assouplissement des modalités de révision de la Constitution apparaît nécessaire aux interlocuteurs rencontrés, en particulier pour la troisième partie du projet constitutionnel, relatif aux politiques de l'Union. Le sénateur M. Lamberto Dini a indiqué que les traités internationaux entrent généralement en vigueur lorsqu'une majorité d'Etats a ratifié, sans attendre l'unanimité. Néanmoins, les interlocuteurs rencontrés ne se sont pas montrés très optimistes sur les chances de progresser à ce propos.

S'agissant de la procédure d'adoption du budget communautaire, les réactions recueillies semblent plutôt en faveur du maintien des droits du Parlement européen tels qu'ils sont prévus par le projet de Constitution – pour notamment, selon M. Andrea Manzella, « responsabiliser » le Parlement –, mais il ne semble pas que cet aspect constitue un point dur pour lequel il faudrait remettre en cause les propositions du conclave ministériel de Naples en novembre dernier.

En marge du débat constitutionnel, les perspectives financières 2007- 2013 ont été évoquées : l'Italie semble favorable à un budget européen qui permette à l'Union de poursuivre ses politiques à un niveau d'ambition important, notamment les politiques de solidarité. Elle est néanmoins consciente des contraintes représentées par la surveillance des déficits excessifs (l'Italie est à environ 2,4 % de déficit).

Pour le pacte de stabilité, l'Italie semble ouverte à une relecture du pacte, en traitant de façon spécifique certaines catégories de dépenses, en particulier les dépenses relatives aux infrastructures ou à la défense.

En conclusion, M. Robert Lecou a souligné l'optimisme affirmé par M. Andrea Manzella et le réalisme assumé de M. Lamberto Dini. Il a également noté que M. Lamberto Dini avait souligné le fort intérêt qu'il avait trouvé à collaborer activement au sein de la Convention avec les représentants du Parlement français.

Le **Président Pierre Lequiller** a relevé la souplesse de la position italienne et la confirmation de sa disponibilité proeuropéenne. Il a noté que l'Italie et la France étaient sur la même ligne pour l'essentiel des points en discussion.

Lettonie : mission de M. Alfred Almont les 16 et 17 février 2004

Le compte rendu de **M. Alfred Almont**, retenu en Martinique, sera intégré dans le rapport d'information de la Délégation.

Pays-Bas : mission de M. Jacques Floch les 17 et 18 février 2004

M. Jacques Floch a indiqué qu'il s'était entretenu avec de nombreuses personnalités, tant au niveau politique avec d'anciens membres de la Convention (MM. Van der Linden et Timmermans) qu'avec des représentants de la société civile, universitaires et journalistes.

Au niveau européen, plusieurs faits récents ont provoqué des tensions qui restent perceptibles aux Pays-Bas : le non-respect du Pacte de stabilité par la France et l'Allemagne, le refus d'un « directoire des grands » (à travers la multiplication de réunions restreintes telles que la rencontre de Berlin entre allemands, britanniques et français) et l'ouverture prochaine des négociations sur les perspectives financières. Les Pays-Bas se placent au premier rang des contributeurs nets au budget de l'Union et exigent le maintien de l'unanimité tant qu'un mécanisme de correction généralisée des soldes nets n'est pas mis en place. Les Pays-Bas sont signataires de la lettre adressée à la Commission le 15 décembre 2003 par les six contributeurs principaux au budget européen.

Le rapporteur a également évoqué la situation politique intérieure, encore marquée par l'épisode « Pim Fortuyn » qui a bouleversé le paysage politique lors des élections législatives du 15 mai 2002.

Les Pays-Bas se préparent à occuper la présidence de l'Union européenne au second semestre 2004 et entendent, dans cette perspective, œuvrer au rapprochement des positions sur le projet de constitution européenne.

Au cours des travaux de la Convention, les Pays-Bas avaient témoigné à plusieurs reprises de leur volonté de favoriser les compromis, en adoptant des positions constructives susceptibles de rapprocher des positions souvent divergentes entre d'une part, les petits et les grands pays et d'autre part, les intergouvernementalistes et les communautaristes. C'est ainsi que malgré leur opposition initiale à l'instauration d'une présidence stable du Conseil européen, les Néerlandais se sont finalement ralliés, dans l'intérêt européen, à l'esprit de la proposition institutionnelle franco-allemande présentée en janvier 2003.

Pays fondateur, les Pays-Bas ont acquis une expérience de la négociation qui pourrait se révéler décisive dans la perspective de leur présidence de l'Union européenne. Car il pourrait leur incomber la difficile tâche de faire aboutir les négociations sur le projet de Constitution européenne.

Les Néerlandais sont très attachés au respect de la méthode communautaire. Ils souhaitent le renforcement des prérogatives du Parlement européen (notamment en ce qui concerne les modalités d'élection du Président de la Commission) ainsi que la garantie de l'égal accès des Etats membres aux présidences du Conseil européen et de la Commission.

En ce qui concerne les coopérations renforcées, les personnalités rencontrées ont indiqué que les Pays-Bas n'entendaient pas les initier, mais qu'ils pourraient y participer si elles venaient à être créées.

S'agissant de la composition de la Commission, le Parlement néerlandais (à la différence de la position officielle exprimée par le Gouvernement) est favorable au principe d'un Commissaire par Etat membre, sans distinction entre des commissaires avec ou sans droit de vote. Car le gouvernement – à la différence du Parlement – maintient son appui à la proposition de la Convention, tout en estimant implicitement qu'elle a peu de chance d'aboutir en l'état.

La question budgétaire constitue le principal – voire l'unique – « point dur » des Pays-Bas, qui sont les premiers contributeurs net par habitant au budget de l'Union (en montant global, leur contribution nette est proche de celle de la France). Ils estiment que leur contribution financière est disproportionnée, au regard de ce que versent, par exemple, la

France ou le Danemark. Il ressort des entretiens du rapporteur que, dans ce domaine, tout geste à leur égard serait particulièrement apprécié et permettrait un assouplissement de la position néerlandaise sur d'autres sujets en négociation.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, les Pays-Bas souhaitent restreindre la compétence d'un éventuel Parquet européen à la protection des intérêts financiers de l'Union et maintenir l'unanimité en matière de droit pénal. Les Néerlandais considèrent que l'application du principe de subsidiarité plaide en faveur d'un maintien des questions pénales dans le champ des compétences nationales, à l'exception des infractions transfrontalières. Leur position peut se résumer ainsi : oui à la coopération pénale européenne, mais non à l'intégration communautaire en matière pénale.

Les Pays-Bas se préparent à la présidence de l'Union qu'ils exerceront au second semestre 2004. Dans cette perspective, les autorités néerlandaises se refusent à toute prise de position qui pourrait gêner l'actuelle présidence irlandaise. Au cas où les négociations n'aboutiraient pas sous présidence irlandaise, les Pays-Bas feront tout leur possible pour que la Constitution soit signée avant le Conseil européen de décembre 2004 afin que le débat constitutionnel n'interfère pas avec la décision que devront prendre les Chefs d'Etat ou de gouvernement sur l'ouverture ou non des négociations d'adhésion avec la Turquie.

Le **Président Pierre Lequiller** a indiqué l'intérêt que certains pays auront à rejoindre des coopérations renforcées qu'ils n'auront pas initiées. En ce qui concerne la composition de la Commission, il a souligné la singularité de la position exprimée par le Parlement néerlandais (différente de celle du gouvernement des Pays-Bas) favorable à un commissaire par Etat membre, au regard des positions recueillies en Belgique et au Luxembourg.

M. **Marc Laffineur** a souhaité savoir si les Pays-Bas seraient favorables à rouvrir le débat sur le « chèque britannique » dans la perspective d'une renégociation du budget de l'Union.

En réponse, M. **Jacques Floch** a estimé que cette question sera inévitablement présente dans le prochain débat sur les perspectives financières.

Royaume-Uni : mission de Mme Elisabeth Guigou et du Président Pierre Lequiller le 1^{er} mars 2004

Le **Président Pierre Lequiller** et **Mme Elisabeth Guigou** ont indiqué qu'ils se sont rendus à Londres le 1^{er} mars 2004. Ils ont précisé qu'ils avaient eu des entretiens avec les anciens conventionnels représentant la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, ainsi qu'avec M. Denis MacShane, ministre des affaires européennes. Un déjeuner de travail, organisé par M. Gérard Errera, ambassadeur de France à Londres, a par ailleurs réuni, autour des rapporteurs, le conseiller aux affaires européennes de M. Tony Blair, le directeur du *think tank* « center for european reform » et des parlementaires britanniques.

Mme Elisabeth Guigou a relevé la qualité et la diversité des points de vue exprimés, entre les Lords, pro-européens, et les anciens représentants de la Chambre des Communes à la Convention, qui se sont prononcés contre le projet de Constitution. En particulier, Mme Gisela Stuart (travailleuse), qui, en décembre 2003, a lancé dans un pamphlet une attaque brutale et inattendue contre le projet de Constitution et le processus par lequel la Convention l'a élaboré, considère que l'adoption de la Constitution avant les élections

européennes serait une prime accordée à tous les opposants à l'Europe et que cela transformerait ces élections en référendum sur la Constitution. Pour sa part, M. David Heathcoat-Amory (conservateur) s'est prononcé contre le projet de Constitution et a rappelé que son parti exige un référendum si la Constitution devait être adoptée.

En revanche, elle a souligné que l'entourage de M. Tony Blair était pro-européen et qu'il plaidait pour que le Premier ministre engage une campagne vigoureuse en faveur de la Constitution lors des élections européennes.

Les lignes rouges britanniques sont traditionnelles et concernent la limitation du champ de la majorité qualifiée au Conseil, pourtant essentielle à la prise de décision dans une Europe élargie.

L'objectif du gouvernement britannique, qui a déjà beaucoup obtenu à la Convention, est de préserver les concessions qu'il estime avoir engrangées de la part de la présidence italienne, avant et pendant le Conseil européen de Bruxelles, et qui remettent en cause les avancées de la Convention, ce que ne souhaite pas la France.

Sur les perspectives financières pour 2007-2013, le Royaume-Uni a signé la lettre des six demandant que le budget européen soit limité à 1 % du PIB moyennant une meilleure utilisation des fonds européens. Mme Elisabeth Guigou a considéré qu'un signe sur les perspectives financières serait de nature à faire évoluer les positions espagnole et polonaise et à faciliter l'adoption de la Constitution.

Elle a par ailleurs précisé que M. Denis MacShane, ministre des affaires européennes, s'est déclaré favorable à l'ouverture des négociations avec la Turquie, jugeant nécessaire de soutenir les efforts de modernisation de ce pays.

Après avoir rappelé le souhait du Premier ministre – politiquement affaibli – de reprendre l'initiative dans le débat européen, Mme Elisabeth Guigou a considéré que le Royaume-Uni ne devrait pas empêcher l'adoption de la Constitution par la Conférence intergouvernementale.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé que les responsables britanniques soutenaient le projet de Constitution et a confirmé qu'ils avaient obtenu sous la présidence italienne des concessions traduisant un recul par rapport au projet de la Convention.

M. Marc Laffineur a indiqué qu'une opposition très nette se faisait jour au sein du parti travailliste, le Premier ministre, M. Tony Blair, restant favorable à l'approfondissement de la construction européenne alors que le ministre de l'économie, M. Gordon Brown, y est plutôt réticent.

Confirmant ce constat, le **Président Pierre Lequiller** a précisé que l'opposition conservatrice critiquait l'absence de campagne du parti travailliste en vue des élections européennes. Cette absence a pour conséquence de focaliser le débat sur des thèmes de politique intérieure. Selon lui, le Royaume-Uni souhaite néanmoins jouer de son influence en Europe, notamment en matière de défense européenne, qui s'est traduite par des progrès significatifs au cours de ces derniers mois.

Suède : mission de M. Edouard Landrain les 1^{er} et 2 mars 2004

M. Edouard Landrain a déclaré que, malgré l'échec du référendum sur l'adhésion de la Suède à l'euro, les Suédois étaient – du fait de leur culture du compromis raisonnable – soucieux de surmonter les divergences.

Evoquant les points de désaccords essentiels, il a constaté que, sur les règles de vote au sein du Conseil, les opinions divergeaient entre les partis et les groupes parlementaires. M. Ingvar Svensson - chrétien démocrate – a indiqué approuver la formule de la Convention. M. Kenneth Kvist – parti de gauche – défendant une opinion différente de son parti, a rappelé que la Suède avait voulu mettre la Convention en garde contre tout changement des dispositions contenues dans le traité de Nice. Il a toutefois estimé que même s'il est difficile, un compromis pourrait être établi en ce domaine. M. Sören Lekberg – social-démocrate, ancien député – a considéré qu'en cas de désaccord persistant sur le système de vote au sein du Conseil, l'Union européenne pourrait néanmoins appliquer les dispositions du traité de Nice.

S'agissant de la composition de la Commission, M. Edouard Landrain a fait état de l'unanimité de ses interlocuteurs quant à la nécessité de retenir le principe d'un Commissaire par pays. M. Ingvar Svensson a précisé qu'il était opposé à une formule qui retirerait le droit de vote à certains Commissaires. Quant à MM. Kvist et Lekberg, ils ont admis le principe d'un réexamen ultérieur du mode de fonctionnement de la Commission, afin, par exemple, de mettre en place un système de rotation.

Pour ce qui est de la mention de l'héritage religieux dans le Préambule, hormis M. Ingvar Svensson, tous les autres membres de la Convention s'y sont déclarés opposés au nom du principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Abordant les autres points en discussion, M. Edouard Landrain a évoqué la question de la procédure budgétaire annuelle. M. Sören Lekberg a indiqué que le *Riksdag*, le Parlement suédois, avait soutenu la position du Gouvernement suédois selon laquelle la contribution des Etats devait être calculée sur la base de leur PIB.

En ce qui concerne les coopérations renforcées, M. Sören Lekberg s'est félicité que la Convention ait subordonné leur mise en œuvre à la participation d'un tiers des Etats membres, la crainte initiale des Suédois étant que ces coopérations renforcées ne puissent être déclenchées que par un ou deux pays.

M. Edouard Landrain a déclaré que, pour ce qui est de l'extension du champ de la majorité qualifiée, ses interlocuteurs s'y sont opposés au nom du principe de subsidiarité, par exemple, dans les domaines fiscal et social.

Quant à la composition du Parlement européen, le rapporteur a relevé que la Suède avait accepté la réduction du nombre de ses représentants, y voyant une conséquence normale de l'élargissement.

Enfin, il a indiqué que ses interlocuteurs s'étaient déclarés hostiles à l'institution d'une Présidence stable du Conseil des ministres.

Puis le rapporteur a fait état des réponses des personnalités entendues aux questions suivantes :

– si la Turquie dans l’Union européenne parvient à respecter les critères de Copenhague, il sera difficile de s’opposer à son adhésion à l’Union européenne ;

– sur le rôle du trio Royaume-Uni–Espagne–Pologne à propos de la crise irakienne, M. Sören Lekberg a déclaré que les Etats membres étaient libres de s’affilier aux regroupements de leur choix. Par exemple, la Suède coopère avec la France dans certains domaines et, dans d’autres, avec des pays de l’Europe centrale. Mais il importe d’éviter d’instaurer une coupure entre grandes et petites nations ;

– la conférence de Berlin entre MM. Gerhard Schröder, Tony Blair et Jacques Chirac : M. Carl B. Hamilton – libéral et Vice-président du Comité consultatif pour les affaires européennes du *Riksdag* - a exprimé la crainte que ce trio n’annonce la naissance d’un directoire. En revanche, M. Magnus Robach, Directeur d’Europe au ministère suédois des affaires étrangères, a estimé nécessaire que les trois plus importants Etats membres puissent donner l’impulsion à un ensemble tel que l’Union européenne ;

– les modalités d’adoption du projet de Traité : pour certains, la possibilité de soumettre le projet de Traité à un référendum doit faire l’objet d’une discussion, solution défendue principalement par le parti de gauche. En revanche, M. Sören Lekberg a estimé qu’une telle voie pourrait s’avérer très dangereuse, car un vote négatif – qui n’est pas à exclure – ne manquerait pas d’être interprété comme un rejet en bloc de la construction européenne. Pour sa part, le rapporteur a déclaré que, bien qu’une décision n’ait pas encore été prise en France, il préférerait la voie parlementaire.

En conclusion, le rapporteur a indiqué avoir insisté sur la nécessité de parvenir très rapidement à un accord, sauf pour l’Union européenne à se résigner, dans le contexte actuel de la mondialisation, à abandonner toute ambition au profit de pays émergents tels que la Chine, ce qui, à ses yeux, pourrait être très sévèrement reproché par les générations futures.

Le **Président Pierre Lequiller** a constaté que les positions adoptées par les interlocuteurs du rapporteur étaient assez raisonnables et favorables au texte du projet de Constitution.

Après avoir remercié les rapporteurs pour la qualité de leur travail, il a précisé que trois missions auraient lieu dans les prochaines semaines, en Autriche, au Danemark et en Espagne.

IV. Examen du rapport d'information de M. Jacques Myard sur l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne

M. Jacques Myard, rapporteur, a tenu à souligner, dès l'abord, que l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne présentait un intérêt tant pour la Roumanie, que pour l'Union européenne et que pour la France.

Les Roumains perçoivent d'ores et déjà les avantages que l'adhésion est susceptible de leur procurer au niveau économique, grâce aux financements offerts par les fonds de préadhésion, et en matière de stabilité politique dans un pays qui sort d'une dictature très ferme. Les derniers rapports réguliers de la Commission européenne, qui réalisent un véritable « striptease » de l'action des pays candidats, ont enregistré les progrès considérables de la Roumanie dans le domaine de la transposition de l'acquis communautaire, ainsi qu'en ce qui concerne la satisfaction des critères politiques définis par le Conseil européen de Copenhague. A cet égard, il convient de stigmatiser la position de certains parlementaires européens qui demandent depuis quelque temps le découplage des candidatures roumaines et bulgares. On ne peut qu'être stupéfait par cette proposition inadmissible au regard à la fois des perspectives européennes et des réalités roumaines. Il est certain que des problèmes subsistent, mais l'on peut se demander ce que donnerait la publication d'un rapport de la Commission européenne concernant certains Etats membres, en particulier les Pays-Bas qui sont loin de respecter pleinement les engagements internationaux qu'ils ont signés en matière de lutte contre les stupéfiants. La Roumanie a également réalisé des progrès réels dans le domaine économique, mais l'ouverture des frontières pourrait aboutir à la mise en place d'une économie duale. Une période transitoire, d'ailleurs prévue par les négociations d'adhésion, semble donc indispensable pour atténuer ce risque.

L'adhésion de la Roumanie va également dans le sens des intérêts de l'Union européenne. Elle constitue une reconquête de l'espace européen naturel, après la parenthèse résultant de la mise en place du « rideau de fer ». En outre, une Europe à vingt-sept devrait permettre de refonder de façon réaliste la construction européenne et d'assurer la liaison avec la Turquie, pays dont l'adhésion est envisagée de manière favorable en Roumanie qui la perçoit comme un facteur de stabilité géostratégique.

La France a aussi intérêt à soutenir l'adhésion de la Roumanie, compte tenu de nos liens historiques, de l'appartenance de ce pays à la francophonie, des perspectives offertes pour diffuser nos concepts juridique et administratif et de la place occupée par nos entreprises dans ce pays, puisque la France est le premier investisseur étranger en Roumanie. Il faut d'ailleurs noter que les industriels français rencontrés à Bucarest ont précisé qu'il était possible de réaliser des affaires dans ce pays sans rentrer dans le jeu de la corruption.

Pour toutes ces raisons il est souhaitable de respecter l'échéance de 2007. Il subsiste évidemment des problèmes à surmonter, mais ils sont sans commune mesure par rapport aux enjeux de cette adhésion.

Le **Président Pierre Lequiller** a exprimé son accord avec les conclusions du rapporteur, tout en critiquant les attendus de ce dernier. A ses yeux, les problèmes constatés en matière de respect des critères politiques ne doivent pas être sous-estimés. Les atteintes à la liberté de la presse, certaines pratiques policières contestables, ainsi que l'importance de la corruption doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Le rapporteur a indiqué que les préoccupations concernant le niveau de corruption sont excessives, d'autant qu'elles ne sont pas partagées par les entreprises étrangères présentes dans le pays. S'agissant des adoptions internationales, ce problème souffre d'une contradiction : la Commission européenne tente de les interdire alors qu'elles sont encouragées par certains pays européens. Quant aux « bavures » de la police et à la corruption, cette dernière se nourrissant de la faiblesse des salaires, elles existent, mais ces phénomènes ne pourront se résorber que par une perspective claire et ferme d'adhésion. Celle-ci doit être couplée à des pressions exercées par l'Union européenne sur les points suscitant des difficultés, afin de favoriser les changements nécessaires.

M. Marc Laffineur a souhaité que soit précisé le caractère personnel de certaines analyses du rapporteur, afin que celles-ci n'engagent pas la Délégation. En effet, l'ampleur des problèmes doit inciter la Roumanie à ne pas relâcher ses efforts, car il est vrai que seule l'entrée dans l'Union européenne permettra de stabiliser ce pays sur tous les plans.

M. Christian Philip a estimé que si tous les membres de la Délégation soutiennent le processus conduisant à l'adhésion de la Roumanie, cela ne doit pas les empêcher de souligner la nécessité d'utiliser les mois à venir pour faire pression sur ce pays. L'Europe doit utiliser la période précédant la clôture des négociations pour que la Roumanie puisse progresser de manière décisive sur les points litigieux.

Le rapporteur a estimé, pour sa part, que des pratiques indiscutablement regrettables et les quelques propos tenus par des parlementaires européens ne peuvent justifier une révision de la position de l'Europe sur l'adhésion de la Roumanie.

Le Président Pierre Lequiller a alors proposé que figure dans la conclusion du rapport une observation soulignant les progrès à accomplir dans les domaines des droits et des libertés fondamentales.

M. Jérôme Lambert a rappelé que les dix prochains Etats membres ne peuvent, ainsi que l'a souligné le Président Pierre Lequiller, être mis sur le même plan que la Roumanie. Il a d'ailleurs demandé si le rapport indique les progrès à faire par la Roumanie. Cependant, si le fait que la Roumanie et la Bulgarie ont été dissociées du prochain élargissement ne relève pas du hasard, il convient aussi de s'interroger sur l'opportunité de les stigmatiser.

La majorité de la Délégation a insisté pour que les responsables roumains accordent une attention particulière aux progrès à accomplir dans le domaine des droits et libertés fondamentales.

Le rapporteur, après avoir précisé que la Commission européenne mentionne que la Roumanie respecte les critères politiques d'adhésion, a indiqué que les critiques qu'il venait d'entendre sur le non respect des droits de l'homme par la Roumanie étaient excessives, même si on ne peut exclure des incidents bien réels qui ne peuvent être tolérés.

Tout en rappelant que la Roumanie se devait de fournir un effort particulier dans le domaine des droits de l'homme, de la liberté de la presse et de la lutte contre la corruption, la Délégation s'est prononcée à l'unanimité pour l'adhésion de ce pays en 2007.

V. Examen du rapport d'information de M. Jérôme Lambert sur l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a souligné que depuis le précédent rapport réalisé en 2001 au nom de la Délégation par M. François Loncle, la Bulgarie n'avait pas relâché ses efforts et continuait de tendre de toutes ses forces à l'adhésion. Des problèmes ont été relevés par la Commission européenne dans les domaines sensibles de la police, de la justice et la corruption, mais ces questions sont abordées franchement par les autorités bulgares qui agissent pour trouver des réponses satisfaisantes.

Il ressort de la mission effectuée à Sofia, fin novembre 2003, que les Bulgares sont déjà largement dans l'Europe en esprit. Il est frappant, par exemple, de constater l'omniprésence du drapeau européen dans les bâtiments officiels. La population, en particulier les jeunes, attend de l'adhésion un avenir plus prometteur dans un pays que l'histoire n'a pas ménagé.

Les Bulgares apparaissent tout à la fois conscients des difficultés, volontaires et honnêtes. Ils partagent tous une inquiétude tenant au calendrier d'adhésion. Le processus actuel d'élargissement et le renouvellement de la Commission européenne les poussent à exiger la conclusion des négociations avant la fin de l'année.

La fourniture de telles assurances récompenserait les efforts accomplis, dont la fermeture de plusieurs réacteurs de la centrale nucléaire de Kozloduy constitue un symbole. Le gouvernement bulgare a pris des engagements fermes sur cette fermeture, mais il demeure un sentiment d'injustice puisque d'autres centrales du même type existant dans de futurs Etats membres ont bénéficié d'un calendrier de démantèlement moins contraignant.

La Bulgarie attend beaucoup de sa coopération avec la France et a tenu à adhérer à la francophonie en 1993. Néanmoins, notre pays ne se montre pas à la hauteur de ces espérances dans la mesure où il n'est que le treizième investisseur. Les entrepreneurs français rencontrés à Sofia ont d'ailleurs regretté l'absence d'une « grosse locomotive » susceptible d'attirer d'autres entreprises. On peut cependant se réjouir de la présence d'un conseiller français auprès du Premier ministre bulgare, en charge du suivi des questions européennes.

La mission effectuée à Sofia a également permis d'interroger les Bulgares sur les problèmes de politique étrangère, après le soutien apporté par ce pays à l'intervention américaine en Irak. Les officiels rencontrés ont tous souligné que la Bulgarie soutient pleinement les positions communautaires lorsqu'elles sont clairement définies, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire irakienne.

Le bilan de la préparation de la Bulgarie à l'adhésion fait apparaître de nombreux points positifs et les autorités bulgares ont une grande lucidité des progrès à accomplir. Dès lors, le soutien à l'adhésion à ce pays en 2007 se justifie pleinement.

M. Christian Philip a exprimé son accord avec la conclusion favorable du rapporteur. Il a toutefois fait deux observations. En premier lieu, la Bulgarie craint que son destin européen soit lié à celui de la Roumanie et que donc, tout problème affectant ce dernier pays ne retarde sa propre adhésion. En second lieu, la position à adopter à l'égard de la Bulgarie ne peut pas ignorer le fait que l'Union s'apprête à accueillir des pays dans lesquels subsistent certains problèmes.

VI. 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 douze textes suivants :

➤ *Commerce extérieur*

– proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et la République tchèque modifiant l'accord conclu le 13 avril 2000 au sujet de l'extension du réseau commun de communications/interface commune des systèmes (CCN/CSI) dans le cadre de la Convention relative à un régime de transit commun (document **E 2507**) ;

– proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la Communauté européenne et la République de l'Inde (document **E 2508**) ;

– proposition de décision du Conseil relatif à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et la Barbade, le Belize, la République du Congo, Fidji, la République coopérative de Guyana, la République de Côte d'Ivoire, la Jamaïque, la République du Kenya, la République de Madagascar, la République du Malawi, la République de Maurice, la République d'Ouganda, la République du Suriname, Saint-Christophe-et-Nevis, le Royaume du Swaziland, la République unie de Tanzanie, la République de Trinité-et-Tobago, la République de Zambie et la République du Zimbabwe concernant l'adhésion de la République du Mozambique au protocole n° 3 sur le sucre ACP de l'annexe V à l'Accord de partenariat ACP-CE (document **E 2510**) ;

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3030/93 relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers (document **E 2521**).

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

– proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouveaux stupéfiants et des nouvelles drogues de synthèse (document **E 2418**).

➤ *Politique économique et monétaire*

– communication de la Commission sur la mise en œuvre des grandes orientations de politique économique pour 2003-2005 (document **E 2502**) ;

– proposition de règlement du Conseil concernant les taux de conversion entre l'euro et les monnaies des Etats membres adoptant l'euro (version codifiée) (document **E 2504**).

➤ *Santé*

– proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un Centre européen (de prévention et de contrôle des maladies) (document **E 2384**) ;

– proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (document **E 2486**).

➤ *Transports*

– proposition de décision du Conseil concernant la conclusion par la Communauté européenne du Protocole d'adhésion de la Communauté européenne à l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) (document **E 2397**).

➤ *Questions diverses*

– proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens (document **E 2294**) ;

– proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (version codifiée) (document **E 2306**).

Point B

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a approuvé les trois textes suivants :

➤ *Droit civil*

– proposition de directive du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité (document **E 2132**).

Faisant suite au Livre vert, elle fixe des normes minimales pour cette indemnisation et instaure un système de coopération entre les Etats membres afin de faciliter l'accès à l'indemnisation des citoyens ou résidents de l'Union européenne victimes d'une infraction dans un autre Etat membre.

➤ *Energie*

– Proposition de directive (Euratom) du Conseil définissant les obligations de base et les principes généraux dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires. Proposition de directive (Euratom) du Conseil sur la gestion du combustible nucléaire irradié et des déchets radioactifs (document **E 2302**)

La proposition initiale de la Commission a rencontré l'opposition de nombreux Etats membres et de la France en particulier. Le déroulement des négociations a néanmoins abouti à un important remaniement des deux dispositifs, conduisant notre pays à soutenir l'adoption des textes concernés.

– Proposition de modification du montant de référence financière – au sens de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, article 34, troisième alinéa – du sixième programme-cadre Euratom, pour tenir compte de l'élargissement (document **E 2485**)

Ce document vise à adapter le montant de référence financière pour prendre en compte le futur élargissement de l'Union.

➤ *Justice et affaires intérieures*

– proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat (document **E 2112**).

M. Thierry Mariani, rapporteur, a indiqué que cette proposition a pour objet d'harmoniser les conditions d'entrée et de séjour des étudiants, des élèves de l'enseignement secondaire, des stagiaires non rémunérés et des volontaires. Elle répond ainsi à l'objectif fixé à Bologne, le 29 juin 1999, par les ministres de l'éducation de 29 pays européens, visant à faire de l'Europe un « pôle d'excellence éducative ».

M. Thierry Mariani a précisé que le champ d'application de la proposition a été contesté par les Etats membres. La plupart des délégations (dont la France) s'oppose à l'insertion de la formation professionnelle, parce qu'elle relève davantage de la proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour à des fins d'emploi. L'inclusion des élèves suscite également de fortes divergences. La France s'y oppose, et est soutenue sur ce point par les Pays-Bas, la Grèce et l'Italie, au motif que le nombre de personnes visées serait, en pratique, très faible (la plupart des programmes d'échanges scolaires avec des ressortissants de pays tiers n'excédant pas trois mois). M. Thierry Mariani a suggéré à la Délégation d'apporter son soutien au compromis de la présidence irlandaise, qui propose de prévoir des dispositions optionnelles sur ce point.

Le rapporteur a indiqué que la proposition accorde aux étudiants le droit de travailler en dehors des cours, sous certaines conditions, et que plusieurs délégations souhaitent restreindre ce droit. Le gouvernement français souhaite, à l'inverse, le garantir, sans y ajouter de nouvelles limitations.

Sur la proposition du rapporteur, la Délégation a *adopté* les conclusions suivantes :

« *La Délégation pour l'Union européenne,*

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat [COM (2002) 548 final / E 2112 rectifié],

1. approuve les dispositions relatives aux étudiants, qui contribueront à renforcer l'attractivité du système universitaire européen et à faire de l'Europe un « pôle d'excellence éducative » ;

2. demande que la formation professionnelle, qui relève de la proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour à des fins d'emploi, soit exclue du champ d'application de cette proposition ;

3. suggère que les dispositions relatives aux élèves soient optionnelles, afin de laisser les Etats membres, conformément au principe de subsidiarité, déterminer les conditions d'entrée et de séjour de ces catégories de personnes ;

4. souhaite que le droit d'accès au marché du travail salarié des étudiants soit garanti, sans autre limitation que celles prévues dans la proposition initiale de la Commission. »

Par ailleurs, la Délégation a pris acte de l'approbation, selon la procédure d'examen en urgence, des deux textes suivants :

– avant-projet de budget rectificatif n° 1 au Budget 2004. Etat général des recettes et des dépenses par section. Section III – Commission (document **E 2511-1**) ;

– avant-projet de budget rectificatif n°2 au budget 2004 – Etat général des recettes – Etat des recettes et des dépenses par section – Section VIII Partie B : Contrôleur européen de la protection des données (document **E 2511-2**).

Enfin, la Délégation a pris acte de l'accord tacite de l'Assemblée nationale, en vertu d'une procédure mise en œuvre en 2000, dont ont fait l'objet les trois textes suivants :

– lettre de la Commission européenne du 9 décembre 2003 relative à une demande de dérogation présentée par l'Allemagne en application de l'article 27, paragraphe 2, de la sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 en matière de TVA (document **E 2483**) ;

– lettre de la Commission européenne du 14 janvier 2004 relative à une demande de dérogation présentée par les Pays-Bas conformément à l'article 27 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière de TVA (document **E 2488**) ;

– lettre de la Commission européenne du 23 janvier 2004, relative à une demande de dérogation présentée par la République fédérale d'Allemagne conformément à l'article 27, sixième directive du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme (document **E 2496**).

VII. Nomination d'un rapporteur d'information

Sur proposition du Président Pierre Lequiller, la Délégation a nommé **M. Daniel Garrigue** rapporteur d'information sur le statut des chercheurs et leur mobilité.