



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 93

Réunion du mardi 13 juillet 2004 à 9 heures 30

*Présidence de M. Pierre Lequiller, Président,
puis de M. Michel Delebarre, Député*

SOMMAIRE

	pages
I. Communication de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin sur l'application du principe de subsidiarité.....	2
II. Examen du rapport d'information de M. Christian Philip sur le Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne (E 2587).....	10
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	13

I. Communication de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin sur l'application du principe de subsidiarité

M. Didier Quentin, rapporteur, a tout d'abord défini la notion de subsidiarité, qui repose sur l'idée selon laquelle les compétences doivent être exercées au niveau le plus proche des citoyens. Ce n'est que si l'échelon local ou national ne permet pas de traiter une question de façon satisfaisante qu'il y a lieu de la porter à un niveau plus élevé. La subsidiarité doit ainsi se comprendre comme un principe directeur qui est utilisé pour définir la frontière entre les compétences des Etats membres et celles de l'Union européenne.

Dans l'histoire récente du droit communautaire, la prise en compte du principe de subsidiarité a trouvé sa première formalisation juridique avec l'Acte unique européen (1986), dans le cadre de la compétence reconnue à la Communauté dans le domaine de l'environnement. Mais c'est le Traité de Maastricht (1992) qui donnera à ce principe sa véritable dimension, avant qu'un protocole spécifique sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité soit, en 1997, annexé au traité d'Amsterdam.

Le contrôle du principe de subsidiarité figurait explicitement dans le mandat de la Convention présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing. Tant la Déclaration sur l'avenir de l'Europe annexée au traité de Nice que la Déclaration de Laeken adoptée par le Conseil européen en décembre 2001 ont fait de la subsidiarité une question centrale au carrefour de deux problématiques : d'une part, la nécessaire clarification des compétences entre l'Union et les Etats membres, et d'autre part, l'indispensable renforcement de la légitimité démocratique du fonctionnement de l'Union à travers, notamment, une meilleure association des parlements nationaux. En effet, les eurocrates règnent quand les parlementaires abdiquent.

C'est dans cet esprit qu'un groupe de travail a été créé au sein de la Convention, spécialement sur cette question du contrôle du principe de subsidiarité, et dont les recommandations ont été suivies par la Convention qui a proposé d'inscrire dans la Constitution *un mécanisme d'alerte précoce* permettant aux parlements nationaux d'adresser directement aux institutions européennes un avis motivé lorsqu'ils estiment que l'Union outrepassa sa compétence. La Conférence intergouvernementale n'est à aucun moment revenue sur ce mécanisme qui figure donc dans l'accord conclu le 18 juin par les chefs d'Etat et de gouvernement.

La période de ratification du texte constitutionnel doit, dès à présent, être mise à profit afin de réfléchir, concrètement, aux modalités de mise en œuvre par les parlements nationaux – tant individuellement qu'à un niveau collectif – de ce nouveau mécanisme. La réflexion est d'ores et déjà engagée dans certains parlements de l'Union.

La subsidiarité a d'ailleurs constitué le principal sujet à l'ordre du jour de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union qui s'est tenue les 2 et 3 juillet derniers à La Haye, au cours de laquelle chaque participant a pu constater l'ampleur du défi posé en termes d'organisation administrative et d'efficacité du contrôle politique. Le Comité des Régions avait pour sa part organisé le 27 mai dernier à Berlin les premières Assises sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

M. Didier Quentin a ensuite exposé le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, tel qu'il est envisagé dans la Constitution européenne. L'article I-9 en fait un principe

fondamental dont le respect est assuré par l'activation d'un double mécanisme de contrôle préventif *ex ante*, et de contrôle juridictionnel *ex post*.

Le protocole prévoit une transmission directe aux parlements nationaux de l'ensemble des projets d'actes législatifs européens, ce qui recouvre essentiellement :

- les propositions de la Commission ;
- les initiatives d'un groupe d'Etats membres (par exemple, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures) ;
- les initiatives du Parlement européen.

Tout projet d'acte législatif devra dorénavant comporter « *une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

Le protocole instaure un mécanisme d'alerte précoce qui permet à tout parlement national d'un Etat membre ou toute chambre de l'un de ces parlements d'adresser, dans le délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, aux Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Ainsi, dans un système parlementaire bicaméral comme celui de la France, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Le protocole prévoit que dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par le projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux et aux chambres des parlements nationaux, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est abaissé à un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présenté sur la base de l'article III-165 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

A l'issue de ce réexamen, la Commission, le groupe d'Etats membres ou le Parlement européen – si le projet d'acte législatif émane d'eux – a trois possibilités :

- maintenir le projet en l'état ;
- le modifier ;
- le retirer.

En tout état de cause, la décision prise doit être motivée.

Le rapporteur a alors formulé les observations suivantes :

– contrairement à ce qui est souvent évoqué, le mécanisme d'alerte précoce ne concerne donc pas uniquement les propositions législatives de la Commission, mais bien *l'ensemble des projets d'actes législatifs émanant des institutions européennes* ;

– la mise en œuvre du mécanisme d’alerte précoce nécessite la rédaction d’un avis motivé, ce qui suppose l’adoption – selon une procédure propre à chaque chambre – d’un texte à transmettre à l’institution européenne concernée. Dans la pratique, il est probable que la Commission sera destinataire de motivations divergentes, ce qui pourrait en réalité conduire à conforter sa position initiale ;

– le mécanisme de voix attribuées aux parlements nationaux a pour effet de donner une prime aux chambres uniques qui disposent automatiquement de deux voix ;

– dès lors que le seuil d’un tiers ou d’un quart des voix est atteint, les institutions européennes concernées n’ont qu’une obligation de réexamen et nullement de retrait de leur proposition. Il ne s’agit donc à ce stade que d’un carton jaune, et nullement d’un carton rouge ;

– enfin, le mécanisme d’alerte précoce ne concerne que la subsidiarité, et en aucun cas la proportionnalité (qui signifie que l’action de l’Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par le traité), même si le protocole annexé à la Constitution concerne bien l’application des deux principes.

S’agissant du contrôle juridictionnel *ex post*, le protocole prévoit la possibilité pour les Etats membres de former un recours devant la Cour de justice de l’Union européenne pour violation par un acte législatif européen du principe de subsidiarité dans le délai de deux mois à compte de la publication de l’acte.

L’innovation réside dans la possibilité qu’auront désormais les Etats membres de déposer de tels recours au nom de leur parlement national ou d’une chambre de celui-ci. En tout état de cause, les parlements nationaux qui n’auraient pas obtenu gain de cause lors de la phase de contrôle *ex ante* (carton jaune) pourraient dès lors souhaiter une saisine du juge communautaire habilité pour sa part à délivrer un carton rouge en annulant un acte législatif européen. Il convient également de préciser que le Protocole reconnaît aussi au Comité des Régions le droit de saisir directement la Cour de Justice des actes législatifs européens « *pour l’adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation* ».

En ce qui concerne les critères d’interprétation du principe, ceux-ci pourront varier d’un pays à l’autre de l’Union, selon les traditions juridiques propres à chaque Etat membre : par exemple, selon que l’on se trouve dans un Etat fédéral ou dans un Etat centralisé.

Le protocole actuellement en vigueur, annexé au traité d’Amsterdam, fournit toutefois, à titre indicatif, trois lignes directrices pour évaluer le respect du principe de subsidiarité :

– Existe-t-il des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l’action des Etats membres ?

– Une action au seul niveau national ou l’absence d’action de la Communauté serait-elle contraire aux exigences du traité ou léserait-elle grandement d’une autre manière les intérêts des Etats membres ?

– Une action menée au niveau communautaire présenterait-elle des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des Etats membres ?

C'est sur la base d'une réponse à ces trois questions que les parlements nationaux pourraient être amenés à rédiger d'éventuels avis motivés relatifs à des projets d'actes législatifs contraires au principe de subsidiarité.

Afin d'illustrer son propos, le rapporteur a pris l'exemple de l'examen par le Sénat d'une proposition de directive récente de la Commission visant à instaurer, de manière uniformisée dans l'ensemble de l'Union européenne, un modèle de permis de conduire qui aurait la forme d'une carte de crédit en plastique. Actuellement, plus de 80 modèles différents de permis de conduire, correspondant à des droits différents, sont en circulation dans les Etats membres. A compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle directive, seul le nouveau modèle serait délivré. Une des principales caractéristiques du nouveau permis est qu'il aurait une validité administrative limitée. Or, lors de l'examen de cette proposition de directive, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, le Sénat a considéré que ce texte posait un problème au regard du principe de subsidiarité dès lors que l'objectif poursuivi – rendre plus difficilement falsifiables les permis de conduire – n'impliquerait pas d'instaurer un modèle unique de permis européen. De même, aucune exigence n'imposerait d'harmoniser les durées de validité. Fixer une durée de validité nécessiterait en effet des procédures administratives coûteuses et contraignantes, tant pour les Etats que pour les citoyens.

Le délai d'examen de cette proposition de directive souligne les difficultés qui se poseront aux parlements nationaux pour l'activation du mécanisme d'alerte précoce. En effet, cette proposition de directive a été transmise au Parlement le 24 décembre 2003. La Délégation du Sénat pour l'Union européenne ne l'a examinée que le 11 mai 2004, soit bien après le délai de six semaines prévu par le protocole (même s'il est probable que l'examen aurait plus rapide si la Constitution européenne avait été en vigueur). Quant à la délégation de l'Assemblée nationale, elle n'envisage de n'examiner ce texte qu'à l'automne.

Cet exemple illustre à lui seul la problématique de la mise en œuvre concrète du mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité, tant par chaque chambre individuellement, qu'au plan collectif.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, est intervenu sur les modalités de mise en œuvre concrètes du mécanisme d'alerte précoce par les parlements nationaux. Les questions soulevées concernent notamment la gestion du nombre important de projets d'actes législatifs européens qui seront désormais transmis directement aux parlements nationaux et qui nécessitera probablement d'opérer un tri et une hiérarchie selon l'importance politique des textes transmis.

L'examen des textes devra intervenir dans un délai de six semaines à compter de la transmission. Il s'agit d'un délai particulièrement court, notamment au regard du nombre considérable de textes sur lesquels ils seront appelés à se prononcer. Le rapporteur a alors précisé que le protocole ne prévoit pas la possibilité d'adresser un avis au-delà de ce délai, ce qui signifie que les parlements se prononceront la plupart du temps sur un projet de texte initial non modifié par les amendements adoptés au cours de la procédure législative européenne. C'est ainsi qu'un amendement contraire au principe de subsidiarité pourra être adopté par le Parlement européen ou par le Conseil après le délai de six semaines et échapper ainsi au contrôle préventif des parlements nationaux. Mais ceux-ci auront alors la possibilité de demander au gouvernement de former un recours juridictionnel devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le rapporteur a également évoqué la question de l'articulation des compétences entre la Délégation pour l'Union européenne et les commissions permanentes tant en ce qui concerne le contrôle préventif *ex ante* que le contrôle juridictionnel *ex post*. Il a également souligné les conséquences, sur le fonctionnement de l'article 88-4 de la Constitution, de l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, dans la mesure où les projets d'« *actes législatifs* » qui seront directement transmis aux parlements nationaux en vertu du protocole sur l'application du principe de subsidiarité ne coïncideront pas avec les « *projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative* » transmis par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution. En effet, une partie des propositions législatives de la Commission européenne relève, selon le droit français, du domaine réglementaire de l'article 37 de la Constitution. Or l'Union européenne ne connaît pas notre distinction constitutionnelle interne entre le domaine de la loi (article 34) et celui du règlement (article 37). Il est donc possible qu'une révision constitutionnelle se révèle nécessaire.

Le rapporteur a ensuite souligné l'enjeu pour les parlements nationaux de renforcer leur mise en réseau, dès lors que le protocole fixe un seuil de voix d'un quart ou d'un tiers à partir duquel l'institution européenne concernée sera tenue de réexaminer sa proposition. Le mécanisme d'alerte précoce est certes un droit individuel reconnu à chaque chambre, mais sa portée et son efficacité dépendent largement de la capacité qu'auront les parlements nationaux à s'organiser collectivement.

A cet égard, il a évoqué le rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui devrait, lors de la prochaine réunion qu'elle tiendra en novembre 2004 à La Haye, débattre de la subsidiarité.

Il a également mentionné l'IPEX (*Echange d'informations entre les parlements de l'Union européenne*) qui consiste en un projet de création d'un site internet dédié aux parlements de l'Union et hébergeant une base de données interparlementaires destinée à faciliter l'échange d'informations sur le contrôle parlementaire sur les affaires européennes. L'échange d'informations électroniques trouverait un intérêt particulier dans le cadre de l'activation du principe de subsidiarité.

A l'issue de l'exposé des rapporteurs, le **Président Pierre Lequiller** a estimé nécessaire de s'accorder sur une définition claire et compréhensible du principe de subsidiarité. Prenant l'exemple du débat sur l'interdiction du gavage des oies, il a rappelé que la compétence de l'Union avait alors été contestée.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a indiqué que la Commission pourra toujours justifier l'interdiction du gavage des oies au nom du principe du bien-être des animaux. C'est ainsi que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont souvent liés l'un à l'autre.

A l'inverse, **M. Michel Delebarre** a souligné que le cas pourrait également se poser d'une carence d'intervention de l'Union.

Le **Président Pierre Lequiller** a ensuite approuvé l'idée que les parlements nationaux ne disposent pas d'un carton rouge dès la phase du contrôle préventif *ex ante*. Cela n'est ni souhaitable, ni concevable car cela aboutirait à interrompre automatiquement le processus législatif.

Il a souligné que l'application du principe de subsidiarité devrait permettre de renforcer la popularité de l'Europe auprès des citoyens, qui s'apercevront rapidement que les parlements nationaux et les Etats membres auront peu l'occasion de remettre en cause les choix effectués au niveau de l'Union.

En ce qui concerne le contenu même du principe de subsidiarité, **M. Michel Delebarre**, prenant exemple de la question de la sécurité routière, a observé que cette dernière apparaissait manifestement comme un objectif européen, mais de nombreux Etats seront en droit d'affirmer que l'échelon national est mieux adapté pour la mise en œuvre de ce principe, en raison de l'absence d'une police européenne notamment. Il s'agit donc d'une question qui relève du niveau européen dans son principe et du niveau national dans sa mise en œuvre.

Les directions des affaires juridiques des différents services de la Commission européenne se montreront très attentives aux questions touchant à la subsidiarité et, lorsqu'une objection sera émise par un Etat membre, elles s'attacheront à démontrer le bien-fondé de la décision de la Commission, ce qui conduira à la mise en place progressive d'une jurisprudence *ex ante*, précisant la notion de subsidiarité. En conséquence, la crédibilité des remarques et des contestations émanant des Etats membres devra être solide.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a néanmoins considéré que, dans l'exemple précis de la sécurité routière, la fixation de règles unifiées en matière d'alcoolémie pourrait relever du niveau communautaire. Il s'est demandé si le développement d'une jurisprudence communautaire ne conduira pas peu à peu à la disparition du contrôle de subsidiarité par les Etats.

Le **Président Pierre Lequiller** a considéré que cette jurisprudence permettrait surtout d'accroître une forme d'autocensure de la Commission européenne. Il a tenu à rappeler, par ailleurs, qu'un arbitre qui délivre trop de « cartons jaunes » finit systématiquement par se faire critiquer.

M. Didier Quentin, rapporteur, a confirmé qu'on devrait voir apparaître en amont un principe de précaution juridique. Ayant noté que le Sénat venait de prendre position contre une proposition de directive visant à unifier la forme des permis de conduire, en estimant qu'elle allait à l'encontre du principe de subsidiarité, il s'est déclaré inquiet des risques de divergences de positions au niveau national, susceptibles d'affaiblir les observations formulées à l'encontre des propositions communautaires.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a souligné que le contrôle de subsidiarité comporterait une dimension à la fois juridique et politique. Il a précisé que les trois lignes directrices proposées par la communication pour apprécier le respect du principe de subsidiarité ne devaient pas être considérées comme exhaustives et excluant d'autres critères. Il a également jugé que la position du Sénat sur la proposition de directive relative au permis de conduire était compréhensible dans la mesure où l'objectif poursuivi par ce texte – rendre plus difficilement falsifiable ce document – ne semble pas atteint par les mesures communautaires proposées.

Le **Président Pierre Lequiller** a admis que des questions d'opportunité pourraient entrer en jeu mais elles devront s'appuyer sur une argumentation juridique.

M. Michel Delebarre a insisté sur les difficultés tenant à la nécessité de faire partager les préoccupations juridiques par d'autres parlements nationaux et sur les spécificités

des Etats fédéraux qui, tels que l'Allemagne, devront prendre en compte les remarques des structures locales.

M. Didier Quentin, rapporteur, après avoir confirmé qu'il faudrait tenir compte des différences tenant non seulement à l'existence d'un parlement monocaméral ou bicaméral, mais également à la nature plus ou moins centralisée de l'Etat, s'est interrogé sur les raisons ayant conduit la Convention à proposer un délai de six semaines seulement pour que les parlements nationaux puissent contrôler le principe de subsidiarité.

M. Michel Delebarre a jugé que le délai devait forcément être bref pour ne pas bloquer de façon excessive le déroulement du processus législatif communautaire.

Le **Président Pierre Lequiller** a considéré que l'obstacle résultant de la brièveté de ce délai pourrait être atténué par la mise en œuvre d'une procédure similaire à celle appliquée actuellement dans le cadre du contrôle exercé au titre de l'article 88-4 de la Constitution, répartissant les textes en point A et point B en fonction de leur importance.

M. Christian Philip a noté que le Danemark et l'Allemagne avaient déjà commencé à réfléchir sur la mise en œuvre du contrôle de subsidiarité et que cette question serait à l'ordre du jour de la prochaine COSAC.

Le **Président Pierre Lequiller** a émis quelques idées sur la manière dont le tri pourrait s'opérer entre les très nombreux documents dont la Délégation aura à connaître à l'avenir au titre du contrôle de subsidiarité. Il a proposé que le président de la Délégation, à la lumière d'un examen de fond par les services, établisse une première hiérarchie entre les textes. Sur la base de cette division, les membres de la Délégation prendraient connaissance par écrit d'une partie des documents, tandis que les textes les plus importants seraient en outre discutés en réunion. Pour établir le classement, l'attention apportée à un texte par les autres parlements nationaux pourrait au demeurant être prise en compte. Quant au délai de six semaines, s'il s'avère trop court, malgré les gains de temps réalisés grâce à une transmission directe des documents à l'Assemblée, le texte pourrait être examiné en deux temps : d'abord pour vérifier sa conformité au principe de subsidiarité ; puis, plus tard, pour se prononcer au fond.

M. Michel Delebarre a observé qu'il fallait également s'attendre à des interventions du SGCI et des ministères lorsqu'ils voudront faire part de leur doute sur la conformité d'un texte au principe de subsidiarité. Il conviendra d'autre part de suivre de près l'examen des textes dans les autres parlements nationaux, pour s'associer le cas échéant aux réserves qu'ils expriment, ou prendre ses distances si elles n'apparaissent pas fondées.

Abordant le sujet de la coopération avec les commissions permanentes, le **Président Pierre Lequiller** a estimé qu'elle ne devait pas ralentir la procédure, enfermée dans des délais très courts. Sur certains textes, leur approbation devrait pouvoir s'exprimer de manière tacite ; à l'inverse, sur les sujets importants, un débat en séance publique serait envisageable.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a observé qu'il n'était pas nécessaire que la consultation des commissions permanentes soit systématique, mais qu'il convenait cependant d'associer le plus largement possible tous les députés à la réflexion sur les matières européennes.

M. Michel Delebarre a proposé que chaque commission permanente désigne un rapporteur pour la représenter dans les réunions de la Délégation qui auront pour objet spécifique le contrôle de subsidiarité. Ce serait une manière de les impliquer de manière concrète dans une coopération avec la Délégation.

Le **Président Pierre Lequiller** a considéré que la formule serait ingénieuse, d'autant que les commissions pourraient notamment désigner à cette fin ceux de leurs membres qui siègent déjà à la Délégation.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, s'est ensuite interrogé sur la question de savoir si le Gouvernement se sentirait lié par les avis des assemblées pour engager une procédure devant la Cour de justice des Communautés européennes.

M. Michel Delebarre a observé à ce propos que le gouvernement serait sans doute enclin à concentrer ses efforts sur certains textes, sans vouloir s'engager sur chacun d'entre eux. Evoquant une réunion du Comité des régions tenue à Berlin, il a d'autre part souligné qu'un avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes y avait rappelé que la Cour contrôlerait de manière stricte la recevabilité des recours en subsidiarité, loin de les inscrire de manière systématique à son ordre du jour. Il apparaît à cet égard que la motivation des avis des parlements nationaux devra être minutieusement pesée, car elle déterminera de manière significative l'argumentation au stade juridictionnel.

Le **Président Pierre Lequiller** a indiqué qu'il était cependant prévu que la saisine ne soit pas nécessairement précédée d'avis, afin de ne pas multiplier ces derniers.

M. Michel Delebarre a souligné que le fait que tous les projets d'actes législatifs européens seront transmis, qu'ils soient, au plan national, du domaine législatif ou réglementaire, autoriserait l'Assemblée à intervenir dans un domaine dont elle était jusqu'à présent exclue.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a répondu que la question de la nécessité d'une révision constitutionnelle devra être posée. Par ailleurs, la mise en réseau des parlements sera nécessaire si on souhaite que les avis aient des conséquences.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé que grâce aux avis des parlements, une jurisprudence du principe de subsidiarité pourra être dégagée à long terme. La Commission pourra identifier les sujets sensibles. Concernant les réseaux de parlements, il a interrogé M. Jérôme Lambert sur le réseau IPEX.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a indiqué que le réseau IPEX avait été créé en 2000. Il vise, à terme, à mettre à disposition sur un site internet une base de données, qui permettra un travail à 25 sur la procédure relative à la subsidiarité, l'objectif étant de recueillir la majorité la plus large possible pour les avis.

A l'issue de ce débat, le **Président Pierre Lequiller** a remercié les rapporteurs pour cette première communication sur l'application du principe de subsidiarité, qui sera suivie par un rapport plus complet en octobre prochain.

II. Examen du rapport d'information de M. Christian Philip sur le Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne (E 2587)

M. Christian Philip, rapporteur, a rappelé que l'actualité récente démontre l'intérêt des questions relatives à l'espace pénal européen. Des affaires comme celles de l'extradition de Sid Ahmed Rezala ou de Rachid Ramda vers la France, ou de Cesare Battisti vers l'Italie, de même que l'absence de communication entre les casiers judiciaires français et belges, ont frappé l'opinion publique. La construction de l'espace judiciaire européen a été marquée par une étape décisive, avec l'adoption de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen du 13 juin 2002. La Constitution européenne comporte également des avancées déterminantes à ce sujet.

Le Livre vert déposé par la Commission sur le rapprochement, l'harmonisation et l'exécution des sanctions pénales soulève de sérieuses interrogations au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Si la reconnaissance mutuelle des décisions de justice apparaît indissociable de la notion même d'espace pénal, en va-t-il de même du rapprochement des législations pénales ? M. Christian Philip s'est interrogé sur la nécessité d'une harmonisation des législations pénales qui pourrait conduire, à terme, à un code pénal et à un code de procédure pénale européens.

Le rapporteur a évoqué le bilan et les perspectives de l'espace judiciaire pénal européen, du troisième pilier à la Constitution européenne, en passant par le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Il a souligné que le Conseil de l'Union a fait preuve d'une activité législative intense, qui a conduit à l'adoption de dix-neuf conventions, vingt-six actions communes, neuf décisions et sept positions communes. Des agences de coopération, Europol et Eurojust, ont également été créées, et la dimension externe de cet espace s'est affirmée, avec la conclusion d'accords de coopération avec des pays tiers. Mais ce bilan quantitatif doit être relativisé au regard de la qualité des textes adoptés : la règle de l'unanimité a en effet souvent conduit à une harmonisation « à droit constant », et l'absence d'effet direct des décisions-cadre, combinée à l'impossibilité pour la Commission d'introduire un recours en manquement devant la Cour de justice, limite l'effectivité de ces normes. La « communautarisation » opérée par la Constitution européenne représente donc un progrès majeur, avec la possibilité d'adopter des lois-cadre et des lois européennes et l'application du régime général de compétence de la Cour de justice. La Constitution consacre également le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice et clarifie les compétences de l'Union en matière pénale.

Le Livre vert a pour objectif d'ouvrir un débat avant la présentation éventuelle d'une proposition législative. Il part du constat qu'en matière de sanctions, le simple rapprochement des peines applicables n'est pas suffisant, et qu'il faut aussi aborder la manière dont les infractions sont poursuivies et les peines prononcées puis exécutées. M. Christian Philip a indiqué que le Livre vert suggère un rapprochement en ce qui concerne l'application des principes de légalité et d'opportunité des poursuites, le prononcé des peines, la récidive et la création d'un casier judiciaire européen, les peines perpétuelles, les sanctions pécuniaires, la responsabilité pénale des personnes morales, les sanctions alternatives et la libération anticipée. Il aborde également l'adoption éventuelle d'une réglementation de l'Union visant à assurer la reconnaissance mutuelle des sanctions pénales.

M. Christian Philip s'est interrogé sur la nécessité d'aller aussi loin en matière d'harmonisation des législations pénales. Il faudrait plutôt conforter le principe de reconnaissance mutuelle, qui fait l'objet d'une remise en cause de la part de certains Etats membres. Certaines délégations cherchent en effet à réintroduire un contrôle par le juge d'exécution de la conformité aux droits fondamentaux de la décision rendue par l'Etat d'émission. Un tel contrôle est contraire au principe de reconnaissance mutuelle et à la confiance mutuelle sur laquelle il se fonde, qui repose notamment sur l'adhésion de tous les Etats membres de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'harmonisation doit uniquement viser à faciliter la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle. Il faut définir un projet pénal lisible et cohérent pour les citoyens européens.

Le rapporteur a précisé que les conclusions donnent un certain nombre d'exemples de sujets sur lesquels une harmonisation n'est pas nécessaire, tels que les peines perpétuelles ou le travail d'intérêt général.

M. Jérôme Lambert a exprimé des réserves sur le point 2 de la proposition de conclusions. Il a souligné, à cet égard, que la notion de récidive était différente selon les droits nationaux – elle est, par exemple, très encadrée en France où on la distingue de la réitération. Les délais pour sa définition sont un élément variable. Plus généralement, les condamnations pénales peuvent avoir des incriminations différentes selon les Etats, ce qui est une source possible d'erreurs judiciaires.

Concernant le point 8, M. Jérôme Lambert a souhaité que la recommandation relative à la marge d'appréciation du juge pénal soit renforcée.

M. Christian Philip, rapporteur, a proposé que, à cette fin, dans le point 8, les mots « doit être » remplacent le mot « soit ».

Concernant le point 2, M. Christian Philip a souligné que si le juge pénal a connaissance des condamnations prononcées dans d'autres Etats membres, il doit en tenir compte, mais ce ne sera que dans le cadre de législations harmonisées.

Le **Président Michel Delebarre** a proposé que dans le point 2, les mots « prise en compte » soient remplacés par les mots « prise en considération ».

M. Jérôme Lambert a proposé que les mots « au titre de la récidive » soient supprimés.

Le **Président Michel Delebarre** a interrogé le rapporteur sur la notion d'instrument transversal citée dans le point 6.

M. Christian Philip, rapporteur, a indiqué qu'elle désignait un texte global qui n'est pas souhaitable du fait de l'existence de formes de criminalité différentes. Il a proposé de supprimer dans le point 6 les mots « et ne soit pas réalisée dans un instrument transversal applicable à l'ensemble de la criminalité » et a accepté de substituer au mot « transfrontière » le mot « transfrontalier ».

Après que les membres de la Délégation aient marqué leur accord avec les modifications proposées, la Délégation a adopté les conclusions ainsi modifiées :

« La Délégation pour l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne du 30 avril 2004 [COM (2004) 334 final / E 2587],

1. Estime qu'en matière de sanctions pénales, la reconnaissance mutuelle devrait être privilégiée par rapport à l'harmonisation, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

I. En ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des sanctions pénales :

2. Est favorable à la création d'un casier judiciaire européen, ainsi qu'à la prise en considération par le juge pénal des condamnations pénales prononcées dans d'autres Etats membres ;

3. Souligne qu'il conviendrait de disposer d'une évaluation du fonctionnement de la convention de 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées avant d'envisager l'adoption d'une réglementation de l'Union dans ce domaine ;

4. Recommande, dans l'hypothèse où une telle réglementation s'avérerait nécessaire, qu'elle assimile les ressortissants d'un autre Etat membre résidant dans l'Etat membre d'exécution aux ressortissants de l'Etat d'exécution.

II. En ce qui concerne l'harmonisation des sanctions pénales :

5. Soutient un rapprochement des législations relatives aux sanctions pécuniaires dans le domaine de la criminalité économique, compte tenu de l'efficacité de ces sanctions à l'égard des personnes morales ;

6. Juge souhaitable une harmonisation des règles de responsabilité des personnes morales, à condition qu'elle soit limitée aux domaines de criminalité présentant un caractère transfrontalier ;

7. Considère en revanche que l'existence de peines perpétuelles, de même que le choix entre les principes d'opportunité et de légalité, relèvent de l'appréciation de chaque Etat membre, conformément au principe de subsidiarité ;

8. Estime que la marge d'appréciation du juge pénal doit être intégralement préservée, conformément au principe d'individualisation des peines, et que le prononcé des peines ne soit donc pas encadré ;

9. Souligne que la délinquance concernée par le travail d'intérêt général est essentiellement locale et ne relève par conséquent pas des compétences de l'Union ;

10. Estime que l'existence d'une base juridique permettant à l'Union d'harmoniser les conditions d'exécution des peines n'est pas suffisamment établie. »

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

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, 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 vingt-trois textes suivants :

Point A

➤ *Commerce extérieur*

– proposition de décision du Conseil relative à l'accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République populaire de Chine (document **E 2609**) ;

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 992/95, portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits agricoles et de la pêche, originaires de Norvège (document **E 2627**) ;

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 499/96, portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits de la pêche ainsi que pour des chevaux vivants, originaires d'Islande (document **E 2628**) ;

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2505/96 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires autonomes pour certains produits agricoles et industriels (document **E 2629**).

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

– projet de décision du Conseil concernant l'approche de la criminalité liée aux véhicules ayant des incidences transfrontières (document **E 2516**) ;

– proposition de règlement du Conseil fixant des règles pour le contrôle du commerce de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes (document **E 2575**).

➤ *PESC et relations extérieures*

– proposition de décision du Conseil adaptant la décision 2004/246/CE du Conseil en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie (document **E 2602**) ;

– proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international de l'ex-Yougoslavie (TPIY) (document **E 2603**) ;

– proposition de décision du Conseil décrivant l'approche générale en matière de redistribution des ressources en vertu du règlement (CE) N° 1267/1999 établissant un instrument structurel de préadhésion (document **E 2604**) ;

– proposition de décision du Conseil relative au respect des conditions fixées à l'article 3 du protocole additionnel à l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Bulgarie, d'autre part, en ce qui concerne une prorogation de la période prévue à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 de l'accord européen (document **E 2615**) ;

– proposition de décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et la République du Kazakhstan modifiant l'accord entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et le gouvernement de la République du Kazakhstan relatif au commerce de certains produits sidérurgiques (document **E 2620**) ;

– proposition de décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie modifiant l'accord entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et le gouvernement de la Fédération de Russie relatif au commerce de certains produits sidérurgiques (document **E 2621**) ;

– proposition de règlement du Conseil modifiant la décision n° 1469/2002/CECA de la Commission relative à l'administration de certaines restrictions à l'importation de certains produits sidérurgiques en provenance du Kazakhstan (document **E 2622**) ;

– proposition de règlement du Conseil modifiant la décision 2002/602/CECA de la Commission relative à l'administration de certaines restrictions à l'importation de certains produits sidérurgiques en provenance de la Fédération de Russie (document **E 2623**) ;

– proposition de décision du conseil et de la commission relative à la conclusion du protocole à l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Hongrie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque (document **E 2624**) ;

– proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole à l'accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement entre la Communauté européenne, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Hongrie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque (document **E 2625**) ;

– proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord d'association euro-méditerranéen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République arabe d'Egypte, d'autre part, pour tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Hongrie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque ; et Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République arabe d'Egypte, d'autre part, pour tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la

République de Hongrie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque (document **E 2626**) ;

– position commune 2004/.../PESC du Conseil du ... juin 2004 modifiant la position commune 2003/495/PESC (document **E 2632**) ;

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq (document **E 2633**).

➤ *Politique agricole commune*

– proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires minimales de contrôle de certaines maladies des mollusques bivalves (version codifiée) (document **E 2595**).

➤ *Politique sociale*

– proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) (document **E 2577**) ;

– Livre vert. Egalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie (document **E 2610**).

➤ *Questions fiscales*

– proposition de décision du Conseil relative à la date d'application de la directive du Conseil 2003/48/CE du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (document **E 2631**).

Point B

➤ *PESC et relations extérieures*

– proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion du protocole à l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Hongrie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque (document **E 2636**) ;

– proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Hongrie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la

République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque (document **E 2637**).

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a *approuvé* ces deux documents.

➤ *Politique sociale*

Sur le rapport de **Mme Arlette Franco**, la Délégation a examiné les trois textes suivants :

– proposition de directive du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services (document **E 2444**).

La **rapporteuse** a préalablement rappelé que le Conseil européen de décembre 2000 avait souhaité que l'Union intervienne, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, au-delà du seul domaine alors traité, celui des conditions de travail et d'emploi au sens large. C'est donc en réponse à cette initiative que la Commission a établi, au titre d'une première étape, cette proposition de directive qui vise à prévenir et à sanctionner toute atteinte au principe de l'égalité entre les femmes et les hommes tant dans l'accès aux biens et aux prestations de services que pour leur fourniture.

La présidence néerlandaise a inscrit cette proposition de directive parmi ses priorités, et a pour objectif un accord politique pour un Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO) au début du mois d'octobre.

Pour l'essentiel, ce texte n'appelle que peu de remarques, sur le fond. Son dispositif est très général. Il s'étend à l'ensemble des biens et prestations à la disposition du public et normalement fournis contre rémunération, y compris le logement.

Il est pragmatique. Des exceptions sont prévues pour les biens et prestations de services pour lesquels les femmes et les hommes ne se trouvent pas dans une situation comparable, notamment ceux qui s'adressent exclusivement ou essentiellement à un seul sexe. Tel est le cas des prestations de coiffure ou de *pressing*.

Il est cohérent avec le droit en vigueur. Les principes généraux sur lesquels il s'appuie sont directement calqués sur ceux qui guident la lutte contre la discrimination dans le monde professionnel. Les notions de discrimination directe, de discrimination indirecte, de harcèlement et de harcèlement sexuel sont définies d'une manière similaire. Le maintien des mesures d'action positive qui auraient été mises en œuvre ou seraient envisagées dans certains Etats membres, est également prévu.

Deux points font débat. Le premier concerne l'opportunité d'appliquer le dispositif proposé aux consommateurs, clients ou usagers. Lorsque celui-ci sera mis en œuvre, le refus de recevoir des biens ou des prestations de services de la part d'une personne en raison de son sexe, sera constitutif d'une infraction et passible de sanctions, ce qui risque d'être perçu comme excessif dans certains cas. Dans cet esprit, plusieurs hypothèses où le maintien d'une certaine différenciation entre les sexes est apparu pertinent, ont d'ores et déjà identifiés par le groupe de travail « Questions sociales », notamment l'assistance aux personnes qui sont ou ont été exposées à des violences ou des intimidations à caractère sexuel et les situations où la

présence d'une personne de sexe opposé risque de porter atteinte à l'intimité ou à la décence. Un ajustement du champ d'application de la directive doit donc être envisagé.

Le second point concerne l'application du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes au domaine des assurances, puisqu'il conduit à la généralisation d'une tarification unisexe dans l'ensemble des Etats membres, ce qui n'est pas le cas actuellement. En France, c'est en matière d'assurance automobile que des différences tarifaires sont opérées entre les jeunes femmes et les jeunes gens. En matière de santé également, le critère du sexe est parfois utilisé par les compagnies.

A l'appui de sa proposition, la Commission fait valoir deux arguments. D'une part, la tarification unisexe ne nuit pas à la viabilité financière des compagnies d'assurance, comme le montrent les cas où elle est pratiquée. D'autre part, des critères de substitution représentatifs du mode de vie, tels que la consommation de tabac ou d'alcool, seraient plus pertinents que celui du sexe pour adapter les tarifs des compagnies d'assurance au niveau des risques encourus. Cet argument est notamment invoqué pour l'assurance vie. Des études récentes montrent que l'écart de l'espérance de vie entre les hommes et les femmes est davantage imputable à des différences de modes de vie, qu'à des facteurs biologiques. Par ailleurs, la Commission propose une période d'adaptation de huit ans au total pour les Etats membres qui le souhaiteraient, à raison d'une période transitoire de six ans s'ajoutant aux deux années du délai de transposition.

Lors du Conseil EPSCO des 1^{er} et 2 juin 2004, les Etats membres se sont partagés en trois groupes : les Etats souhaitant maintenir le critère du sexe pour les calculs actuariels des compagnies d'assurance, ceux revendiquant au contraire leur suppression et ceux, parmi lesquels la France et les Pays-Bas, sollicitant l'éclairage d'études complémentaires sur l'impact de la directive et son incidence sur les tarifs et les coûts des assurances.

La position défendue par la France, ainsi que par les Pays-Bas, qui assure la présidence pour l'actuel semestre, apparaît fondée. Seule une telle étude sur les conséquences financières précises, pour les assurés comme pour les compagnies, d'une tarification unisexe, où la modulation des primes repose sur des critères de substitution, représentatifs du mode de vie, permet de trancher le débat.

Le **Président Michel Delebarre** a regretté que la position française ne soit pas plus marquée.

La Délégation *a approuvé* la proposition d'acte communautaire, sous réserve d'un ajustement des conditions d'application de son dispositif aux consommateurs, clients ou usagers, ainsi que des résultats d'une évaluation de l'application du dispositif prévu sur les coûts et tarifs des assurances.

– communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'évaluation de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail accompagnée d'une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2062/94 instituant une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (document **E 2596**).

Mme Arlette Franco, rapporteure, a préalablement rappelé que l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, située à Bilbao, avait pour mission de

fournir aux instances communautaires, aux Etats membres et aux milieux intéressés les informations techniques, scientifiques et économiques dans ces domaines.

Comme prévu par le règlement de 1994 qui l'a instituée, cette institution a fait l'objet, en 2001, d'une évaluation cinq ans après sa mise en place effective, qui est intervenue en 1996. Les résultats de cette évaluation n'ont pas mis en cause le bien fondé de l'existence de cet organisme mais ont mis en évidence, en des termes parfois sévères, plusieurs points d'amélioration concernant son organisation et son mode de fonctionnement, ainsi que son rôle.

La Commission a ainsi entrepris une réflexion sur l'évolution de l'Agence, qui l'a conduite à proposer de modifier le règlement fondateur, en coordination avec différentes instances compétentes.

S'agissant de la gouvernance de l'Agence, la proposition de règlement prévoit ainsi de transformer le conseil d'administration en un conseil de direction dont le rôle est essentiellement stratégique et dont la fréquence des réunions est ramenée à une fois par an, de confier, en contrepartie, les fonctions exécutives au bureau, dont le rôle est dorénavant clairement précisé et où les décisions se prennent par consensus, d'officialiser la fonction de coordinateur au sein des différents groupes (gouvernements, travailleurs, employeurs) ainsi que de sensibiliser les Etats membres ainsi que les organisations d'employeurs et de salariés, pour assurer une représentation équilibrée des secteurs économiques et promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes au sein du Conseil de direction.

La seule incertitude relative à ce dispositif concerne le bureau. Sa composition sera peut-être trop réduite pour assurer une représentation équilibrée de l'ensemble des composantes de l'Agence dans une Union européenne à 25.

Par ailleurs, une amélioration est souhaitable tant sur la mission de l'Agence que sur le statut des « points focaux » comme sont ainsi désignés ses correspondants au sein des Etats membres, qui sont ses sources d'information.

En ce qui concerne les missions de l'Agence, la Commission propose de s'en tenir à la seule analyse des informations communiquées.

Or, l'expérience de huit années de fonctionnement montre le besoin d'un organisme qui opère un véritable retraitement de ces dernières, de manière à pouvoir disposer d'une expertise scientifique et technique ainsi que d'une production autonome. Compte tenu de l'actuel fonctionnement de l'Agence, la mention d'une telle précision dans le règlement n'apparaît pas inutile.

S'agissant des points focaux, leur statut actuel est ambigu puisque ce sont des correspondants de l'Agence au sein des administrations nationales, sur lesquels elle exerce un véritable « droit de tirage ». Certains Etats souhaitent une clarification, de manière qu'il s'agisse soit de services externes de l'Agence, soit de services qui restent clairement sous la seule responsabilité des Etats membres.

De telles améliorations apparaissent nécessaires pour que l'Union dispose d'un organisme tripartite qui réponde à ses besoins dans ces deux domaines essentiels que sont la santé et la sécurité au travail.

M. Jérôme Lambert a demandé que l'approbation de la Délégation soit clairement conditionnée aux aménagements évoqués par la rapporteure.

La Délégation *a approuvé* la proposition d'acte communautaire à la condition que les missions de l'Agence soient précisées et que le statut des points focaux soit clarifié.

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1365/75 concernant la création d'une Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (document **E 2597**).

Mme Arlette Franco, rapporteure, a préalablement rappelé que la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail avait été créée en 1975 sur l'initiative de la France. Siégeant à Dublin, elle assure une fonction de collecte de données, d'étude et de forum d'échanges sur les relations sociales, les conditions de travail ainsi que les interfaces entre la vie professionnelle et la vie sociale. L'importance de la contribution de la Fondation à la connaissance de la sphère sociale a été confirmée par une évaluation externe intervenue en 2003.

Plusieurs points sur lesquels des améliorations doivent être apportées ont cependant été identifiés. La plupart d'entre eux ont été traités dans le cadre d'un plan d'action de la Fondation, adopté par son conseil d'administration, relatif aux réformes d'ordres stratégique et opérationnel à entreprendre.

Deux éléments exigent cependant la modification du règlement fondateur de 1975.

Il s'agit en premier lieu d'aménagements relatifs à la gouvernance et au conseil d'administration de la Fondation, de manière à opérer les mêmes modifications que pour l'Agence pour la santé et la sécurité au travail.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, l'expertise, la proposition de la Commission vise à supprimer l'actuel Comité des experts, dont le fonctionnement n'est pas jugé satisfaisant, au profit d'une formule plus souple offrant au Conseil de direction la faculté de solliciter l'avis d'experts indépendants. Cette amélioration n'appelle pas d'observation.

Seule la question du statut du personnel exige une attention particulière. Compte tenu de l'ancienneté de la Fondation, qui était en 1975 lors de sa création un organisme atypique, son personnel relève d'un statut autonome. La Commission souhaite que ceux qui seront recrutés à l'avenir relèvent dorénavant du régime communautaire général, celui des fonctionnaires ou celui des autres agents des Communautés, selon le cas. Les instances dirigeantes de la Fondation préféreraient pour leur part un basculement général de l'ensemble du personnel sur le statut de droit commun, de manière à éviter la complexité résultant de la gestion parallèle de deux statuts et à favoriser la fluidité avec les autres structures communautaires. Une évolution de la proposition de règlement sur ce dernier point permettrait de ne plus avoir à modifier le règlement de 1975.

M. Jérôme Lambert a estimé que l'application de la règle de l'unanimité à de tels actes communautaires entraînait des lourdeurs.

La **rapporteure** lui a précisé qu'un changement de base juridique permettrait, éventuellement, à de telles dispositions de relever de la majorité qualifiée.

La Délégation *a approuvé* la proposition d'acte communautaire, sans préjudice d'un aménagement de son dispositif sur le statut du personnel, dans un souci de simplicité.

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 26 mars 2004 relative à une demande de dérogation présentée par la République portugaise en application de l'article 27 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, relative aux taxes sur le chiffre d'affaires. Système commun de taxe sur la valeur ajoutée, assiette uniforme (document **E 2611**) ;

– lettre de la Commission européenne du 28 mai 2004 relative à une demande de dérogation présentée par la République italienne en application de l'article 27 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, relative aux taxes sur le chiffre d'affaires. Système commun de taxe sur la valeur ajoutée, assiette uniforme (document **E 2612**) ;

– lettre de la Commission européenne du 5 juillet 2004 relative à une demande de dérogation fiscale présentée par le Royaume-Uni, en application de l'article 27 de la sixième directive du Conseil 77/388/CEE du 17 mai 1977 en matière de TVA (document **E 2640**).