



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 97

Réunion du mercredi 20 octobre 2004 à 16 heures 15

Présidence de M. Christian Philip, Vice-Président,

SOMMAIRE

	pages
I. Communication de M. Christian Philip sur les projets d'accords entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part, sur la lutte contre la fraude, Schengen et la libre-circulation des personnes (documents E 2687, E 2700 et E 2703)	2
II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	6

I. Communication de M. Christian Philip sur les projets d'accords entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part, sur la lutte contre la fraude, Schengen et la libre-circulation des personnes (documents E 2687, E 2700 et E 2703)

Le **Président Christian Philip, rapporteur**, a rappelé que la Délégation est saisie de trois projets d'accords entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part, concernant la lutte contre la fraude, l'association de la Suisse à l'espace Schengen et la libre circulation des personnes. Ces accords s'inscrivent dans le cadre d'un « paquet » composé de neuf accords au total, relatifs à des sujets variés, aussi bien économiques que politiques (imposition de revenus de l'épargne, produits agricoles transformés, environnement, statistiques, médias, double imposition des fonctionnaires de l'Union européenne, outre les trois accords précités). Ces accords (appelés « Bilatérales II » en Suisse) ont été paraphés à Bruxelles le 25 juin dernier, à l'issue de plusieurs années de négociations entre l'Union et la Suisse. Ils font suite à une série de sept accords (connus sous le nom de « Bilatérales I ») entre la Communauté européenne et la Confédération suisse, signés en juin 1999 et entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002.

Ces nouveaux accords doivent être prochainement signés, puis conclus par les parties contractantes. En Suisse, huit d'entre eux seront préalablement soumis à des référendums distincts. M. Christian Philip a indiqué que parmi les trois accords examinés, seul l'accord associant la Suisse à l'espace Schengen soulève des réserves, en dépit d'un jugement global positif. Les deux autres accords, relatifs à la lutte contre la fraude et la libre circulation des personnes, ne suscitent en revanche aucune difficulté.

L'association de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin est bienvenue. Les bénéfices d'une telle association sont en effet certains. La Suisse, si elle restait à l'écart de Schengen, risquerait de devenir le « maillon faible » de la sécurité européenne, notamment parce qu'elle serait privée d'un accès aux informations figurant dans le système d'information Schengen (SIS). Son association renforcera donc la sécurité et l'efficacité de la lutte contre la criminalité, en même temps qu'elle facilitera le trafic transfrontalier de personnes, avec la disparition des contrôles statiques aux frontières. De même, son association au mécanisme issu de la Convention de Dublin de 1990, repris par le règlement du 18 février 2003 (dit « Dublin II »), permettra d'éviter les demandes d'asile multiples, déposées successivement dans plusieurs Etats membres ou en Suisse. En ce qui concerne les modalités de cette association, les accords suivent le modèle des accords avec la Norvège et l'Islande en les adaptant aux spécificités constitutionnelles suisses (en particulier le recours à la démocratie semi-directe).

Malheureusement, cet accord a été obtenu au prix d'une dérogation regrettable concernant le secret bancaire, contrairement au mandat de négociation confié à la Commission, selon lequel la Suisse devait accepter l'acquis de Schengen et de Dublin et son développement sans exception ni dérogation. Actuellement, la Suisse n'accorde pas l'entraide judiciaire, conformément à la loi suisse sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale de 1983, en matière d'évasion fiscale (également appelée soustraction d'impôt). Elle ne l'accorde qu'en cas de fraude fiscale, c'est-à-dire si l'auteur des faits a agi astucieusement dans une intention de tromperie particulière, par exemple en falsifiant des documents. Ce n'est que dans cette hypothèse que l'auteur des faits n'est plus couvert par le secret bancaire. C'est pourquoi la Suisse s'est protégée contre une évolution éventuelle de l'acquis de

Schengen qui aurait pour effet de supprimer le principe de double incrimination. Elle ne sera donc pas obligée d'exécuter les commissions rogatoires aux fins de perquisition et de saisie dans des affaires d'évasion fiscale en matière de fiscalité directe. Cette dérogation était indispensable, selon la Commission, pour parvenir à un accord dans le domaine de la fiscalité des revenus de l'épargne qui, à son tour, était nécessaire à l'entrée en vigueur de la directive du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne. L'octroi de cette dérogation à la Suisse a conduit le Luxembourg à revendiquer le même traitement concernant le maintien de son secret bancaire. C'est ce qu'il a obtenu, avec l'adoption d'une déclaration du Conseil garantissant l'égalité de traitement entre les Etats membres et les pays tiers dans le cadre d'un développement futur de l'entraide judiciaire en matière de fiscalité directe.

Au delà de cette dérogation, il est permis de s'interroger sur l'opportunité même d'une association de la Suisse à l'espace Schengen. La multiplication de statuts dérogatoires et, en particulier, d'association d'Etats non membres de l'Union européenne à l'espace Schengen (comme la Norvège et l'Islande) - qui s'ajoutent aux Etats membres de l'Union n'appartenant pas à l'espace Schengen (comme le Royaume-Uni et l'Irlande) - conduit en effet à une situation excessivement complexe. Cette complexité perturbe le bon fonctionnement de l'espace Schengen et son développement, comme l'ont montré plusieurs négociations récentes. L'association d'Etats non membres de l'Union européenne à l'espace Schengen pose ainsi la question de savoir jusqu'où l'Union est prête à accepter d'accorder certains avantages à ces Etats, sans qu'ils adhèrent à l'Union, et à dessiner ainsi une « Europe à la carte ».

Le Président Christian Philip a indiqué que les deux autres accords, relatifs à la lutte contre la fraude et à la libre circulation des personnes, ne soulèvent pas de difficultés particulières. L'accord sur la lutte contre la fraude renforce la coopération judiciaire et administrative dans ce domaine, notamment en supprimant le principe de double incrimination en matière de fiscalité indirecte. Le protocole à l'accord sur la libre circulation des personnes étend l'application de cet accord aux nouveaux Etats membres, en prévoyant une période transitoire pouvant aller jusqu'en 2011, sur le modèle des dispositions existant entre les quinze anciens Etats membres et les nouveaux Etats membres (hors Malte et Chypre).

M. Jérôme Lambert a exprimé son opposition à l'accord d'association de la Suisse à l'espace Schengen. Ses inconvénients, compte tenu de la dérogation prévue, l'emportent largement sur ses avantages.

M. Jacques Myard a estimé que la communautarisation d'une partie des accords de Schengen, opérée par le traité d'Amsterdam, constitue une erreur. L'espace Schengen reposait sur un accord intergouvernemental, ce qui correspond à la nécessité de laisser chaque Etat maître de ses frontières. Les accords de Schengen comportent de très bonnes dispositions, par exemple en matière de coopération policière, mais la suppression des frontières intérieures est une erreur. Dix pour cent de ces accords sont donc utopiques, tandis que les 90 % sont positifs. M. Jacques Myard a précisé que la dérogation obtenue par la Suisse au sujet de l'entraide judiciaire en matière fiscale n'est pas une surprise. La Suisse est un marché bancaire, comme le Luxembourg, tout en disposant d'une législation exigeante en matière de lutte contre le blanchiment. Son succès repose sur une intelligence fiscale que nous avons perdu. Il faudrait avant tout diminuer notre fiscalité sur le capital.

M. Jacques Floch a déclaré que la notion de frontières constitue un combat d'arrière-garde, toutes les frontières que l'on peut dresser étant finalement franchies ou

transgressées. Il a regretté que les relations avec la Suisse soient toujours à sens unique. Tout lui est accordé, sans contrepartie véritable. La Suisse est le « coffre fort » de l'Europe, grâce à sa fiscalité avantageuse. L'Union aurait dû être plus exigeante, en termes financiers, et exiger que la Suisse contribue davantage. L'entraide judiciaire devrait être complète, sans restrictions, y compris en matière d'évasion fiscale. Il s'est déclaré opposé à cet accord en raison de la dérogation accordée.

M. Edouard Landrain a souhaité savoir si le service central de prévention de la corruption, qui est un service interministériel placé auprès du ministre de la Justice, a été consulté.

M. André Schneider a rappelé que la Suisse s'interroge sur son éventuelle adhésion à l'Union, qu'elle veut bien envisager à condition de conserver tous ses avantages. Cet accord illustre cette démarche. Mais tôt ou tard, la Suisse devra se positionner plus clairement et accepter d'appliquer certaines dispositions, y compris en matière fiscale.

M. Jérôme Lambert a estimé que cet accord n'est pas la meilleure façon de conduire la Suisse à se positionner clairement.

Le **Président Christian Philip** a rappelé que cet accord comporte des engagements importants de la part de la Suisse, et de nombreux avantages, en dépit de la difficulté relative au secret bancaire. Il a proposé de remplacer, au point 2 des conclusions de la Délégation, l'expression « regrette » par « est en désaccord », et d'ajouter que cette dérogation a aussi été consentie au Luxembourg. Il a indiqué que le service central de prévention de la corruption n'a pas été, à sa connaissance, consulté.

M. Jérôme Lambert a précisé, en ce qui concerne le point 3 des conclusions, qu'il souhaiterait que son opposition à la création de nouveaux statuts dérogatoires soit plus clairement exprimée.

Le **Président Christian Philip** a accepté de remplacer, au point 3, l'expression « estime qu'une réflexion devrait être engagée sur l'opportunité de créer ainsi » par « souhaite qu'on ne favorise pas ».

A l'issue de ce débat, la Délégation a *approuvé* les deux accords avec la Suisse relatifs à la lutte contre la fraude et à la libre circulation des personnes (E 2687 et E 2703) et elle a *adopté* les conclusions *ainsi modifiées* :

La Délégation pour l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de cette dernière à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et la proposition de décision relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse relatif aux critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un Etat membre ou en Suisse [COM (2004) 593 final] (E 2700),

1. Approuve le principe d'une association de la Suisse à l'espace Schengen et à la coopération de Dublin relative à l'asile, qui permettront de renforcer la coopération en matière de lutte contre la criminalité et de faciliter le trafic transfrontalier de personnes ;

2. Est en désaccord avec la dérogation accordée à la Suisse et au Luxembourg en ce qui concerne l'entraide judiciaire en matière de fiscalité directe afin de préserver le secret bancaire ;

3. Souhaite qu'on ne favorise pas de nouveaux statuts dérogatoires, associant des Etats non membres de l'Union européenne à l'espace Schengen.

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

Point B

➤ *Droit des sociétés*

– proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives du Conseil 78/660/CEE et 83/349/CEE (document E 2554).

Présentant ce texte, **M. Marc Laffineur, rapporteur**, a indiqué qu'il vise à établir des règles communes minimales concernant le contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés, dans la mesure où ce contrôle est requis par le droit communautaire.

Les affaires *Enron* aux Etats-Unis et *Parmalat* en Italie ont souligné l'importance que revêt, dans une économie de marché, le contrôle légal des comptes.

Celui-ci est un élément-clé de l'ensemble du système capitaliste, car il permet la confiance entre les entreprises et les citoyens. Or, le dernier texte communautaire encadrant ce domaine date de 1983 et comporte peu de dispositions sur la régulation de la profession de contrôleur légal des comptes.

C'est pourquoi, en janvier 2004, après l'éclosion du scandale *Parmalat*, la Commission européenne a annoncé qu'elle en tirerait rapidement les enseignements, par la présentation d'une proposition de directive. De fait, cette démarche s'inscrit dans une réflexion engagée depuis 1996, que ces scandales ont accélérée.

On observera que, de leur côté, les Etats-Unis, à la suite des scandales financiers ayant affecté leur secteur boursier, ont adopté, dès le 30 juillet 2002, la loi *Sarbanes-Oxley*, qui a mis fin à la tradition d'autorégulation prévalant dans les professions de commissaires aux comptes et d'auditeurs.

Le texte de la Commission poursuit donc un double objectif, particulièrement important pour l'Union : d'une part, le renforcement de la confiance des acteurs économiques dans l'information financière ; d'autre part, l'établissement d'une base juridique permettant de préparer le dialogue avec les Etats-Unis sur la réglementation de l'audit.

Abordant le contenu du texte, M. Marc Laffineur a précisé que la proposition de la Commission européenne a pour objet de créer les conditions d'une harmonisation entre les législations nationales, par la mise en place d'un « Comité de réglementation de l'audit ». Elle établit, dans cette perspective, certaines règles minimales.

D'abord, les contrôles ne peuvent être effectués que par les contrôleurs légaux et les cabinets d'audit agréés par l'Etat membre dans lequel ils ont lieu. Ensuite, l'agrément est soumis à des conditions détaillées d'honorabilité et de qualifications.

Par ailleurs, un contrôleur légal des comptes ou un cabinet d'audit doit être indépendant de l'entité contrôlée et ne peut être impliqué dans les décisions de gestion de

cette entité. Il ne doit pas procéder au contrôle légal des comptes d'une entité avec laquelle il entretient une relation financière, d'affaires, d'emploi ou de toute autre nature.

Les Etats membres doivent de plus veiller à ce que les contrôleurs légaux et les cabinets d'audit soient tenus au respect de principes d'éthique professionnelle et soumis à un système d'assurance qualité indépendant.

S'agissant du contrôle légal des entités d'intérêt public, définies par la proposition comme étant celles qui présentent un intérêt public significatif en raison de la nature de leur activité, de leur taille ou du nombre de leurs employés, celui-ci est soumis à des exigences supplémentaires.

Ainsi, les cabinets d'audit qui procèdent au contrôle de ces entités doivent publier un rapport détaillé sur leurs activités.

La Commission propose de consacrer de surcroît le principe de la « rotation externe », en imposant le changement régulier du contrôleur légal et du cabinet d'audit surveillant l'entité, respectivement tous les 5 et 7 ans.

La France soutient les objectifs de ce texte, qui sont conformes à ceux de la loi sur la sécurité financière. Dans un contexte *post-Parmalat*, elle défend l'extension, à toute l'Union, des principes son système de réglementation et de moralisation des professions de contrôleur des comptes et d'auditeur. Si elle regrette que tous les éléments et les obligations de son modèle ne soient pas repris *in extenso*, l'harmonisation minimale prévue par la directive constitue un point de départ acceptable, qui suscite d'ailleurs les réserves des Etats membres les plus libéraux en la matière, comme le Luxembourg et le Royaume-Uni.

M. Marc Laffineur a conclu son exposé en soulignant l'avancée importante que représente ce texte, tant il est vrai que l'imbrication des intérêts économiques en Europe plaide en faveur d'une démarche commune.

M. Jacques Myard a considéré que la démarche s'apparente davantage à l'élaboration d'une « grille de lecture commune ». Au sujet des normes de contrôle retenues, il a jugé que celles-ci ne peuvent résulter de choix d'une neutralité parfaite. Les normes comptables sont souvent issues d'une démarche intellectuelle particulière qui obéit à un type précis de « logiciel » de pensée. C'est ainsi qu'au sein de l'organisme international élaborant les normes comptables, deux conceptions coexistent, l'européenne et l'anglosaxonne. M. Jacques Myard a donc souhaité savoir si l'Union y dispose d'un poids suffisant pour peser sur le contenu concret des normes élaborées. Il a également demandé si la Commission prévoit de prendre une initiative concernant la réglementation des agences de notation. Car celles-ci peuvent, en faisant courir de fausses rumeurs, contribuer à ruiner la réputation de sociétés. Sur ce point, une démarche européenne serait pleinement justifiée.

M. Marc Laffineur a salué cet appel en faveur de l'Europe, avant de souligner tout l'intérêt d'une harmonisation, qui vise à renforcer le poids de l'Europe dans les discussions internationales. La proposition de la Commission n'est pas anodine : le fait que le Royaume-Uni et le Luxembourg émettent des réserves est en soi significatif. En outre, cette initiative a conforté le modèle français de régulation, en prévoyant d'étendre certains de ses éléments à l'ensemble de l'Europe. Il reste qu'après la discussion communautaire, la vraie « bataille » pourra s'engager, cette fois-ci au niveau transatlantique.

S'agissant des agences de notation, il est vrai que la mésentente européenne n'a pu que contribuer à renforcer l'influence des structures anglo-saxonnes.

Sur proposition du **rapporteur et du Président Christian Philip**, la Délégation a *approuvé* le document E 2554.

➤ *Relations extérieures*

– rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'examen à mi-parcours du mandat de prêt à l'extérieur de l'Union européenne de la BEI en application de la décision 2000/24/CE du Conseil du 22 décembre 1999, telle que modifiée. Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2000/24/CE afin de tenir compte de l'élargissement de l'Union européenne et de sa nouvelle politique de voisinage (document E 2522).

Le Président Christian Philip, rapporteur, a rappelé que la garantie de la Communauté à la Banque européenne d'investissement (BEI) en cas de pertes sur ses prêts à l'extérieur de l'Union européenne s'élève à 20,06 milliards d'euros pour la période 2000-2006. La Commission propose au Conseil deux changements importants dans le mandat actuel de la BEI pour la période restant à courir 2003-2006, afin de tenir compte de l'élargissement de l'Union européenne et de l'évolution des priorités de sa politique extérieure.

En premier lieu, une nouvelle répartition géographique des enveloppes régionales conduirait, d'abord, à changer l'intitulé de l'enveloppe consacrée aux PECO en « Pays voisins du Sud-Est » (PVSE) pour couvrir la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie et les cinq pays des Balkans occidentaux, à hauteur de 9,185 milliards d'euros pour la période 2000-2006 (au lieu de 9,280 milliards d'euros pour la précédente enveloppe PECO), ensuite à réviser l'enveloppe de prêts MED pour la période 2000-2006 à 6,52 milliards d'euros (au lieu de 6,425 milliards d'euros). Cette augmentation de 105 millions d'euros masque un effort beaucoup plus important consenti en faveur des pays méditerranéens puisqu'elle s'entend désormais sans la part de la Turquie transférée à l'enveloppe PVSE et représentant 2,855 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

Le deuxième changement important proposé par la Commission porte sur l'extension géographique du mandat général à la Russie et aux Nouveaux Etats indépendants (NEI) occidentaux (Ukraine, Moldavie, Belarus). Il existe actuellement un mandat spécifique de garantie des prêts de la BEI à la Russie, pour des projets environnementaux sélectionnés dans la partie russe du bassin de la mer baltique. Le plafond des prêts est limité à 100 millions d'euros. Conformément à son initiative sur la nouvelle politique de voisinage dans une Europe élargie, la Commission a proposé une extension progressive des prêts de la BEI octroyés en Russie et dans les NEI occidentaux, pour un montant de 300 millions d'euros.

Le Conseil Ecofin du 25 novembre 2003 a conclu à la nécessité de porter l'enveloppe proposée par la Commission de 300 millions à 500 millions d'euros, mais de dissocier cette enveloppe du mandat général pour l'introduire dans un mandat spécifique. Le mandat spécifique permettrait d'éviter un déploiement trop rapide de la BEI dans une région où la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est un intervenant important.

La Commission a transmis au Conseil, le 25 mai 2004, une proposition de décision du Conseil mettant en œuvre les conclusions du Conseil. La France observe toutefois que les conclusions du Conseil Ecofin du 25 novembre 2003 prévoyaient d'évaluer en décembre 2006 la possibilité d'inclure la Russie dans le mandat général mais non les nouveaux Etats indépendants occidentaux. Elle souhaite donc que la proposition de décision sur le mandat spécifique ne mentionne pas les nouveaux Etats indépendants occidentaux pour l'évaluation de 2006 en vue de leur intégration dans le mandat général de la BEI. La BERD doit y rester l'intervenant principal.

Le Conseil sera appelé à se prononcer sur les deux propositions de décision du Conseil (mandat général et mandat spécifique) après que le Parlement européen aura rendu son avis.

Enfin, l'avis du Conseil d'Etat sur le caractère réglementaire de la proposition de décision sur le mandat spécifique Russie et NEI, alors qu'il avait reconnu le caractère législatif de la proposition de décision sur le mandat général, ne peut que susciter une certaine perplexité.

Sous cette réserve de procédure, après les interventions de **MM. Jérôme Lambert, Jacques Myard et du rapporteur** qui a souligné la satisfaction de la France devant le renforcement très positif de l'enveloppe MED, la Délégation a *approuvé* la proposition de décision en l'état des informations dont elle dispose.

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 798/2004 renouvelant les mesures restrictives instituées à l'encontre de la Birmanie / du Myanmar en ce qui concerne le financement de certaines entreprises (document E 2722).

– position commune 2004/.../PESC du Conseil du ... concernant des mesures restrictives complémentaires à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar et modifiant la position commune 2004/423/PESC (document E 2723).

Le Président Christian Philip, rapporteur, a rappelé que les atteintes aux droits de l'homme en Birmanie ont conduit l'Union européenne à appliquer un régime de sanctions depuis le 28 octobre 1996 à l'encontre de la junte militaire au pouvoir dans ce pays. Face au refus du régime militaire de libérer Aung San Sun Kyi et d'autres détenus politiques et de prendre d'autres mesures de libéralisation, le Conseil est arrivé à un accord politique le lundi 11 octobre afin : d'étendre la liste des personnes interdites de visa sur le territoire communautaire à celles qui servent le régime à partir du rang de brigadier-général et au-delà, ainsi qu'à leur famille ; d'interdire d'octroyer des prêts ou des crédits à des entreprises d'Etat birmanes ou d'y acquérir des parts ; de suspendre l'aide non humanitaire et les programmes de développement, à l'exception de ceux relatifs aux droits de l'homme et à la démocratie, à la santé, à l'éducation et à la pauvreté ainsi qu'à la protection de l'environnement. Le Conseil a confirmé en outre le gel des avoirs financiers des personnes liées au régime de Rangoon. Ces mesures font l'objet d'une position commune et d'un règlement d'application communautaire.

La Délégation a *approuvé* ces textes en l'état des informations dont elle dispose.