



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 169

Réunion du mercredi 12 avril 2006 à 16 heures 15

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président

SOMMAIRE

	pages
I. Communication de M. Thierry Mariani sur la politique européenne d'immigration (E 2948, E 2953 et E 3084).....	2
II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	8

I. Communication de M. Thierry Mariani sur la politique européenne d'immigration (E 2948, E 2953 et E 3084)

M. Thierry Mariani, rapporteur, a indiqué que l'Assemblée nationale examinera, en mai prochain, le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration qui a été adopté en conseil des ministres le 29 mars 2006. La Délégation pour l'Union européenne est, dans le même temps, saisie de plusieurs textes européens relatifs à l'immigration : un programme d'action sur l'immigration légale, une proposition de directive visant à créer des normes et des procédures communes en matière d'éloignement, ainsi qu'une communication de la Commission sur les migrations et le développement.

L'examen de ces propositions présente l'opportunité de rappeler le contenu de la politique européenne d'immigration, dans l'esprit de la révision du règlement de l'Assemblée nationale présentée par le Président Jean-Louis Debré en janvier dernier, qui prévoit que les rapports sur un projet ou une proposition de loi portant sur un domaine relevant des compétences de l'Union européenne doivent comporter des éléments d'information sur le droit européen applicable. Les priorités de la politique française d'immigration et celles de la politique européenne d'immigration sont identiques : développer l'immigration choisie et améliorer l'intégration des ressortissants de pays tiers ; lutter avec fermeté contre l'immigration clandestine ; renforcer notre coopération avec les pays d'origine et de transit, dans une perspective de co-développement.

L'Union européenne a adopté plusieurs textes afin de *développer le recours à l'immigration choisie et de renforcer l'intégration des étrangers*, dont la négociation a été attentivement suivie par la Délégation.

La directive du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial harmonise les conditions dans lesquelles est exercé ce droit, qui constitue la première source d'immigration légale dans la plupart des Etats membres. La directive du 25 novembre 2003 relative au statut des résidents de longue durée crée un statut harmonisé pour les résidents de longue durée, qui tend à se rapprocher de celui dont bénéficient les ressortissants de l'Union européenne ayant exercé leur droit à la libre circulation. Sa transposition sera opérée par le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration. La directive du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat harmonise les conditions et les procédures d'admission de cette catégorie d'étrangers, ainsi que leurs titres de séjour et les droits qui y sont attachés. La directive du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique vise à faciliter l'admission de chercheurs étrangers dans l'Union européenne. Elle harmonise les conditions d'admission des chercheurs, qui doivent conclure une convention d'accueil avec un organisme public ou privé de recherche agréé par l'Etat.

La Commission a déposé, en 2001, une proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. Cette proposition a reçu un accueil très réservé de la part des Etats membres, qui l'ont jugée trop détaillée et contraire au principe de subsidiarité. Sa proposition n'ayant pas abouti, la Commission a lancé une consultation de l'ensemble des parties intéressées en publiant un Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, le 11 janvier 2005. Le programme d'action relatif à l'immigration légale présenté par le 21 décembre dernier fait suite au Livre vert. L'exécutif

européen y précise la stratégie qu'il entend adopter en matière d'immigration à des fins d'emploi. La Commission a choisi d'adopter une approche sectorielle, par catégories d'immigrants économiques, plutôt que générale, afin de surmonter les réticences des Etats membres à l'égard d'une politique européenne d'immigration économique. Elle annonce la présentation de quatre propositions de directives spécifiques, relatives aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés, des travailleurs saisonniers, des personnes transférées au sein de leur entreprise et des stagiaires rémunérés. Ces quatre directives seront accompagnées d'une directive-cadre générale relative aux droits des travailleurs migrants, une fois admis.

L'Union européenne a également adopté de nombreux textes en matière de *lutte contre l'immigration illégale*. L'action de l'Union dans ce domaine a été facilitée par le passage à la majorité qualifiée au Conseil, à compter du 1er janvier 2005.

Deux textes sont relatifs aux responsabilités des transporteurs : la directive du 28 juin 2001, issue d'une initiative française, précise les obligations de réacheminement pesant sur les transporteurs et harmonise les sanctions pécuniaires qui leur sont applicables. La directive du 29 avril 2004 oblige les transporteurs aériens à communiquer certaines données relatives à leurs passagers aux autorités chargées du contrôle aux frontières avant la fin de l'enregistrement, et harmonise les sanctions applicables. La directive et la décision-cadre du 28 novembre 2002 définissent l'aide à l'entrée, au transit et séjour irréguliers afin de lutter plus efficacement contre les filières de passeurs. La décision-cadre du 19 juillet 2002 et la directive du 29 avril 2004 sont relatives à la lutte contre la traite des êtres humains. Le règlement du 26 octobre 2004 a créé l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (FRONTEX). L'Union a également pris, ou est en voie d'adopter, des mesures visant à sécuriser les passeports, les titres de séjour et les visas en y introduisant des éléments d'identification biométriques.

En matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, l'Union a déjà adopté quatre textes. La directive du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, issue d'une initiative française, a été complétée par la décision du 23 février 2004 précisant les modalités pratiques du remboursement des frais engagés par l'Etat d'exécution lors des opérations d'éloignement. La directive du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, issue d'une initiative allemande, précise les modalités de l'assistance fournie par un Etat membre lorsqu'un vol d'éloignement organisé par un autre Etat membre transite sur son territoire. La décision du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement invite les Etats membres à coordonner leur action en vue de l'organisation de vols groupés européens.

La Commission suggère d'aller plus loin dans la voie de l'harmonisation, en déposant *une proposition de directive visant à établir des normes et des procédures communes en matière d'éloignement*. Cette proposition prévoit une procédure en deux étapes, comportant une décision de retour dans un premier temps puis, si nécessaire, une décision d'éloignement dans un second temps. Ces deux étapes visent à donner la priorité au retour volontaire de la personne concernée. La principale innovation du texte est la création d'une « interdiction de réadmission » empêchant toute réadmission sur le territoire de l'Union européenne, qui accompagnera les décisions d'éloignement. L'instauration de cette interdiction conférerait une dimension européenne aux effets d'une mesure d'éloignement prise par un Etat membre. La proposition encadre le recours à la garde temporaire (c'est-à-

dire, en France, au placement en centre de rétention administrative). La décision de placement en garde temporaire devrait être prise par les autorités judiciaires, sauf urgence. Elle pourrait être prolongée par les autorités judiciaires, pour une durée maximale de six mois.

Cette proposition concerne un sujet sensible dans la plupart des Etats membres. La valeur ajoutée d'une harmonisation dans un domaine aussi étroitement lié à la souveraineté des Etats membres doit être clairement démontrée. L'adoption de normes communes semble souhaitable, car elle faciliterait la coopération entre les Etats membres dans ce domaine, et la création d'une « interdiction européenne de réadmission » est une conséquence logique de la suppression des frontières intérieures. La marge de manœuvre des Etats membres doit cependant être préservée, et la proposition de la Commission apparaît excessivement détaillée par rapport à ce que devrait être une directive.

A titre d'exemple, la disposition prévoyant que le placement en rétention ne peut être décidé, en principe, que par l'autorité judiciaire méconnaît la répartition des compétences entre autorités administratives et judiciaires qui sous-tend l'ensemble du droit des étrangers en France. Dans notre législation, le préfet peut en effet décider du placement en rétention d'un étranger en situation irrégulière, et c'est à l'issue d'un délai maximal de 48 heures que le juge judiciaire décide de la prolongation ou non de cette mesure. Cette particularité procédurale – que la France partage, au demeurant, avec de nombreux Etats membres, tels que la Belgique, l'Espagne ou l'Italie – relève du choix de chaque Etat membre et n'a pas à être harmonisée. La priorité accordée au retour volontaire, qui se traduit par une procédure en deux étapes et l'octroi d'un délai approprié pour un départ volontaire, pose également problème. Elle ne tient pas compte notamment des cas dans lesquels il existe une menace grave pour l'ordre public, où l'immédiateté de l'expulsion constitue la seule réponse adaptée.

L'introduction d'un délai maximal de six mois pour le placement en rétention soulève aussi des interrogations. Ce délai constituerait, certes, un progrès pour les étrangers en situation irrégulière dans certains Etats membres, tels que l'Allemagne, où le délai est de dix-huit mois, ou le Royaume-Uni et les Pays-Bas, où il n'existe pas de durée maximale. Il apparaît en revanche particulièrement long par rapport à notre législation, qui prévoit un délai maximal de 32 jours. Le Gouvernement devra, par ailleurs, veiller au cours des négociations à ce que le texte et ses modifications éventuelles ne soulèvent pas de difficultés d'ordre constitutionnel.

Une politique d'immigration efficace ne peut être élaborée qu'en *coopération avec les pays d'origine et de transit*. La pression migratoire qui s'exerce sur l'Union s'accroît, comme l'ont illustré les événements tragiques survenus à Ceuta et Melilla, et exige des solutions de long terme, élaborées en concertation avec les pays d'origine et de transit. L'Union européenne a adopté, en 2004, un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine de l'asile et de l'immigration, appelé AENEAS et doté d'une enveloppe de 250 millions d'euros. Cette coopération doit être intensifiée, dans le cadre d'une politique ambitieuse de co-développement.

La Commission a présenté, le 1er septembre 2005, une communication intitulée « Migration et développement : des orientations concrètes », qui correspond à l'approche française du co-développement. Cette communication comporte des propositions concrètes visant notamment à faciliter les transferts de fonds des migrants vers leurs pays d'origine, ainsi qu'à renforcer la contribution de ces sommes au développement des pays concernés en les orientant vers des investissements productifs. La Commission formule également des

propositions visant à accroître la contribution des diasporas au développement de leurs pays d'origine.

La coopération avec les pays tiers en matière de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains est également indispensable. La conclusion d'accords de réadmission, en particulier, est un instrument déterminant de la politique européenne d'immigration. Sur les onze mandats de négociation qui ont été confiés à la Commission entre 2000 et 2002, seuls cinq accords de réadmission ont été conclus par la Communauté européenne, avec Macao, Hong Kong, le Sri Lanka, l'Albanie et la Russie. Les discussions s'engagent ou se poursuivent avec le Maroc, la Turquie, le Pakistan, l'Ukraine, la Chine et l'Algérie.

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié le rapporteur pour cette communication qui permet de faire le point sur tous les textes européens relatifs à l'immigration, à quelques semaines de l'examen du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration et qui correspond à la volonté du Président de l'Assemblée nationale de mieux faire connaître l'approche européenne et des pays de l'Union dans la discussion d'une réforme à l'échelon national.

M. Bernard Deflesselles a félicité le rapporteur pour son analyse détaillée de la proposition de directive. Il a indiqué qu'ayant entendu le commissaire européen chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité, M. Franco Frattini, présenter le projet de directive d'une manière quelque peu édulcorée au cours de ses deux auditions dans le cadre de l'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, il n'avait pas trouvé celui-ci très convaincant. M. Bernard Deflesselles a indiqué qu'il approuvait la proposition de résolution soumise à la Délégation, en particulier s'agissant des autorités compétentes pour décider du placement en rétention et du délai maximal de six mois.

M. Thierry Mariani, rapporteur, a rappelé que la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, dite « loi Chevènement », avait fixé à 12 jours le délai maximal de rétention. Ce délai était techniquement impraticable. Aussi la « loi Sarkozy » l'a-t-elle porté à 32 jours au maximum, ce qui paraît tout à fait raisonnable. D'ailleurs, dans la pratique, ce maximum n'est quasiment jamais atteint : la durée moyenne est passée de 5 à 10 jours. Les autorités qui gèrent les centres de rétention administrative savent bien avant l'expiration du délai maximal si les autorités consulaires concernées vont délivrer ou non un laissez-passer consulaire. Le délai de six mois paraît excessivement long.

M. Jérôme Lambert a estimé que ce rapport permettait effectivement de faire un point sur les différents textes adoptés ou en discussion au niveau européen en matière d'immigration. Dans quelques semaines, le projet de loi sera examiné à l'Assemblée. Aussi s'agit-il d'un problème sensible.

Il a indiqué qu'il ne pouvait souscrire à l'ensemble des considérations du rapporteur. Le simple fait de mentionner l'idée d'une « immigration choisie » mériterait à lui seul d'être plus largement débattu. Il conviendrait plutôt, d'ailleurs, de parler d'« immigration acceptée » par les pays d'accueil.

Quant au degré de précision qui est reproché à la proposition de directive, dans un espace européen et en particulier dans l'espace Schengen, il faut bien avoir une seule et même politique, avec des modalités au moins équivalentes dans tous les Etats membres. La fixation de principes et de pratiques cohérentes est nécessaire. Certes, il reste à savoir lesquels. Cet

objectif ne serait pas atteint si chaque Etat conserve la liberté de faire ce qui lui convient en la matière. Par conséquent, le fait que la proposition de directive soit très précise n'est pas nécessairement condamnable, car une certaine harmonisation est un objectif légitime. La durée maximale de rétention de six mois est évidemment très discutable au regard de notre droit et n'apparaît pas justifiée. Une harmonisation européenne est nécessaire, même si les orientations proposées par la Commission ne sont pas forcément les bonnes.

M. Pierre Forgues s'est déclaré perplexe et a estimé qu'il ne disposait pas des informations suffisantes pour se prononcer sur la proposition de résolution présentée par le rapporteur. Il a déploré qu'en matière d'immigration, le sujet de l'harmonisation soit toujours présenté comme un problème insurmontable. Si l'on veut faire l'Europe et contrôler l'immigration – ce sur quoi il est resté très dubitatif – une harmonisation est indispensable. Il s'est interrogé sur la possibilité, en pratique, de favoriser les retours volontaires. Plus généralement, il a relevé l'utilisation fréquente du conditionnel dans les propositions de la Commission. Croire que les accords avec les pays d'origine et la politique de co-développement suffiront à régler le problème de l'immigration illégale est une illusion. Le sujet est plus complexe.

Le **Président Pierre Lequiller** a précisé que les remarques formulées dans la proposition de résolution n'ont pas pour objet de rejeter la directive dans son ensemble, mais à souligner les difficultés qu'elle soulève sur certains points précis.

M. François Guillaume a souhaité avoir des précisions sur ce qui est envisagé au niveau européen s'agissant des conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés, citant les exemples des Etats-Unis et du Canada qui accueillent des immigrés dont le niveau de formation est élevé, tandis que l'Europe accueille des étrangers moins qualifiés. Il a néanmoins mis en garde contre toute volonté de piller les pays d'origine de leurs élites, ce qui serait pire que tout ce qui a été fait jusqu'à présent.

En réponse, le **rapporteur** a fait part des réserves émises par de nombreuses associations de défense des droits des étrangers qui considèrent que le droit français est bien plus protecteur pour les étrangers en situation irrégulière que ne l'est la proposition de directive. S'il devait y avoir une harmonisation européenne, celle-ci se ferait par le bas. Il a ensuite indiqué que le terme d'« immigration choisie », utilisé dans le débat en France, figurait dans le Livre vert présenté l'an dernier par la Commission européenne sur l'approche communautaire de la gestion des migrations économiques. S'agissant du co-développement, il a estimé que l'on faisait souvent preuve, en la matière, de beaucoup d'angélisme. Il a indiqué qu'il ne disposait pas encore d'éléments précis sur la proposition de directive sur les travailleurs hautement qualifiés, qui sera déposée par la Commission en 2007, mais qu'il est envisagé de créer une procédure de sélection et d'admission accélérée pour ceux-ci, ainsi qu'une « *green card* » européenne. Le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration – dont la discussion débutera le 2 mai à l'Assemblée nationale – prévoit, dans le même ordre d'idée, la création d'une carte de séjour « compétences et talents » ainsi qu'une procédure accélérée de délivrance des titres de séjour pour les travailleurs hautement qualifiés.

M. Pierre Forgues a indiqué que les interpellations d'étrangers lors de leurs cérémonies de mariage étaient contraires à la dignité humaine, et que les interventions des élus pour qu'il y soit mis fin étaient en tout état de cause plus aisées dans les petites villes que dans les grandes métropoles.

Le **rapporteur** a précisé que l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme exigeait le respect de la vie privée et familiale, ce qui concerne le déroulement du mariage.

A l'issue de ce débat, la proposition de résolution ci-après, mise aux voix, a été adoptée par la Délégation, **MM. Pierre Forgues et Jérôme Lambert s'abstenant**.

« *L'Assemblée nationale,*

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

- Vu la proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (COM [2005] 391 final / E 2948),

1. Estime cette proposition de directive excessivement détaillée et contraire au principe de proportionnalité ;

2. Considère que la répartition des compétences entre les autorités judiciaires et administratives en ce qui concerne le placement en rétention relève de chaque Etat membre et n'a pas être harmonisée ;

3. Souligne que la priorité accordée au retour volontaire doit être notamment conciliée avec la nécessité d'une expulsion immédiate en cas de menace grave à l'ordre public ;

4. S'interroge sur l'opportunité d'introduire une durée maximale de six mois pour le placement en rétention dans la directive ;

5. Appelle le Gouvernement à veiller à ce que la proposition de directive ne soit pas susceptible de porter atteinte aux principes de valeur constitutionnelle applicables en matière d'éloignement. »

II. 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 textes suivants :

Point A

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1785/2003 en ce qui concerne le régime d'importation du riz (document **E 3100**).

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

- proposition de décision du Conseil relative à l'établissement d'une procédure d'information mutuelle sur les mesures des États membres dans les domaines de l'asile et de l'immigration (document **E 3008**) ;

- Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations (document **E 3019**) ;

- initiative de la République d'Autriche en vue de l'adoption de l'acte du Conseil modifiant le statut du personnel d'Europol (document **E 3104**).

➤ *Questions budgétaires et fiscales*

- proposition de directive du Conseil concernant les taxes sur les voitures particulières (document **E 2922**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Rapport sur l'application des dispositions du nouveau règlement financier (document **E 2931**) ;

- projet de règlement (CE, Euratom) de la Commission modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (document **E 3053**) ;

- proposition de directive du Conseil relative aux franchises fiscales applicables à l'importation des marchandises faisant l'objet de petits envois sans caractère commercial en provenance de pays tiers (version codifiée) (document **E 3082**) ;

- avant-projet de budget rectificatif n° 1 au budget 2006 - Etat général des recettes - Etat des recettes et des dépenses par section - Section III - Commission (document **E 3103-1**).

➤ *Questions diverses*

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du dialogue interculturel (2008) (document **E 2976**) ;

- Livre blanc, Politique des services financiers 2005-2010 (document **E 3021**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et au développement de statistiques sur l'éducation et la formation tout au long de la vie (document **E 3031**) ;

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 90/385/CEE et 93/42/CEE du Conseil et la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil en rapport avec la révision des directives relatives aux dispositifs médicaux (document **E 3049**) ;

- proposition de décision du Conseil approuvant l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, adopté à Genève le 2 juillet 1999 (document **E 3064**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 6/2002 et (CE) n° 40/94 en vue de donner effet à l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels (document **E 3070**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév. 2 et modifiant le règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil, ainsi que certains règlements (CE) relatifs à des domaines statistiques spécifiques (document **E 3085**).

Point B

Les quatre premiers textes ont été présentés sur le rapport de **M. Jean-Marie Sermier**.

➤ *Agriculture*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses (document **E 3043**).

Le **rapporteur** a indiqué que la proposition de règlement a pour ambition de mettre à jour la législation communautaire relative aux boissons spiritueuses, en la rendant, c'est du moins l'objectif affiché, plus claire et plus lisible pour le consommateur.

Ce texte devrait donc remplacer les règlements dits « spiritueux » n°1756/89 et n°1014/90.

Par ailleurs, l'article 3 la proposition, qui constitue le cœur du dispositif proposé, innove par rapport au droit en vigueur, en classant les boissons spiritueuses dans trois catégories :

- A pour les « eaux de vie », ne devant inclure que les « formes les plus pures du produit »,

- B pour les « boissons spiritueuses particulières », pouvant contenir de l'alcool éthylique d'origine agricole, telles que le gin, la vodka et les liqueurs et des substances aromatisantes identiques aux naturelles, mais sous une forme limitée et définie ;

- C pour les « autres boissons spiritueuses », un groupe de produits pouvant contenir de l'alcool éthylique d'origine agricole, ainsi que des substances aromatisantes ou des édulcorants.

Cependant, la France a indiqué que ce projet, en l'état, ne peut être accepté.

En effet, l'argument d'un classement permettant une meilleure lisibilité avancé par la Commission n'est pas recevable : le consommateur ne connaîtra pas les critères ayant présidé à cette classification.

En outre, la liste des ingrédients n'étant pas obligatoire sur les spiritueux, aucune mention sur l'étiquette n'indiquera au consommateur que, par exemple, le whisky appartiendra à la première catégorie et la vodka à la deuxième.

D'ailleurs le 3 mars 2006, à l'occasion de la première réunion du groupe d'experts du Conseil sur cette proposition, l'hostilité exprimée à la classification en trois catégories a été unanime, à l'exception de Chypre dont la position n'était pas encore établie.

On rappellera en effet que la procédure de gestion permet à la Commission de ne pas suivre l'avis, rendu à la majorité qualifiée, par le comité de gestion, au sein duquel les Etats membres sont représentés.

M. François Guillaume s'est interrogé sur la position des professionnels à l'égard de ce texte, en considérant qu'il existe des différences significatives entre les alcools de bouche et ceux obtenus par macération ou distillation des fruits. Répondant à une question de **M. Pierre Forgues**, il a précisé que l'alcool éthylique se définit par opposition à l'alcool synthétique, moins naturel.

La Délégation a alors *adopté*, à l'unanimité, les propositions de conclusions du rapporteur, dont le texte figure ci-après :

« La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses (COM (05) 125 final / E 3043),

Considérant que le classement proposé des boissons spiritueuses en trois catégories n'apporte aucune lisibilité au consommateur, mais comporte, au contraire, de graves incohérences, pouvant, de surcroît, être préjudiciables aux producteurs ;

Considérant que l'attribution, à la Commission européenne, par le recours à la procédure dite de gestion, du pouvoir de modifier les annexes comportant les définitions de

produits peut s'avérer dangereuse, à terme, pour le maintien de la spécificité de certaines méthodes de production ;

S'oppose à la proposition de règlement en l'état. ».

- proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CEE) n° 2771/75 et (CEE) n° 2777/75, en ce qui concerne l'application de mesures exceptionnelles de soutien du marché (document **E 3123**).

Le **rapporteur** a précisé que cette proposition de règlement autorise l'adoption de mesures destinées à aider la filière avicole à faire face aux conséquences économiques de la grippe aviaire.

Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition, la baisse de la consommation de viande de volaille provoquée par la présence, dans plusieurs Etats membres, du virus H5N1 atteint parfois plus de 50 % et engendre des stocks très importants, estimés à 300 000 tonnes aujourd'hui.

Or l'OCM « volaille » ne dispose que d'un seul outil « conjoncturel » pour gérer cette crise, les restitutions à l'exportation.

C'est pourquoi la Commission propose de modifier le règlement encadrant l'OCM, afin de permettre l'introduction de mesures autres que celles actuellement autorisées, qui répondent aux perturbations du marché dues à la perte de confiance des consommateurs.

Au plan national, 11 millions, puis 52 millions d'euros ont été mobilisés, dans le cadre d'un dispositif de soutien à la filière avicole.

Au plan européen, la France a plaidé pour l'adoption rapide d'un texte qui prenne la pleine mesure de la crise. Force est de constater que la Commission s'est contentée d'une réponse limitée et, de ce fait, décevante.

La proposition soumise à l'examen de la Délégation autorise le cofinancement à hauteur de 50 %, par le budget communautaire, de mesures vétérinaires et de mesures de compensation, liées aux restrictions imposées aux mouvements de volailles.

Elle permettrait ainsi l'adoption de mesures « exceptionnelles » de soutien de marché, à la demande des Etats membres, tenant compte de « graves perturbations du marché résultant directement d'une perte de confiance des consommateurs résultant de l'existence de risques pour la santé publique ou animale »

Ce dispositif appelle les commentaires suivants :

- sa mise en œuvre sera rendue difficile par le fait qu'il suppose de démontrer l'existence d'un risque pour la santé humaine ou animale, alors que la simple croyance en un risque suffit à provoquer la chute de la consommation ;

- il répond ponctuellement et imparfaitement à la demande, adressée à la Commission par le Conseil des ministres de l'agriculture de Luxembourg ayant réformé la PAC en juin 2003, d'examiner les mesures spécifiques permettant de régler les problèmes posés par « les crises, les risques et les désastres nationaux agricoles ». La crise actuelle

souligne la grave carence que constitue l'absence d'initiatives concernant la création d'un dispositif européen, solide et défendable à l'OMC, de gestion des crises agricoles ;

- les mesures adoptées dans ce cadre ne devraient être financées, selon la Commission, qu'à hauteur de 50 % par le budget européen, celle-ci ayant refusé, le 10 avril, d'envisager un financement entièrement communautaire ;

- enfin, la Commission est, à ce stade, hostile à toute rétroactivité du dispositif, demandée par la France et qui permettrait de couvrir les mesures nationales adoptées par les Etats membres les plus touchés par cette crise.

A l'issue de cet exposé, la Délégation a *adopté* les conclusions proposées par le rapporteur, dont le texte figure ci-après :

« *La Délégation,*

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

- *Vu la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CEE) n°2771/75 et (CEE) 2777/75, en ce qui concerne l'application de mesures exceptionnelles de soutien de marché (COM (06) 0153 final / E 3123),*

1. déplore que ce texte ne s'inscrive pas dans une démarche législative d'ensemble visant à instituer un cadre communautaire de gestion des crises agricoles, qui soit automatique, efficace et compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce ;

2. demande que le nouveau régime ait un effet rétroactif ;

3. estime indispensable que l'Union européenne participe au financement de mesures de rétablissement de l'équilibre du marché, lesquelles doivent englober, notamment, des aides au stockage privé et à la réduction de l'offre et des dispositions permettant l'indemnisation des stocks ne pouvant plus être commercialisés et l'abattage anticipé de volailles, en cas de fermeture de marchés à l'exportation. »

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un environnement sans support papier pour la douane et le commerce - Mettre en oeuvre le programme communautaire de Lisbonne (document **E 3027**).

Le **rapporteur** a indiqué que cette proposition de décision définit les principes et les échéances de la « douane électronique ».

Pour l'essentiel, la proposition prévoit :

- la mise en place de systèmes informatiques à l'exportation et à l'importation permettant l'échange entre les Etats membres des déclarations de douane et des informations sur les risques de fraude ;

- la mise en place d'un guichet unique, par lequel toutes les formalités et tous les contrôles, même ceux effectués par des administrations autres que les douanes, par exemple, les services sanitaires, seront effectués en un seul point ;

- la création, dans un délai de cinq ans, de points d'accès unique, dirigeant, à partir de n'importe quel endroit du territoire communautaire, la déclaration électronique vers les Etats membres concernés par l'opération de dédouanement.

D'une manière générale, la direction générale des douanes et des droits indirects du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considère que le calendrier envisagé par la Commission laisse trop peu de temps pour assurer une mise en œuvre effective des applications informatiques.

Lors de la réunion du Groupe « union douanière » du Conseil du 27 janvier 2006, la France a plaidé pour la suppression des délais, en soulignant, pour certains d'entre eux, leur caractère irréaliste. Sa position a reçu un large écho, notamment auprès des délégations de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Italie et de l'Espagne.

Par ailleurs, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie ont souligné l'importance de disposer d'éléments concrets sur le coût financier des efforts exigés par la mise en place de la douane électronique pour emporter la décision des ministres.

Compte tenu de ces observations, la Délégation, sur la proposition du rapporteur, a *adopté* les conclusions dont le texte figure ci-après :

« La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un environnement sans support papier pour la douane et le commerce – Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne (COM (05) 609 final / E 3027),

Considérant que la France soutient la mise en place d'un dédouanement informatisé dans toute la Communauté européenne, permettant de dynamiser les échanges, tout en les rendant plus sûrs,

Considérant toutefois que le projet initial de la Commission européenne ne s'accompagne pas d'un chiffrage précis des investissements à réaliser par les administrations douanières,

Considérant de surcroît que le calendrier de mise en œuvre des mesures proposé la Commission européenne impose aux opérateurs des délais rigides, dont la faisabilité n'est pas établie,

1. Demande à la Commission européenne de réaliser, avant toute reprise des négociations au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, une étude d'impact plus détaillée des coûts et des avantages attendus du projet, en coopération avec les administrations douanières et les entreprises,

2. *Demande que la proposition de décision ne comporte pas de délais impératifs, afin que le calendrier de mise en œuvre soit défini de manière pragmatique, en phase avec l'avancée réelle des projets. »*

➤ *Droit des sociétés*

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'exercice des droits de vote des actionnaires de sociétés qui ont leur siège statutaire dans un Etat membre et dont les actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2004/109/CE (document **E 3059**).

Le **rapporteur** a précisé que les principales dispositions de cette proposition sont les suivantes :

- l'établissement d'un préavis d'au moins un mois pour la convocation des assemblées générales ;

- l'interdiction de toutes les formes de « blocage », appelé aussi immobilisation, des actions avant la tenue de l'assemblée générale, qui figure à l'article 7 de la proposition. Il s'agit de la « mesure phare » du texte proposé par la Commission.

La proposition prévoit également :

- la levée des obstacles juridiques à la participation à l'assemblée générale par le vote électronique ;

- la consécration du droit de voter par procuration et l'affirmation du caractère exceptionnel des restrictions concernant les personnes pouvant recevoir des procurations.

La proposition de la Commission a été, dans l'ensemble, bien accueillie par les Etats membres.

Cependant, la France a adopté une position globalement critique à l'égard de trois dispositions, dont elle pense que celles-ci affaiblissent la qualité d'actionnaire et le lien entre celui-ci et la société.

Ces trois dispositions concernent :

- la définition de l'actionnaire, figurant à l'article 2, qui est trop large, car elle inclut les personnes détenant des actions en leur propre nom, mais aussi pour le compte d'une autre personne physique ;

- le principe, posé par l'article 10 de la proposition, selon lequel chaque actionnaire aura le droit de désigner comme mandataire toute personne physique ou morale pour participer et voter, en son nom, à l'assemblée générale. Cette disposition remet en cause l'implication de l'actionnaire dans la vie de la société et la notion cardinale, en droit français, d'« *affectio societatis* », qui est inscrite à l'article L. 225-106 du code de commerce. Cet article prévoit, en effet, qu'un actionnaire ne peut se faire représenter que par un autre actionnaire ou par son conjoint ;

- le vote des intermédiaires, lequel n'a pas suffisamment encadré par l'article 11 de la proposition. La France juge qu'il est nécessaire de prévoir que le vote sans instructions des intermédiaires est prohibé.

Sous le bénéfice de ces observations, la Délégation a *approuvé* cette proposition.

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

- proposition de décision du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (document **E 2897**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (document **E 2898**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (document **E 2899**).

M. Thierry Mariani, rapporteur, a indiqué que ces trois propositions législatives visent à faire évoluer le système d'information Schengen, afin de l'adapter à l'augmentation du nombre d'Etats membres et de lui confier de nouvelles fonctionnalités. Le système d'information Schengen (dit SIS) est une base de données informatique commune qui relie entre eux les Etats participants aux accords de Schengen. Son évolution est indispensable, car il ne dispose pas, sous sa forme actuelle, de capacités suffisantes pour assurer les services nécessaires à plus de dix-huit Etats membres. La mise en place d'un système de deuxième génération est également nécessaire parce que de nouvelles fonctionnalités vont lui être confiées. L'une des améliorations les plus importantes consistera à intégrer au signalement des personnes des données biométriques, telles que leur photographie et leurs empreintes digitales.

Certaines des modifications proposées par la Commission soulèvent cependant des difficultés. La première porte sur l'architecture et la gestion du futur système. La Commission propose que la gestion opérationnelle du système ne soit plus assurée par le centre informatique de Strasbourg, mais qu'elle lui soit confiée. Cette solution est contestable, car la Commission ne dispose ni des experts informatiques, ni des policiers nécessaires au bon fonctionnement du système. A terme, la Commission envisage une externalisation de la gestion du SIS II, qui pourrait être confié à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX). Cette option n'est pas soutenue par le Gouvernement français, qui est favorable à la création d'une nouvelle agence, chargée d'assurer la gestion opérationnelle du SIS II, d'Eurodac et du système d'information sur les visas (VIS).

La deuxième difficulté porte sur la définition des ressortissants de pays tiers signalés aux fins de non admission. La Commission proposait de remplacer la définition actuelle, qui figure à l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS), par un libellé qui en aurait considérablement affaibli la portée. Plusieurs délégations, dont la France, s'y sont opposées et ont obtenu un retour à la rédaction de l'article 96 CAAS, qui doit encore être approuvé par le Parlement européen. La définition des autorités pouvant avoir accès aux signalements aux fins de non admission posait également problème. Sur ce

point aussi, la France, soutenue par plusieurs Etats membres, a obtenu un retour au libellé actuel, qui doit encore être approuvé par le Parlement européen. Le groupe de travail créé en application de l'article 29 de la directive 95/46/CE sur la protection des données (dit « groupe de l'article 29 »), le contrôleur européen de la protection des données et l'Autorité de contrôle commune Schengen ont, par ailleurs, émis des réserves sur certaines dispositions du texte au regard de la protection des données personnelles, qui devraient être prises en compte.

A la suite de l'exposé du rapporteur, la Délégation a *adopté* les conclusions suivantes :

« La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (COM (05) 230 final / E 2897) ;

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (COM [2005] 236 final / E 2898) ;

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (COM [2005] 237 final / E 2899) ;

1. Approuve la création du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui permettra d'élargir l'espace Schengen à de nouveaux Etats membres et de renforcer la sécurité des personnes en confiant de nouvelles fonctionnalités au SIS II ;

2. Estime que la gestion opérationnelle du SIS II ne devrait être attribuée ni à la Commission, ni à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX), mais plutôt à une nouvelle agence à laquelle serait confiée la gestion du SIS II, d'Eurodac et du système d'information sur les visas (VIS) ;

3. Considère que la définition des ressortissants de pays tiers signalés aux fins de non admission et des autorités pouvant avoir accès à ces signalements doit garantir un niveau de sécurité au moins équivalent à celui assuré par le SIS actuel ;

4. Souhaite que les réserves émises par le « groupe de l'article 29 » et le contrôleur européen de la protection des données soient prises en compte, afin de garantir une protection adéquate des données à caractère personnel. »

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

➤ *PESC et relations extérieures*

- proposition de décision du Conseil portant signature et application provisoire de l'accord multilatéral entre la République d'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la République de Bulgarie, la République de Croatie, la Communauté européenne, la République d'Islande, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Royaume de Norvège, la Serbie-et-

Monténégro, la Roumanie et la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo sur la création d'un espace aérien européen commun (EAEC). Proposition de décision du Conseil portant conclusion de l'accord multilatéral entre la République d'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la République de Bulgarie, la République de Croatie, la Communauté européenne, la République d'Islande, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Royaume de Norvège, la Serbie-et-Monténégro, la Roumanie et la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo sur la création d'un espace aérien européen commun (EAEC) (document **E 3111**) ;

- projet d'action commune du Conseil .../.../PESC du ... modifiant et prorogeant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) (document **E 3114**) ;

- projet d'action commune du Conseil modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL « KINSHASA ») (document **E 3125**).

- position commune 2006/.../PESC du Conseil du... renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar (document **E 3124**).

➤ *Politique industrielle*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions et aux informations sur la réparation des véhicules, modifiant la directive 72/306/CEE et la directive .../.../CE (document **E 3058**).

Enfin, la Délégation *a pris acte* de l'approbation, selon la procédure d'examen en urgence, des trois textes suivants :

- recommandation de la Commission concernant l'approbation d'un accord entre la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et l'organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne (KEDO). Projet de décision du Conseil portant approbation de la conclusion, par la Commission, d'un accord entre la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et l'Organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne (KEDO) (document **E 3099**) ;

- projet révisé d'action commune du Conseil relative à la mise en place d'une équipe de planification de l'Union européenne (EPUE Kosovo) en vue d'une éventuelle opération de gestion de crise de l'Union européenne dans le domaine de la primauté du droit au Kosovo (document **E 3112**) ;

- projet d'action commune 2006/.../PESC du ... relative à l'opération militaire de l'Union européenne de soutien à la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) durant le processus électoral (document **E 3113**).