

Assemblée nationale

DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mardi 19 septembre 2006 à 15 heures

Compte rendu n° 181

XII^E LEGISLATURE



**Présidence de M. Pierre Lequiller,
Président**

- Examen du rapport d'information de M. Christian Philip, sur l'espace pénal européen (E 2226 ; E 2589 ; E 2694 ; E 3072 ; E 3134 et E 3236)
- Communication de M. Thierry Mariani, sur le nouvel accord avec les Etats-Unis sur le traitement des données des dossiers des passagers (E 3234)
- Examen au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité de la proposition de règlement sur la compétence et les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale (E 3205)
- Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution
- Nomination de rapporteurs d'information

Compte rendu

SOMMAIRE

	Pages
I. Examen du rapport d'information de M. Christian Philip, sur l'espace pénal européen (E 2226 ; E 2589 ; E 2694 ; E 3072 ; E 3134 et E 3236)	3
II. Communication de M. Thierry Mariani, sur le nouvel accord avec les Etats-Unis sur le traitement des données des dossiers passagers (E 3234)	10
III. Examen au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité de la proposition de règlement sur la compétence et les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale (E 3205)	14
IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	16
V. Nomination de rapporteurs d'information	21

I. Examen du rapport d'information de M. Christian Philip, sur l'espace pénal européen (E 2226 ; E 2589 ; E 2694 ; E 3072 ; E 3134 et E 3236)

M. Christian Philip, rapporteur, a indiqué que depuis le 11 septembre 2001, l'Union européenne a mis l'accent sur la dimension sécuritaire de l'espace judiciaire européen. Cette orientation, confortée par les tragiques attentats de Madrid et de Londres, a suscité certaines critiques, de la part notamment du Parlement européen et de certaines organisations non gouvernementales, au motif que la dimension « sécurité » de l'espace de liberté, sécurité et justice aurait été privilégiée au détriment de son volet « liberté ».

Des difficultés importantes sont apparues pour l'application du mandat d'arrêt européen. Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a déclaré inconstitutionnelle la loi de transposition du mandat d'arrêt européen, le 18 juillet 2005 ; en conséquence, la plupart des Etats membres ont refusé d'appliquer les mandats d'arrêt européens émis par des juridictions allemandes. En Pologne et à Chypre également, les Cours constitutionnelles nationales ont déclaré le dispositif inconstitutionnel. Ceci révèle combien l'Europe judiciaire n'a pas su faire disparaître plusieurs pans de défiance. Or c'est la confiance mutuelle qui est la pierre angulaire de l'espace judiciaire européen. Cette confiance mutuelle devrait en particulier s'appuyer sur l'existence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Mais la diversité des systèmes judiciaires nationaux, encore accrue du fait de l'élargissement, accentue la méfiance.

C'est pour répondre à ces critiques et remédier à cette méfiance que la Commission a déposé une série d'initiatives visant à renforcer la protection des droits fondamentaux dans l'espace pénal européen. Il s'agit de la proposition de décision-cadre relative aux droits procéduraux accordés dans les procédures pénales, du Livre vert relatif à la présomption d'innocence et du Livre vert relatif aux conflits de compétences et au principe « *ne bis in idem* ».

Le rapporteur a proposé, à titre préliminaire, à la Délégation de définir un certain nombre de *principes directeurs* visant à encadrer l'action de l'Union européenne en matière de procédure pénale. Quelle est la problématique globale ? Le respect du principe de subsidiarité est particulièrement important dans ce domaine, où il convient de tenir compte de la diversité des traditions et des systèmes juridiques des Etats membres. Aussi l'Union européenne doit-elle respecter trois principes sur ces questions :

- elle ne doit intervenir que dans les matières pénales présentant un élément transfrontalier ;

- son action doit apporter une plus value par rapport aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; à défaut, établir un texte serait superflu et risquerait même au contraire de déboucher sur une moindre protection ;

- l'Union ne doit définir que des principes fondamentaux, dont la mise en œuvre et les modalités détaillées d'exercice reviennent aux Etats membres, conformément à leurs traditions et systèmes juridiques.

Le plus important des trois textes proposés, *la proposition de décision-cadre relative aux droits procéduraux accordés dans les procédures pénales*, vise à définir un socle minimal de droits procéduraux accordés aux personnes suspectées d'avoir commis des infractions pénales. Il aborde des sujets d'actualité importants, tels que l'enregistrement vidéo des interrogatoires de police et des auditions par les juges d'instruction ou le droit de s'entretenir avec un avocat dès le début de la garde à vue. La Commission propose d'harmoniser les modalités d'exercice de quatre droits : le droit à l'assistance d'un avocat, le droit à un interprète et à la traduction des documents utiles de la procédure, le droit d'informer ses proches ou son employeur que l'on a été placé en détention, et l'information des suspects sur leurs droits.

Ce texte soulève trois difficultés importantes, ce qui explique que les négociations progressent très difficilement.

La première difficulté rencontrée est relative à la base juridique de la proposition. La Commission s'est appuyée sur l'article 31 du traité sur l'Union européenne, selon lequel l'action en commun de l'Union européenne dans le domaine pénal vise, entre autres, à « *assurer la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres* » dans la mesure nécessaire à l'amélioration de leur coopération.

Plusieurs Etats membres, ainsi que certains parlements nationaux (notamment le Sénat français), ont contesté cette base juridique. Ils soulignent que le traité actuel ne comporte aucune référence à l'harmonisation de la procédure pénale des Etats membres – lacune que l'article III-270 § 2 du traité constitutionnel entendait d'ailleurs combler dans une certaine mesure, puisqu'il prévoyait l'adoption de règles minimales en matière pénale. Les travaux préparatoires montrent que c'est bien la volonté de créer une base juridique adaptée qui explique l'introduction de cet article.

Se trouve également contesté le fait que les règles proposées par la Commission s'appliqueront à toutes les infractions pénales, donc aussi à des situations strictement internes, ne comportant aucun élément transfrontalier. Cette critique semble fondée. Elle ne devrait cependant pas conduire à rejeter la proposition, mais simplement à la recadrer. Il conviendrait ainsi, pour rester dans le cadre des compétences de l'Union européenne, de limiter le champ d'application de la future décision-cadre aux instruments de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, c'est-à-dire à des situations dans lesquelles au moins deux Etats membres sont concernés. Alors elle est utile et nécessaire.

La deuxième difficulté a trait à l'articulation de la future décision-cadre avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 6 garantit le droit à un procès équitable et a donné lieu à une abondante jurisprudence.

La future décision-cadre ne présenterait pas d'intérêt si elle se contente de reproduire les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit apporter une valeur ajoutée par rapport à la Convention, en la précisant ou en la complétant. Il faut également veiller à ce que la coexistence de deux instruments – la décision-cadre et la Convention – protégeant des droits quasi identiques ne conduise pas au développement de deux jurisprudences parallèles et potentiellement contradictoires, de la part de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme. Cela serait un facteur de confusion et d'insécurité juridique.

La troisième difficulté concerne le maintien des dérogations procédurales prévues par la législation française comme celle de nombreux autres Etats membres pour certaines infractions graves, telles que le terrorisme ou le trafic de stupéfiants. En France, l'entretien avec un avocat, autorisé en principe dès la première heure de la garde à vue, est reporté à l'issue d'un délai de 72 heures pour ces infractions. Ces dérogations, que le Conseil constitutionnel a jugées conformes aux droits de la défense, sont nécessaires à l'efficacité des enquêtes et doivent être maintenues. Il convient d'introduire une disposition spécifique dans la future décision-cadre clarifiant ce point.

La Commission a également déposé un *Livre vert sur la présomption d'innocence* afin d'ouvrir une consultation sur la présomption d'innocence auprès des Etats membres et des parties intéressées. La présomption d'innocence est un principe fondamental, protégé, entre autres, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Commission estime cependant qu'il n'est pas compris de la même manière par tous les Etats membres, et que ces divergences d'interprétation d'un Etat à l'autre pourraient susciter des difficultés. Le Livre vert a donc pour objet d'identifier les éléments fondamentaux de la présomption d'innocence et des droits qui en découlent, afin d'inscrire ces droits, si la consultation fait apparaître un besoin en ce sens, dans une décision-cadre.

Une intervention de l'Union européenne apporterait-elle une valeur ajoutée dans ce domaine ? La présomption d'innocence est déjà un droit fondamental de valeur constitutionnelle garanti dans l'ensemble des Etats européens. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en a défini précisément les contours. L'existence de cette définition commune et du contrôle rigoureux exercé par la Cour européenne des droits de l'homme rend donc inutile une intervention de l'Union dans ce domaine. Ce n'est pas de l'Union européenne que viendra la solution aux dysfonctionnements parfois constatés.

Le Livre vert sur les conflits de compétences et le principe « ne bis in idem » dans les procédures pénales a été présenté par la Commission parce qu'il est fréquent que plusieurs Etats membres puissent être pénalement compétents pour exercer des poursuites dans une même affaire, en raison de sa dimension transfrontalière. Cette pluralité de poursuites et ces procédures parallèles peuvent porter atteinte aux droits des personnes en rendant difficile l'application du principe « *ne bis in idem* », selon lequel nul ne peut être poursuivi, jugé ou puni deux fois pour la même infraction.

Le Livre vert vise en premier lieu à relancer les travaux concernant le principe « *ne bis in idem* ». C'est un principe fondamental dont le respect est bien assuré à l'intérieur d'un même Etat membre. Son application entre Etats membres suscite en revanche des difficultés. Entre Etats, la règle « *ne bis in idem* » souffre en effet de trois exceptions. Ces exceptions, prévues par la Convention d'application de l'accord de Schengen, autorisent un Etat à ne pas tenir compte du principe « *ne bis in idem* » (1°) si les faits incriminés ont eu lieu sur tout ou partie de son territoire, (2°) si les infractions visées portent atteinte à la sûreté de l'Etat ou à ses intérêts essentiels, (3°) si les faits ont été commis par l'un de ses fonctionnaires en violation des obligations de sa charge. Si l'on veut donner sa pleine portée au principe « *ne bis in idem* », il conviendrait de supprimer les 1° et 3° exceptions. La 2° exception doit en revanche être maintenue, car elle correspond à une exigence constitutionnelle en France, selon un avis rendu par le Conseil d'Etat le 29 avril 2004. L'application du principe « *ne bis in idem* » soulève également des difficultés parce qu'il fait l'objet d'interprétations divergentes de la part des Etats membres. Tous les Etats n'ont pas la même définition, par exemple, de ce qu'est une décision définitive devant être prise en compte. Cette définition devrait inclure les décisions prises par les autorités de poursuite dès lors qu'elles aboutissent à une extinction de

l'action publique et qu'une appréciation des éléments de fond a été opérée. C'est ce qu'a jugé la Cour de justice des Communautés européennes, dans un arrêt du 11 février 2003.

La Commission esquisse, en second lieu, dans son Livre vert, un mécanisme de règlement des conflits de compétences entre Etats membres. Le mécanisme proposé reposerait sur une information réciproque et sur des consultations entre les autorités de poursuite des Etats membres, suivies, en cas de désaccord, du recours à une médiation par un organe de l'Union européenne. Le mécanisme décrit semble satisfaisant, mais il convient de souligner qu'un rôle central devrait être accordé à l'unité Eurojust, qui a naturellement pour vocation de contribuer au règlement des conflits de compétences pénales entre Etats membres. A terme, seul un parquet européen créé à partir d'Eurojust permettrait de régler efficacement les conflits de compétences dans les affaires complexes de criminalité transnationale grave, comme il l'a d'ailleurs déjà fait à la suite du naufrage du « Prestige ».

Enfin, la Commission a déposé, le 29 août dernier, une *proposition de décision-cadre sur la décision européenne de contrôle judiciaire*. Son objectif est d'autoriser les citoyens européens suspectés d'avoir commis une infraction dans un Etat membre dont ils ne sont pas résidents à retourner dans leur Etat membre de résidence, sous la responsabilité de celui-ci, au lieu d'attendre leur jugement en détention ou de faire l'objet d'autres mesures de contrôle judiciaire dans l'Etat membre où l'infraction a été commise.

Les mesures de contrôle judiciaire visées correspondent, en France, aux mesures prononcées par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention contraignant la personne à respecter certaines obligations telles que l'interdiction de fréquenter certains lieux ou certaines personnes, l'obligation de se rendre régulièrement dans un commissariat, etc. Le texte prévoit de créer une « décision européenne de contrôle judiciaire », qui serait rendue par une autorité judiciaire d'un Etat membre, et renverrait le suspect dans son Etat membre de résidence, à la condition qu'il respecte les mesures de contrôle fixées (telles que des restrictions de liberté de circulation, l'assignation à résidence, etc.). L'Etat de résidence habituelle du suspect serait tenu d'exécuter cette décision et chargé du contrôle du respect des obligations fixées. Il devrait signaler à l'Etat d'émission tout manquement, celui-ci pouvant entraîner un retour de l'intéressé vers l'Etat d'émission.

Les négociations n'ont pas encore véritablement commencé sur ce texte, qui en est encore à un stade précoce.

En conclusion, le rapporteur a souligné que les propositions de la Commission interviennent sur des sujets difficiles, extrêmement sensibles. Elles sont intéressantes mais il convient de se demander si, compte tenu de la règle de l'unanimité applicable en la matière, le risque n'est pas grand de voir *in fine* les textes adoptés se contenter de poser des garanties minimales, ce qui ne présenterait aucun intérêt et serait préjudiciable à l'image de l'Union. Il convient aussi de veiller au respect du principe de subsidiarité : sur la première proposition de décision-cadre, l'Union doit se limiter à la détermination de principes fondamentaux.

D'une manière plus générale, la détermination de la compétence de l'Union en matière pénale soulève des interrogations, en particulier depuis l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005. Le rapport d'information de la Délégation pour l'Union européenne de janvier 2006 relatif à cet arrêt et à ses conséquences suggérait le recours à la « clause-passerelle » de l'article 42 du traité sur l'Union européenne pour clarifier le cadre juridique actuel. Le gouvernement français a repris cette proposition, et la présidence finlandaise y a également souscrit. En avançant dans ce sens, il sera possible d'espérer l'adoption à la

majorité qualifiée de règles apportant une valeur ajoutée. Enfin, pour accroître la confiance mutuelle, il est impératif de prendre, parallèlement à l'adoption de textes, des mesures concrètes : entreprendre une évaluation des systèmes judiciaires nationaux, créer un réseau européen en matière de formation des juges... Ces mesures favoriseraient l'émergence d'une culture judiciaire européenne. En matière pénale, l'intervention de l'Union européenne peut être utile sous certaines conditions ; il faut créer ces conditions, ce cadre, avant d'adopter des actes, car en l'absence de ces conditions, la mise en œuvre des textes sera difficile.

Après les interventions du **Président Pierre Lequiller** sur la clause passerelle et les réserves de l'Allemagne et de **M. François Guillaume** sur la double peine, la Délégation a adopté la proposition de résolution suivante :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne (COM [2004] 328 final/n° E 2589),

Vu le Livre vert sur les conflits de compétences et le principe ne bis in idem dans le cadre des procédures pénales (COM [2005] 696 final/ n° E 3072),

Vu le Livre vert sur la présomption d'innocence (COM [2006] 174 final/n° E 3134),

I. Sur les principes directeurs que l'Union européenne devrait respecter en matière de procédure pénale :

1. Estime que l'Union européenne, conformément au principe de subsidiarité, doit fixer, en ce qui concerne la procédure pénale dans les matières ayant une dimension transfrontalière, des principes fondamentaux apportant une valeur ajoutée par rapport aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

2. Rappelle qu'il appartient ensuite aux Etats membres de mettre en œuvre ces principes fondamentaux conformément à leurs traditions et systèmes juridiques, sous le contrôle des juridictions européennes ;

II. Sur la proposition de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales :

3. Approuve la volonté de renforcer la protection des droits fondamentaux dans le cadre des procédures pénales, s'il s'agit de conforter la confiance mutuelle entre les Etats membres ;

4. Estime que le traité sur l'Union européenne ne donne pas compétence à l'Union européenne pour harmoniser les droits procéduraux accordés aux mis en cause dans des procédures strictement internes, ne comportant aucun élément transfrontalier ;

5. Suggère de limiter le champ d'application de la future décision-cadre aux instruments de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, afin d'en circonscrire

l'application aux affaires comportant un élément transfrontalier, conformément au traité sur l'Union européenne ;

6. Invite le Gouvernement à veiller à ce que les droits figurant dans la future décision-cadre ne constituent pas une simple reproduction des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais apportent une réelle plus value par rapport à celle-ci ; un nouvel acte sans valeur ajoutée n'apporterait rien et risquerait, au contraire, d'altérer les principes reconnus ;

7. Considère que l'articulation de la future décision-cadre avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales devrait être clarifiée, afin d'éviter l'apparition de jurisprudences parallèles et potentiellement contradictoires, et suggère d'inviter des représentants du Conseil de l'Europe à contribuer aux travaux à cette fin ;

8. Demande que la future décision-cadre ne remette pas en cause les dérogations procédurales prévues par le droit français pour certaines infractions graves, telles que le terrorisme ou le trafic de stupéfiants ;

III. Sur le Livre vert sur la présomption d'innocence :

9. Rappelle que la présomption d'innocence est un droit fondamental garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

10. Estime que cette définition commune de la présomption d'innocence, dont les contours ont été précisément définis par la Cour européenne des droits de l'homme, doit être mise en œuvre par les Etats membres et qu'une action de l'Union européenne sur ce sujet n'apporterait aucune valeur ajoutée ;

IV. Sur le livre vert sur les conflits de compétences et le principe « ne bis in idem » dans les procédures pénales :

11. Se félicite de la volonté de la Commission de relancer les travaux relatifs au principe « ne bis in idem », selon lequel nul ne peut être poursuivi, jugé ou puni deux fois pour la même infraction, dont l'application entre Etats membres pose des difficultés certaines ;

12. Souhaite la suppression des exceptions relatives à l'application de la règle « ne bis in idem » prévues par la Convention d'application de l'accord de Schengen, à l'exception de celle concernant les infractions portant atteinte à la sûreté nationale de l'Etat ou à d'autres intérêts fondamentaux, qui découle d'exigences constitutionnelles ;

13. Suggère que le futur instrument inclut dans son champ d'application les décisions prises par les autorités de poursuite, dès lors qu'elles aboutissent à une extinction de l'action publique et qu'une appréciation des éléments de fond a été opérée, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice ;

14. Souhaite qu'un mécanisme efficace et cohérent de règlement des conflits de compétences reposant sur Eurojust soit mis en place ;

15. Souligne qu'à terme, seule la création d'un parquet européen à partir d'Eurojust permettrait de résoudre efficacement les conflits de compétences dans les affaires de criminalité transnationale grave. »

II. Communication de M. Thierry Mariani, sur le nouvel accord avec les Etats-Unis sur le traitement des données des dossiers passagers (E 3234)

M. Thierry Mariani, rapporteur, rappelant le contexte dans lequel s'inscrit le projet d'accord, dont la Délégation a été saisie au titre de l'article 88-4 de la Constitution, a déclaré qu'il soulevait plusieurs problèmes cruciaux qu'il avait déjà eu l'occasion d'aborder en 2005, dans son rapport d'information sur la sûreté du transport aérien en Europe. Il a précisé que pour lutter contre le terrorisme, les Etats-Unis avaient mis en place divers dispositifs de sécurisation du transport aérien, au nombre desquels figure le transfert des données *Passenger name record (PNR)* – c'est-à-dire les données obtenues dans le systèmes de réservation des compagnies aériennes – aux autorités américaines, et sur lesquels ils ont contraint l'Europe à s'aligner, ce qui est de nature à fonder la coopération transatlantique sur des bases déséquilibrées, lesquelles, en outre, violent certains des principes juridiques de l'Europe.

Avant d'examiner ces difficultés, le rapporteur a tout d'abord retracé la genèse du projet d'accord. Le Parlement européen a saisi la Cour de justice des Communautés européennes de deux textes. Il s'agit d'abord de la décision de la Commission du 14 mai 2004 – dite décision d'adéquation – constatant que le *Customs and borders protection (CBP)* – Bureau des douanes et de la protection des frontières des Etats-Unis – assure un niveau de protection adéquat des données *PNR* transférées depuis la Communauté. Le deuxième texte est la décision du Conseil du 17 mai 2004 approuvant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis sur le traitement et le transfert au *CBP* de données *PNR* par des transporteurs aériens établis sur le territoire des Etats membres.

Le Parlement européen avait fait valoir que l'article 95 du Traité, relatif à l'adoption de mesures relatives au rapprochement des législations des Etats membres ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, ne constituait pas une base juridique appropriée pour la décision du Conseil. En outre, il avait estimé que les deux textes avaient violé certains droits fondamentaux.

La Cour de justice a annulé les deux décisions au motif que les bases juridiques étaient inappropriées. La Cour de justice ayant maintenu la validité de l'accord international jusqu'au 30 septembre 2006, le rapporteur a souligné que la question se posait du nouveau cadre légal à créer dans les meilleurs délais.

Evoquant le nouveau projet d'accord, le rapporteur a indiqué qu'il était en cours de négociation sur la base des lignes directrices approuvées par le Conseil en juin 2006. Il est fondé sur les articles 24 et 38 du traité sur l'Union européenne, relatifs respectivement à la conclusion d'un accord avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales pour des dispositions touchant à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la conclusion d'un accord concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Mais son contenu reprend quasiment à l'identique les éléments de l'accord approuvé par la décision du Conseil du 17 mai 2004. Il prévoit une date d'effet au 1^{er} octobre 2006 et une application provisoire à la même date.

Le rapporteur a, dès lors, estimé que le projet d'accord soulevait des critiques analogues à celles qui avaient pu être formulées en 2004, notamment au sein de la Délégation,

à l'encontre du précédent accord. A cet égard, il a approuvé les propos de Mme Sophie int'Veld, rapporteure de la commission des libertés civiles du Parlement européen, qui s'est interrogée sur l'utilité d'un accord international conclu avec un allié, alors que l'Europe n'obtiendrait pas le même niveau de protection pour ses propres citoyens que celle accordée aux ressortissants des Etats-Unis.

Le rapporteur a souligné que le Parlement européen et la Commission s'accordaient sur la nécessité de prévenir, d'une part, tout vide juridique à compter du 1^{er} octobre 2006 jusqu'à novembre 2007, terme du précédent accord, afin que les compagnies aériennes ne perdent pas leur autorisation d'atterrir aux Etats-Unis et, d'autre part, la signature d'accords bilatéraux. Au-delà, des négociations seraient entamées sur un accord définitif applicable à partir du 1^{er} janvier 2008 et dont le contenu serait renégocié.

Les autorités françaises déclarent être très attachées à ce qu'un nouvel accord soit conclu avec les Etats-Unis, de manière à assurer la continuité et la sécurité juridique.

Pour autant, de profondes divergences existent entre la Commission et le Parlement européen quant à l'opportunité d'amender le projet d'accord.

La rapporteure du Parlement européen préconise des recommandations qui ont pour objet de rééquilibrer un tant soit peu le dispositif de ce texte. En revanche, M. Franco Frattini, commissaire en charge de la justice, de la liberté et de la sécurité, a notamment fait valoir que le bref laps de temps existant pour la conclusion d'un accord ne permettait pas des négociations dans le sens souhaité par le Parlement européen. A cet égard d'ailleurs, le rapporteur a indiqué que l'article de M. Michaël Chertoff, Secrétaire américain à la sécurité intérieure, publié dans le *Washington Post* du 28 août dernier, allait à l'encontre des demandes du Parlement européen, en plaidant pour le transfert accru du nombre de données.

En outre, le commissaire Franco Frattini a mis en garde contre le fait que, si un accord n'était pas signé d'ici au 30 septembre 2006, les compagnies aériennes continueraient de transférer les données *PNR*, mais sans que les garanties prévues par le projet d'accord soient assurées. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la plupart des membres de la commission des libertés civiles du Parlement européen jugent préférable que l'Europe signe un mauvais accord plutôt que de risquer un vide juridique.

En conclusion, le rapporteur, tout en constatant que l'Europe était confrontée à de redoutables difficultés, a néanmoins estimé comme certains membres du Parlement européen, que, devant l'importance des problèmes juridiques et politiques soulevés par le projet d'accord, les parlements nationaux devraient en être saisis par le biais de la procédure d'autorisation de ratification, sur la base de l'article 24 du traité sur l'Union européenne. Il a rappelé que cette disposition permettait au Conseil d'engager, puis de conclure des accords avec les Etats tiers. Son paragraphe 5 précise toutefois qu'aucun accord conclu en application de cette même disposition ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles. M. Thierry Mariani a fait observer que, selon les interprétations des services juridiques du Conseil et de la Commission, cette disposition autorisait un Etat à soumettre un accord à une procédure de ratification parlementaire et que le Conseil constitutionnel avait émis un avis dans le même sens et jugé l'article 24 conforme à la Constitution. De même, la Délégation a également eu l'occasion, le 12 octobre 2005, de recommander au Gouvernement de faire usage de la réserve de l'article 24, paragraphe 5, pour procéder à l'instar de nos partenaires européens, à la ratification parlementaire d'un texte concernant un accord judiciaire entre l'Union, la Norvège

et l'Islande. En revanche, lors d'un débat au Sénat le 12 décembre 2003, le Gouvernement a fait sien la position restrictive du Conseil d'Etat, dont un avis a limité l'applicabilité de la réserve de l'article 24 au seul cas où l'Etat assurerait le respect des règles de fond d'ordre constitutionnel.

Le rapporteur a cependant déclaré qu'il lui apparaissait essentiel *que le Gouvernement revienne sur une telle interprétation, dans le cas présent, mais aussi pour l'avenir*, émettant la crainte que des accords majeurs ne fassent pas l'objet d'une autorisation de ratification parlementaire, ni au niveau national, ni au niveau européen. Pour ces raisons, il a présenté des conclusions par lesquelles les autorités françaises sont invitées à soumettre le projet d'accord à la procédure d'autorisation de ratification.

M. Jérôme Lambert s'est interrogé sur la possibilité d'envisager une interdiction d'atterrissage à l'encontre des compagnies américaines, dans l'hypothèse où les autorités des Etats-Unis refuseraient d'infléchir leur position.

Le **Président Pierre Lequiller** a jugé qu'il était effectivement souhaitable de réaffirmer la position déjà prise par la Délégation, conforme d'ailleurs à celle adoptée par le Sénat, tout en soulignant, dans le cas d'espèce, sa portée théorique.

M. Christian Philip a observé qu'un débat parlementaire sur la ratification de l'accord était probablement nécessaire, mais que le Parlement serait confronté à un important dilemme puisqu'un refus de ratifier aurait de fortes répercussions économiques sur les compagnies aériennes européennes.

Le **rapporteur** a confirmé que le dispositif, déséquilibré, ne peut déboucher sur une solution satisfaisante et a ajouté que des mesures de représailles contre les compagnies américaines apparaissaient inenvisageables.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *approuvé* les conclusions suivantes :

« La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 24, paragraphe V, du Traité sur l'Union européenne,

Vu le projet d'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure (document E 3234),

1. Constate que le projet d'accord susvisé reprend, pour l'essentiel, les éléments de l'accord approuvé au nom de la Communauté par la décision du Conseil 2004/406/CE relative à la conclusion de l'accord avec les Etats-Unis sur le transfert des données dites PNR par les compagnies aériennes opérant des vols transatlantiques, que la Cour de Justice des Communautés européennes a annulée par un arrêt rendu le 30 mai 2006 ;

2. Craint, dès lors, que si le nouvel accord devait être conclu en l'état d'ici au 30 septembre 2006 – date fixée par l'arrêt de la Cour de Justice du 30 mai 2006, il ne recèle des dispositions contrevenant notamment aux standards fixés par la directive 95/46/CEE du Parlement et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques

à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données ;

3. Déploie que le projet d'accord, comme le précédent accord, repose sur un dispositif déséquilibré, à la différence des accords du même type conclus avec le Canada et l'Australie ;

4. Demande aux autorités françaises, que, en application de l'article 24, paragraphe 5, du Traité sur l'Union européenne, autorisant un Etat, dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles, de ne pas être lié par un accord conclu avec les Etats tiers, le présent projet d'accord soit soumis à la procédure d'autorisation de ratification parlementaire. »

III. Examen au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité de la proposition de règlement sur la compétence et les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale (E 3205)

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a indiqué que la Délégation était saisie par la COSAC d'une demande d'avis, au titre du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité, à propos de la proposition de règlement sur la compétence et les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale, et en particulier de divorce. Il a rappelé qu'il s'agissait d'une opération « test », dans le cadre du renforcement du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité par les parlements nationaux, découlant précisément des décisions prises par la réunion de la COSAC qui s'est tenue à Londres en octobre 2005.

Il est prévu que la Délégation transmette directement à la COSAC et aux institutions européennes un avis sur ce texte, au titre de la subsidiarité et de la proportionnalité, avant la fin de ce mois.

Le projet de règlement concerné vise à renforcer la sécurité et la prévisibilité juridique dans les procédures de divorce et de séparation de corps pour les couples européens de deux nationalités différentes. Cette proposition de règlement – qui modifie le règlement du 27 novembre 2003 – est basée sur l'article 65 du traité qui vise les mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire civile ayant pour objet de favoriser la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres en matière de conflits de lois et de compétences. Elle fait suite directement aux recommandations du Conseil européen de La Haye en novembre 2004. La proposition de la Commission a été transmise le 17 juillet dernier. Elle doit faire l'objet d'un avis simple du Parlement européen.

S'agissant du fond du texte, le dispositif juridique et administratif proposé prévoit en premier lieu la mise en place de règles communautaires relatives à la loi applicable en matière de divorce et de séparation de corps. L'objectif recherché est d'instaurer une règle de conflit de lois communautaires afin de mettre fin à la disparité des règles de conflits de lois existant au sein de l'Union européenne, qui favorise le « forum shopping » et est source d'insécurité juridique.

Il est proposé que la loi applicable au divorce et à la séparation de corps soit la loi choisie par les parties, à condition que celle-ci présente des liens étroits avec leur situation conjugale. A défaut de choix de loi par les parties, il s'agirait de la loi qui présente le lien le plus étroit avec les parties, déterminée en fonction d'une échelle de critères de rattachement, dont le lieu de résidence.

Le texte vise également à améliorer les règles de compétence en matière de divorce et de séparation de corps. Sans modifier les compétences générales fixées par le règlement actuellement en vigueur, la proposition prévoit la possibilité pour les époux de choisir la juridiction compétente, à condition qu'elle présente des liens étroits avec leur situation conjugale.

Au total, la proposition de règlement tient largement compte des observations formulées par la France dans sa réponse au Livre vert du 14 mars 2005 sur le droit applicable et la compétence en matière de divorce. La France y est favorable dans son principe. La discussion au sein du Conseil n'a pas encore débuté et ne commencera pas avant décembre.

S'agissant du respect par le texte du principe de subsidiarité, le rapporteur a proposé d'émettre un avis positif. Il a souligné que la promotion de la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres en matière de conflits de lois et de compétences est de la responsabilité de l'Union et que l'action individuelle des Etats membres ne pourrait à l'évidence être de nature à établir des règles communes dans ce domaine.

De même, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, le rapporteur a estimé que le règlement du Conseil proposé n'allait pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi : il se cantonne aux règles de compétence et à la détermination de la loi applicable et ne comporte pas de modification sur le fond de la nature des règles applicables.

M. François Guillaume a souhaité connaître les critères prévus par la proposition de règlement s'agissant de la loi applicable lorsque les parties ne l'ont pas expressément prévu. Il a par ailleurs interrogé le rapporteur sur les améliorations que le texte proposé pourrait apporter quant à la situation des enfants de divorcés de nationalités européennes différentes.

Le **rapporteur** a précisé que le règlement posait le principe selon lequel, à défaut de choix par les parties de la loi applicable, le divorce sera soumis à la loi de l'Etat dans lequel les conjoints ont leur résidence habituelle commune ou, à défaut, dans lequel les conjoints ont eu leur dernière résidence commune, si l'un d'eux y réside toujours. Il a par ailleurs rappelé que la proposition ne modifiait pas le fond des règles nationales applicables, mais qu'en harmonisant au niveau de l'Union les règles de conflits de lois, elle contribuait à renforcer la sécurité et la prévisibilité juridique quant à la loi applicable.

La Délégation a donné un avis positif sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité par la proposition de règlement du Conseil (CE/2201/2203) sur la compétence et les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale, et en particulier de divorce.

Le **Président Pierre Lequiller** a évoqué la décision prise par la Commission en mai dernier de transmettre directement aux parlements nationaux ses propositions d'actes communautaires et ses documents de consultation. Il a considéré que cette décision contribuait fortement à faire enfin sortir le contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité des discussions théoriques et à concrétiser le renforcement du rôle joué par les parlements dans ce domaine.

Il a souligné qu'il ne s'agissait pas d'une application anticipée des règles de l'« alerte précoce » prévues par le traité constitutionnel.

La Commission ne sera pas tenue de suivre les avis exprimés par les parlements. Néanmoins, si un nombre significatif de parlements nationaux émettent des avis convergents sur le non-respect par une proposition de la Commission des principes de subsidiarité et de proportionnalité, il sera politiquement impossible à la Commission de ne pas en tenir compte.

S'agissant de la procédure à suivre au sein de l'Assemblée nationale à propos des avis qui seront transmis, le Président Pierre Lequiller a indiqué qu'il saisirait très prochainement le Président Jean-Louis Debré d'une proposition, en ayant présent à l'esprit le rapport d'information de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin sur l'application du principe de subsidiarité établi en novembre 2004.

IV. 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

➤ *Agriculture*

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil rectifiant la directive 2002/2/CE modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux (document **E 3181**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 571/88 du Conseil portant organisation d'enquêtes communautaires sur la structure des exploitations agricoles, en ce qui concerne l'enveloppe financière pour la période 2007 2009 et la contribution communautaire maximale pour la Bulgarie et la Roumanie (document **E 3185**) ;

- proposition de règlement du Conseil abrogeant le règlement (CE) n° 7/2005 du Conseil arrêtant des mesures autonomes et transitoires en vue de l'ouverture d'un contingent tarifaire communautaire pour certains produits agricoles originaires de Suisse (document **E 3186**).

➤ *Environnement*

- proposition de décision du Conseil concernant l'approbation, au nom de la Communauté européenne, de la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (document **E 3170**).

➤ *Pêche*

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (document **E 3182**).

➤ *Politique économique et monétaire*

- communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne. Actes de droit dérivé concernant l'euro et la Slovénie. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 974/98 concernant l'introduction de l'euro. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2866/98 concernant les taux de conversion entre l'euro et les monnaies des Etats membres adoptant l'euro (document **E 3188**) ;

- communication de la Commission relative à la mise en oeuvre du programme *Hercule* ainsi qu'à sa prolongation pour la période 2007-2013. Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant et prolongeant la décision 804/2004/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, établissant un programme d'action communautaire pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté (programme *Hercule II*) (document **E 3196**).

➤ *PESC et Relations extérieures*

- proposition de décision du Conseil accordant une garantie de la Communauté à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts en faveur de projets réalisés à l'extérieur de la Communauté (Europe centrale et orientale, pays méditerranéens, Amérique latine et Asie, République d'Afrique du Sud) (document **E 3216**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté, d'un protocole additionnel à l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole additionnel à l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels - PECA - (document **E 3217**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et la République de Corée. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et la République de Corée (document **E 3232**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 817/2006 renouvelant les mesures restrictives instituées à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar et abrogeant le règlement (CE) n° 798/2004 (document **E 3233**).

➤ *Questions budgétaires*

- avant-projet de budget rectificatif n° 5 au budget général 2006 - État général des recettes – Etat des recettes et des dépenses par section – Section III – Commission (document **E 3103-5**).

Point B

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

➤ *Agriculture*

- proposition de règlement du Conseil modifiant la définition de certains contingents d'importation de viande bovine de haute qualité (document **E 3238**).

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de règlement du Conseil portant retrait temporaire de l'accès de la République de Belarus aux préférences tarifaires généralisées (document **E 3228**).

➤ *PESC – Relations extérieures*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme) (document **E 3187**).

Le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que la proposition visait à créer un nouvel instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, qui apportait une réelle valeur ajoutée grâce à son caractère global et à son autonomie d'action. Il s'ajoute aux quatre instruments financiers régissant l'assistance extérieure de l'Union européenne à partir de 2007. La France est, dans l'ensemble, favorable à la proposition.

La Délégation *a approuvé* la proposition d'acte communautaire.

- proposition de décision du Conseil accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté (document **E 3189**).

Le **Président Pierre Lequiller** a précisé que la proposition avait pour objet de renouveler, pour la période 2007-2013, la garantie budgétaire de la Communauté à la Banque européenne d'investissement (BEI) pour les opérations de financement qu'elle effectue sur ses ressources propres dans différents pays tiers. Ces opérations, menées en dehors de l'Union européenne, représentent environ 10 % du total de ses activités.

La proposition prévoit une augmentation du plafond global des prêts ainsi qu'une nouvelle répartition géographique des plafonds.

Par rapport au dispositif actuel, elle institue un mandat de réserve de 1,5 milliard d'euros, utilisable en cas de catastrophe naturelle ou de reconstruction après un conflit, notamment.

La France approuve la proposition, étant notamment souligné que les pays méditerranéens doivent être une priorité dans les interventions de la BEI.

La Délégation *a approuvé* cette proposition d'acte communautaire.

Il en est de même de la position commune du Conseil prorogeant la position commune 2004/694/PESC concernant de nouvelles mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (document **E 3239**).

➤ *Transports*

- proposition de règlement du Conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 4056/86 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes et modifiant le règlement (CE) n° 1/2003 de manière à étendre son champ d'application au cabotage et aux services internationaux de tramp (document **E 3050**).

M. Christian Philip, rapporteur, a indiqué que cette proposition visait à mettre fin à l'exemption dont bénéficient depuis 1986 les conférences maritimes au titre du droit de la concurrence, et à appliquer également le droit commun de la concurrence au cabotage et aux services internationaux de tramp (dessertes non programmées dont les taux de fret sont négociés au cas par cas).

Les professionnels et le Parlement européen, ainsi que le gouvernement français, soutiennent la proposition de la Commission, qui s'est engagée à publier des lignes directrices encadrant les échanges d'informations entre les armateurs.

Sur proposition du rapporteur, la Délégation *a approuvé* ce texte.

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

- proposition de règlement du Conseil portant modification de l'annexe IV du règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE (document **E 3169**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant l'annexe V du règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE (document **E 3171**) ;

- projet de position commune du Conseil 2006/.../PESC du ... modifiant et renouvelant certaines mesures restrictives imposées à l'encontre du Liberia (document **E 3183**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 234/2004 du Conseil imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Libéria et abrogeant le règlement (CE) n° 1030/2003 (document **E 3197**) ;

- projet d'action commune du Conseil relative à la mise en place d'une équipe chargée de contribuer aux préparatifs de création d'une éventuelle mission civile internationale au Kosovo, y compris un élément relatif à un représentant spécial de l'Union européenne (équipe de préparation MCI/RSUE) (document **E 3218**) ;

- position commune du Conseil concernant l'interdiction de la vente ou de la fourniture d'armes et de matériel connexe à des entités ou des individus au Liban (document **E 3219**) ;

- projet de règlement du Conseil imposant certaines mesures restrictives concernant le Liban (document **E 3220**) ;

- position commune du Conseil modifiant la position commune 2005/440/PESC relative à des mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo (document **E 3230**) ;

- projet d'action commune du Conseil modifiant et reconduisant l'action commune 2005/643/PESC relative à la Mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) dite Mission de surveillance à Aceh ou MSA (document **E 3231**).

V. Nomination de rapporteurs d'information

Sur proposition du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a nommé rapporteurs d'information :

- **M. Daniel Garrigue**, sur les économies d'énergie dans le bâtiment au sein de l'Union européenne ;

- **M. Christian Philip**, sur le Livre blanc sur les transports.