

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

Mercredi 18 juillet  
2012  
16 h 15

### Compte rendu n° 4

I. Examen du rapport d'information de M <sup>me</sup> Estelle Grelier et M. Marc Laffineur sur le projet de budget 2013 de l'Union européenne.....	3
II. Communication de M <sup>me</sup> Marietta Karamanli sur la jurisprudence relative à la garde à vue des étrangers mis en cause pour séjour irrégulier .....	14
III. Examen du rapport d'information de M <sup>me</sup> Annick Girardin sur l'accord relatif au transport aérien entre le Canada et l'Union européenne .....	17
IV. Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la réunion de la COSAC à Chypre (9 juillet 2012) .....	20
V. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution .....	21
VI. Nomination de rapporteurs .....	27

**Présidence de  
M<sup>me</sup> Danielle Auroi**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 18 juillet 2012

Présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à 16 h 15*

## **I. Examen du rapport d'information de M<sup>me</sup> Estelle Grelier et M. Marc Laffineur sur le projet de budget 2013 de l'Union européenne**

**M<sup>me</sup> Estelle Grelier, co-rapporteuse.** Notre commission est saisie du projet de budget de l'Union européenne pour 2013, qui a été examiné par le COREPER le 11 juillet dernier et sera adopté par le Conseil affaires générales le 24 juillet prochain.

Ce projet de budget, tel que présenté par la Commission européenne début mai, s'élève à 151 milliards d'euros en engagements et 138 milliards d'euros en paiements. La progression des engagements est ainsi calée sur la prévision d'inflation ; tandis que celle des paiements – et c'est bien le problème pour les États membres, est inédite, puisqu'elle est de 6,8 %. Pour la France, elle aurait ainsi pour conséquence un ressaut de sa contribution au budget de l'Union européenne de 1,4 milliard d'euros.

La négociation budgétaire de l'automne prochain présente un intérêt particulier, à double titre.

Il s'agit tout d'abord du dernier budget du cadre financier pluriannuel 2007-2013. Il apparaît donc comme un point de référence pour les négociations du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Ces négociations sont en effet entrées dans la dernière ligne droite, avec comme objectif, très ambitieux compte tenu du contexte, d'aboutir d'ici à la fin de l'année. Le budget pour 2013 constitue donc un premier terrain d'affrontements des positions.

En tant que dernier budget du cadre financier pluriannuel 2007-2013, le projet de budget pour 2013 met également en évidence la problématique de l'évolution des crédits de paiement. La fin de la programmation financière est en effet traditionnellement marquée par l'arrivée à leur rythme de croisière des projets soutenus par l'Union et par l'accélération du rythme des paiements des projets. Cette accélération est accentuée en 2013 par le fait que, exceptionnellement, les créances transmises par douze États membres devront être présentées pour deux tranches d'engagement annuelles.

A cette problématique d'accélération du rythme des paiements en fin de programmation s'ajoute celle de l'augmentation continue, ces dernières années, des restes à liquider, c'est-à-dire des engagements qui n'ont pu être honorés faute de crédits de paiement. C'est le vrai sujet des négociations sur le budget pour 2013, qui met par ailleurs en évidence le sous-dimensionnement chronique du budget européen. Alors que le montant des restes à liquider ne cesse de croître, pour atteindre 207 milliards d'euros fin 2011 et, selon les

prévisions de la Commission, 230 à 250 milliards d'euros fin 2013, il convient d'étudier l'ensemble des pistes possibles pour y remédier, et pas seulement la pure et simple remise en cause des engagements.

Je souhaiterais par ailleurs souligner le paradoxe qui veut que les États membres se prononcent défavorablement sur les évolutions de crédits de paiement calculées par la Commission sur la base même des estimations fournies par les États membres ! Il n'est pas acceptable que des États en difficulté, comme l'Espagne et la Grèce, soient contraints de faire des avances de trésorerie parce que la Commission européenne n'est plus en mesure de régler les factures à honorer faute de crédits de paiement. Pour reprendre les propos du Président de la commission des budgets au Parlement européen Alain Lamassoure, il ne faut pas que l'argent européen soit de la « monnaie de singe ».

L'arrivée dans la dernière ligne droite de la négociation sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 nous oblige à prendre à bras le corps la question de l'évolution des crédits de paiement et des restes à liquider. Une solution, qui éviterait de peser trop lourdement sur le budget des États, pourrait consister à faire de la taxe sur les transactions financières une des ressources propres du budget.

Dernier budget du cadre financier pluriannuel, le budget pour 2013 est aussi un budget de crise. Aussi, il m'apparaît essentiel que les crédits d'engagement du budget soient axés, de manière prioritaire, sur les programmes liés au thème de la croissance et de l'emploi, dans la lignée du Pacte pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen il y a trois semaines. La priorité doit être accordée aux programmes en matière de recherche (7<sup>ème</sup> PCRD), d'éducation tout au long de la vie, et de compétitivité/innovation des PME.

Si le budget européen peut servir de levier de croissance, comme soutien à des programmes de recherche ou comme amorce des *project bonds*, il est utilement complété par d'autres outils, comme la Banque européenne d'investissement.

Compte tenu du contexte budgétaire particulièrement contraint, la France a estimé que le budget 2013 de l'Union européenne devait être raisonnable et orienté vers la croissance et l'emploi. La France ne peut se permettre le ressaut de 1,4 milliard d'euros sur sa contribution généré par le projet présenté par la Commission. Ce n'était pas compatible avec ses objectifs de redressement des finances publiques. Aussi a-t-elle plaidé au Conseil pour une augmentation des crédits de paiement aussi que proche que possible de l'inflation anticipée (1,9 %).

Le compromis finalement adopté prévoit une hausse de 2,79 % des paiements, qui augmente de 600 millions d'euros la contribution de la France au budget européen, et de 1,27 % des engagements. Il préserve largement les dépenses agricoles et assure une progression des dépenses de recherche (hors plan de relance) de 6,13 % en paiements et de 5,5 % en engagements par rapport au budget voté en 2012, conformément aux priorités défendues par la France.

En conclusion, le projet de budget pour 2013 met en évidence les faiblesses du budget de l'Union : un sous-dimensionnement chronique, des difficultés de trésorerie, un niveau systématiquement inférieur à 1,24 % du revenu national brut. J'en appelle donc à la nécessité de surmonter ces difficultés avec la mise en place d'un système de ressources propres abouti ainsi qu'à un contrôle démocratique révisé des outils de financement qui se développent hors du cadre budgétaire classique.

**M. Marc Laffineur, co-rapporteur.** Je rejoins ma collègue sur le constat de la crise des paiements et l'absolue nécessité de régler le problème des restes à liquider, qui ne cesse de s'amplifier. Le plus inquiétant est que, compte tenu des retards pris dans la programmation, nous ne sommes qu'au début de la phase exponentielle des paiements. Ceux-ci devraient en effet atteindre un pic en 2014-2015. Cette problématique appelle donc une réponse rapide.

Pour autant, la progression des crédits de paiement proposée par la Commission pour 2013 n'est pas acceptable. Elle aurait en effet pour conséquence un ressaut de 1,4 milliard d'euros sur notre contribution, qui s'ajouterait à l'augmentation de 700 millions d'euros de l'an dernier. Ce n'est tout simplement pas supportable, alors que la France doit ramener au plus vite son déficit public sous la barre des 3 %.

A cet égard, il me semble que la position de compromis qui devrait être définitivement adoptée par le Conseil mardi prochain est équilibrée. Avec une progression de 2,79 % pour les paiements et de 1,27 % pour les engagements, elle permet de préserver les dépenses agricoles et de faire des dépenses de recherche une priorité.

Si j'approuve le projet de budget ainsi modifié, il me semble nécessaire de souligner l'écart entre ce qu'il prévoit en matière de soutien aux dépenses de recherche et les annonces tonitruantes sur le soutien à la croissance et à l'emploi faites lors du Conseil européen les 28 et 29 juin derniers.

A cet égard, il me revient de mettre en évidence le vide du « pacte pour la croissance et l'emploi », simple déclaration d'intention annexée aux conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin derniers. Qu'y a-t-il de nouveau dans ce pacte ? Qu'est-ce que ce pacte, si ce n'est l'énumération de textes ou de projets déjà en cours ?

A cet égard, l'exemple du plan de 120 milliards d'euros destiné à mettre en œuvre des mesures rapides en faveur de la croissance est révélateur. Qu'y a-t-il dans ce plan ?

Une augmentation de capital de 10 milliards d'euros de la Banque européenne d'investissement ? Soit. Mais attendons de voir les effets de levier promis, puisqu'on nous annonce que 10 milliards d'euros devraient permettre de libérer jusqu'à 180 milliards d'euros !

Le lancement de projet bonds, à hauteur de 4,5 milliards d'euros ? Cela avait déjà été annoncé par la Commission avant les élections présidentielles ! En outre, sur le fond, le projet revient à détourner 230 millions d'euros du budget européen (100 millions d'euros en 2012 et 130 millions d'euros en 2013), pris sur les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie et le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, pour constituer une amorce. Cette amorce doit en outre être complétée par un financement apporté, à hauteur de 700 millions d'euros, par la Banque européenne d'investissement, pour pouvoir attirer, nous dit-on, jusqu'à 3,5 milliards d'euros en émissions d'obligations. Au total, près de 4,5 milliards d'euros pourraient ainsi être mobilisés, à partir d'un détournement du budget européen et à condition que les effets de levier jouent effectivement à plein, c'est-à-dire en croisant très fortement les doigts !

La mobilisation de 55 milliards d'euros de fonds structurels en faveur de l'emploi et de la croissance ? Ces 55 milliards, ce ne sont ni des moyens nouveaux, ni des moyens redéployés. C'est tout simplement le montant d'engagements qui a été budgété en 2013 par la

Commission au titre de l'ensemble de la rubrique Cohésion ! Je crains en outre que la France bénéficie bien peu de ces moyens, dès lors que son taux de retour s'élève à 4 %.

Vous le voyez, ce plan pour la croissance et l'emploi ressemble fort à une baudruche qui se dégonfle au fur et à mesure qu'on en regarde le détail.

**M<sup>me</sup> Estelle Grelier, co-rapporteuse.** Les propositions de conclusions que nous vous soumettons rappellent l'impératif d'un budget responsable, qui tienne compte à la fois des défis de relance économique que l'Union économique doit relever – en mettant l'accent sur les dépenses de croissance durable et les dépenses agricoles – et des contraintes budgétaires qui pèsent sur les États membres. La diversification des outils de relance économique, tels que les *project-bonds* et la recapitalisation de la Banque européenne d'investissement, doit en outre être encouragée et s'accompagner d'un contrôle démocratique. L'attention des institutions européennes doit par ailleurs être appelée sur la nécessité d'examiner toutes les pistes pour mieux appréhender l'évolution des paiements et résoudre la question des restes à liquider. A cet égard, l'étude de nouvelles ressources propres pour le budget européen, telle que la création de la taxe sur les transactions financières, doit être encouragée.

**M. Jérôme Lambert.** Je remercie vivement les deux rapporteurs, qui ont rendu cet exercice de présentation très intéressant. Il n'en demeure pas moins que la même question se pose chaque année : nous avons le sentiment de n'avoir pas véritablement de marge de manœuvre, d'être cantonnés à un rôle de commentateurs.

Je veux par ailleurs souligner la faiblesse du montant du budget européen, au regard de la richesse de l'Union et des responsabilités qui lui incombent. On accuse l'Europe de bien des maux – il en fut souvent question au cours de la dernière campagne électorale. Néanmoins, même si nous traversons une phase de difficultés financières, il y a de quoi s'étonner voire s'inquiéter du niveau des moyens dont l'Union européenne est dotée.

Nous soutenons évidemment les priorités données à la croissance et à l'emploi.

Enfin, il me semble nécessaire que toutes les forces politiques portent un jour l'idée d'un financement européen fondé sur des ressources propres, doté de bases dynamiques et responsabilisant pour les citoyens, c'est-à-dire avec un vrai contrôle démocratique. Pour ma part, je n'aurais rien contre la création, à terme, d'un impôt européen : les États auraient autant en moins à payer et les contribuables européens seraient responsabilisés.

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli.** Je félicite à mon tour les deux rapporteurs et je m'associe à leurs questionnements.

Je tiens à souligner une contradiction. D'un côté, dans l'accord relatif au pacte de croissance conclu le 29 juin dernier par les chefs d'État et de gouvernement, des financements supplémentaires ont été accordés à la croissance, à la recherche et à l'innovation. De l'autre, les parlements nationaux et les fonctionnaires des États membres ont proposé des coupes sévères, dans le budget 2013, pour les politiques correspondantes : moins 15 % pour la recherche et l'innovation et moins 25 % pour le développement des petites et moyennes entreprises.

Il y a quelques jours, des ambassadeurs de trois pays, dont la France, ont prononcé une déclaration en deux temps : ils demandent à la Commission européenne de fournir un

panorama complet des besoins de paiement dans les principaux domaines d'action du budget 2013 et ils annoncent qu'ils proposeront un budget rectificatif si les fonds proposés sont jugés insuffisants ; mais, parallèlement, ils regrettent que le budget 2013 ne baisse pas et ils soulignent que les montants globaux convenus pour les paiements et les engagements représentent un maximum absolu. Avez-vous des explications à propos de cette déclaration ?

Enfin, si les dépenses d'intervention de l'Union européenne diminuent, ses dépenses de fonctionnement augmentent, en particulier les crédits d'activité administrative, en progression de l'ordre de 3,2 %, soit quelque 265 millions d'euros. À quoi cette augmentation est-elle due ? Au moment même où des efforts sont demandés aux États membres, ne serait-il pas bienvenu de réduire le train de vie des institutions européennes, pour donner l'exemple ?

**M. Christophe Caresche.** Il faut effectivement être conséquent : on ne peut pas regretter l'inaction de l'Europe, notamment dans les domaines de l'économie et de la solidarité financière, sans lui donner les moyens nécessaires. Mais la crise affecte l'ensemble des États.

Fondamentalement – cela fera l'objet d'un débat dans le cadre de l'élaboration des perspectives financières –, la conception même du budget européen, avec son mode particulier d'alimentation en crédits, produit des effets pervers : chaque État s'efforce, année après année, de négocier au mieux de ses intérêts, ce qui donne lieu à des tractations souvent incompréhensibles, avec des échanges d'avantages particuliers.

Je note tout de même deux évolutions significatives, susceptibles de faire évoluer la situation.

Premièrement, lors du dernier Conseil, le principe des *project bonds* a été adopté. Ce financement innovant, encore à l'état embryonnaire, pourra constituer un outil pour l'Europe lorsqu'il se développera. Je pense d'ailleurs, madame la Présidente, qu'il serait intéressant d'auditionner les autorités chargées de ce dossier, afin de prendre connaissance de la façon dont les *project bonds* seront conçus et mis en œuvre.

Deuxièmement, j'en viens au problème des ressources propres. De ce point de vue, la taxe sur les transactions financières revêt un enjeu majeur : il faut avancer et la Commission des affaires européennes peut peser pour demander que la France accepte qu'une partie de cette taxe, même minime, soit affectée au budget communautaire.

Enfin, la France va prendre 6 milliards d'engagements pour le mécanisme européen de stabilité (MES) dès 2012 et 17 milliards au total en cinq ans. Quant à la recapitalisation de la Banque européenne d'investissement (BEI), elle coûterait un total de 10 milliards, dont 2,5 à 3 milliards pèseront sur la France. Vous avez souligné ce point dans votre rapport : ces crédits seront versés hors budget européen, dans un cadre purement intergouvernemental, sans lien avec les institutions communautaires, notamment la Commission européenne. Il conviendrait de réintégrer dans un cadre global l'ensemble des actions menées par les États membres au service de l'action européenne.

**M. Marc Laffineur, co-rapporteur.** J'ai toujours été favorable à l'instauration de ressources propres. Il fut question, pendant longtemps, d'affecter au budget européen une partie de l'impôt sur les sociétés mais il faudrait commencer par harmoniser les bases comptables, qui diffèrent aujourd'hui d'un pays à l'autre. Il est aujourd'hui question d'affecter une partie de la taxe sur les transactions financières, idée à laquelle je souscris.

Les coupes proposées par le Conseil assurent un niveau de progression des dépenses de recherche, hors plan de relance, de 5 %.

Si les dépenses de fonctionnement ont crû à ce point, c'est pour tenir compte de l'adhésion de la Croatie et de la montée en puissance de la Cour de Justice de l'Union européenne. Ces dépenses restent tout de même très faibles par rapport à la masse du budget européen.

**M<sup>me</sup> Estelle Grelier, co-rapporteuse.** Il est vrai, monsieur Lambert, que nous devons nous interroger sur le stade auquel nous donnons notre avis pour peser sur les négociations budgétaires. Une fois que le Comité des représentants permanents (COREPER) a rendu son avis, le Conseil suit et les négociations avec le Parlement européen, avant conciliation, durent environ trois semaines. Pour avoir davantage de poids, nous aurions donc intérêt à nous en saisir le plus en amont possible.

Je trouve malhabile que la France se soit associée au Royaume-Uni pour indiquer qu'il n'y aurait pas de correctif budgétaire, alors que, chacun le sait, les prévisions budgétaires pour 2013 ne permettront pas de répondre aux besoins en crédits de paiement. Il sera compliqué, ensuite, de demander aux Britanniques de s'apaiser sur le dossier budgétaire et de faire la passerelle avec les « pays de la cohésion ».

Le projet de budget de la Commission européenne ne fait pas état des dépenses opérationnelles découlant de l'adhésion de la Croatie, qui a pourtant été annoncée ; cela pose problème.

La mise en cause du train de vie des institutions est récurrente, alors qu'il représente 6 % du budget de l'Union européenne. Beaucoup de nos partenaires considèrent que le meilleur moyen de réduire les dépenses administratives est de supprimer le site de Strasbourg. En tant que Français, sachons comment une bonne partie des autres États membres répondent aux interrogations sur le train de vie des institutions européennes.

La taxation sur les flux financiers est assimilée, avec raison, à un dispositif de ressources propres, mais il y a un petit hiatus : la coopération renforcée, avec un périmètre n'incluant pas les Vingt-sept, biaisera la perception de cette taxation. Pour que le produit de la taxe puisse bénéficier au budget de l'Union européenne, sans doute faudra-t-il imaginer un fonds intermédiaire, agissant comme un sas.

**M. Philip Cordery.** Je félicite également les rapporteurs. C'est un budget responsable où on sent la réorientation de l'Union européenne suite au dernier Conseil européen et à l'action du président de la République. Nous avons ainsi des outils encore plus visibles pour la croissance et l'emploi pour l'année prochaine.

Il y a en effet un certain essoufflement du système mais il faut insister sur les ressources propres dans les perspectives financières pour 2014-2020, sur la taxe sur les transactions financières. Notre Commission et la Commission des finances devront travailler sur cette taxe non seulement pour alimenter le budget mais aussi comme moyen de réorienter la fiscalité sur le capital et de lutter contre la spéculation financière. Elle sera donc au cœur de la réflexion qui sera menée sur les perspectives financières pour 2014-2020.



**La Présidente Danielle Auroi.** Je rappelle que cette taxe avait été conçue, au début, par ses initiateurs dont j'étais, pour financer les coopérations renforcées. Il sera nécessaire de réfléchir pour trouver le bon équilibre en étant extrêmement prudent.

**M. Jacques Myard.** Nous sommes là, comme tous les ans, au cœur des contradictions européennes. Je vous rappelle que l'esprit d'origine c'est que les décisions sont prises au niveau communautaire, l'exécution étant confiée aux États. Comme il faut en faire toujours plus et qu'on a voulu apparaître comme un seul pays on est arrivé aux contradictions fondamentales qui ont été soulignées.

Il nous faut revenir à cette situation initiale dans la mesure où l'Union européenne est une communauté des peuples et où l'Union prend les décisions qui sont exécutées par les États. Le besoin de solidarité a amené à construire de véritables « usines à gaz » comme les fonds structurels qui donnent lieu à des déperditions de moyens et à des non exécutions dans tous les pays. Ces problèmes auraient pu être résolus avec trois ou quatre protocoles financiers. Je ne répéterai jamais assez que la France a géré des dizaines de milliards au travers de protocoles financiers administrés par trois fonctionnaires du Trésor alors que les fonds structurels sont gérés par 1 000 personnes à Bruxelles avec des duplications dans chaque État membre, ce qui est une gabegie totale.

Concernant la Banque européenne d'investissement (BEI), seuls deux députés, M. Lambert et moi-même, sont allés la voir à Luxembourg. La recapitalisation de la BEI, qui accompagne le réseau bancaire de chaque État, est une bonne chose. De même, la politique agricole commune (PAC) qui stabilise les marchés doit aussi être préservée.

La relance ne peut passer que par la mobilisation de la dette pour les investissements. Aujourd'hui, on ne sauvera pas la zone Euro si on ne monétise pas la dette alors qu'on fait de la relance par l'investissement et à un niveau (120 milliards d'euros) à comparer avec l'injection de 700 à 800 milliards de dollars par les États-Unis dans leur économie.

Je souhaite dire enfin à M. Caresche, et je peux le prouver, que l'engagement de la France sur la zone Euro n'est pas de 6 milliards mais, aujourd'hui, de 93 milliards, chiffre qu'on obtient quand on additionne tous les plans – grec, irlandais, portugais – et les garanties directes et indirectes à des États susceptibles de faire défaut.

Concernant les ressources propres, ce problème ne se pose pas car nous avons quand même été élus pour contrôler le gouvernement et la fiscalité.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je rappelle que la PAC a été instituée par la volonté de la France qui en est encore un des principaux bénéficiaires.

**M. Jean-Claude Fruteau.** L'examen du budget de l'Union européenne pour 2013 est un exercice forcément artificiel car il est tributaire de décisions prises il y a déjà quelques années. On examine ainsi ce budget comme s'il correspondait à une création nouvelle, ce qui n'est évidemment pas le cas. L'essentiel réside dans les négociations sur les futures perspectives financières avec la nécessité d'engager un grand débat sur les ressources propres, qui est une question majeure.

Nous sommes dans une nouvelle période de la construction européenne alors qu'actuellement, nous vivons, depuis de nombreuses années, sur l'acquis. Il faudra donc voir si les États et le Parlement européen sont prêts à faire des pas en avant.

**M. André Schneider.** Je suis évidemment très sensible à l'évocation de Strasbourg qui est une ville symbole. C'est en effet la seule capitale française de l'Europe. Dans les traités d'origine, il y a trois capitales pour l'Europe : Luxembourg, Strasbourg et Bruxelles. En remettre en cause une, est remettre en cause les trois. Contrairement à une légende tenace, il n'y a plus de va-et-vient de dossiers car tout est informatisé. Tous les parlementaires français doivent défendre Strasbourg.

**M. Bernard Deflesselles.** Je félicite les co-rapporteurs qui sont à l'unisson sauf, peut-être, mais c'est tout, sur le pacte de croissance de 120 milliards d'euros.

J'aime bien leur approche positive. Oui, il faudra recapitaliser la BEI mais cela ne suffira pas.

Vous êtes enthousiastes sur les « project bonds ». Ce ne sont pas uniquement une innovation car il pourrait bien y avoir, derrière ceux-ci, d'autres projets chez les technocrates bruxellois. De toute façon on ne peut pas faire grand-chose avec 4,5 milliards d'euros de grands travaux. Il faut donc garder un enthousiasme modéré.

Il faut examiner, de façon précise, le contenu du pacte de croissance de 120 milliards d'euros qui ne représente que 1 % du PNB de l'Union, et apprécier quelle est, dans cette somme, la part d'éléments recyclés en provenance des fonds structurels et ce qui est réellement nouveau, qui est assez faible.

Le point 4 du projet de conclusions me pose problème car qu'entendez-vous par « contrôle démocratique des outils de relance économique »?

**M. Christophe Caresche.** Pour répondre à M. Myard, j'estime qu'on est au cœur d'une certaine désinformation et je souhaite que la situation soit claire.

C'est un débat qui a aussi lieu en Allemagne. Mais il ne faut pas tout additionner, y compris des choses sans rapport les unes avec les autres, pour conclure qu'on demandera aux peuples européens des centaines de milliards pour faire face à la solidarité financière.

En réalité, la France s'est engagée uniquement dans des garanties d'emprunt envers la Grèce et le Fonds européen de stabilité financière. Ce sont des garanties d'emprunt qui nous font gagner de l'argent car, dans un premier temps, on a prêté de l'argent à la Grèce avec un taux d'intérêt de 5 %, ce qui n'est pas synonyme de gaspillage.

**M. Jacques Myard.** Est-ce que la garantie ne sera jamais mise en jeu ? Est-ce que la Grèce paiera ? En êtes-vous bien sûr ?

**M. Christophe Caresche.** L'objectif est justement qu'elle ne joue pas et que la Grèce ne soit pas en faillite. La seule chose, actuellement, est que la France a, en effet, décidé d'attribuer 16 milliards en cinq ans au MES, soit 6 milliards cette année. Ce sont les seuls débours réels.

**M. Jacques Myard.** On ne peut pas dire que lorsque l'État donne sa garantie, celle-ci ne jouera jamais. J'affirme que la France est, de façon directe ou indirecte, engagée, à l'égard, notamment, de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande, pour 93 milliards d'euros.

**M. Marc Laffineur, co-rapporteur.** On ne peut pas nier que des garanties peuvent entraîner des risques mais ce n'est la même chose que de donner du capital. Il y a donc à la fois une dotation en capital de la part de la France et des garanties.

Concernant les ressources propres, il y a, en effet, une divergence, qui n'est pas récente, avec M. Myard.

Le débat sur les perspectives financières dure déjà depuis un certain temps et il continuera. L'enjeu de la taxation financière est que tous les pays l'adoptent.

Nous défendons évidemment Strasbourg. Sacrifier le siège du Parlement serait une erreur.

Nous avons voulu juste poser la question du contrôle démocratique sans que cela soit à nous d'en donner la solution.

**M<sup>me</sup> Estelle Grelier, co-rapporteuse.** Concernant la taxe sur les flux financiers, au-delà de la procédure de coopération renforcée, il faut évoquer la question de l'unification de l'assiette.

Nous sommes, comme M<sup>me</sup> Catherine Trautmann et M. Joseph Daul, très attachés à Strasbourg. J'attire votre attention sur le fait que les Anglais introduisent, de façon systématique, des cavaliers dans tous les textes législatifs pour supprimer Strasbourg comme siège du Parlement européen. Ce sont en effet les traités qui fixent le siège du Parlement. Mais il faudra sans doute aller un jour au-delà de ces traités, d'autres possibilités de valorisation existant pour Strasbourg.

S'agissant du cadre financier pluriannuel, le Traité de Lisbonne prévoit une augmentation des compétences à périmètre budgétaire constant. De ce point de vue, il y a une forte pression des Français pour maintenir le niveau des prestations de la PAC expliquant que cela n'est pas au détriment de la politique de cohésion. Mais il arrivera certainement un moment où cela le sera, notamment quand on discutera de la création d'une nouvelle catégorie de régions intermédiaires. On se rendra alors compte que ces dépenses sont très liées à celles de la PAC.

Je suis étonnée que personne n'ait évoqué, dans le cadre des perspectives financières, le problème de la révision du chèque britannique.

Les 120 milliards du plan européen se décomposent en 4,5 milliards de « project bonds », une recapitalisation de 10 milliards devant conduire à la mobilisation de 60 milliards et la remobilisation de 55 milliards de fonds structurels. Dans le contexte budgétaire actuel, c'est en effet un redéploiement de crédits, mais axé sur un objectif partagé.

Le contrôle démocratique signifie contrôle parlementaire. En effet les interventions de la BEI ne sont pas contrôlées. Il y a une multiplication des interventions intergouvernementales à destination de quelques États dans le domaine de l'aide au développement ou au développement durable. Ainsi, à Copenhague, sept États membres ont mobilisé leurs budgets dans un domaine d'intervention quasi communautaire mais sans

participation des 27. Dans la mesure où ils échappent au contrôle du Parlement européen et des parlements nationaux, personne n'a la visibilité complète des financements destinés à l'Union européenne. J'insiste donc sur cette nécessité du contrôle démocratique.

**La Présidente Danielle Auroi.** Accepteriez-vous de remplacer au point 4 du projet de conclusions, « contrôle démocratique » par « contrôle parlementaire » ?

**M. Marc Laffineur et M<sup>me</sup> Estelle Grelier, co-rapporteurs.** Cela ne pose pas de difficulté.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je vous remercie, ainsi que pour votre intervention.

A l'issue de ce débat, la Commission a *adopté* les conclusions suivantes :

*« La Commission des affaires européennes,*

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

*Vu les articles 310, 312 et 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

*Vu l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière,*

*Vu le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2013 (COM (2012) 300 final/n<sup>o</sup>E 7409),*

*Considérant que le budget de l'Union européenne est un instrument du gouvernement économique européen au même titre que le renforcement de la coordination des politiques économiques nationales,*

*Considérant que, parallèlement à la procédure budgétaire en cours, sont menées les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, qui déterminera l'avenir des différentes politiques européennes, ainsi que sur la réforme du système de ressources de l'Union européenne, avec l'étude de nouvelles pistes, comme la création d'une taxe sur les transactions financières,*

*Considérant que le budget pour 2013 a à cet égard valeur de référence,*

*1. Prend acte des grandes orientations du projet de budget de l'Union européenne pour 2013 élaboré par la Commission européenne ;*

*2. Rappelle que le budget européen est un budget d'investissement, qu'il constitue à ce titre un outil pertinent de soutien à la croissance et à l'emploi, en particulier dans un contexte économique difficile, et doit jouer un rôle primordial dans la mise en œuvre du pacte pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen le 28 juin 2012 ; en conséquence, soutient la priorité donnée aux rubriques « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », « Cohésion pour la croissance et l'emploi » et « Gestion et conservation des ressources naturelles » du budget de l'Union européenne ;*

3. *Souligne l'impératif d'un budget responsable, tenant compte à la fois des défis de relance économique que l'Union européenne doit relever et des contraintes budgétaires qui pèsent sur les États membres ;*

4. *Se félicite de la diversification des outils de relance économique, tels que les project-bonds et la recapitalisation de la Banque européenne d'investissement ; insiste toutefois sur la nécessité d'assurer le contrôle parlementaire de ces outils qui se développent en dehors du cadre financier classique ;*

5. *Appelle l'attention des institutions européennes sur la nécessité d'étudier toutes les pistes afin de mieux appréhender l'évolution des paiements et de résoudre la question du reste à liquider ;*

6. *Soutient l'étude de nouvelles ressources propres, telle que la création de la taxe sur les transactions financières dont une partie des recettes devrait être allouée au budget de l'Union européenne ;*

7. *Appuie la position du Gouvernement tendant à ce que l'augmentation des crédits de paiement par rapport à 2012, proposée à 2,79 %, soit supérieure à l'inflation prévisionnelle, et à ce que les crédits d'engagement, dont l'augmentation serait de 1,27 %, soutiennent en particulier les fonds structurels, permettant ainsi leur réorientation en faveur de la croissance ».*

Sous réserve des observations formulées dans les conclusions, la Commission a approuvé le document E 7409.

## **II. Communication de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli sur la jurisprudence relative à la garde à vue des étrangers mis en cause pour séjour irrégulier**

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli, rapporteure.** Madame la Présidente, mes chers collègues, l'objet de la présente communication est de faire le point sur la jurisprudence du 5 juillet 2012 de la Cour de Cassation en matière de placement en garde à vue des étrangers sur le fondement d'une entrée ou d'un séjour irrégulier sur le territoire. Tirant les conséquences de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), la Cour de Cassation a jugé que le placement en garde à vue n'était, dans la très grande majorité des cas, plus possible. Je vous présente ici une communication d'étape et nous aurons probablement l'occasion d'y revenir.

Il convient d'examiner ces jurisprudences ainsi que les questions qui se posent en droit français. S'agissant, en premier lieu, de la jurisprudence européenne relative à la pénalisation de l'infraction de séjour irrégulier, il convient de rappeler que l'esprit qui préside à la directive dite « directive retour » est bien celui de la gradation dans les mesures prises à l'encontre des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. La priorité doit être donnée au retour volontaire. En l'absence de retour volontaire, l'État a l'obligation de procéder à l'éloignement en prenant les mesures nécessaires, les moins coercitives possibles. Toute rétention doit être aussi brève que possible.

La CJUE a rappelé que les États membres ne peuvent appliquer une législation pénale qui pourrait mettre en péril la réalisation des objectifs de la directive et priver celle-ci de son effet utile. La CJUE a donc jugé dans son arrêt du 28 avril 2011 qu'une peine de prison pour maintien sur le territoire risquerait de compromettre la réalisation de l'objectif poursuivi par ladite directive, à savoir l'instauration d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Cela n'exclut pas la faculté pour les États membres d'adopter, des mesures, même pénales, une fois que les mesures prévues par la directive ont été appliquées et ont échoué.

L'arrêt de la CJUE du 6 décembre 2011 porte sur la compatibilité de l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) avec le droit de l'Union, cet article prévoyant notamment que l'étranger qui a pénétré ou séjourné illégalement en France ou qui s'est maintenu en France au-delà de la durée autorisée par son visa est puni d'une peine d'un an d'emprisonnement.

La CJUE a jugé qu'une peine de prison au titre du séjour irrégulier ne peut intervenir qu'en cas d'échec des mesures prévues par la directive retour, y compris le placement en rétention.

S'agissant plus spécifiquement de la question de la garde à vue, la CJUE a validé le principe que les autorités disposent d'une possibilité de placement en détention en vue de la détermination du caractère régulier ou non du séjour d'un ressortissant d'un pays tiers.

Toutefois, bien que la CJUE ait reconnu que la garde à vue puisse être justifiée pour vérifier la situation d'une personne, se pose en droit français la question de la possibilité d'une garde à vue si la personne ne peut encourir de peine d'emprisonnement.

Il convient en second lieu de rappeler la jurisprudence attendue de la Cour de Cassation. Depuis la révision de la procédure de la garde à vue par la loi du 14 avril 2011, le placement en garde à vue ne peut intervenir dans tous les cas que si la personne en cause encourt une peine de prison au moins égale à un an.

Se fondant sur la jurisprudence de la CJUE, la Cour de Cassation a, par deux arrêts du 5 juillet 2012, jugé qu'il n'était pas possible de placer en garde à vue un étranger soupçonné d'être en situation irrégulière puisque ce dernier ne peut encourir la peine de prison prévue à l'article L. 621-1 du CESEDA lors d'une procédure uniquement fondée sur le caractère irrégulier du séjour.

La circulaire de la ministre de la justice du 6 juillet 2012 précise en conséquence que les procureurs doivent inviter les officiers de police judiciaire à « éviter de recourir désormais à une mesure de garde à vue du seul chef de séjour irrégulier ». Une garde à vue peut être envisagée si une autre infraction punie d'une peine d'emprisonnement est relevée.

Quelles pistes de réflexion envisager ? Il faut souligner le caractère prévisible de ces arrêts qui tirent les conséquences de la jurisprudence de la CJUE, connue depuis 2011.

Il n'appartient pas à notre commission des affaires européennes de se prononcer sur la solution qui devra prévaloir. Le ministre de l'intérieur, M. Manuel Valls, a indiqué qu'un projet de loi devrait être déposé à la rentrée.

Selon les statistiques disponibles, près de 60.000 étrangers seraient concernés chaque année. En effet, en 2011, 59.629 gardes à vues fondées sur les infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers ont été réalisées. Il s'agit donc d'une problématique qui concerne un nombre important de personnes. Les gardes à vue étant désormais impossibles sur ce fondement, le nombre d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) prononcées va également nécessairement diminuer très rapidement puisque la garde à vue était le mode classique de vérification de la situation pouvant conduire à l'OQTF. Selon les informations disponibles, seules 400 poursuites pénales étaient effectivement engagées en 2011 sur ce fondement.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être évoquées. Seuls une audition libre ou une vérification d'identité (limités chacun à quatre heures) peuvent dorénavant être effectués dans la majeure partie des cas. Selon toute vraisemblance, un délai aussi bref ne permettra pas la vérification de la situation de la personne dans les cas les plus complexes. La question du délai qui sera accordé aux forces de police pour vérifier la situation de la personne sera donc centrale.

La vérification d'identité ne peut servir qu'à contrôler l'identité et, dès lors que celle-ci est acquise, la personne ne peut plus être retenue. Elle ne semble donc pas constituer donc pas l'outil le mieux adapté à la vérification de la situation au titre du séjour.

Les auditions libres, dès lors qu'elles sont entourées de toutes les garanties rappelées par la circulaire du 6 juillet 2012, peuvent également permettre de vérifier une situation, mais elles sont limitées à quatre heures et la personne peut partir à tout moment.

Il conviendra d'analyser dans quelle mesure l'accès opérationnel des forces de police aux différents fichiers informatiques existants est satisfaisant – vérification de

l'existence d'une demande de titre de séjour ou attente d'une décision – ou si des améliorations doivent être apportées.

Les réflexions doivent donc se poursuivre sur l'élaboration, en droit français, d'une procédure nouvelle qui réponde aux exigences de nos engagements européens et permette aux forces de police de procéder, dans des conditions réalistes, à des vérifications de la situation d'étrangers au regard de la législation qui leur est applicable en matière d'entrée et de séjour. Le cas échéant, la limitation à la liberté de mouvement de ces personnes devra être strictement nécessaire et proportionnée et un mécanisme de contrôle juridictionnel devra être prévu.

Par ailleurs, la situation des pays européens appliquant la directive retour devra également être examinée attentivement, étant entendu toutefois que l'hétérogénéité des systèmes judiciaires rend parfois les comparaisons délicates.

En conclusion, il convient de poursuivre les travaux de réflexion afin de tirer toutes les conséquences des jurisprudences européenne et française. Les enjeux sont importants car le nombre de personnes qui étaient jusqu'à présent concernées chaque année par une garde à vue au titre de la législation sur les étrangers est élevé. Le gouvernement travaille actuellement sur les mesures à prendre et un projet de loi devrait être présenté à la rentrée. Nous aurons donc l'occasion de poursuivre notre travail.

**M. Jacques Myard.** Je retiens de votre exposé que l'on sort désormais du champ pénal, pour aboutir à la rétention administrative. Mon sentiment est, en l'espèce, que la Cour de justice joue avec le feu. La garde à vue est en effet assortie de nombreuses garanties pour les personnes, alors que la rétention administrative est beaucoup moins encadrée, les pratiques variant beaucoup d'un pays à l'autre. Par juridicisme, les juges nous précipitent dans un régime instable, peu encadré et dangereux, et je regrette que ce comportement ne soit pas, et c'est le moins que l'on puisse dire, exceptionnel.

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli.** Il faut d'abord préciser que la Cour n'a pas condamné la garde à vue, mais elle s'est prononcée au regard de la peine d'emprisonnement, la Cour de cassation en tirant ensuite les conséquences que je vous ai décrites.

**M. Jacques Myard.** Je ne partage pas votre sentiment. Dès lors que la Cour estime que les États ne sauraient procéder à une peine privative de liberté en vue de remédier à l'échec des mesures coercitives d'éloignement forcé, elle remet de toute évidence en cause la pratique de la garde à vue.

**M. Christophe Caresche.** La recherche des responsables de la situation ne nous exonère pas de trouver une solution satisfaisante. Et, à cet égard, je dois à mon tour rappeler que la garde à vue est aujourd'hui – qu'on le veuille ou non – nécessaire, comme préalable au placement en rétention administrative, l'arrêté afférent étant en effet pris à l'issue de la garde à vue. Et c'est bien pourquoi presque tous les étrangers en situation irrégulières frappés d'une interdiction de séjour sont préalablement mis en garde à vue avant les éventuelles procédures d'expulsion.

**La Présidente Danielle Auroi.** J'en conclus qu'il serait opportun de notre part d'examiner avec attention le futur projet de loi, afin d'apporter toute notre expertise sur cette question importante.



### **III. Examen du rapport d'information de M<sup>me</sup> Annick Girardin sur l'accord relatif au transport aérien entre le Canada et l'Union européenne**

**M<sup>me</sup> Annick Girardin, rapporteure.** Le Canada est un partenaire important de l'Union européenne en matière de transport aérien. En 2008, plus de 9 millions de personnes ont voyagé entre l'Union européenne et le Canada, passage obligé vers un territoire français, donc européen, Saint-Pierre-et-Miquelon.

Aussi convient-il de se féliciter de la conclusion d'un accord sur le transport aérien entre l'Union européenne et le Canada, le 30 novembre 2008, entériné par le Conseil le 6 mai 2009, dont il vous est proposé d'autoriser la ratification.

Cet accord est sans doute le plus ambitieux conclu entre l'Union européenne et un pays du G20. La Commission européenne souligne qu'il devrait « ouvrir, lorsqu'il rentrera en vigueur, de nouvelles possibilités de développement au secteur aérien par la libéralisation progressive des règles de participation étrangère. Il est en particulier plus ambitieux et plus précis que l'accord conclu entre l'Union européenne et les États-Unis en matière de droits de trafic, de participation et de contrôle ».

L'accord soumis à notre examen prévoit la mise en place progressive de droits de trafic et de possibilités d'investissement ainsi qu'une coopération approfondie dans plusieurs domaines : la sécurité, la sûreté, les questions sociales, les intérêts des consommateurs, l'environnement, la gestion du trafic aérien, les aides d'État et la concurrence.

Toutes les compagnies aériennes de l'Union européenne pourront exploiter des vols directs à destination du Canada depuis n'importe quel aéroport européen. Toutes les restrictions existantes relatives aux routes, aux prix ou au nombre de vols hebdomadaires entre le Canada et l'Union européenne devraient être supprimées. Les transporteurs auront la faculté de conclure des accords commerciaux, comme des accords de partage de code.

Selon une étude de la Commission européenne, la conclusion d'un accord de ciel ouvert avec le Canada engendrerait un apport de 500 000 passagers supplémentaires la première année. Dans un délai de quelques années, 3,5 millions de personnes supplémentaires pourraient profiter des nouvelles possibilités offertes. La baisse des tarifs attendue pourrait à terme générer un gain d'au moins 72 millions d'euros pour les consommateurs, sous la forme de réduction de tarifs. Néanmoins les évaluations de la Commission européenne me sont parfois apparues peu travaillées et irréalistes.

Toutefois nous devons faire certaines observations critiques :

Le discours officiel de la Commission européenne évoqué précédemment doit être relativisé dans la mesure où :

- il se substitue à l'accord bilatéral entre la France et le Canada, déjà très libéral ; de ce fait il n'existe pas dans cet accord de services qui ne pourraient pas actuellement être mis en œuvre. Il ne me semble pas qu'il y ait d'énormes évolutions ;

- la plupart des dispositions allant au-delà de ce qui figure dans l'accord aérien signé il y a quelques années entre l'Union européenne et les États-Unis – comme le cabotage

ou la libéralisation des règles de propriété et de contrôle des transporteurs – n’entreront en vigueur que lorsque les autorités canadiennes en auront décidé ainsi. Rien ne laisse à penser que les autorités canadiennes pourraient le faire prochainement, comme le montre le texte de l’Office fédéral des transports. Nous pouvons également trouver des écrits en ce sens dans les journaux canadiens.

En conséquence, si la Commission européenne peut avancer qu’elle s’est conformée scrupuleusement au mandat de négociation ambitieux que lui avait confié le Conseil, cette affirmation n’est que partiellement exacte dans la mesure où la plupart des dispositions novatrices de ce texte restent dépendantes d’une décision souveraine des autorités canadiennes, qui vont jusqu’au bout de la négociation et ne lâchent jamais rien.

L’inapplicabilité de l’accord en question à Saint-Pierre-et-Miquelon est très étonnante, s’agissant de la partie du territoire français, si ce n’est européen, la plus concernée par les relations de transport aérien avec le Canada.

Cette inapplicabilité à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui n’est pas clairement établie pour votre rapporteure, du fait du statut antérieur de DOM de Saint-Pierre-et-Miquelon, s’explique par le fait que Saint-Pierre-et-Miquelon compte parmi les Pays et Territoires d’Outre-Mer associés à l’Union Européenne et à ce titre exclus de l’Union douanière.

Il conviendrait que cette question puisse être rapidement tranchée car si cette situation perdure elle ne manquera pas d’entraîner de réelles difficultés dans l’avenir pour les transporteurs de l’archipel, comme du Canada, qui demeureront soumis à un cadre réglementaire abrogé partout ailleurs, et susceptible de créer des difficultés inextricables puisque les trajets entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Paris pourraient obéir à deux régimes juridiques différents.

Comment priver ce morceau de France d’un texte qui, pour la Commission européenne, constituera une étape majeure dans l’ouverture des marchés et des débouchés pour les investissements et procurera de grands avantages aux consommateurs, aux compagnies aériennes et, plus généralement, aux économies des deux partenaires ?

Les dispositions négociées préservent le droit des parties de prendre et d’appliquer des mesures appropriées pour agir sur les incidences environnementales du transport aérien, ce qui autorise l’application de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil qui intègre les activités aériennes dans le système communautaire d’échange de quotas d’émissions de gaz à effet de serre, à l’origine d’une crise diplomatique avec les principaux partenaires de l’Union européenne qui contestent cette mesure et menacent l’Union européenne de rétorsions.

Par l’instauration de « *permis* » à polluer, les Européens veulent obliger toutes les compagnies aériennes, quelle que soit leur nationalité, à acheter l’équivalent de 15 % de leurs émissions de CO<sub>2</sub>, soit 32 millions de tonnes, pour lutter contre le réchauffement climatique. A 8 euros la tonne, la mesure devrait rapporter 256 millions d’euros en 2012, selon la Commission européenne.

Le fait que la Commission européenne ait agi sans accord de nos partenaires risque d’être dommageable à l’économie européenne.

Pour l'avenir, le comité mixte, propre à chaque accord, devrait jouer un rôle important sur le développement des normes relatives à l'environnement. Nous devons nous féliciter de ce dispositif qui pourrait à l'avenir éviter la crise diplomatique dans laquelle se trouve actuellement plongée l'Union européenne à propos des quotas de CO<sub>2</sub>.

Le fait que l'Union européenne ne soit pas membre de plein exercice de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) constitue également un obstacle au développement des relations aériennes internationales qu'il conviendrait de régler. En effet, les arguments des Européens sont récusés par 26 des 36 membres de l'OACI, dont les États-Unis, la Chine et la Russie. Ils ont adopté début novembre une résolution non contraignante recommandant d'exempter les compagnies étrangères de la taxe carbone de l'Union européenne. La Chambre des représentants aux États-Unis est allée plus loin avec l'adoption d'un projet de loi interdisant aux compagnies aériennes américaines de s'acquitter de cette taxe.

En conclusion, il nous semble qu'il convient de retenir que cet accord entre l'Union européenne et le Canada ne présente pas de problème particulier et peut être approuvé, étant entendu toutefois qu'il convient d'en relativiser la portée et que la question de son application à Saint-Pierre-et-Miquelon devra être rapidement réglée.

**La Présidente Danielle Auroi.** Vous avez raison de souligner les ambiguïtés et les questions qui demeurent sur la taxe kérosène et sur la réticence de nos partenaires à tenir leurs engagements environnementaux, qui appellent de notre part un suivi attentif.

**M. André Schneider.** Je veux féliciter la rapporteure pour la qualité et l'extrême clarté de son exposé, qui militent pour que notre Commission, à l'image de la Commission des affaires étrangères qui a approuvé le projet de loi de ratification ce matin, adopte à l'unanimité cet excellent rapport.

**M. Jérôme Lambert.** Une nouvelle fois, les enjeux exposés nous placent devant la difficulté traditionnelle à concilier, dans un monde exposé à une concurrence acharnée, les impératifs écologiques, sociaux et industriels. Le cas aéronautique est en effet éclairant : la taxe kérosène, conforme à nos engagements environnementaux, affaiblit indéniablement Airbus, certains pays n'hésitant pas d'ores et déjà à déconseiller le recours à ses avions. Dans un esprit comparable, force est de constater que le déploiement des compagnies low cost, d'ailleurs encouragé par l'Europe, porte aussi des conséquences néfastes en terme de conditions sociales et salariales et même en terme de qualité du service pour les passagers.

**M<sup>me</sup> Annick Girardin, rapporteure.** Il est vrai qu'il est quelque peu ironique de voir le Parlement européen soulever la question des low cost alors que l'Union a tant fait pour favoriser leur développement.

La Commission *a autorisé* la publication du présent rapport.

#### **IV. Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la réunion de la COSAC à Chypre (9 juillet 2012)**

**La Présidente Danielle Auroi.** Je souhaite informer la commission de ma participation à la « petite » COSAC, réunissant les présidents des commissions des affaires européennes des parlements de l'Union, qui s'est tenue à Chypre le 9 juillet.

Les présidents participant à la COSAC ont d'abord procédé à un échange de vues sur le programme de travail, qui a notamment porté sur le futur rapport semestriel, dont les thèmes principaux seront le suivi de la subsidiarité et la proportionnalité, le dialogue politique entre les parlements nationaux et la commission européenne, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le rôle des parlements dans ce contexte, les questions relatives à la politique européenne de l'énergie, notamment les réseaux européens.

Les présidents ont ensuite entendu le ministre délégué aux affaires européennes chypriote, M. Andréas Mavroyiannis, qui a présenté les priorités de la présidence chypriote. Le ministre a indiqué que Chypre souhaite placer sa présidence sous le signe d'une « meilleure Europe », solidaire et compétitive. Il a souligné la nécessité de la discipline budgétaire, mais aussi d'un effort particulier de développement. Il a notamment évoqué la discussion des perspectives financières, mettant en lumière la valorisation des synergies entre le niveau national et le niveau européen, pour économiser des ressources financières rares. Il a également évoqué les autres priorités de la présidence chypriote : la réforme de la PAC, de la politique régionale, de la pêche, de la politique de la recherche, les mécanismes européens d'interconnexion, la mise en œuvre de la stratégie UE 2020, la réforme du système d'asile européen, les actions dans le domaine de la culture et de l'éducation.

Le ministre a également évoqué la poursuite de l'élargissement et le renforcement de la politique de voisinage et les conditionnalités politiques.

La COSAC a également entendu M. Günther Oettinger, commissaire européen en charge de l'énergie. Le commissaire a considéré que le développement des réseaux européens de transport du gaz et de l'électricité constituait une priorité majeure, pour accroître la sécurité d'approvisionnement de l'Union et réduire sa dépendance à l'égard de fournisseurs uniques. Il a indiqué que l'architecture proposée pour les réseaux sera présentée en 2013 et que 210 milliards d'euros d'investissement seront nécessaires. Il a souligné que seule une approche européenne pouvait répondre aux besoins d'interconnexion.

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

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

### • Textes « actés »

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a approuvé* les textes suivants :

#### ➤ Agriculture

- proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter au nom de l'Union européenne en ce qui concerne certaines résolutions devant être votées dans le cadre de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) (document **E 7306**) ;

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2008/971/CE du Conseil en vue d'étendre son champ d'application aux matériels forestiers de reproduction de la catégorie "matériels qualifiés" et de mettre à jour la liste des autorités responsables de l'admission et du contrôle de la production (document **E 7481**).

#### ➤ Commerce extérieur

- proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein de la commission mixte UE-AELE en ce qui concerne l'adoption d'une décision modifiant la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun (document **E 7292**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein de la commission mixte UE-AELE en ce qui concerne l'adoption d'une décision modifiant la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun (document **E 7293**) ;

- proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre par l'Union européenne au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce en ce qui concerne la demande de dérogation aux règles de l'OMC présentée par les Philippines en vue de proroger le traitement spécial pour le riz (document **E 7457**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter par l'Union européenne au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification de l'annexe II (Réglementations techniques, normes, essais et certification) de l'accord EEE (document **E 7459**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique au titre de l'article XXIV, paragraphe 6, et de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 concernant la modification de concessions dans les listes d'engagements de la République de Bulgarie et de la Roumanie, dans le cadre de leur adhésion à l'Union européenne (document **E 7478**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique au titre de l'article XXIV, paragraphe 6, et de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 concernant la modification de concessions dans les listes d'engagements de la République de Bulgarie et de la Roumanie, dans le cadre de leur adhésion à l'Union européenne (document **E 7479**).

➤ Environnement

- proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter au nom de l'Union européenne à l'égard des propositions visant à amender les annexes II et III du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée lors de la dix-septième réunion des parties contractantes (document **E 7093**).

➤ Espace de liberté, de sécurité et de justice

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie portant modification de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Moldova visant à faciliter la délivrance de visas (document **E 7394**) ;

- projet de décision du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives aux données ADN en Hongrie (document **E 7487**) ;

- projet de décision du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives aux données dactyloscopiques en Hongrie (document **E 7488**).

➤ Fiscalité

- proposition de décision du Conseil autorisant le Danemark à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 75 de la directive 2006/112/CE du Conseil (document **E 7313**) ;

- proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le traitement des bons (document **E 7335**).

➤ Pêche

- proposition de règlement du Conseil relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part (document **E 7385**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part (document **E 7386**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part (document **E 7387**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire du protocole agréé entre l'Union européenne et la République de la Guinée-Bissau fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat de pêche en vigueur entre les deux parties (document **E 7389**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole agréé entre l'Union européenne et la République de la Guinée-Bissau fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat de pêche en vigueur entre les deux parties (document **E 7390**) ;

- proposition de règlement du Conseil relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole agréé entre l'Union européenne et la République de la Guinée-Bissau fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat de pêche en vigueur entre les deux parties (document **E 7391**) ;

- proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n°2371/2002 du Conseil relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (document **E 7416**).

➤ Propriété intellectuelle

- recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier un accord international dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle visant à améliorer l'accès aux livres pour les personnes ayant des difficultés de lecture des textes imprimés (document **E 7428**).

➤ Politique sociale

- règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (document **E 7097**) ;

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, en application du point 28 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (EGF/2012/000 TA 2012 - demande d'assistance technique présentée à l'initiative de la Commission) (document **E 7272**) ;

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, en application du point 28 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (demande EGF/2011/008 DK/Odense Steel Shipyard, Danemark) (document **E 7415**).

➤ Santé

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses (Refonte) (document **E 7133**).

➤ Sécurité alimentaire

- règlement (UE) de la Commission du 4 juin 2012 modifiant l'annexe III du règlement (CE) n°396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de spinetoram (XDE-175) présents dans ou sur certains produits (document **E 7439**) ;

- règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n°396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'acéphate, d'alachlore, d'anilazine, d'azocyclotin, de benfuracarbe, de butylate, de captafol, de carbaryl, de carbofuran, de carbosulfan, de chlorfénapyr, de chlorthal-diméthyl, de chlorthiamide, de cyhexatin, de diazinon, de dichlobénil, de dicofol, de diméthipin, diniconazole, de disulfoton, de fénitrothion, de flufenzine, de furathiocarbe, d'hexaconazole, de lactofen, de mépronil, de méthamidophos, de méthoprène, de monocrotophos, de monuron, d'oxycarboxine, d'oxydéméton-méthyl, de parathion-méthyle, de phorate, de phosalone, de procymidone, de profenofos, de propachlore, de quinclorac, de quintozone, de tolylfluanide, de trichlorfon, de tridemorphe et de trifluraline présents dans ou sur certains produits et modifiant ledit règlement par l'introduction de l'annexe V établissant une liste de valeurs par défaut (document **E 7486**).

● **Point B**

La Commission a *approuvé* les textes suivants :

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

- proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine portant modification de l'accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas (document **E 7503**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine portant modification de l'accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas (document **E 7504**) ;

➤ *Pêche*

- recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations, au nom de l'Union européenne, en vue de la conclusion d'un nouveau protocole à l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche avec la République de Côte d'Ivoire (document **E 7506**) ;

➤ *PESC et relations extérieures*

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part,



concernant un accord-cadre entre l'Union européenne et le Royaume hachémite de Jordanie relatif aux principes généraux de la participation du Royaume hachémite de Jordanie aux programmes de l'Union (document **E 7353**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, concernant un accord-cadre entre l'Union européenne et le Royaume hachémite de Jordanie relatif aux principes généraux de la participation du Royaume hachémite de Jordanie aux programmes de l'Union (document **E 7354**) ;

#### ● **Procédure d'examen en urgence**

Par ailleurs, la Commission *a pris acte de l'approbation*, selon la procédure d'examen en urgence, du texte suivant :

- décision du Conseil relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) (document **E 7494**).

#### ● **Accords tacites de la Commission**

En application de la procédure adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines nominations), celle-ci *a pris acte de l'approbation tacite* des documents suivants :

- projet de décision du Conseil modifiant et prorogeant la décision 2010/330/PESC du Conseil relative à la mission intégrée "État de droit" de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ (document **E 7375**) ;

- virement de crédits n°DEC 18/2012 – Section III - Commission - Budget général - exercice 2012 (document **E 7491**) ;

- projet de règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 11, paragraphes 1 et 4, du règlement (UE) n°753/2011 du Conseil concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certains groupes et de certaines personnes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan (document **E 7492**) ;

- projet de décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2011/486/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certaines personnes et de certains groupes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan (document **E 7493**) ;

- décision du Conseil modifiant la décision 2010/279/PESC relative à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN) (document **E 7495**) ;

- recommandation du Conseil concernant la nomination d'un membre du directoire de la Banque centrale européenne (document **E 7496**) ;

- conseil d'administration de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Nomination de M<sup>me</sup> Helena PALL, membre suppléante estonienne, en remplacement de M. Christian VESKE, membre démissionnaire (document **E 7497**) ;

- décision du Conseil portant nomination de trois membres italiens et d'un suppléant italien du Comité des régions (document **E 7498**) ;

- décision du Conseil portant nomination d'un membre espagnol et d'un suppléant espagnol du Comité des régions (document **E 7499**) ;

- décision du Conseil portant nomination d'un membre slovène du Comité des régions (document **E 7500**) ;

- comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail. Nomination de M. Per EWALDSSON, membre suppléant suédois, en remplacement de M<sup>me</sup> Anna BILLGREN, membre démissionnaire (document **E 7501**) ;

- comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail - Nomination de M<sup>me</sup> Karin FRISTEDT, membre suppléant suédois, en remplacement de M<sup>me</sup> Karin KARLSTRÖM, membre suppléant suédois démissionnaire (document **E 7502**) ;

- projet de décision du Conseil à l'appui des activités visant à réduire le risque de commerce illicite et d'accumulation excessive d'armes légères et de petit calibre dans la région couverte par l'OSCE (document **E 7517**).

## VI. Nomination de rapporteurs

**La Présidente Danielle Auroi.** Nous allons procéder dès que possible à la nomination de rapporteurs pour suivre les principaux sujets d'actualité, dans l'attente d'une concertation globale entre la majorité et l'opposition pour répartir nos travaux au long court, selon le modèle éprouvé des « binômes ». Dans cet esprit, le bureau de la commission s'est réuni mardi matin pour examiner les priorités de travail pour les prochains mois. J'en profite incidemment pour recommander à nos deux rapporteurs sur la politique européenne de la pêche d'examiner avec attention les récentes évolutions sur la question de l'interdiction du chalutage en eau profonde, dont chacun connaît l'extrême dangerosité pour la conservation des ressources halieutiques de la mer et l'évidente aberration économique, avec plus de 40 % de prises non intentionnelles.

Sur proposition de la Présidente, la Commission a nommé rapporteurs d'information :

- **MM. Bernard Deflesselles et Jérôme Lambert**, sur le rôle de l'Union européenne dans le cadre des négociations internationales en matière de changement climatique ;

- **M<sup>me</sup> Annick Girardin et M. Didier Quentin**, sur la réforme de la politique commune de la pêche.

*La séance est levée à 17 h 45*

### Membres présents ou excusés

#### Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 18 juillet 2012 à 16 h 15

*Présents.* - M. Ibrahim Aboubacar, M. François André, M<sup>me</sup> Danielle Auroi, M. Jean-Luc Bleunven, M. Emeric Bréhier, M. Jean-Jacques Bridey, M. Christophe Caresche, M. Philip Cordery, M. Jacques Cresta, M<sup>me</sup> Seybah Dagoma, M. Bernard Deflesselles, M<sup>me</sup> Sandrine Doucet, M. Jean-Claude Fruteau, M<sup>me</sup> Annick Girardin, M<sup>me</sup> Estelle Grelier, M<sup>me</sup> Chantal Guittet, M<sup>me</sup> Marietta Karamanli, M. Marc Laffineur, M. Jérôme Lambert, M. Lionnel Luca, M. Jacques Myard, M. Joaquim Pueyo, M. Jean-Louis Roumegas, M. Rudy Salles, M. André Schneider, M<sup>me</sup> Paola Zanetti

*Excusée.* - M<sup>me</sup> Marie-Louise Fort