

Compte rendu

Délégation pour l'Union européenne

Mercredi 19
décembre 2007
10 h 30

Compte rendu n° 24

- I. Communication de Mme Odile Saugues sur les redevances aéroportuaires (E 3441)..... 3
- II. Communication de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin sur le test de subsidiarité organisé dans le cadre de la COSAC sur la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme..... 8
- III. Communication de M. Daniel Garrigue sur le programme législatif et de travail de la Commission pour 2008 (E 3692) 14
- IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution..... 16
- V. Informations relatives à la Délégation 20

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



I. Communication de Mme Odile Saugues sur les redevances aéroportuaires (E 3441)

Mme Odile Saugues, rapporteure, a déclaré que dix ans après l'achèvement du marché intérieur du transport aérien, la présente proposition était une nouvelle initiative pour tenter d'harmoniser les conditions de fixation des redevances aéroportuaires. A cette fin, elle s'inspire des recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) de 2004 sur la politique des redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne, qui préconisent l'instauration d'une régulation économique des aéroports fondée sur l'application non discriminatoire des redevances, l'exigence de garanties de transparence et de consultation, ainsi que l'établissement et le réexamen de normes de qualité.

Tout en émettant des craintes sur le risque de déboucher sur une harmonisation *a minima*, du fait de certains amendements adoptés par la commission des transports du Parlement européen, la rapporteure *a plaidé en faveur de l'instauration d'un véritable cadre harmonisé*, dans un contexte marqué par la hausse du trafic et par des distorsions de concurrence que favorise notamment le développement des compagnies *low-cost*.

Abordant les disparités actuelles, la rapporteure a souligné que seuls certains Etats membres étaient dotés d'une réglementation, mais dont le contenu est variable. Au Royaume-Uni, seulement quatre aéroports sont soumis à une régulation, définie par le *DOT* (c'est-à-dire le ministère des transports) et mise en œuvre par une autorité indépendante, la *Civil Aviation Authority (CAA)*. La *CAA* élabore, tous les cinq ans, après consultation, une étude détaillée des plans d'investissements des aéroports. Au terme de cette étude est fixé le montant maximal de la redevance susceptible d'être appliquée dans les quatre aéroports concernés : Gatwick, Heathrow, Manchester et Stansted. Si les compagnies aériennes jugent le montant excessif ou constatent une pratique discriminatoire, elles peuvent se plaindre auprès de la *CAA*, qui examinera le bien-fondé de leur plainte.

Dans les autres aéroports où, en revanche, le jeu de la concurrence est considéré comme étant normal et satisfaisant, les compagnies aériennes et les aéroports règlent leurs litiges d'un commun accord, la *CAA* n'intervenant qu'en dernier ressort. Cette réglementation dite « passive » fonctionne correctement dans les petits aéroports mais peut aussi être étendue aux grands aéroports, puisque ceux de Manchester et de Stansted pourraient très prochainement y être inclus et ne plus relever de la *CAA*.

Un deuxième facteur de disparité tient à ce que les aéroports se livrent une concurrence accrue, étant devenus de véritables entreprises commerciales. Des variations significatives du montant des redevances en résultent, tout particulièrement dans le domaine du financement de la sûreté.

Dans ce contexte, Mme Odile Saugues a indiqué que *la démarche d'harmonisation proposée par la Commission s'appuyait sur les principes de non-discrimination*, d'une part, et, d'autre part, sur *ceux de consultation obligatoire et de transparence*.

Au fil des discussions qui se sont déroulées au sein du Conseil ou de la commission des transports du Parlement européen, le dispositif initial est passé d'une interdiction de la discrimination entre compagnies aériennes ou passagers à la possibilité

d'une modulation des redevances pour des raisons d'intérêt public et d'intérêt général - y compris d'ordre environnemental - à condition que les critères utilisés à cette fin soient pertinents, objectifs et transparents. De même la possibilité prévue par le texte initial, d'une différenciation du montant des redevances aéroportuaires en fonction de la qualité et des possibilités d'utilisation de certains services, a été subordonnée par la commission des transports à des critères transparents, objectifs et non discriminatoires, ce qui contribue à prévenir des distorsions de concurrence, puisque les compagnies *low-cost* ont parfois pu bénéficier de redevances inférieures à celles facturées aux autres compagnies.

Pour ce qui est de l'exigence de consultation obligatoire, il est prévu que les autorités aéroportuaires consultent les compagnies aériennes au moins une fois par an sur le fonctionnement du système des redevances et leur montant.

En cas de désaccord entre deux parties, chacune d'entre elles peut faire appel à l'autorité de contrôle indépendante, à qui il incombe d'examiner les motifs justifiant la modification du système de redevances ou celle de leur montant. La rapporteure a relevé que le Conseil, tout en maintenant le principe de la consultation obligatoire au moins annuelle, a autorisé les Etats membres à imposer une autre périodicité. Il a également conféré un effet suspensif au recours à l'autorité de contrôle indépendante, tout en précisant qu'elle peut prendre une décision provisoire sur l'entrée en vigueur de la modification des redevances. En revanche, la commission des transports du Parlement européen, tout en modifiant les modalités de la consultation obligatoire, a limité les possibilités de recours des usagers des aéroports à l'autorité indépendante à ceux qui représentent au moins deux compagnies différentes ou au moins 10 % du trafic et a écarté tout effet suspensif de la saisine de l'autorité indépendante de contrôle. Quant à la portée du principe de transparence, le Conseil a supprimé certaines informations que les autorités aéroportuaires sont tenues de communiquer aux usagers des aéroports une fois par an, comme, par exemple, la structure globale des coûts de l'aéroport. Pour sa part, la commission des transports a limité la communication de la structure globale des coûts à certains cas.

Pour garantir le respect des principes de consultation obligatoire et de transparence, la Commission a proposé l'institution d'une autorité de contrôle indépendante et la séparation entre la fonction de régulation et les activités de propriété et de contrôle. Evoquant la nouvelle rédaction adoptée par le Conseil, la rapporteure a indiqué que dans le cas où les Etats membres conservaient la propriété ou le contrôle d'aéroports, d'autorités aéroportuaires ou de compagnies aériennes, les fonctions liées à cette propriété ou à ce contrôle ne seraient pas confiées à l'autorité de contrôle indépendante. Elle a également précisé que la DGAC faisait actuellement à une expertise juridique approfondie pour savoir si, compte tenu du rôle joué par les deux autorités de tutelle - DGAC et DGCCRF - la situation de la France était conforme à ces nouvelles dispositions.

Constatant que, du fait de l'importance des enjeux pour les différents acteurs, la proposition de directive donnait lieu à des appréciations contrastées, Mme Odile Saugues a noté que pour les uns, elle serait inutile, et pour d'autres, au contraire, nécessaire.

La directive est jugée inutile au Royaume-Uni. Tous les interlocuteurs rencontrés ont déclaré leur hostilité à ce texte, le ministère des transports ayant même indiqué que le souhait des autorités britanniques serait de parvenir à une harmonisation *a minima*.

Les Britanniques contestent que le champ d'application soit fixé à un million de passagers, puisque les aéroports qui seraient ainsi régulés passeraient de 4 à 22. Le nouveau

seuil de cinq millions préconisé par le Conseil et la commission des transports du Parlement européen, s'il abaisse ce chiffre à onze, ne supprimerait toutefois pas toutes les difficultés car la directive imposerait une obligation de consultation de nature bureaucratique. Quant à l'autorité de contrôle indépendante, à la différence de la CAA, elle pourrait intervenir non pas en dernier ressort mais, de façon quotidienne dans tous les désaccords concernant le montant des redevances.

En ce qui concerne la France, les ministères de tutelle - transports et économie - considèrent que le texte modifié par le Conseil contient - pour l'essentiel - des dispositions analogues à celles du droit français, telles que l'exigence de consultation, laquelle est prévue au niveau national et au sein de chaque aéroport ou encore l'exigence de transparence, qui est remplie à travers la consécration de la liaison entre les redevances et les coûts.

Evoquant le risque que les discussions en cours - en particulier au Parlement européen - ne débouchent sur une harmonisation *a minima*, Mme Odile Saugues a noté que le Conseil, à l'exemple de la commission des transports du Parlement européen, avait porté le seuil d'un million de passagers à cinq millions de passagers, en y ajoutant le plus grand aéroport de chaque Etat membre, ce qui, à ses yeux, a pour effet de réduire le champ d'application de la directive.

En ce qui concerne la France, le nombre d'aéroports concernés passerait ainsi de 16 à 6. Si était retenu le seuil de 2 millions privilégié par les autorités françaises, ce chiffre serait de 10.

En second lieu, la rapporteure a constaté que le Conseil n'avait pas maintenu la disposition destinée à consacrer la liaison entre les redevances et les coûts dans un article défendu par la France, notamment. Bien que cet article soit conforme aux recommandations de l'OACI, l'Allemagne et le Royaume-Uni s'y sont opposés, au motif qu'une telle disposition limiterait la souplesse de gestion des recettes commerciales dont ont besoin les réseaux aéroportuaires de certains Etats membres. La rapporteure a déploré que le compromis, adopté par le Conseil, qui renvoie dans un nouveau considérant la mention du principe de liaison des redevances et des coûts, ne réponde qu'indirectement à l'exigence de transparence.

Enfin, la rapporteure a relevé que la suite de la procédure de codécision demeurerait incertaine. Comme le lui ont indiqué les services de la Commission, la question des redevances de sûreté prévue à l'article 9 de la proposition risquerait de faire ressurgir les débats qui ont opposé le Conseil et le Parlement européen lors de la discussion du règlement 2320/2002 sur le financement des mesures de sûreté. Voulant prévenir une telle perspective, la Commission et le Conseil ont préféré réserver cet article 9 jusqu'à la fin de la première lecture, qui devrait intervenir le 15 janvier 2008.

A la différence des Etats, qui sont donc sceptiques sur la portée de la directive, Mme Odile Saugues a indiqué que les compagnies aériennes étaient, en revanche, favorables à l'initiative de la Commission, tout en exprimant leur inquiétude devant le risque de sa dénaturation par les amendements du Parlement européen, qu'elles jugent trop favorables aux intérêts des aéroports. En ce qui concerne la France, elles soutiennent en particulier l'institution de l'autorité de contrôle indépendante, dans laquelle elles voient le garant d'un contrôle beaucoup plus impartial que celui exercé par la double tutelle actuelle de la DGAC et de la DGCCRF.

Face à ces appréciations, la rapporteure a déclaré avoir pris le parti de soutenir le texte, sous réserve que certaines améliorations y soient apportées. Elle a considéré que, tout en étant nécessaires puisqu'elles ne sont toujours pas appliquées par tous les Etats membres – les recommandations de l'OACI lui paraissent toutefois insuffisantes pour faire face aux distorsions de concurrence.

Dès lors, pour prévenir le risque d'une harmonisation *a minima*, Mme Odile Saugues a estimé qu'il importait d'agir dans trois directions, qui sous-tendent *la proposition de résolution* qu'elle a soumise à l'approbation de la Délégation :

- revoir le seuil d'application de la proposition de directive ;
- consacrer clairement, dans un article, le principe de la liaison entre les redevances et les coûts ;
- mettre en place des mécanismes efficaces de règlement des conflits.

En conclusion, elle a estimé que les discussions sur ce texte confirmaient de nouveau, à ses yeux, les difficultés déjà rencontrées dans d'autres modes de transport et auxquelles mène le souhait de la Commission de procéder à une libéralisation sans harmonisation. Elle a souligné que les dysfonctionnements qui en résultent appellent une régulation, car le seul jeu du marché ne peut contribuer à les corriger.

En résumé, Mme Odile Saugues a précisé que cette proposition prenait acte des propositions de l'OACI qui est connue pour sa sagesse, tout en les renforçant et leur donnant un caractère plus formel. Si les Britanniques pensent que tout peut se réguler par le marché, la France a une façon d'appréhender les choses qui correspond plus à la vision de l'OACI. Ainsi, le code de l'aviation civile dispose qu'un lien sérieux doit être établi entre les coûts et les redevances et pose une exigence de transparence, des commissions aéroportuaires intervenant dans le contrôle de l'équilibre entre le coût et la redevance. Ce même souci de transparence l'a amenée à introduire dans la proposition de résolution l'association des passagers à la procédure de consultation obligatoire dans la mesure où ils ont un intérêt à savoir à quoi correspondent les coûts. Cette proposition de directive se heurtera sans doute à la crainte des aéroports d'avoir à rendre des comptes sur la façon dont ils réalisent des bénéfices.

M. Daniel Garrigue a fait observer qu'il serait utile, pour se prononcer en toute connaissance de cause, de rapprocher cette proposition de directive de toutes les autres décisions prises en la matière, notamment celles concernant les aides aux compagnies « low cost » et d'en faire une synthèse.

Il a souligné que le phénomène des compagnies « low cost » a eu un impact très positif sur les transports aériens. Il a contribué au développement des relations intra européennes en assurant la desserte de destinations qui n'étaient pas effectuées par les compagnies traditionnelles. Il a permis l'accès aux transports aériens à des catégories de population qui n'utilisaient pas ce moyen de transport. Il serait intéressant que la Délégation pour l'Union européenne fasse une analyse approfondie de ce phénomène.

Mme Odile Saugues, rapporteure, a précisé que la proposition de directive n'avait pas pour objet de viser spécifiquement les compagnies « low cost ». Il est vrai cependant qu'un litige comme celui de l'aéroport de Marseille où a été construit une aérogare

spéciale pour ces compagnies, ce qui a motivé la plainte d'Air France pour distorsion de concurrence, aurait pu être réglé dans ce cadre. La création d'une autorité de régulation indépendante permettra de trouver des solutions aux litiges de ce type. S'agissant du relèvement du seuil à 5 millions de passagers, on peut regretter que cette disposition ait pour effet de réduire le nombre d'aéroports concernés..

La Délégation a ensuite adopté la proposition de résolution dans le texte proposé par la rapporteure :

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires (COM [2006] 820 final/n° E 3441),

1. Juge indispensable que l'Union européenne soit dotée d'un cadre réglementaire harmonisé en ce qui concerne les conditions de fixation des redevances aéroportuaires, pour remédier aux disparités actuelles et prévenir les distorsions de concurrence liées notamment au développement des compagnies aériennes à bas coût ;

2. Considère que, dans cette perspective, la proposition de directive mérite d'être soutenue, tenant compte des recommandations adoptées en 2004 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne ;

3. Estime toutefois nécessaire de compléter la proposition de directive, du fait de l'insuffisance de ces mêmes recommandations et de prévenir le risque de déboucher sur une directive a minima ;

4. Propose à cet effet :

a) à l'article premier relatif au champ d'application de la directive :

- d'autoriser les Etats membres à appliquer un seuil inférieur à cinq millions de passagers, tel qu'il résulte des discussions qui ont eu lieu au sein du Conseil des ministres des transports du 30 novembre 2007 et de la commission des transports du Parlement européen ;

b) d'insérer un article qui consacrerait clairement le principe de la liaison entre les redevances et les coûts ;

c) de prévoir la possibilité d'intégrer les associations de passagers à la procédure de consultation obligatoire prévue à l'article 4 ;

d) à l'article 10, relatif à l'autorité de contrôle indépendante :

- de doter cette autorité de pouvoirs de sanctions de nature pécuniaire en cas de manquement à leurs obligations de la part des gestionnaires des aéroports. »

II. Communication de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin sur le test de subsidiarité organisé dans le cadre de la COSAC sur la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme

M. Didier Quentin, rapporteur, a indiqué que ce test de subsidiarité sur la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme résulte des décisions de la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), prises lors de la réunion des présidents tenue à Lisbonne les 11 et 12 juillet 2007 et de la réunion de la COSAC des 14, 15 et 16 octobre 2007 à Estoril.

La proposition devra également être examinée au titre de l'article 88-4 de la Constitution mais les deux procédures sont indépendantes.

La COSAC de Berlin en mai 2007 avait décidé que deux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité au moins seraient organisés chaque année. En 2006, deux tests ont été menés : l'un sur la proposition de règlement sur la compétence et les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale (le 19 septembre 2006) et l'autre sur la proposition de directive sur l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (le 22 novembre 2006). Seul ce dernier test a donné lieu à l'adoption d'un avis motivé par l'Assemblée nationale et à une réponse de la Commission européenne.

L'origine du choix de la proposition de décision-cadre pour faire l'objet du test de subsidiarité est une proposition faite par le Sénat tchèque et le Parlement des Pays-Bas en avril 2007, à partir d'un examen du programme législatif de la Commission pour 2007.

La COSAC a recommandé que cet examen permette de tester *l'application des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne contenues dans le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité*.

L'article 11 du traité sur l'Union européenne, tel que modifié par le traité de Lisbonne, dispose que « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union [...] en veillant au respect du principe de subsidiarité ». Un protocole (de même valeur juridique que les traités) annexé est consacré à l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité.

Destinataire, en même temps que le Conseil et le Parlement européen, de tous les projets d'actes législatifs présentés par la Commission, qui doit veiller à les motiver au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, chaque parlement national peut, dans les huit semaines (au lieu de six dans le traité constitutionnel), adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Bien que le protocole n° 2 ne le précise pas, la COSAC a décidé lors de sa réunion d'Estoril que le point de départ du délai pour le présent test serait la mise à disposition de la proposition législative dans toutes les langues de l'UE, soit le 26 novembre dernier. Le contrôle doit donc être achevé le 21 janvier 2008.

D'après les informations fournies par le site IPEX, sept chambres ont commencé l'examen de la proposition et à ce stade, seul le Sénat tchèque a estimé qu'elle était contraire à

la subsidiarité. Le Sénat français l'a examinée le 12 décembre dernier et a conclu qu'elle était conforme à la subsidiarité.

La procédure interne à l'Assemblée nationale est celle définie à la suite d'un échange de lettres entre le Président de la Délégation et le Président de l'Assemblée : la Délégation peut adopter un « projet d'avis » qu'elle communique à la Présidence, qui le renverra à la commission compétente. L'extension du délai à huit semaines laisse dorénavant quatre semaines à la Délégation et quatre semaines à la commission compétente pour se prononcer.

Deux points doivent être soulignés :

– L'avis est « négatif » : les parlements nationaux ne rendent des avis que lorsqu'ils estiment que la subsidiarité est enfreinte. Dans la procédure interne à l'Assemblée, cela implique que lorsque la Délégation estime qu'un texte n'est pas contraire au principe de subsidiarité, aucun avis n'est déposé et la commission compétente n'est pas saisie.

– Il ne porte que sur le respect du principe de subsidiarité, en vertu duquel, selon le 3 de l'article 5 du TUE modifié, « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » et non sur celui, plus large, de proportionnalité selon lequel « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités ».

En cela, le champ du contrôle est plus restrictif que la procédure informelle mise en place, à l'initiative de la Commission, à partir du 1er septembre 2006, en application de laquelle 138 avis ont été émis par 24 parlements nationaux sur 27 propositions. Les conclusions du Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 avaient en effet fixé des lignes directrices extrêmement larges en approuvant l'engagement de la Commission de rendre « directement accessibles aux parlements » toutes ses nouvelles propositions et ses documents de consultation et en offrant aux parlements nationaux la faculté de formuler dans ce cadre des observations « eu égard en particulier [donc pas seulement] aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ». L'étendue de l'objet de ce contrôle est cependant inversement proportionnelle à sa portée juridique. La Commission doit seulement examiner « avec toute l'attention requise » les avis parlementaires. Tel n'est pas le cas de la nouvelle procédure.

La nouveauté essentielle tient en effet à la portée juridique accordée aux avis parlementaires.

Lorsqu'un tiers (un quart dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice) des parlements nationaux (une voix par chambre dans les parlements bicaméraux, deux voix dans les monocaméraux) émet un avis de non conformité, la Commission doit réexaminer son texte et motiver son éventuel maintien. C'est le « *carton jaune* ».

Lorsque la moitié des parlements nationaux émet un avis de non conformité, la Commission doit réexaminer son texte et motiver son éventuel maintien. Le cas échéant, le Conseil et le Parlement européen doivent, en première lecture, examiner si le projet est conforme au principe de subsidiarité et peuvent le rejeter à la majorité de 55 % des membres du Conseil ou à la majorité des suffrages exprimés au Parlement européen. C'est le « *carton orange* », qui est une nouveauté par rapport au traité constitutionnel.

En toute fin de la procédure législative, le traité de Lisbonne, comme le faisait le traité constitutionnel, accorde aux parlements nationaux la faculté de former, dans les deux mois qui suivent la publication d'un acte législatif, un recours motivé auprès de la Cour de justice de l'Union européenne pour non conformité au principe de subsidiarité afin d'en demander l'annulation. C'est le « *carton rouge* ».

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a indiqué que *la proposition de décision-cadre vise à renforcer la capacité de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme*.

Souhaitant renforcer la capacité de l'Europe à protéger ses citoyens contre la menace terroriste, la Commission a proposé le 6 novembre 2007 une série d'initiatives relatives à la lutte contre le terrorisme (« paquet » terrorisme) : une communication sur l'intensification de la lutte contre le terrorisme, la présente proposition de modification de la décision-cadre de 2002, une proposition de décision-cadre relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) à des fins répressives et enfin une communication relative à l'amélioration de la sécurité des explosifs.

La proposition vise à inclure de nouvelles infractions liées au terrorisme dans la décision-cadre du 13 juin 2002, adoptée à la suite des attentats du 11 septembre 2001, et qui constitue la base de la politique de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme. Elle fixe un cadre pour la coopération judiciaire en matière de terrorisme, en rapprochant la définition des infractions terroristes dans tous les Etats membres et en prévoyant que les peines requises devront être plus sévères que pour les mêmes actes commis dans le cadre d'une infraction de droit commun. Bien que la Commission ait proposé initialement une harmonisation des sanctions, aucun accord sur ce sujet n'a pu intervenir et seules les infractions liées à un groupe terroriste font l'objet de peines harmonisées (la décision-cadre fixe le « minimum du maximum » des peines encourues). Selon l'article 5, paragraphe 1, les autres infractions doivent faire l'objet de « sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, susceptibles d'entraîner l'extradition », ce qui implique des peines d'au moins un an d'emprisonnement.

La présente proposition vise à inclure dans les infractions liées aux activités terroristes définies par la décision-cadre du 13 juin 2002 la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le recrutement pour le terrorisme et l'entraînement pour le terrorisme. Elle ne vise pas à harmoniser les sanctions pour ces infractions, auxquelles s'appliquerait l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre de 2002 déjà cité. Il est précisé que pour qu'un acte soit passible de poursuites, il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste soit effectivement commise.

La provocation publique à commettre une infraction terroriste est définie comme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'un acte terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

Le recrutement pour le terrorisme est le fait de solliciter une autre personne pour commettre un acte terroriste.

Enfin, l'entraînement pour le terrorisme est le fait de fournir des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu, d'autres armes ou de substances

nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes ou techniques spécifiques, en vue de commettre un acte terroriste en sachant que la formation dispensée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif.

La Commission motive sa proposition par la volonté d'améliorer les moyens de lutte contre le terrorisme et ses nouveaux canaux, notamment la diffusion de la propagande et du savoir-faire terroristes par Internet. L'analyse d'impact qui accompagne la proposition s'attache à démontrer que la décision-cadre de 2002 (en particulier les dispositions relatives à l'incitation et celles concernant la participation aux activités d'un groupe terroriste) n'impose pas de rendre punissable une partie significative de la diffusion de messages encourageant la commission d'infractions terroristes ou fournissant du savoir-faire terroriste, qu'elle se fasse par le biais d'un site Internet, d'un forum de discussion ou que les messages soient adressés à des personnes en vue d'un recrutement. Les législations nationales sont jugées également insuffisantes face à la diffusion de propagande et de savoir-faire terroristes.

La proposition vise à aligner la définition des infractions terroristes de la décision-cadre de 2002 sur la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signée à Varsovie le 16 mai 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007. Cette convention a été signée par 25 Etats membres de l'Union européenne (dont la France le 22 mai 2006) et elle est actuellement en cours de ratification dans les différents Etats membres ; la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et le Danemark l'ont déjà ratifiée et en France, un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 8 novembre 2007.

La Convention prévoit que les Etats parties érigent en infraction pénale la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme et adoptent les mesures nécessaires pour qu'elles soient passibles de peines effectives, proportionnées et dissuasives.

Il convient de souligner qu'en France, la Convention du Conseil de l'Europe ne nécessitera pas de modification de la législation interne. L'article 24, alinéa 4 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse réprime la provocation directe aux actes de terrorisme et l'apologie de ces actes. Ces faits sont punis de 5 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme sont incriminés par le biais de l'association de malfaiteurs dans le but de préparer un acte de terrorisme (article 421-2-1 du Code pénal), punie par 10 ans d'emprisonnement et 225 000 euros d'amende.

Par rapport à la Convention du Conseil de l'Europe, la Commission met en avant les avantages d'une intégration des infractions concernées dans la décision-cadre de 2002 : le cadre institutionnel plus intégré de l'Union européenne (procédure d'adoption plus rapide, mécanismes de suivi, interprétation commune par la Cour de justice), le régime des sanctions pénales, les règles de compétence obligatoires, le déclenchement des mécanismes de coopération de l'Union européenne (décision du Conseil 2005/671 JAI sur l'échange d'information et la coopération relatifs aux infractions terroristes), l'application automatique du mandat d'arrêt européen.

La proposition de décision-cadre est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. La base juridique est triple. L'article 29 du Traité UE dispose que la lutte contre le terrorisme est un moyen pour l'Union d'assurer un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice ; l'article 31 e) prévoit que l'action en commun

dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise à « adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue » ; enfin, l'article 34 b) prévoit l'adoption de décisions-cadres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

La lutte contre le terrorisme est également l'une des priorités du programme de La Haye pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, adopté par le Conseil européen en novembre 2004. Les Etats membres ont alors souligné qu'une réponse globale est indispensable pour combattre le terrorisme.

Les aspects transnationaux du terrorisme sont évidents : plus que jamais, le terrorisme est un phénomène mondial. Le développement d'Internet, son utilisation à des fins criminelles ignorent également les frontières. Il paraît donc légitime et souhaitable que l'Union européenne intervienne dans ces domaines. L'action de l'Union présente des avantages certains, en raison de ses dimensions et des mécanismes qu'elle implique, en particulier l'application du mandat d'arrêt européen.

Par ailleurs, l'intervention de l'Union européenne ne saurait être qualifiée d'excessive, dans la mesure où la proposition ne prévoit pas d'harmonisation des sanctions, mais implique seulement, comme on l'a vu, des peines minimales d'un an d'emprisonnement, ce qui est très inférieur aux peines encourues en droit français pour les mêmes infractions.

Les mesures proposées ne sont pas non plus excessives par rapport aux libertés fondamentales. La définition des infractions établit clairement un lien avec les actes terroristes. En particulier, la définition de la provocation publique au terrorisme, qui serait susceptible d'entrer en conflit avec la liberté d'expression, prévoit l'existence d'une intention spécifique d'inciter à la commission d'un acte terroriste et d'un danger qu'une infraction terroriste soit commise.

Enfin, la proposition ne crée pas d'obligation nouvelle pour les fournisseurs de services de télécommunications et les opérateurs par rapport aux mécanismes existants prévus par les directives sur le commerce électronique et sur la conservation des données. Ainsi, la directive sur le commerce électronique prévoit que les États peuvent instaurer l'obligation, pour les opérateurs de sites, d'informer dès que possible les autorités publiques compétentes d'activités illicites alléguées qu'exerceraient des internautes. De la même manière, les États membres peuvent prévoir l'obligation, pour les fournisseurs d'hébergement, de communiquer aux autorités compétentes les informations permettant d'identifier les propriétaires des pages hébergées, ainsi que de retirer les informations illégales. La directive sur la conservation des données prévoit que les autorités publiques compétentes peuvent demander aux fournisseurs d'accès de fournir les données relatives au trafic et les données de localisation, ainsi que les données connexes nécessaires pour identifier l'abonné ou l'utilisateur dans le but de prévenir, rechercher ou poursuivre des infractions pénales.

Pour toutes ces raisons, les rapporteurs considèrent que ce texte est conforme au principe de subsidiarité et qu'il n'y a donc pas lieu à avis motivé de la part de l'Assemblée nationale.

Le Président Pierre Lequiller a souhaité que l'Assemblée exerce le contrôle de subsidiarité, tel qu'il est défini dans le traité de Lisbonne, dans un esprit positif et non pour

jouer un rôle d'opposant systématique, comme pourraient le faire certains parlements dans lesquels domine l'eurosepticisme. En pratique, le fait que les parlements nationaux estiment qu'une proposition est conforme à la subsidiarité peut justement fournir des arguments pour répondre aux critiques des euroseptiques.

Le rôle des rapporteurs est important, car il leur appartient d'alerter la Délégation lorsqu'il y a véritablement un problème de subsidiarité. Le réseau IPEX est également essentiel, car, avec les nouveaux mécanismes introduits par le traité de Lisbonne, il faut pouvoir être informé rapidement des avis adoptés par les autres parlements nationaux.

Mme Marietta Karamanli a interrogé les rapporteurs sur les délais pour les différentes procédures introduites en ce domaine par le traité de Lisbonne.

M. Didier Quentin, rapporteur, a indiqué que pour l'adoption d'un avis motivé, le délai était de huit semaines mais qu'en revanche aucun délai n'était fixé pour la réponse de la Commission.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a estimé que cela n'était pas gênant en soi.

Le **Président Pierre Lequiller** a indiqué qu'en tout état de cause, le Conseil ne statuera pas avant que la Commission n'ait répondu à l'avis motivé.

M. Didier Quentin, rapporteur, a souligné qu'il serait intéressant de connaître les raisons pour lesquelles le Sénat tchèque a estimé que la proposition était contraire à la subsidiarité.

M. Daniel Garrigue a indiqué que l'eurosepticisme était très fort au Sénat tchèque, tandis que la Chambre des députés était plus européenne.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé que le Président de la République tchèque, M. Vaclav Klaus, lui-même euroseptique, exerçait une forte influence.

A l'issue de ce débat, sur proposition des rapporteurs, la Délégation a considéré que la décision-cadre était conforme au principe de subsidiarité et qu'il n'y a donc pas lieu à avis motivé de la part de l'Assemblée nationale.

III. Communication de M. Daniel Garrigue sur le programme législatif et de travail de la Commission pour 2008 (E 3692)

M. Daniel Garrigue, rapporteur, a préalablement observé que le programme de travail ciblé de la Commission présentait un fort parallélisme avec les objectifs de la future présidence française. Les trois défis principaux sont l'environnement et le changement climatique, l'élaboration d'une politique énergétique et la gestion des flux migratoires.

La Commission fait également une distinction entre les nouvelles initiatives stratégiques pour l'année 2008 et les initiatives prioritaires qui sont, quant à elles, à échéance de 12 à 18 mois.

Pour l'année 2008, sont ainsi mentionnés la stratégie de Lisbonne avec en priorité un accent sur le taux d'emploi, sur la société de la connaissance ainsi que sur les PME et le développement durable. Sur ce dernier point, l'adoption d'un Livre blanc sur le changement climatique est annoncé, ainsi que la mise en œuvre de la surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (*GMES*).

Sont par ailleurs annoncés un deuxième examen stratégique dans le domaine de l'énergie, le bilan de santé de la PAC et les politiques migratoires avec une politique commune en matière d'asile.

Outre ces éléments, la Commission souhaite développer un agenda social moderne et mettre, s'agissant de la santé, la sécurité des patients et la qualité des services de santé au premier plan.

Au chapitre de l'Europe en tant que partenaire mondial figurent, entre autres, les différents éléments de la politique de voisinage, ainsi que les relations UE Afrique sur la base du Sommet de décembre de cette année notamment.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre des politiques déjà décidées, la Commission mentionne notamment l'énergie, la législation REACH, le PCRD et l'Institut européen de technologie.

S'agissant du budget de l'Union, la Commission observe que 44 % des crédits sont destinés au soutien de la croissance et de l'emploi.

Enfin, la Commission indique poursuivre son objectif de simplification de la législation et souhaiter améliorer la communication sur l'Europe de manière à ce que les citoyens soient plus sensibilisés à ses actions. Elle vise ainsi un taux de participation aux élections européennes de 2009 supérieur à celui de 2004.

Dans l'ensemble, ce programme appelle deux *réserves*. D'une part, la stratégie de Lisbonne arrivant à échéance en 2010, il convient de prévoir d'ores et déjà une réflexion sur sa poursuite ou son remplacement par une véritable stratégie européenne. D'autre part, la Commission reste silencieuse sur les instruments dont l'Union et les Etats membres pourraient se doter face aux fonds souverains et aux interventions des investisseurs extra-européens sur des enjeux vitaux pour l'avenir économique de l'Europe. C'est d'autant plus regrettable qu'elle a par ailleurs prévu des réglementations pour tenir compte des enseignements de la crise des crédits *subprime*.

Pour sa part, le Parlement européen a demandé qu'un accent particulier soit mis sur une mise en œuvre cohérente de la directive « services », la stratégie de Lisbonne ainsi qu'une initiative sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

M. Jérôme Lambert a indiqué partager les observations du rapporteur avant de relever que ce programme de travail montrait l'importance du rôle de la Commission dans les orientations de l'Union. Un tel contexte relativise les priorités des présidences tournantes, notamment celles de la présidence française.

En réponse, **M. Daniel Garrigue** a observé qu'il y avait certainement une concertation entre la Commission et les Etats qui assurent successivement la présidence de l'Union. On ne peut envisager de découvrir avec quelques mois d'avance seulement les priorités de l'Union.

Le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que l'année 2008 sera celle de la ratification du traité de Lisbonne dans les Etats membres et estimé que la Commission devait en tenir compte dans la mise en œuvre de son programme de travail, au regard des difficultés que la ratification pourrait rencontrer dans tel pays, la priorité absolue pour l'Union étant de disposer d'un nouveau cadre institutionnel au 1^{er} janvier 2009.

La Délégation *a pris acte* de la communication.

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

Point A

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

➤ *Agriculture*

- proposition de décision du Conseil portant adaptation de l'annexe VIII de l'acte d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (document [E 3698](#)) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, en ce qui concerne le régime d'aide au coton (document [E 3708](#)).

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de règlement du Conseil introduisant des préférences commerciales autonomes pour la Moldavie et portant modification du règlement (CE) n° 980/2005 et de la décision 2005/924/CE de la Commission (document [E 3712](#)).

➤ *Pêche*

- proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et la Côte d'Ivoire, d'autre part (document [E 3671](#)) ;

- proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif aux amendements modifiant le protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et la République des Seychelles, pour la période allant du 18 janvier 2005 au 17 janvier 2011 (document [E 3681](#)) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, et à l'application provisoire de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif aux amendements modifiant le protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté économique européenne et la République des Seychelles, pour la période allant du 18 janvier 2005 au 17 janvier 2011 (document [E 3682](#)).

➤ *PESC et relations extérieures*

- action commune du Conseil modifiant et prorogeant l'action commune 2006/304/PESC sur la mise en place d'une équipe de planification de l'UE (EPUE Kosovo) en

ce qui concerne l'opération de gestion de crise que l'UE pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'Etat de droit et, éventuellement, dans d'autres domaines (document [E 3710](#)) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne (document [E 3711](#)) ;

- 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 Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, concernant un accord-cadre entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël relatif aux principes généraux de la participation de l'Etat d'Israël aux programmes communautaires. 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 Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, concernant un accord-cadre entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël relatif aux principes généraux de la participation de l'Etat d'Israël aux programmes communautaires (document [E 3713](#)) ;

- projet d'action commune du Conseil modifiant l'action commune 2007/405/PESC du Conseil relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (document [E 3727](#)).

➤ *Politique sociale*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'une Fondation européenne pour la formation (refonte) (document [E 3610](#)) ;

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil abrogeant la décision 85/368/CEE du Conseil concernant la correspondance des qualifications de formation professionnelle entre Etats membres des Communautés européennes (document [E 3690](#)).

➤ *Questions budgétaires et fiscales*

- proposition de décision du Conseil portant modification de la décision 2003/77/CE fixant les lignes directrices financières pluriannuelles pour la gestion des avoirs de la CECA en liquidation et, après clôture de la liquidation, des avoirs du Fonds de recherche du charbon et de l'acier (document [E 3607](#)).

➤ *Recherche*

- décision du Conseil portant approbation de la conclusion par la Commission de l'accord entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et le gouvernement de la République populaire de Chine relatif à la coopération en matière de R&D dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire (document [E 3707](#)).

➤ *Santé*

- Livre blanc: Ensemble pour la santé: une approche stratégique pour l'Union européenne 2008-2013 (document [E 3680](#)).

➤ *Transports*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 881/2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (document [E 3379](#)).

Point B

➤ *Environnement*

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (document [E 3451](#)).

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a indiqué que la proposition de directive entendait tirer les conséquences de l'arrêt du 13 septembre 2005 reconnaissant que la Communauté peut prendre des mesures en relation avec le droit pénal des Etats membres en matière de protection de l'environnement.

Le texte vise à remplacer les dispositions annulées de la décision-cadre relative à la lutte contre les infractions graves à l'environnement, en les incluant désormais dans une directive ayant pour base juridique l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne.

La proposition définit un ensemble minimal d'infractions graves en matière d'environnement et un rapprochement des niveaux de sanction.

La proposition de directive doit être adoptée selon la procédure de codécision. Aucune date ne semble être fixée actuellement pour son examen, en première lecture, par le Parlement européen.

La Délégation a *approuvé* la proposition d'acte communautaire en l'état des informations dont elle dispose, *sous réserve que* :

- les incriminations proposées fassent l'objet de précisions ;
- et que les activités nucléaires soient exclues du champ d'application de ce texte, puisque le traité EURATOM est plus approprié pour aborder les questions liées à l'encadrement pénal d'activités nucléaires au titre de la protection de l'environnement.

➤ *PESC et relations extérieures*

- proposition de Décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion du protocole à l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et

leurs Etats membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne (document [E 3666](#)) ;

- action commune du Conseil abrogeant l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne aux missions de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour et en Somalie (document [E 3733](#)).

Ces deux textes *ont été adoptés*.

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

- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Proclamation par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 12 décembre 2007 à Strasbourg. Autorisation de proclamer la Charte au nom du Conseil (document [E 3720](#)) ;

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité (présentée par la Commission) (document [E 3722](#)).

Enfin, la Délégation *a pris acte de l'accord tacite* de l'Assemblée nationale, en vertu d'une procédure mise en œuvre en 2000, dont ont fait l'objet les deux textes suivants :

- proposition de décision du Conseil autorisant le Royaume-Uni à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 169 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (document [E 3715](#)) ;

- proposition de décision du Conseil autorisant la République fédérale d'Allemagne et la République de Pologne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 5 de la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (document [E 3730](#)).

V. Informations relatives à la Délégation

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

- **Mme Arlette Franco** sur les perspectives d'une pêche durable en Méditerranée ;
- **MM. Michel Delebarre** et **Marc Laffineur** sur l'évolution du cadre financier de l'Union européenne et la révision du système des ressources propres ;
- **M. Bernard Deflesselles** sur le paquet « défense » ;
- **MM. Bernard Deflesselles** et **Jérôme Lambert** sur le suivi de la conférence de Bali ;
- **M. Daniel Garrigue** sur la mise en œuvre du 7^{ème} programme-cadre de recherche et développement (PCRD).