

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

Mercredi 9 avril 2008  
10 heures

## Délégation pour l'Union européenne

**Compte rendu n° 40**

- I. Audition de M. Jacques Toubon, rapporteur du Parlement européen, sur la révision du marché intérieur ainsi que sur les services d'intérêt général (*ouverte à la presse*)..... 3
- II. Communication de MM. Emile Blessig et Christophe Caresche sur la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (E 3696)..... 13
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution ..... 15

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





## **I. Audition de M. Jacques Toubon, rapporteur du Parlement européen, sur la révision du marché intérieur ainsi que sur les services d'intérêt général (*ouverte à la presse*)**

**Le Président Pierre Lequiller** a remercié M. Jacques Toubon dont la présence régulière aux réunions de la Délégation incarne la bonne coopération entre le Parlement européen et l'Assemblée nationale. Il a indiqué qu'il prépare actuellement des propositions pour améliorer encore la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux.

M. Jacques Toubon a présenté en juillet 2007 un rapport sur le réexamen du marché intérieur, intitulé « Combattre les obstacles et l'inefficacité par une meilleure mise en œuvre et une meilleure application ». Le président Pierre Lequiller l'a interrogé sur les quatre points suivants :

- la communication sur le marché intérieur présentée par la Commission européenne en novembre 2007 répond-elle aux attentes que M. Jacques Toubon avait exposées dans son rapport au Parlement européen ?

- quelles sont les actions qui paraissent les plus urgentes pour le parachèvement du marché unique ?

- s'agissant des services d'intérêt général, la Commission, dans sa communication sur les SIG, considère que le Protocole annexé au traité de Lisbonne constitue un cadre juridique suffisant ; ceci ne clôt évidemment pas le débat, notamment en ce qui concerne les services sociaux. Quelle est la position de M. Jacques Toubon sur cette question ?

- enfin, dans la proposition de résolution qui accompagnait son rapport, M. Jacques Toubon regrettait que les Etats membres ne s'approprient pas suffisamment le marché unique dans la réalité des faits ; comment y remédier ?

**M. Jacques Toubon, rapporteur du Parlement européen**, a rappelé que, depuis quatre ans, il est l'un des Français qui a le plus activement et le plus assidûment cherché, dans ses fonctions au Parlement européen, à pénétrer les arcanes du marché unique et à en tirer au plan européen et au plan national les conséquences pour la France. La pire attitude pour les intérêts français est de mener des combats de retardement. A Bruxelles comme à « Roncevaux », ces combats se terminent toujours par un massacre, puisqu'ils consistent à essayer de faire croire que la France peut être dans l'Europe sans y être vraiment. Pourquoi notre pays ne tire-t-il pas plutôt le maximum de bénéfices d'une situation juridique et économique incontournable ? Aujourd'hui le marché unique de 500 millions d'habitants, consommateurs et producteurs, est notre arme principale dans la mondialisation, un instrument de compétition pour la France et l'Europe face aux pays tiers. Il faut refuser des positionnements qui n'apportent rien. Par exemple, comment justifier que l'on se scandalise maintenant de ce que les produits textiles chinois comme les pantalons accèdent au marché européen, alors que cet accès leur a été ouvert il y a dix ans ?

Dans son rapport, M. Jacques Toubon a souligné qu'il faut désormais avoir une *approche politique du marché intérieur*. Il faut sortir de l'approche qui a prévalu pendant la polémique sur la directive dite « directive Bolkestein » et pendant la campagne du referendum, où il est apparu que l'opinion publique française était hostile au marché unique car elle pensait qu'il n'avait que des inconvénients, qu'il était la cause de délocalisations, etc.

Il faut expliquer les avantages qu'a apportés le marché unique : la baisse importante de certains prix, des possibilités en plus grand nombre pour les consommateurs, le renforcement de nos entreprises qui peuvent fonctionner dans un marché de 500 millions de personnes et non plus de 60 millions...

La proposition essentielle de M. Jacques Toubon, pour l'achèvement du marché intérieur, est de ne rien faire *sans le soutien et l'adhésion de la population européenne*. Ceci donne au Parlement européen et aux Parlements nationaux un rôle important à jouer. Il faut que les futures actions soient directement en relation avec les préoccupations des citoyens. Par exemple, un travail doit être mené en direction des PME, pour que le marché unique ne soit plus perçu comme bénéficiant seulement aux grands groupes. Sur ce point, il est prévu que le commissaire Gunther Verheugen présente avant l'été un projet de « *Small Business Act* » à l'européenne. Ce texte ne devrait pas accorder de préférence aux PME dans l'accès aux marchés publics, qui fait partie du dispositif du « *Small Business Act* » américain : d'une part, les PME européennes sont d'ores et déjà deux fois plus présentes dans les marchés publics que ne le sont aux Etats-Unis les PME américaines, et d'autre part les situations sont très différentes d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne. Ainsi, la situation est plus favorable aux PME en Allemagne qu'en France, même si des propositions ont récemment été présentées par M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services.

Il faut montrer les bénéfices du marché unique, et travailler sur ce qui peut concerner directement les citoyens, par exemple pour montrer que la construction du marché intérieur prend en considération les personnes vulnérables ainsi que les considérations environnementales.

M. Jacques Toubon s'est réjoui de ce que l'intervention du Parlement européen sur ce thème, en septembre 2007, préalablement à la communication présentée par la Commission européenne en novembre 2007 et dans la perspective du Conseil européen de mars 2008, a eu incontestablement un effet. A la lecture de la communication de la Commission et des conclusions du Conseil européen, on constate que les institutions communautaires abordent des sujets dont elles ne parlaient pas auparavant : l'approche politique du marché intérieur, le souci d'introduire des progrès concrets, la dimension internationale du marché intérieur, enfin pris en compte, figurent dans ces textes.

Pour autant, la communication de la Commission, même si elle va dans le bon sens, est insuffisante sur certains points, notamment sur la question des *services publics*. Il y a une « fenêtre de tir » à ne pas manquer.

D'autre part, le marché intérieur ne peut plus être seulement l'affaire de la Commission, et des Etats membres en tant qu'administrations. Il doit être l'affaire de la Commission avec les administrations mais aussi avec toutes les entreprises et avec les responsables politiques. Sur ce point aussi, les dispositions du Traité de Lisbonne sur les Parlements nationaux devraient avoir un effet très positif.

M. Jacques Toubon a ensuite élargi son propos à la *stratégie de Lisbonne* : l'Union européenne se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Soit elle considère que l'on peut obliger les Etats membres à aller tous dans la même direction par des textes contraignants et l'on s'en remet aux Etats membres pour mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, comme c'est le cas actuellement, soit – et c'est la solution qu'il préconise – l'Europe se dote en la matière de politiques communes. Ces politiques communes devront

comprendre la poursuite du mouvement d'harmonisation pour la mise en œuvre et l'approfondissement du marché unique. Ce mouvement d'harmonisation appelle un certain nombre de textes, notamment sur les droits des consommateurs et sur la sécurité des produits, dont certains sont en cours de discussion (sur la sécurité des jouets) ou envisagés (sur la sécurité des matériaux de construction, sur la mobilité des patients...).

Le débat sur tous ces sujets, contrairement à ce que considère la Commission, est loin d'être clos, et en l'absence d'initiatives de la Commission, il revient aux politiques de prendre des initiatives, notamment sur la base de l'article 14 du nouveau traité et sur la base du Protocole additionnel sur les services d'intérêt général qui a été ajouté au traité de Lisbonne à la demande des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne.

Un élément crucial, une étape essentielle, est la réalisation du marché intérieur des services, c'est-à-dire *la transposition de la directive relative aux services dans le marché intérieur* du 12 décembre 2006.

Sur ce sujet, la France a manifesté en 2007 la volonté d'être exemplaire, sur le calendrier de transposition comme sur le fond. Malheureusement, elle n'y a pas mis les moyens. La création de la mission interministérielle transversale présidée par un haut fonctionnaire du ministère de l'Economie est à saluer, mais cette mission n'a pas été dotée des moyens nécessaires, notamment en personnel. Elle est donc obligée de s'en remettre à la bonne volonté des administrations. Or celles-ci, qui vont par définition être largement affectées par la directive, font traîner les choses. On se trouve ainsi dans une situation où la volonté politique existe – et pas seulement à cause de la présidence française du second semestre 2008 – et où la structure mise en place est pertinente, mais ne dispose pas des moyens indispensables.

M. Jacques Toubon a estimé qu'en conséquence le calendrier envisagé, qui prévoit l'adoption par le Conseil des ministres avant la fin du mois de juin 2008 d'un projet de loi de transposition partielle ou globale de la directive, ne pourra sans doute pas être tenu. Il a par ailleurs regretté qu'au-delà des discussions entre la mission interministérielle, les ministères et les lobbies, la préparation de la transposition ne se fasse pas en associant beaucoup plus de parties prenantes : syndicats, représentants des consommateurs, élus locaux...

Enfin, il y a un problème important, à ne pas négliger : celui de la définition de *l'intérêt général* et *des missions d'intérêt général*. Dans la situation actuelle, les règles du marché intérieur et de la concurrence s'appliquent, sauf qu'il revient aux Etats membres de définir les missions d'intérêt général qui peuvent permettre la mise en œuvre de l'article 86, alinéa 2, du traité. A partir du moment où ces missions sont définies de manière précise et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne de justice, elles permettent la conciliation des règles de la concurrence avec l'intérêt général. Les directives en vigueur le prévoient, la jurisprudence le prévoit également. La France doit mener ce travail dans le cadre de la transposition de la « directive services » car actuellement la définition française de ces missions est imprécise. Le rapport du Conseil d'Etat de 1996 est encore la référence sur cette question, et il est clair que la France ne conçoit pas les services publics comme le font le Royaume-Uni ou les pays scandinaves. Le flou qui caractérise la définition des obligations de service public risque de mettre en cause la capacité de la France à bénéficier du régime particulier qui existe déjà pour les SIG dans le droit communautaire, et plus particulièrement pour les services sociaux d'intérêt général (SSIG), avant même l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

M. Jacques Toubon a vu dans ce travail de transposition de la directive une ardente obligation qui s'impose à la France, car destinée à concilier des exigences incontournables touchant au marché intérieur et aux missions d'intérêt général confiées aux services d'intérêt général.

Evoquant la base juridique sur laquelle repose leur fonctionnement, M. Jacques Toubon a tout d'abord cité l'article 86, alinéa 2, du traité instituant la Communauté européenne aux termes duquel *les services d'intérêt économique général* sont soumis aux règles de la concurrence et se voient interdire d'entraver le développement des échanges. Cette disposition a été complétée par l'article 16 du traité instituant l'Union européenne, lequel fait référence à la place des services d'intérêt économique général dans les valeurs communes de l'Union, à leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale ainsi qu'aux devoirs incombant à l'Union européenne et aux Etats membres de veiller à leur fonctionnement. Pour sa part, la jurisprudence de la Cour de justice a précisé l'application de ces dispositions dans l'arrêt Corbeau de 1993, par lequel la Cour a indiqué que les Etats membres disposaient d'un large pouvoir d'appréciation pour définir la nature des services d'intérêt économique général. En outre, la Cour a limité le contrôle par l'Union européenne de la définition de ces services, à l'existence d'une erreur manifeste commise par les Etats membres.

Toutefois, M. Jacques Toubon a fait observer que la Commission a donné de cet ensemble de dispositions et de la jurisprudence une interprétation extrême, en procédant dans sa communication du 20 novembre 2007, à une distinction entre les services d'intérêt général de nature économique et les services sociaux, outrepassant ainsi le droit positif. C'est la raison pour laquelle il a plaidé en faveur du retour à la lettre et à l'esprit de l'article 86, alinéa 2, du traité instituant la Communauté européenne, ce qui impose la définition des missions imparties aux services d'intérêt économique général. Il a estimé que, si un tel travail était possible en France à l'occasion de la transposition de la directive sur les services, on peut en revanche s'interroger sur les conditions dans lesquelles l'intervention de l'Union européenne pourrait être limitée effectivement à l'erreur manifeste.

Evoquant le traité de Lisbonne, M. Jacques Toubon a souligné qu'il instaurait une nouvelle donne à travers l'article 14, qui améliore l'article 16 du traité instituant l'Union européenne. Comme cette dernière disposition, l'article 14 impartit au Parlement européen et au Conseil de définir les principes qui régissent les services d'intérêt économique général. En outre, le protocole additionnel relatif à ces mêmes services prévoit, d'une part, une disposition précisant les valeurs communes qui fondent leur fonctionnement, telles que l'universalité d'accès, selon une conception proche de celle qui prévaut en France. D'autre part, le protocole pose le principe de subsidiarité en confirmant que les Etats membres disposent d'une marge d'appréciation pour définir les services d'intérêt économique général ainsi que leurs missions. M. Jacques Toubon a jugé nécessaire de préciser le contenu de cette marge d'appréciation qui, selon lui, ne devrait pas être assimilée à un pouvoir discrétionnaire des Etats membres, mais être conciliée avec le droit positif issu du traité de Rome, lequel est toujours en vigueur. Une telle démarche serait dans l'intérêt de la France afin qu'elle puisse être prémunie contre l'insécurité juridique propre à la situation actuelle et dans laquelle les Etats membres sont dans l'attente des arrêts de la Cour de justice, statuant au cas par cas, comme dans le *case law* du droit anglo-saxon. Dès lors, les Etats membres, les entreprises et les citoyens se voient privés de toute visibilité et de toute certitude. En tout état de cause, il a considéré qu'il s'agissait là d'une situation – qu'il a comparée à *un manteau d'Arlequin* – contraire aux vœux de la France et à l'intérêt général européen, comme le montrent les contentieux actuels sur les

jeux, dans lesquels la Commission ne veut prendre aucune initiative, puisqu'elle s'en remet aux arrêts de la Cour de justice.

Cette subsidiarité, a estimé M. Jacques Toubon, n'est pas exclusive d'une intervention communautaire, puisque la compétence des Etats membres est encadrée par les principes généraux du droit communautaire. Il importe, comme l'admet la Commission, que soit reconnue la dimension communautaire des services d'intérêt général, qu'elle souligne dans sa communication et que le Conseil européen dans sa déclaration de mars 2008 a reconnus comme essentiels pour les citoyens européens, pour la cohésion sociale et territoriale et conformes à la charte des droits fondamentaux.

Se référant à la communication de la Commission de 2006 sur les services d'intérêt économique général, M. Jacques Toubon a souligné l'existence d'une conception commune de ces services, que confirme l'article 14 du traité de Lisbonne et le premier alinéa du protocole additionnel. La Commission reconnaît également la spécificité des services sociaux d'intérêt général, en particulier le principe de solidarité qui les fonde, leur caractère polyvalent, leur rôle dans la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes, leur absence de caractère lucratif, l'importance du rôle joué par le bénévolat ou encore les relations asymétriques existant entre les prestataires et les bénéficiaires, lesquelles sont différentes de celles entre fournisseurs et consommateurs dans le domaine économique.

En octobre dernier, la Commission a présenté une communication sur sa stratégie d'inclusion sociale, c'est-à-dire d'intégration, dans laquelle elle indique que *les services sociaux d'intérêt général* comprennent, outre la sécurité sociale et la santé, les services essentiels fournis directement à la personne et qui jouent un rôle de prévention et de cohésion sociale, facilitent l'inclusion des personnes dans la société et garantissent l'accomplissement de leurs droits fondamentaux. Est présente l'idée que les services sociaux d'intérêt général sont un élément de la citoyenneté européenne et des valeurs communes, lesquelles peuvent constituer la motivation d'une intervention communautaire en la matière.

En conclusion, M. Jacques Toubon a d'abord rappelé qu'il convenait que la présidence française de l'Union européenne s'attache à la mise en place d'un programme en matière de services d'intérêt économique général et de services sociaux d'intérêt général. Sur le fond, il n'est pas possible de régler toutes les difficultés à brève échéance, mais il est parfaitement envisageable d'établir un calendrier en accord avec tant la Commission que les trois groupes de pays qui se départagent en la matière : d'une part, ceux qui considèrent qu'une telle intervention n'est pas nécessaire, compte tenu de la nécessité de limiter au minimum les initiatives communautaires dans ce domaine ; d'autre part, ceux qui, comme les pays scandinaves, souhaitent conserver en l'état leur système reposant sur des interventions importantes de l'Etat ; ceux qui, enfin, comme la France et l'Allemagne, estiment qu'un véritable statut avec des règles claires est nécessaire pour le bon fonctionnement du secteur. S'agissant des pays d'Europe centrale et orientale, des spécificités peuvent s'affirmer, pour certains d'entre eux, à l'occasion des débats sur des services particuliers d'intérêt général. Tel a été le cas de la Hongrie sur les services postaux.

La question des services appelle, en effet, une réponse politique et non uniquement des solutions juridiques établies au cas par cas par la Cour de justice.

Plusieurs échéances rendent opportun d'établir dès cette année un tel calendrier : la mise en œuvre du traité de Lisbonne, l'obligation de transposer d'ici la fin 2009 la directive « services » et la nécessité de notifier à la Commission avant décembre 2008 les aides d'Etat,

en application du paquet « Monti-Kroes ». En outre, se pose la question du mandatement, à savoir du lien juridique entre la collectivité publique et la personne chargée d'exploiter le service d'intérêt général, notamment le service social. Il y a débat. Selon la conception française, il s'agit d'une autorisation de faire. Selon une autre conception, partagée par la Commission et la jurisprudence, il s'agit d'une obligation de faire et une telle obligation justifie la compensation financière nécessaire au fonctionnement du service. A l'ordre du jour de la prochaine présidence, ces questions devraient aboutir à un cadre juridique pour les services sociaux d'intérêt général.

La nouvelle commissaire à la santé, Mme Androulla Vassiliou, a indiqué qu'elle présenterait une proposition de texte communautaire sur la mobilité des patients et, éventuellement, sur les services de santé. S'agissant des services sociaux d'intérêt général, la Commission avait fait part d'une initiative en ce sens en 2006 ; au Parlement européen, le rapport de M. Joël Hasse-Ferreira (PSE, Portugal), s'était prononcé dans le même sens, notamment. Dans sa communication de l'automne dernier, la Commission revient en arrière. Or, un tel texte est nécessaire pour fixer tant le périmètre et les missions d'intérêt général de ces services, que la liberté pour les Etats membres d'en définir, en application du principe de subsidiarité, les modalités d'organisation et de fonctionnement, de même que pour traiter la question du mandatement.

Ce sujet serait naturellement traité en consultant le comité économique et social européen et le comité des régions mais il serait nécessaire de compléter cette procédure par des plateformes comprenant des représentants des services concernés ainsi que des personnalités qualifiées en la matière.

En ce qui concerne la transposition de la directive « services », plutôt que de retenir la méthode de l'« échenillage » consistant à vérifier si chaque régime d'autorisation est compatible ou non avec le texte de la directive, il apparaît plus opportun, pour la France, de retirer les services sociaux d'intérêt général du champ de la transposition et de prévoir un texte spécifique, un statut traitant de leur compatibilité avec les exigences européennes et abordant la question du mandatement.

Les parlementaires, européens ou nationaux, ont une responsabilité particulière en la matière. Ces derniers devraient par conséquent établir, dans la perspective de la présidence, avant l'été, un rapport d'étape sur les services d'intérêt général, sur les services d'intérêt économique général et sur les services sociaux d'intérêt général, dans le cadre d'un groupe de travail qui pourrait d'ailleurs être commun à l'Assemblée nationale et au Sénat. S'agissant du Parlement européen, un important travail de sensibilisation est en cours.

L'enjeu de tels travaux est éminemment politique dans la perspective des futures élections européennes de 2009. Il est essentiel que la solidarité, la cohésion sociale, le modèle social européen, l'équilibre entre les exigences d'une économie compétitive et l'intérêt général protecteur soient au centre du débat européen. C'est une manière d'y inclure les questions relatives aux valeurs de l'Europe, à son équilibre institutionnel et à sa réalité vécue. Si elle assure aux services d'intérêt général les moyens de fonctionner, l'Union européenne sera perçue positivement. L'évolution des esprits, qui s'est notamment manifestée à l'occasion de la négociation du traité de Lisbonne, confirme que la période est favorable à de telles initiatives.



**Le Président Pierre Lequiller** a remercié M. Jacques Toubon de son exposé complet et passionnant et a rappelé que la Délégation a désigné MM. Christophe Caresche et Emile Blessig comme rapporteurs sur la transposition de la directive « services ».

On se trouve en effet à la croisée des chemins et la suggestion de créer un groupe de travail sur les services d'intérêt général pour accompagner les efforts du Parlement européen et du Conseil économique et social est la bienvenue. Cependant, ce sujet peut se révéler « titanesque » à appréhender compte tenu du fait que la notion de service public est très variable selon les Etats. On peut donc se demander si une législation européenne uniforme pourrait s'appliquer à une telle diversité, alors qu'il serait peut-être possible d'obtenir un minimum commun, particulièrement en matière de sécurité sociale.

**M. Pierre Forgues** a félicité l'orateur pour le très grand intérêt de son intervention et a souligné la complexité de la transposition de la directive « services », notamment en France. Il a estimé que le pire serait de retarder cette transposition sans rien faire alors qu'une réflexion pourrait être engagée en impliquant réellement l'ensemble des forces vives du pays et, parmi elles, les syndicats et les élus régionaux, qui ne sont pas, jusqu'à maintenant, assez engagés dans ce débat.

Il est nécessaire que la présidence française de l'Union européenne distingue les services publics économiques d'intérêt général et les services sociaux d'intérêt général compte tenu de la sensibilité particulière de la France à ces derniers. Les services publics économiques d'intérêt général font de plus en plus partie du marché et les collectivités locales elles-mêmes délèguent de plus en plus la gestion de services publics à des entreprises privées. Les services sociaux d'intérêt général, quant à eux, ne devraient pas être enfermés dans un carcan européen sans tenir compte des sensibilités particulières de certains pays, comme la France.

Un travail de pédagogie devra être effectué, notamment dans la perspective des élections européennes, auprès des citoyens qui ne veulent pas que les services sociaux relèvent du marché. Il faudra donc ériger un certain nombre de barrières et sortir ces services sociaux du droit européen pour éviter que la Cour de Justice ne crée le droit à travers sa jurisprudence. Il faut laisser une part d'autonomie à chaque Etat, quitte à harmoniser ensuite.

Il a conclu en insistant sur le fait que cette action sera nécessaire pour faire comprendre l'Europe aux citoyens et en se déclarant inquiet pour le futur à la suite de cet exposé.

**M. Didier Quentin**, après avoir également salué la très grande qualité de l'exposé de M. Jacques Toubon, a indiqué qu'il se posait les mêmes questions que M. Pierre Forgues. Ces débats sont très difficiles à comprendre et il est absolument indispensable de pouvoir les vulgariser de la meilleure façon pour l'opinion publique dans la perspective à la fois de la présidence française de l'Union européenne et des élections européennes de 2009. Il a ensuite demandé à l'orateur de préciser les impasses (les « Roncevaux ») qu'il fallait éviter.

**M. Régis Juanico** a souligné que la difficulté principale tenait à l'inertie de la Commission européenne qui utilise le Protocole n° 9 annexé au traité de Lisbonne sur les services d'intérêt général pour justifier l'absence d'initiative dans ce domaine. Il a estimé que l'article 14 du traité de Lisbonne donnait un fondement légal adéquat mais sur la base du règlement et non de la directive. Il s'est interrogé, en conclusion, sur l'adaptation du règlement pour régir cette matière et sur la nécessité d'utiliser plutôt la directive.

**M. Robert Lecou** a jugé que c'était là un sujet à approfondir dans la mesure où la France a une expérience particulière en matière de services publics et qu'il est nécessaire de faire la distinction entre le secteur concurrentiel et non concurrentiel en prenant en compte l'indispensable solidarité des personnes et des territoires.

**M. Daniel Fasquelle** s'est interrogé sur l'applicabilité de la directive « services » aux professions réglementées comme les notaires, les avoués ou les administrateurs judiciaires et a demandé si le Parlement européen avait engagé une réflexion dans ce domaine.

**M. Jacques Toubon**, après avoir convenu que la transposition de la directive « services » était une opération très difficile, a considéré que les professions réglementées sont visées par l'organisation du marché intérieur des services et par l'application du droit de la concurrence.

Il a poursuivi en estimant nécessaire de se garder de transposer la directive « services » en figeant le *statu quo*, même s'agissant des services ou professions explicitement exclus de son champ. Il est en effet clair qu'en l'absence d'innovations, les contentieux se multiplieront dans les prochaines années sous l'ardeur conjuguée de la Commission européenne et de la Cour de justice de l'Union pour remettre en cause les situations prétendument acquises. Les professions devraient à l'inverse se saisir de l'opportunité de la transposition pour s'organiser à l'échelle européenne et inventer des solutions nouvelles, forgées par des coalitions d'intérêts biens compris, aptes à rendre compatible leur exercice avec l'ambition du marché commun.

Les risques, les « Roncevaux » craints par les plus lucides, sont divers et menaçants. La France perdrait en effet à une transposition trop restrictive et frileuse sur de nombreux tableaux.

Le premier, évident, est celui des sanctions. Les retards dans la transposition des directives sont lourdement sanctionnés par la Commission qui n'a pas peur d'imposer des sanctions pécuniaires spectaculaires. Il serait imprudent de douter de son application et de sa célérité à le faire sous la pression cumulée, d'une ampleur sans précédent, des Etats membres les plus libéraux, des nouveaux adhérents et des entreprises européennes qui veillent à pousser l'ouverture des frontières. Et les enjeux sont formidables. Il suffit, pour en approcher la mesure, de rappeler le chiffre d'affaires des seuls jeux et loteries : 9 milliards d'euros pour la France, 40 milliards d'euros à l'échelle de l'Union.

Le second front concerne les aides d'Etat. La France court le risque de s'engager sur ce sujet dans une bataille frontale avec la Commission qui ne manquerait pas de coûter fort cher à ses contribuables. Seul un engagement audacieux dans le marché commun pourrait conjurer cette redoutable perspective.

Enfin, de trop nombreux retards ou restrictions nous exposeraient à ne pas bénéficier de la réciprocité de l'ouverture des marchés chez nos partenaires. La France, qui dispose d'entreprises puissantes et dynamiques, a tout à gagner à l'application de règles du jeu loyales et réciproques. A cet égard, on ne peut que regretter la mise en suspens des travaux sur la directive relative aux concessions, dont notre pays aurait pu être l'un des principaux bénéficiaires.

M. Jacques Toubon a ensuite souligné la dimension de pari que revêt sa proposition d'avancer dans la voie d'une législation commune relative aux services publics. Il

faut cependant bien comprendre que, là aussi, le *statu quo* n'est pas une option. Si les choses demeurent figées, nos services publics demeureront sous le feu de la « guérilla » déterminée de la Commission européenne et de la Cour de justice, sans aucune perspective solide de visibilité à long terme. La position traditionnelle exprimée par M. Jacques Delors, qui estimait préférable de faire confiance en la matière aux seules « préférences collectives nationales », n'est plus tenable, car l'absence de règles européennes conduit à une insécurité permanente des services publics nationaux et à une incertitude irrésolue sur les formes qu'ils peuvent revêtir à l'avenir. Sans texte commun, rien ne viendra guider la plume de la Cour de justice de l'Union afin de fournir un cadre stable et cohérent à la pérennité des services publics. Ainsi, au moment où les frontières disparaissent sous les coups de boutoir de la concrétisation des quatre libertés du marché intérieur, l'existence d'une économie ouverte et régulée à l'échelle européenne à côté d'une Europe sociale enfermée, de surcroît de manière précaire et instable, dans les bastions nationaux ne peut que conduire à l'hégémonie de la première sur la seconde, contrariant l'ambition de l'Union d'incarner notre modèle social européen, le fondement de notre identité dans le monde contemporain. L'urgence est donc de donner un contenu au « marché intérieur social » en s'inspirant des principes de loyauté, de transparence, d'universalité et d'égalité qui forment l'essence de nos services publics.

Une fois résolus les débats sur l'opportunité de l'action, vient ensuite la question de l'instrument juridique adéquat. La Gauche tend à préférer la mise sur l'ouvrage d'une directive-cadre, tandis que la Droite européenne estime plus réaliste et efficace d'adopter des directives sectorielles.

M. Jacques Toubon a estimé que, s'agissant des services d'intérêt général, le protocole n° 9 annexé au traité de Lisbonne est suffisamment précis et protecteur. Mais pour les services d'intérêt économique général, il est nécessaire d'aller plus loin. Or l'article 14 du futur traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que le Parlement européen et le Conseil établissent les principes et les conditions de fonctionnement des services publics d'intérêt économique général « par voie de règlements », dont la nature précise et détaillée semble entrer en contradiction avec le principe de subsidiarité. Le terme anglais de *regulation* est beaucoup plus opportun, en ce qu'il suggère simplement une intervention de l'Union sans préjuger de son ampleur et de son détail. Il serait raisonnable de s'en inspirer pour définir un instrument plus souple, sous la forme de recommandations ou d'une charte, définissant les grands principes guidant l'action européenne en ce domaine, sans s'engager dans une régulation tatillonne qui a bien peu de chance de créer un consensus.

L'option d'une directive-cadre, outre sa contradiction avec le texte même du traité qui jetterait un doute sur sa viabilité juridique, risque fort de se contenter du plus petit dénominateur commun pour entraîner paradoxalement un nivellement par le bas au regard de l'avancée de nos acquis nationaux.

Enfin, les principes de notre droit primaire relatifs aux services publics, qu'ils résultent de l'article 14 du futur TFUE, du protocole sur les services d'intérêt général ou de la Charte des droits fondamentaux, à laquelle le traité de Lisbonne donne valeur juridique, doivent être confrontés aux autres principes des traités qui ont même valeur juridique, qu'il s'agisse du droit de la concurrence ou des quatre libertés du marché commun.

Une démarche raisonnable consiste dès lors à concilier les contraires, de manière empirique et quotidienne. Dans ce cadre, la définition de grands principes communs précisant les lignes directrices fixées par le protocole n° 9 prend tout son intérêt, pour être ensuite

déclinée plus précisément par trois ou quatre directives sectorielles aménageant les équilibres nécessaires et possibles selon les domaines d'activité.

Le **Président Pierre Lequiller** a conclu, après avoir félicité M. Jacques Toubon de la clarté et de la précision de ses propos, sur la nécessité de répondre à l'aspiration fondamentale des peuples européens qui attendent de l'Union qu'elle s'occupe et protège l'un des éléments décisifs de leur destin collectif, les services publics. La reconquête par l'Europe du cœur de ses citoyens passera nécessairement par l'édification de l'Europe sociale.

## **II. Communication de MM. Emile Blessig et Christophe Caresche sur la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (E 3696)**

**M. Emile Blessig, rapporteur**, a indiqué que la proposition soumise à la Délégation faisait partie d'une série d'initiatives relatives à la lutte contre le terrorisme que la Commission a proposé le 6 novembre 2007 (« paquet » terrorisme).

*La proposition de décision-cadre vise à renforcer la capacité de l'Union européenne en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme.*

La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme rapproche la définition des infractions terroristes dans tous les Etats membres et prévoit que les peines requises devront être plus sévères que pour les mêmes actes commis dans le cadre d'une infraction de droit commun.

La proposition vise à inclure dans les infractions liées aux activités terroristes définies par la décision-cadre la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le recrutement pour le terrorisme et l'entraînement pour le terrorisme. C'est principalement l'utilisation d'Internet qui est visée.

La France soutient la proposition de décision-cadre et son objectif principal de lutte contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes.

Le droit français apparaît déjà conforme aux dispositions proposées par la Commission. 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.

*A la suite d'une décision prise par la COSAC en 2007, la proposition de décision-cadre a fait l'objet d'un contrôle de subsidiarité par les Parlements nationaux, destiné à tester les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne.*

A la fin du délai de huit semaines, 25 chambres de 20 Etats membres avaient procédé à ce test. 13 avis motivés ont été transmis mais seule la Chambre des Communes a estimé que la proposition ne respectait pas le principe de subsidiarité.

Au sein de la Délégation, ce contrôle a été effectué en décembre 2007 par nos collègues Jérôme Lambert et Didier Quentin. La Délégation a conclu que la proposition respectait les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

*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. Cette convention a été signée par tous les Etats membres de l'Union européenne et ratifiée par 7 Etats membres, dont la France le 13 février dernier.*

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, le régime des sanctions pénales, les règles de compétence obligatoires, le déclenchement des mécanismes de coopération de l'Union européenne, l'application automatique du mandat d'arrêt européen.

Ces arguments, et en particulier celui de l'application du mandat d'arrêt européen, justifient que l'Union européenne adopte une législation similaire à la Convention du Conseil de l'Europe.

Celle-ci reste un instrument indispensable, notamment en raison de son champ géographique. Il est donc souhaitable que les Etats signataires la ratifient le plus rapidement possible et que les dispositions de la décision-cadre s'articulent bien avec la Convention.

Les Etats membres souhaitent parvenir à un accord politique le 18 avril prochain. Le calendrier d'adoption aura des conséquences sur le régime juridique de la décision-cadre, en raison des dispositions du traité de Lisbonne sur le régime transitoire des actes de l'ex-trisième pilier.

**M. Christophe Caresche, rapporteur**, a indiqué que la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen avait organisé le 7 avril une table ronde avec les Parlements nationaux sur la proposition. Un débat a eu lieu sur les relations entre la convention du Conseil de l'Europe et la proposition de décision-cadre. Le secrétaire général du Conseil de l'Europe a exprimé des réserves sur la proposition et estimé que celle-ci perturbait le processus de ratification de la convention. Si la décision-cadre présente des avantages, du fait de l'intégration des dispositions dans le droit européen, il est vrai qu'elle risque de retarder les ratifications.

Le calendrier est un autre élément d'incertitude. L'Allemagne est réticente et le Président de la commission des libertés civiles du Parlement européen souhaite ralentir le calendrier. Les partenaires s'interrogent sur l'attitude qu'adoptera la présidence française.

Les craintes concernent les libertés fondamentales. La rapporteure du Parlement européen, Mme Roselyne Lefrançois, estime que les incriminations ne sont pas assez clairement définies, tandis que plusieurs participants à la table ronde ont exprimé la volonté d'intégrer dans la proposition les sauvegardes de la convention du Conseil de l'Europe en matière de libertés fondamentales.

Pour la France, la proposition n'a pas une grande portée car, depuis 1986, une législation antiterroriste très avancée a été mise en place.

**Le Président Pierre Lequiller** a souligné que la France était favorable à la proposition qui n'aura pas de conséquence sur la législation mais qu'en Allemagne, il existait des désaccords importants sur les mesures prises en matière de lutte contre le terrorisme.

Sous le bénéfice de ces observations, la Délégation a *approuvé* la proposition de décision-cadre, en l'état des informations dont elle dispose.

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

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné 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 les *a approuvés*.

#### **Point B**

##### ➤ *Commerce extérieur*

- proposition de décision du Conseil sur la position à adopter par la Communauté en ce qui concerne la proposition visant à modifier la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (convention TIR 1975) (document **E 3778**).

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

- projet de décision-cadre 200./.../JAI du Conseil du ... relative à l'exécution des jugements par défaut et portant modification de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, de la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation - (de la décision-cadre .../.../JAI du Conseil du ... concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne) (document **E 3775**) ;

- projet de décision du Conseil modifiant la décision 2000/265/CE du Conseil du 27 mars 2000 établissant un règlement financier régissant les aspects budgétaires de la gestion par le secrétaire général adjoint du Conseil des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains Etats membres, concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, dénommée « SISNET » (document **E 3822**).

##### ➤ *Questions budgétaires*

- avant-projet de budget rectificatif n° 2 au budget général 2008. Etat des dépenses par section. Section III – Commission (document **E 3770-2**) ;

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'adaptation du cadre financier aux conditions d'exécution et à l'ajustement technique pour 2009 à l'évolution du RNB (document **E 3813**).