

Compte rendu

Mardi 5 mai 2009
16 h 15

Commission chargée des affaires européennes

Compte rendu n° 102

- I. Communication de M^{me} Marietta Karamanli sur les droits des consommateurs (E 4026)..... 3
- II. Communication de M^{me} Valérie Rosso-Debord sur le paquet « conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle » (E 4020 et E 4021)..... 8
- III. Communication de M^{me} Odile Saugues sur l'Agence européenne de sécurité aérienne (E 3900)..... 13
- IV. Nomination de rapporteurs..... 17

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 5 mai 2009 à 17 h 30, ouvert à la presse

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

La séance est ouverte à dix-sept heures trente

I. Communication de M^{me} Marietta Karamanli sur les droits des consommateurs (E 4026)

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. « La proposition de directive relative aux droits des consommateurs concerne plusieurs enjeux essentiels pour l'Europe.

D'abord, elle vise à jeter les bases d'un droit européen rénové de la consommation. L'objectif est, en effet, de remplacer quatre des directives actuelles et d'ajuster plusieurs autres directives. Le droit européen ne serait plus d'harmonisation dite minimale mais d'*harmonisation complète*. Les Etats membres n'auraient donc plus latitude pour prévoir des mesures le cas échéant plus favorables aux consommateurs. La vigilance s'impose donc puisqu'il convient de *légiférer pour les deux ou trois prochaines décennies*.

Ensuite, il faut prévoir des progrès ou, pour le moins, une stabilité dans le niveau actuel de protection des consommateurs. C'est d'autant plus nécessaire que, dans le contexte actuel de la crise, selon l'expression de M. Jacques Toubon, député européen, le droit de la consommation représente un « pare-choc » social qui garantit les achats, notamment pour les plus modestes.

En outre, il y a un enjeu économique. Les intérêts des consommateurs et des entreprises sont liés. De meilleurs produits vont dans le sens de la réussite de la stratégie de Lisbonne.

Enfin, il y a l'enjeu juridique. Dans la perspective ouverte dès 2001 par la Commission européenne pour un droit européen des contrats, le droit de la consommation est un peu le banc d'essai pour cette future et éventuelle harmonisation en matière de droit contractuel.

En dépit de l'importance de ces enjeux et de l'ampleur des travaux préparatoires, la *Commission européenne n'a cependant pas répondu aux attentes exprimées*. Il convient donc d'adopter une démarche en deux temps avec, d'abord et aujourd'hui, cette communication d'étape pour rappeler les grandes orientations à suivre pour modifier la proposition de directive et, ensuite, pour intervenir sur le fond et d'une manière plus détaillée, en présentant à l'automne, probablement, un rapport d'information se concluant naturellement, compte tenu du sujet, par une proposition de résolution.

Sur le fond, la Commission européenne a présenté un texte ambitieux mais qui ne permet pas en l'état d'envisager un accord, en raison de l'ampleur des interrogations et critiques qu'il suscite.

La Commission européenne propose, en effet, de franchir une nouvelle étape en remplaçant les 27 droits nationaux actuels, que permet l'essentiel des directives, qui sont d'harmonisation minimale, par une harmonisation complète destinée à décloisonner le marché intérieur. L'argument est de réduire les coûts administratifs de vente à distance des entreprises et de faire bénéficier le consommateur d'une concurrence accrue.

Le champ de l'harmonisation ainsi proposée est très vaste et concerne tant les définitions, de manière que le texte couvre l'ensemble des transactions entre les professionnels et les particuliers, que l'essentiel des relations contractuelles à savoir les informations précontractuelles, le droit de rétractation, avec un délai unique de 14 jours, de nouvelles règles sur la livraison et le transfert du risque ainsi que sur les garanties, avec notamment une durée maximale de deux ans pour la garantie légale de conformité. Est aussi proposée la fixation harmonisée de deux listes communautaires de clauses abusives : une liste « noire » des clauses interdites ; une liste « grise » des clauses présumées abusives.

En dépit de son caractère séduisant, car l'ambition poursuivie est respectable, le texte de la Commission européenne suscite des réserves.

Pour l'essentiel, le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) et les associations françaises de consommateurs jugent que l'harmonisation maximale appliquée à un niveau de protection intermédiaire porte préjudice à la protection des consommateurs des pays les plus avancés. C'est notamment le cas de la France.

Au niveau politique, la rencontre interparlementaire organisée le 2 avril dernier à Bruxelles par la Commission IMCO du Parlement européen a montré le nombre des oppositions, venant notamment d'Allemagne, de Suède, du Royaume-Uni, d'Autriche, de Slovaquie, d'Irlande et de Lettonie.

De manière tout à fait justifiée, notre collègue Jacques Toubon, qui est venu appuyer mes questions à la commissaire européenne à la protection des consommateurs, M^{me} Meglena Kuneva, a estimé nécessaire que la Commission européenne produise une étude sur l'impact de chacune de ses propositions sur le droit interne.

Il faut également mentionner les critiques des universitaires.

Les réticences face à ce texte d'harmonisation où un régime communautaire unique remplace les différents systèmes nationaux antérieurs se sont accrues très récemment. L'arrêt de la Cour de Justice du 23 avril dernier *VTB-VAB* a sanctionné le régime belge d'interdiction des ventes liées car contraire à la directive d'harmonisation maximale relative aux pratiques commerciales déloyales, de mai 2005. Pratiquement, cela revient à autoriser les offres conjointes et à « forcer » le consommateur à certains achats.

Les critiques de fond sont parfois d'ordre technique et concernent notamment les clauses abusives, pour lesquelles des spécificités nationales sont très marquées, ou encore les mécanismes nationaux spécifiques de garantie, qui incombent aux producteurs.

D'autres sont dues au manque de réponses adaptées de la part de la Commission aux interrogations sur la portée du texte, ce qui implique une situation assez tendue.

D'autres critiques sont plus virulentes, car elles mettent en cause le fond de la démarche de la Commission européenne. Certains remarquent ainsi que le texte apporte, avec le décloisonnement des marchés, des perspectives aux entreprises, alors qu'il se traduit par

des régressions pour les consommateurs. C'est une critique très forte. Philosophiquement le droit de la consommation est d'inspiration humaniste : il vise à protéger la partie faible dans une relation contractuelle qui est jugée déséquilibrée. Ainsi, pour prendre l'exemple de la définition du « consommateur », la proposition retient les personnes physiques qui agissent à des fins n'entrant pas dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, alors que retenir toute personne qui agit hors de son activité professionnelle eut été préférable.

Enfin, on peut remarquer que le commerce transfrontalier, c'est-à-dire concrètement le commerce électronique, que le texte vise à promouvoir, ne concerne pour l'instant que 7 % des transactions. Faut-il par conséquent prévoir tant de changements pour un enjeu concret si réduit ?

Pour ce qui concerne plus précisément la France, la proposition de directive suscite plusieurs interrogations, incompréhensions, réserves ou oppositions. Tel est notamment le cas de la partie relative aux informations des consommateurs. Si elle s'applique à toutes les transactions, elle peut remettre en cause nos habitudes réglementaires d'affichage des prix qui concernent la vie quotidienne et non le marché intérieur. C'est le cas pour la coiffure, par exemple. Il y a aussi des reculs avec l'absence d'obligation de prévoir un numéro de téléphone où joindre effectivement le professionnel. Il y a d'autres points de préoccupations, notamment sur l'absence d'obligation de contrat écrit, sur le maintien du dispositif spécifique de garantie contre les vices cachés ou la garantie décennale pour les travaux, ainsi que sur les clauses abusives. Le dispositif récent du décret du 19 mars 2009 deviendrait caduque, avec 12 clauses interdites, contre 5 au niveau européen.

En dépit de l'ampleur de ces problèmes et critiques, le texte peut néanmoins faire l'objet d'améliorations permettant d'envisager à terme un accord.

L'exemple de la directive sur les crédits aux consommateurs le montre.

La voie à suivre est donc, de la même manière, de réduire le champ de l'harmonisation maximale pour s'orienter vers une harmonisation ciblée sur l'essentiel.

Il s'agit ainsi de faire davantage jouer la subsidiarité en faveur des Etats membres en leur laissant sur les dispositions ainsi exclues de l'harmonisation totale, plus de facultés, et de recentrer le texte sur un point d'équilibre plus favorable aux consommateurs. L'objectif doit être de prévoir les mesures strictement nécessaires permettant aux consommateurs de tirer effectivement parti du marché intérieur.

Pour ce qui concerne la subsidiarité, il faut mentionner, pour la France, le souhait de pouvoir explicitement continuer à faire bénéficier les organismes, tels que les associations, qui se trouvent dans la même situation que les particuliers, des règles de protection des consommateurs ainsi que de maintenir nos règles habituelles relatives à l'affichage des prix.

Sans préjuger sur ce que peut être le fond et à condition que nos équilibres nationaux soient préservés, le champ de l'harmonisation complète maintenue pourrait donc porter sur les définitions, ainsi que sur certains aspects des informations précontractuelles, certains aspects du droit de rétractation et, le cas échéant, des garanties.

A l'occasion de ces réflexions, certaines hypothèses comme celle d'un contrat européen commun à tous les Etats membres, accessible sur option aux consommateurs, qui

renonceraient ainsi à leur droit national, volontairement et au cas par cas, peuvent être étudiées. C'est le projet « *blue button* ».

Enfin, il est acquis que le champ d'application de la directive doit être clarifié, tant en ce qui concerne les transactions visées (faut-il maintenir des références aux transactions immobilières ?) que vis-à-vis d'autres directives. Certaines questions sectorielles, comme le cas des ventes aux enchères publiques et celui, différent, des enchères sur *Internet* (le rôle d'hébergeur qui est notamment revendiqué par *e-bay* doit être précisé) doivent également faire l'objet d'une réflexion approfondie.

En résumé, les trois voies d'un futur accord s'avèrent être une *harmonisation ciblée, une plus grande souplesse en faveur des Etats membres conformément à ce que permet la subsidiarité, et une protection accrue des consommateurs*. Tels sont les éléments dont il convient d'ores et déjà de faire part, à la Commission européenne notamment.

M. Jacques Myard. Je partage les orientations proposées par la rapporteure car le risque est celui d'un accord sur le plus petit dénominateur commun. Il faut se méfier de la machine européenne qui tend à tout uniformiser, comme cela a déjà été le cas en matière de commerce. Le droit européen étant très lourd, il est ensuite difficile de revenir en arrière. S'il s'avérait nécessaire de renforcer au plan national la protection des consommateurs pour quelque raison que ce soit, la directive proposée pourrait être un obstacle et finalement se retourner contre les consommateurs. Il faut se montrer d'autant plus prudent qu'il est particulièrement difficile de prévoir l'évolution des conditions de vente, comme l'a récemment montré le développement du commerce électronique. Il convient de se limiter à des principes généraux et de laisser une grande latitude aux Etats membres.

M. Marc Laffineur. Je tiens à féliciter la rapporteure pour son travail. Je rejoins mon collègue Jacques Myard, bien que je sois un grand Européen. J'estime en effet qu'il faut respecter les spécificités nationales en matière de droit de la consommation. Les cultures et les préoccupations des consommateurs étant très différentes, il est essentiel d'appliquer le principe de subsidiarité. Il est d'autant plus important de le dire que le traité de Lisbonne prévoit de donner de nouveaux pouvoirs aux Parlements nationaux en la matière. Beaucoup d'Etats membres ont exprimé des réticences sur la proposition de directive. Il faut espérer que la commissaire européenne responsable de la protection des consommateurs ne se montrera pas trop intégriste.

M. Jérôme Lambert. Je félicite également la rapporteure. L'Union européenne n'en est encore qu'à une phase de proposition mais celle-ci semble mal engagée. Il est vrai que certaines formes de consommation et de commerce, comme le commerce électronique, ont une dimension supranationale et que l'intervention communautaire peut être justifiée.

M. Jacques Myard. Le droit international privé s'applique : le droit du contrat est celui du pays du consommateur.

M. Jérôme Lambert. Les habitudes de consommation et de commercialisation dépendent des cultures nationales. Je ne peux imaginer un monde où tout serait harmonisé. Je suis favorable à un droit protecteur mais pas forcément exclusivement européen. Il est nécessaire de suivre l'évolution des discussions.

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Lors des auditions, j'ai été étonnée de l'ampleur des critiques exprimées par mes interlocuteurs, universitaires, représentants d'associations de consommateurs, parlementaires européens, opposés à l'harmonisation complète et qui considèrent que la proposition ne défend pas les consommateurs mais plutôt les professionnels. De plus, il existe des incohérences dans la rédaction du texte. La rencontre interparlementaire du 2 avril a montré que la France n'était pas isolée. Des parlementaires de nombreux autres Etats membres ont exprimé des réticences, ce qui est important dans les discussions avec la Commission européenne. Il est essentiel de respecter les spécificités de chaque Etat. Il convient de procéder à une harmonisation ciblée, par le haut et non vers le bas. Le commerce électronique ne représentant que 7 % du commerce total, une harmonisation générale n'est pas justifiée. Il faut garder la possibilité de maintenir le droit national s'il est en avance.

M. Gérard Voisin. Lorsque je lis, dans votre communication, que « les trois plus grandes puissances économiques industrielles actuelles, ayant une certaine ancienneté, les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne, se sont construites sur des entreprises qui ont misé sur la qualité, la recherche et le développement, en résumé sur de meilleurs produits et brevets », je m'interroge sur la prise en compte par la proposition des spécificités liées à l'importance de la grande distribution. Celle-ci est particulièrement forte en France et elle engendre des inégalités.

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. La proposition ne contient pas de dispositions spécifiques sur la grande distribution. Elle se place du point de vue du consommateur, sans d'ailleurs forcément défendre ses droits.

M. Jacques Myard. Le consommateur est-il mieux protégé vis-à-vis des grandes surfaces ?

M. Marc Laffineur. La spécificité de la France en matière de grande distribution invite à se montrer encore plus prudent sur la proposition de directive.

M. Jacques Myard. Pour la première fois, notre Commission acte le principe de subsidiarité, je souscris donc aux orientations proposées par la rapporteure. »

Sur proposition de la rapporteure, la Commission a ensuite *approuvé les conclusions demandant, à ce stade, une modification du texte sur la base des trois principes suivants : une harmonisation ciblée ; une plus grande souplesse en faveur des Etats membres, dans le sens du principe de subsidiarité ; une protection accrue pour le consommateur.*

II. Communication de M^{me} Valérie Rosso-Debord sur le paquet « conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle » (E 4020 et E 4021)

M^{me} Valérie-Rosso-Debord, rapporteure. « Le paquet sur la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale vise à faire un effort particulier dans ce domaine essentiel. Il comprend deux propositions de directive, l'une qui porte essentiellement sur le congé maternité, pour l'allonger, et l'autre sur l'application du principe d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'exercice d'une activité indépendante, qui concerne notamment les conjoints aidants, à savoir ceux qui participent effectivement, sans statut, aux activités d'une entreprise ou d'une exploitation familiale.

La proposition de directive sur le congé maternité et la protection des travailleuses enceintes a plusieurs objectifs. D'abord, elle tend à allonger de 14 à 18 semaines la durée minimale européenne du congé maternité. La durée de 18 semaines correspond à celle retenue par l'OIT. Il s'agit d'un minimum que les Etats membres peuvent dépasser. Ensuite, elle vise à supprimer, invoquant la souplesse, toute mention d'un congé prénatal, ainsi qu'à améliorer l'indemnisation du congé maternité, à renforcer la protection contre les licenciements, à reconnaître le droit, pour la salariée, lors de la reprise de son emploi, de demander à modifier ses rythmes et horaires de travail, de même qu'à appliquer au cas de la maternité différents dispositifs de lutte contre la discrimination dans l'emploi.

Pour la France, ces mesures peuvent faire l'objet d'un accueil favorable, à l'exception de celle qui vise à supprimer la mention d'un congé prénatal. C'est inopportun car il faut permettre aux Etats membres de préserver cet élément qui permet d'éviter le risque des accouchements sur le lieu de travail et réduit le nombre de cas d'enfants prématurés.

Par ailleurs, l'allongement de 16 à 18 semaines du congé maternité qu'il implique pour le premier et le deuxième enfant est plus contraignant, mais beaucoup de femmes bénéficient, en pratique, de cette durée.

Cette proposition de directive a cependant fait l'objet d'un accueil différencié en Europe. Si la *Confédération européenne des syndicats* (CES) y est favorable, *BusinessEurope* est réservé et avance l'argument du risque de voir le futur dispositif se retourner contre l'emploi des femmes. Pour ce qui est des Etats membres, les opinions sont parfois réticentes, notamment de la part de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

Pour sa part, la proposition de directive relative à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'exercice d'une activité indépendante, qui concerne également les conjoints aidants, vise à apporter plusieurs améliorations par rapport à l'actuel dispositif de la directive 86/613/CEE. D'abord, elle prévoit un renforcement des droits des conjoints aidants en rendant obligatoire les mesures pour qu'ils puissent bénéficier d'un niveau de protection au moins égal à celui des travailleurs indépendants, tout en conservant, cependant, le principe d'une affiliation volontaire, dans un domaine où, pour sa part, la France, souvent citée en exemple, a prévu l'obligation d'opter entre trois statuts différents : celui de conjoint collaborateur ; celui de conjoint associé ; ou bien celui de conjoint salarié. Ensuite, cette proposition de directive prévoit un renforcement des mesures applicables en matière de maternité, avec le principe des mêmes droits à congé de maternité pour les indépendantes et les conjointes aidantes que pour les travailleuses salariées. C'est certes déjà le cas dans

19 pays de l'Union européenne mais il s'agit cependant d'un régime facultatif et non de l'application du principe de l'affiliation obligatoire. Enfin, cette proposition de directive propose d'insérer dans la future directive différentes mesures de lutte contre les discriminations selon le sexe et de défense des droits.

Ce dispositif peut être soutenu, à trois réserves près toutefois. D'une part, il ne va pas assez loin sur la question de l'affiliation des professions indépendantes et des conjoints aidants. Cette affiliation doit devenir obligatoire pour l'ensemble des pays de l'Union, et ne doit pas rester facultative et volontaire. A défaut, le « *dumping social* » entre Etats membres sera facilité. D'autre part, sur le congé maternité, il ne faut pas méconnaître, en dépit de la nécessité du progrès, la spécificité des professions indépendantes, qui se traduit par l'autonomie de l'organisation de l'activité, conformément, d'ailleurs, à la position exprimée par l'UAPME. Enfin, le transfert du dispositif anti-discrimination dans l'emploi, issu du droit social, apparaît compliqué dans ses conséquences. On est, en effet, pour les conjoints aidants, dans le cadre où la relation entre les personnes relève davantage du droit civil, c'est-à-dire au nom de la subsidiarité, des seules compétences des Etats membres, que du droit du travail. Une violence entre deux conjoints sera-t-elle une violence conjugale ou une difficulté dans la relation de travail ? La solution, lorsque de telles situations apparaissent, est d'ailleurs plus que toute autre, la dissolution de la communauté de vie.

Le Président Pierre Lequiller. Cette proposition de directive est intéressante car, en matière de droit social, la France se trouve souvent en position de donner des leçons. Cette proposition de directive sur le congé de maternité est en l'occurrence plus ambitieuse que notre droit social national. Même si dans les faits, la durée du congé de maternité atteint souvent dix-huit semaines, il n'en reste pas moins que juridiquement, il n'est que de seize semaines pour les deux premiers enfants.

M. Marc Laffineur. Cette proposition de directive va effectivement dans le bon sens. Donner l'exemple en matière de droit social fait partie de la culture européenne. L'harmonisation constitue donc un progrès. Je souhaiterais des explications sur certaines données du tableau figurant en annexe du rapport. On peut en effet constater des écarts importants entre la durée totale des congés de maternité et leur répartition entre les différents moments de ces congés. Ainsi, en Grande-Bretagne, il est indiqué que le congé total est de cinquante deux semaines dont deux après la naissance, l'employeur ne rémunérant que les six premières semaines à raison de 90 % du revenu de référence.

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. D'une manière générale, plus le congé est long, moins la rémunération est importante. Il faut, par ailleurs, faire la distinction entre les périodes de congé obligatoires et les périodes facultatives. Il y a de la souplesse pour permettre aux femmes de choisir. En Grande-Bretagne, l'indemnisation va *decrecendo* avec la durée du congé. Au total, si l'on prend en considération la durée du congé et le niveau de l'indemnisation, la France se situe à un niveau correct. Sur le tableau, les colonnes du milieu retracent les périodes obligatoires.

Le Président Pierre Lequiller. Ce tableau est effectivement très parlant.

M^{me} Odile Saugues. Ce sujet social pourrait réconcilier M. Jacques Myard avec l'Europe car il répond à l'attente de nos concitoyens. Souvent, il est arrivé à l'Europe de tirer le droit social vers le bas comme dans le cas de la durée de travail des transporteurs routiers. En ce domaine, si la réglementation européenne a constitué un progrès pour les transporteurs de certains pays, elle a constitué en France une régression. Je m'interroge sur deux points :

quel sera le temps nécessaire pour que cette mise à niveau sociale intervienne ? Tous les pays auront-ils des ressources suffisantes pour assurer une rémunération correcte pendant le congé de maternité ?

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. La directive sur le congé maternité devra être transposée dans les deux ans après son adoption. Elle contient, en tout état de cause, un élément important pour la santé publique, à savoir que les femmes ne seront pas obligées, sous la contrainte, à renoncer à leur congé de maternité. Elles seront à l'abri des risques de pression. Elles pourront par ailleurs reporter une partie de leur congé prénatal, si tel est le cas, et il est fondamental de maintenir cette faculté d'un congé prénatal dans la future directive.

M. Jérôme Lambert. Je me réjouis de l'orientation de cette directive. On peut rappeler qu'il y a plus d'une quinzaine d'années, l'Union européenne a déjà adopté une directive sur une durée minimale de congé de maternité. A l'époque, en France, l'opinion était que ce texte faisait régresser le droit social, car il instituait une durée et des droits inférieurs à ceux en vigueur en France. Il renforçait cependant les droits des femmes dans certains Etats membres, ce qui constituait déjà un progrès. Aujourd'hui, ce texte montre le chemin accompli depuis quinze ans par l'Union alors que le droit social en France a stagné. Si notre pays n'est pas à la traîne, il est, néanmoins, maintenant porté par le droit européen.

M. Marc Laffineur. Les choses peuvent être analysées d'une autre façon. On pourrait dire que nous étions en avance et que l'Europe nous rattrape. C'est parce que la naissance et la petite enfance se passent bien en France que le congé de maternité n'a pas besoin d'être allongé. Nous avons un droit social et une médecine de bons niveaux. Avoir trente semaines de congé de maternité ne constituerait peut être pas un progrès.

M^{me} Odile Saugues. D'autant que toutes les femmes ne le souhaiteraient pas. Certaines préfèrent réintégrer leur vie professionnelle rapidement.

Le Président Pierre Lequiller. On constate que dans certains nouveaux Etats membres, les régimes de congé de maternité sont plus généreux alors que certains pays qui ont une réputation sociale comme la Finlande, n'ont finalement pas un régime très favorable.

M. Pierre Forgues. La durée des congés de maternité dans ces pays est vraisemblablement un héritage des régimes communistes.

Le Président Pierre Lequiller. Dans cette période d'élections européennes où l'on reproche à l'Europe de ne rien faire, il est intéressant de noter qu'elle a des propositions concrètes pour les citoyens.

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. De telles dispositions sur le congé de maternité doivent également être replacées dans un contexte global d'accompagnement des enfants et des modes de garde. Cet ensemble – congé de maternité, indemnisation, mode de garde – constitue la supériorité du système français et explique que le taux d'activité des femmes en France soit élevée. Par exemple, si l'on compare avec l'Allemagne qui a un congé de maternité d'une durée similaire et un même taux d'indemnisation de 100 %, on peut constater que le taux d'activité des femmes est nettement inférieur, du fait notamment des carences dans les modes de garde.

M. Jérôme Lambert. Il n'existe, en effet, pas de structures appropriées en Allemagne.

M^{me} Odile Saugues. De plus, travailler pour une femme est culturellement moins accepté.

M. Gérard Voisin. S'agissant du congé de maternité des travailleurs indépendants, il s'agit effectivement de corriger une inégalité. Il y a un vide juridique et il me semble nécessaire, dans la mesure où l'on va vers une harmonisation des régimes, de durcir le paragraphe trois de la proposition de conclusions qui est un peu frileux.

M. Pierre Forgues. C'est vrai qu'il existe une inégalité, conséquence du statut libéral et du principe de la liberté d'organisation du travail.

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Il est vrai que les salariés et les travailleurs indépendants ne bénéficient pas d'un même niveau de protection sociale. Cependant, il y a pour eux, en France, un régime obligatoire qui n'existe pas dans d'autres pays. De plus, il faut tenir compte du fait que les régimes des travailleurs indépendants reposent sur un principe de liberté et que toute amélioration des prestations signifie une augmentation importante des cotisations. Ce sont des régimes autonomes.

M. Bernard Deflesselles. Il faudrait durcir la directive en terme de calendrier et indiquer dans la proposition de conclusions que le législateur européen doit examiner cette proposition de directive le « plus vite possible » ou « sans délai ».

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Cette idée de délai est à retenir.

Le Président Pierre Lequiller. Nous retenons cette idée d'une adoption des directives et d'une amélioration du droit dans les meilleurs délais. »

Puis la Commission a adopté les conclusions suivantes :

« La Commission chargée des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (COM [2008] 637 final/E 4021),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante et abrogeant la directive 86/613/CEE (COM [2008] 636 final/E 4020),

Considérant que le renforcement de la protection sociale est nécessaire à la consolidation de l'Europe sociale et, plus spécifiquement, de notre modèle social français,

Considérant que tant l'objectif de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale que la protection de santé des femmes au travail et des jeunes enfants, notamment pendant la période qui précède l'accouchement comme durant celle qui le suit, et que le

principe de l'égalité entre les femmes et les hommes exigent au niveau communautaire des mesures nouvelles, spécifiques et adaptées,

1. Souscrit aux orientations des propositions de directive précitées en ce qu'elles améliorent, dans des délais qui devront être brefs, les règles applicables aux salariées, notamment en période de maternité, ainsi que la protection sociale des femmes exerçant des activités indépendantes et des conjointes ou conjoints aidants, c'est-à-dire participant à l'exercice de l'activité ou de l'entreprise familiale ;

2. Estime néanmoins indispensable de maintenir le droit à un congé prénatal, afin de ne pas menacer leur santé ni celle de l'enfant à naître ;

3. Demande un renforcement réel, dans les meilleurs délais, de la protection sociale des femmes exerçant des activités indépendantes et des conjoints aidants grâce au principe de l'obligation d'affiliation et non plus de la seule faculté d'affiliation à un régime social, dans le respect de la spécificité des activités indépendantes qui repose sur une large autonomie d'organisation du travail et sur des relations entre conjoints qui relèvent avant tout du droit civil, lequel est de la compétence des Etats membres, conformément au principe de subsidiarité. »

III. Communication de M^{me} Odile Saugues sur l'Agence européenne de sécurité aérienne (E 3900)

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. L'Europe poursuit sa démarche destinée à améliorer la sécurité aérienne.

La Commission européenne a adopté, le 10 octobre 2001, une politique dite de « ciel unique européen », destinée à lutter contre l'engorgement du trafic aérien par une communautarisation de sa gestion. Cette politique apparaît comme un succès. Aussi, en 2008, la Commission européenne a-t-elle présenté un paquet de propositions, connu sous le nom de « Ciel unique européen II », destiné à résoudre les faiblesses apparues dans la mise en œuvre du « Ciel unique européen I ».

Le « deuxième paquet ciel unique européen » repose sur trois principaux piliers : une gestion plus performante du réseau européen des services de navigation aérienne, la réforme de la gouvernance du « ciel unique européen » par l'extension des compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne à la navigation aérienne et aux aéroports ; et le programme SESAR de modernisation des systèmes de navigation.

L'extension des compétences de l'AESA à la sécurité des aéroports et à la gestion du trafic aérien présente l'avantage de confier à une même entité une vision et une compétence réglementaire sur tous les domaines touchant à la sécurité de l'aviation civile. Cette politique est un facteur de cohérence, facilitant une approche globale.

Toutefois deux réserves peuvent être formulées : la mise en œuvre de cette politique doit laisser suffisamment de flexibilité pour tenir compte des particularités de chaque aéroport et, surtout, *l'AESA ne doit pas constituer une entité supplémentaire ajoutée à Eurocontrol et aux administrations nationales de l'aviation civile, mais l'échelon de tête d'un ensemble cohérent.*

L'ensemble des Etats membres, surmontant ces difficultés, est parvenu à un accord sur le « paquet ciel unique II » lors du COREPER du 9 mars 2009, ouvrant la voie à leur adoption avant l'achèvement du mandat du Parlement européen. Le compromis retenu constitue une réponse satisfaisante à la première réserve (la flexibilité), mais ne répond pas véritablement à la seconde (l'empilement des compétences).

Aujourd'hui, l'AESA est en train d'absorber l'essentiel des compétences réglementaires détenues jusqu'à présent par les autorités nationales de l'aviation civile.

La Commission européenne propose d'établir la base juridique nécessaire pour permettre l'organisation de la sécurité de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne dans le cadre du système AESA. Contrairement à la gestion du trafic aérien qui est déjà dans le domaine communautaire, la sécurité aéroportuaire est réglementée au niveau national par une transposition des règles de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La Commission européenne propose d'harmoniser ces dernières par l'établissement d'une certification pour les propriétaires et les exploitants d'aéroports. Le règlement établirait des exigences de formation des personnels de l'exploitant d'aéroport et l'obligation pour ce dernier d'assumer la coordination des opérateurs intervenant dans la sécurité des aéronefs circulant sur la plate-forme.

Si les aspects relatifs à la gestion du trafic aérien du projet de règlement ont fait assez rapidement l'objet d'un consensus, la question des aérodromes a fait l'objet de difficiles négociations. Elles ont abouti à un texte sensiblement modifié par rapport aux propositions initiales de la Commission européenne. Une très large majorité des Etats considérait que le champ d'application du règlement pour les aérodromes était trop large (le Sénat a d'ailleurs rendu un avis en ce sens).

Les Etats membres sont tombés d'accord sur les critères suivants : *pourront être exemptés des dispositions de ce règlement, sur décision des Etats, les aérodromes ouverts au public, ayant une piste de moins de 800 mètres et recevant moins de 10 000 passagers par an ou moins de 850 mouvements de frets, et les hélicoptères*. En outre, le règlement ne s'applique pas aux aérodromes contrôlés et exploités par les autorités militaires.

La gestion du ciel unique européen implique d'optimiser les moyens disponibles en procédant à des redéploiements, pour que les organismes dont l'Union européenne souhaite accroître le rôle disposent des moyens de leurs ambitions.

Il convient d'éviter un phénomène de stratification qui conduirait à garder à côté de l'AESA des structures qui n'auraient plus leur raison d'être.

Les pouvoirs de l'AESA sont limités car elle n'est qu'une agence de l'Union européenne. Elle ne dispose pas d'un pouvoir de sanction, qui appartient à la Commission européenne.

Les moyens matériels accordés à l'AESA pour faire face à ces nouvelles fonctions sont insuffisants, l'augmentation de ses effectifs ne serait que de 18 personnes alors qu'il en faudrait une quarantaine.

Il faudra très clairement donner à l'AESA les moyens de faire face à l'accroissement de ses missions.

L'articulation entre l'AESA et Eurocontrol peut conduire à une remise en cause d'Eurocontrol. La situation aujourd'hui n'est pas claire : les règlements touchant à la sécurité sont soumis au Comité AESA et ceux relatifs à la circulation aérienne au Comité ciel Unique géré par Eurocontrol.

Il est très difficile d'évaluer le coût de la réglementation de l'AESA. Or, pour les petits aéroports, le coût de la certification peut être extrêmement important.

Il est important de prévoir de la souplesse pour les Etats membres afin que les dispositions prévues ne conduisent pas à une surcharge administrative pour les petits aérodromes.

La politique de ciel unique est indispensable au développement du transport aérien. Dans cette perspective, l'extension des compétences de l'AESA constitue, une évidence. Une question essentielle demeure en suspens : la traduction, dans les budgets et les personnels de l'AESA, des prérogatives nouvelles de l'Agence.

En outre, l'AESA ne doit pas devenir un échelon supplémentaire d'administration et nous pouvons regretter qu'une certaine confusion soit en train de voir le jour entre la Commission européenne, titulaire du pouvoir réglementaire et de sanction, l'AESA, agence

de l'Union européenne, Eurocontrol, organisme intergouvernemental, et les administrations nationales.

C'est pourquoi je souhaite présenter à la Commission chargée des affaires européennes, au mois de juin, un rapport qui viendra compléter cette communication.

La proposition de règlement qui est soumise à la Commission peut être, si les modifications issues de l'accord intervenu au sein du COREPER sont intégrées, *approuvée* en l'état. Mais la Commission devra être vigilante sur sa mise en œuvre afin que les assurances données aux Etats soient respectées.

M^r Pierre Forgues. Toute cette nouvelle législation laisse une impression de complexité et d'empilage qui fait craindre le pire, surtout lorsque l'on connaît la forte tendance des administrations concernées à défendre avec acharnement leurs prérogatives. Les coûts de mise à niveau et de certification pour les petits aérodromes, à l'image de celui de Tarbes – Lourdes – Pyrénées, risquent fort d'être prohibitifs. Dans ce contexte, je perçois mal la répartition des tâches entre les deux organismes européens, l'AESA et Eurocontrol, d'un côté, et la DGAC, dont on connaît l'autonomie sourcilleuse, de l'autre.

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. C'est précisément le point essentiel de mon exposé : la répartition est, à ce stade, complexe et mouvante, et elle doit être clarifiée pour empêcher tout empilement de compétences. Le principe directeur reste néanmoins clair : l'AESA, agence de l'Union européenne, est chargée de la réglementation dans les 27 Etats membres, dont la DGAC doit, dans un second temps, contrôler le respect et la mise en œuvre. Cela explique d'ailleurs la réticence de cette dernière face à ce qu'elle pouvait, à certains égards, percevoir comme un dessaisissement. Eurocontrol pour sa part, qui rassemble 38 Etats européens, s'occupe essentiellement de la gestion et de la sécurité des couloirs aériens.

Le Président Pierre Lequiller. Et quels sont les effectifs respectifs des différents organes européens ?

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. Eurocontrol emploie environ 2.500 personnes, contre 400 personnes pour l'AESA.

M. Didier Quentin. Peut-on dès à présent estimer le coût de la nouvelle réglementation pour les petits aérodromes ?

M. Gérard Voisin. Quels sont dans cet esprit les seuils à partir desquels les aérodromes devraient se soumettre aux nouvelles certifications ?

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. Les petits aérodromes sont très clairement exonérés de ces nouvelles obligations, les critères d'application étant fixés cumulativement à une piste inférieure ou égale à 800 mètres et moins de 10 000 passagers par an. De même, les aéroports gérés par l'armée ne seront pas réglementés par l'AESA.

M. Bernard Deflesselles. Le sujet appelle en effet une étude d'ensemble pour éclaircir la situation et veiller à ce que les compétences soient judicieusement réparties entre les divers organismes chargés d'assurer la sécurité aérienne.

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. C'est pourquoi je vais poursuivre ce travail afin de vous présenter un rapport d'ensemble faisant un bilan approfondi des mesures envisagées au plan européen. Ce travail sera l'occasion de dresser un bilan des progrès

accomplis en matière de sécurité aérienne. J'avais en effet présidé la mission d'information constituée à la suite de la catastrophe de Sharm El Sheikh et regretté que l'essentiel des 40 propositions alors formulées n'aient pas été concrétisées avant que les accidents aériens survenus aux Antilles n'accélérent les choses, en stimulant notamment la publication d'une liste noire des compagnies aériennes les moins sûres. La sécurité, ainsi que le respect de l'environnement, sont en effet les seules aunes auxquelles juger la qualité de notre effort réglementaire.

IV. Nomination de rapporteurs

Sur proposition de la Commission, le **Président Pierre Lequiller** a nommé rapporteurs d'information :

- **M. Thierry Mariani**, sur le « paquet asile » (documents E 4169, E 4170, E 4174 et E 4303) ;

- **M^{me} Elisabeth Guigou** et **M. Daniel Garrigue**, sur la révision de la directive sur la fiscalité de l'épargne et la lutte contre les paradis fiscaux (documents E 4096 et E 4264).

La séance est levée à dix-neuf heures dix.