

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

Mercredi 16  
décembre 2009  
16 h 15

**Compte rendu n° 132**

- I. Examen du rapport d'information d'information de  
M<sup>me</sup> Odile Saugues sur la sécurité aérienne (E 4799 et E 4928) ..... 3
- II. Communication de MM. Daniel Fasquelle et Christophe  
Caresche sur la transposition de la directive services..... 7
- III. Communication de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli sur la  
sécurité des jouets ..... 13

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





## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mercredi 16 décembre 2009

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

*La séance est ouverte à 16 h 15.*

### **I. Examen du rapport d'information d'information de M<sup>me</sup> Odile Saugues sur la sécurité aérienne (E 4799 et E 4928)**

Le développement de l'aviation commerciale a conduit à une amélioration permanente de la sécurité aérienne. De 1948 à 1968 le taux d'accident mortel a été divisé par 10, passant de 5 à 0,5 pour 100 millions de miles parcourus, et il a été à nouveau divisé par dix entre 1968 et 1997, s'établissant à 0,05. Depuis 2004, ce taux est stable et se situe à un niveau extrêmement bas, faisant du transport aérien l'un des moyens de transport les plus sûrs.

Mais, malgré cela l'aviation civile vient de connaître une série de catastrophes qui illustrent la nécessité de poursuivre un combat permanent pour améliorer ce qui peut l'être en matière de sécurité aérienne. Les pouvoirs publics ont d'abord pris sur les structures de décision et de contrôle gestionnaires du transport aérien, c'est donc à travers ce prisme que nous examinerons ce thème de la sécurité aérienne.

L'adoption en 2004 du paquet relatif au « Ciel unique » a conduit à transférer l'essentiel de l'élaboration de la réglementation, relative à la sécurité aérienne, à l'Union européenne. 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 majeures apparues dans la mise en œuvre du « Ciel unique européen I ». Aujourd'hui le projet européen de sécurité aérienne apparaît global : il porte sur les hommes, les avions et les institutions. L'Union européenne a reçu la compétence de certification des formations des personnels de l'aviation civile, ce qui assure une unité et une reconnaissance mutuelle des qualifications. Les avions font aujourd'hui l'objet d'une certification unique par l'AESA. Ce système a été souhaité par les constructeurs de l'Union européenne et fait l'unanimité en sa faveur. Toutefois la mise en œuvre des dispositifs d'alerte en cas de problèmes techniques survenant sur des avions commerciaux et l'édiction des prescriptions qui en résultent n'est pas complètement satisfaisante comme l'a montré l'exemple des sondes servant à mesurer la vitesse sur les Airbus.

La réforme des enquêtes accidents proposée par la Commission complète ce dispositif et je vous propose à travers ce rapport d'émettre un avis favorable sans réserve à la proposition de règlement qui nous a été présenté par le commissaire Tajani le 1<sup>er</sup> décembre.

La montée en puissance des prérogatives de l'AESA fait apparaître une répartition des compétences embrouillée. Je suis convaincue de la nécessité de mettre en œuvre des procédures administratives novatrices pour que les directions nationales de l'aviation civile

soient soumises aux audits de leurs homologues et que les moyens de l'AESA soient décuplés sans coûts supplémentaires et sans doublons.

Il ne faut pas faire de l'Union européenne un bouc émissaire commode en lui attribuant par exemple les retards aériens. Si près d'un tiers des vols enregistré en Europe un retard supérieur à quinze minutes, les problèmes de navigation aérienne représentent moins de 10 % des causes de retard et sont très largement dus aux phénomènes de pointe à certaines heures accentués par la libéralisation du transport aérien et des stratégies des compagnies telles que la mise en place de « hubs ».

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. Les compétences nationales demeurent cependant, et en premier lieu dans le domaine militaire, qui échappe à la compétence communautaire. La coordination entre civils et militaires s'est améliorée, bien que les militaires ne siègent pas dans les organes de l'AESA. Il reste aujourd'hui à élaborer une structure originale de coordination pour limiter le nombre de comités élaborant la réglementation. L'AESA doit travailler en coopération étroite avec les autorités nationales et Eurocontrol.

Un des principes qui sous-tend la mise en place du système AESA est que la surveillance de la sécurité doit être faite indépendamment de toute autre intervention étatique, pour éviter des conflits d'intérêts ou des arbitrages qui pourraient affecter la sécurité aérienne. C'est pour cette raison que l'Agence a été établie sous la forme d'organe indépendant dont les décisions doivent être essentiellement motivées par des raisons de sécurité. Les pouvoirs de l'AESA sont limités car elle n'est qu'une agence de l'Union européenne et ne dispose pas de pouvoir de sanction ; celui-ci appartient à la Commission européenne et aux administrations nationales.

Les moyens matériels accordés à l'AESA pour faire face à ces nouvelles fonctions sont insuffisants, selon ses responsables. L'augmentation de ses effectifs ne sera que de dix-huit personnes alors qu'il en faudrait une quarantaine. Ce point est néanmoins contesté. Une partie de mes interlocuteurs considèrent que l'AESA est d'abord victime de sa volonté de réformer rapidement les textes existants.

Le dialogue permanent qui peut exister au sein d'un Etat entre sa compagnie nationale et sa direction générale de l'aviation civile est bien sur plus compliqué au niveau européen. Cet éloignement explique que les grandes compagnies aériennes se sentent moins écouté par la tutelle. Est-ce un mal ? La réponse bien entendu n'est pas simple : une séparation plus stricte des exploitants et des régulateurs est garante d'une meilleure indépendance mais, revers de la médaille, d'une moindre connaissance des situations individuelles, d'une difficulté d'adaptation aux cas particuliers qui peut conduire à une méconnaissance des réalités.

Les deux situations présentent les avantages de leurs inconvénients, toutefois il semble possible de lutter contre l'éloignement de l'AESA par une meilleure écoute et au vu des déclarations de son directeur général devant notre Commission, il semble que nous soyons sur cette voie. En termes plus policés, nous pouvons dire que le dialogue permanent qui existe en France entre la DGAC et Air France ne peut pas s'exercer structurellement de la même manière au niveau européen.

Un reproche récurrent fait à l'AESA est celui d'un excès d'ambition doublé d'un excès de rapidité synonyme de précipitation. Les compagnies aériennes se sont plaintes auprès de la Commission européenne de cette situation et la Commission a demandé à l'AESA de limiter sa « frénésie réglementaire ». Les personnels chargés d'appliquer ces nouveaux textes doivent avoir le temps de les assimiler. Il faut donc que l'AESA se donne plus de temps pour élaborer sa réglementation.

Aussi est-il sans doute préférable de partir du corpus existant pour bâtir une réglementation plus progressivement. Je comprends bien entendu que le fait que l'AESA bouscule le paysage réglementaire soit très perturbant. Les compagnies aériennes se plaignent des délais de consultation trop courts et de l'importance en volume des analyses à effectuer. Une autre critique est fréquemment adressée à l'AESA, celle d'un juridisme excessif. Elle n'est sans doute pas fautive, mais doit être accueillie avec prudence. Le respect des règles rassure le passager même s'il génère des lourdeurs incontestables ; je considère que la loi n'est pas une base de négociations. Par contre, en matière de sécurité aérienne le retour d'expérience, « reporting », est fondamental. Il faut que l'AESA se montre plus réactive, comme l'illustre l'affaire des sondes « pitots » des Airbus ; les décisions de remplacement auraient probablement dû intervenir plus tôt.

C'est pour cela que je vous propose les dix recommandations suivantes :

- permettre aux Etats d'accorder des dérogations aux règlements de l'AESA, sous réserve d'une notification à l'AESA, qui pourrait s'y opposer ;

- clarifier le partage des compétences entre les Etats et l'AESA en matière de certification. L'exigence de certifier séparément l'aérodrome et l'exploitant est un facteur de surcharge administrative ;

- préciser les relations entre l'AESA et Eurocontrol, dans le cadre d'une convention conclue sous l'égide de la Commission européenne. L'AESA ne doit en effet 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 inter gouvernemental et les administrations nationales ;

- confier à l'Union européenne la gestion des conditions de travail des personnels navigants. En effet, 70 % des accidents aériens sont liés à des facteurs humains, dont une partie significative à la fatigue. Au mépris de la sécurité routière, l'Union européenne accepte des temps de travail beaucoup trop longs pour les routiers. Dans le domaine aérien, où intervient en plus le décalage horaire, je considère que la logique doit conduire à une harmonisation vers le mieux disant des temps de travail des personnels navigants en Europe, dans l'intérêt de la sécurité ;

- promouvoir les blocs d'espace aériens fonctionnels, qui permettent la disparition des frontières. Les objectifs affichés dans ce domaine doivent être tenus.

- envisager rapidement la majoration des redevances d'Eurocontrol pour que le financement du projet Sesar soit assuré ;

- réaffirmer le fait que les créneaux horaires appartiennent à l'Etat français, qui en est seul propriétaire, et leur caractère non cessible. Il nous semble que l'Etat français devrait

faire varier très fortement les redevances exigées pour l'utilisation des créneaux horaires les plus demandés, afin de favoriser une modulation des tarifs de nature à aider au désengorgement du trafic, et réduire ainsi l'empreinte en CO<sub>2</sub> de l'aviation ;

- soutenir la politique de « Ciel unique » indispensable au développement du transport aérien. Dans cette perspective l'extension des compétences de l'AESA constitue une nécessité évidente ;

- clarifier la question de la traduction des prérogatives nouvelles de l'AESA en termes de budgets et de personnels de l'AESA ;

- adopter rapidement la réforme des enquêtes accidents proposés par la Commission européenne.

Je vous propose d'approuver sans réserve les deux textes objets de ce rapport.

**M. Gérard Voisin.** L'aviation militaire est-elle incluse dans le système européen de sécurité aérienne ? Celle-ci occupe une part importante de l'espace aérien et il serait logique qu'il y ait une articulation entre les systèmes de sécurité.

**M<sup>me</sup> Odile Saugues, rapporteure.** L'aviation militaire occupe en effet le tiers de l'espace aérien mais les systèmes de sécurité sont distincts.

**M. Gérard Voisin.** Cette séparation est regrettable car des synergies seraient possibles, l'armée disposant en matière de sécurité aérienne d'une expérience très forte.

**M<sup>me</sup> Odile Saugues, rapporteure.** Les autorités militaires sont tenues de communiquer des informations à Eurocontrol mais les gestions sont bien distinctes.

**M. Pierre Bourguignon.** On parle pourtant de « Ciel unique ».

**M. Christophe Caresche.** Celui-ci n'inclut pas l'aviation militaire.

**Le Président Pierre Lequiller .** La sécurité militaire est un sujet à part, il serait difficile de prévoir un partage des données.

**M. Gérard Voisin:** Quelle est la situation des aéroports mixtes, comme celui de Dijon ?

**M<sup>me</sup> Odile Saugues, rapporteure.** Ils n'entrent pas dans le champ de compétences de l'AESA.

**Le Président Pierre Lequiller.** Je tiens à remercier Mme Odile Saugues pour son travail sur cette importante question, que la Commission a également pu aborder lors de l'audition conjointe de M. Antonio Tajani, vice-président de la Commission européenne, des responsables de l'AESA, de la direction générale de l'aviation civile et du groupe Air France KLM.

La Commission a ensuite autorisé la publication du rapport et émis un avis favorable à la proposition de règlement et au projet de règlement (E 4799 et E 4928).

## II. Communication de MM. Daniel Fasquelle et Christophe Caresche sur la transposition de la directive services

**M. Daniel Fasquelle, co-rapporteur.** L'objet de cette communication est de faire un point d'étape sur la transposition de la directive relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services ». Je vais tout d'abord présenter un certain nombre de constats que nous avons faits, puis chacun de nous présentera quelques considérations personnelles.

Il faut tout d'abord rappeler que la « directive services » est apparue nécessaire parce que la libre circulation des services et la liberté d'établissement des prestataires de services, inscrites dans le traité de Rome, méritaient d'être approfondies et complétées. Elle s'inscrit également dans la « stratégie de Lisbonne », comme instrument pour encourager des secteurs économiques dynamiques et porteurs d'emplois. Il y avait déjà auparavant des règles communautaires applicables aux services : les dispositions du traité, plusieurs directives sectorielles, ainsi qu'une jurisprudence de la Cour de justice. La « directive services » vise à aller au-delà.

Adoptée en décembre 2006, son délai de transposition va expirer le 28 décembre 2009. La transposition en droit national s'avère beaucoup plus difficile qu'on pouvait le penser. En France un très grand nombre de textes sont concernés, et la rédaction de la directive, sur certains points, n'est pas assez précise : des hésitations sont possibles sur le champ d'application.

La directive comprend trois volets.

Tout d'abord elle exige de la part de chaque Etat un « passage au crible » des réglementations nationales – les textes législatifs et réglementaires – au regard de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. On part du principe que toutes les entraves à ces libertés sont interdites, mais la directive pose un grand nombre de justifications possibles pouvant être invoquées par les Etats pour ménager des exceptions. Ce sont les Etats qui doivent se poser eux-mêmes la question de savoir s'ils peuvent invoquer des raisons d'intérêt général pour ne pas appliquer à tel ou tel service les règles du traité.

Le deuxième volet est la mise en place de « guichets uniques », accessibles en principe par Internet, pour que tout prestataire de services, où qu'il se trouve en Europe, puisse en frappant à une seule porte obtenir toutes les informations nécessaires pour s'établir dans un autre Etat membre ou y effectuer des prestations. Quelques expérimentations sont menées, au niveau national – en France, s'agissant des architectes – ou, en Allemagne et en Autriche, au niveau des *Länder*. Les « guichets uniques » doivent être mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Enfin, la directive crée pour les Etats des obligations importantes de coopération administrative. Il faut, pour les respecter, identifier dans chaque Etat le bon niveau de décision et établir des liens entre les administrations nationales, pour permettre une circulation rapide des informations. A cette fin, les Etats membres vont utiliser le système « IMI » (« *Internal Market Information System* »). Un projet-pilote fonctionne depuis janvier 2009.

S'agissant de la méthode suivie et du calendrier de la transposition en France, que constate-t-on ? Chaque ministère – presque tous les ministères sont concernés – doit examiner

la législation de son secteur ; une mission interministérielle, dirigée par Mme Marie-José Palasz, désignée en mars 2007, pilote et assure la cohérence de ces travaux, sans procéder elle-même à la transposition. Quel est le rôle du Parlement ? Il est limité car si, en France, un grand nombre d'activités sont réglementées, elles ne le sont le plus souvent pas par des lois mais par des textes réglementaires. Certes, des dispositions législatives devaient être modifiées, ce qui a donné lieu à l'examen de plusieurs textes par le Parlement : la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, qui comporte notamment des dispositions relatives aux « guichets uniques » et des dispositions relatives à l'équipement commercial ; la loi du 22 juillet 2008 de développement et de modernisation des services touristiques, en ce qui concerne notamment les agences de voyage ; le projet de loi portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près des cours d'appel, adopté par l'Assemblée le 6 octobre dernier ; la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, en cours d'examen et dont sept articles visent à transposer des dispositions de la « directive services » ; le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, qui comporte également plusieurs dispositions de transposition.

Selon le Gouvernement, à ce stade le déroulement des travaux de transposition met la France dans une bonne moyenne par rapport aux autres Etats membres. Par ailleurs, le groupe Socialiste, Radical et Citoyen a déposé il y a quelques jours une proposition de loi « relative à la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux et à la transposition de la directive services ».

S'agissant de la transposition dans les autres Etats, elle se déroule de manière très différente selon les pays.

Dans les pays à structure fédérale comme l'Allemagne et l'Autriche, une grande part des travaux de transposition relève de la compétence, et donc de la responsabilité, des régions ou des *Länder*.

D'autre part, des choix très différents ont été opérés selon les Etats : fallait-il élaborer une loi transversale sur les services, ou plusieurs lois sectorielles ? Créer de toutes pièces des « guichets uniques » ou charger des organes existants d'assurer cette fonction ? Publier des informations accessibles au grand public ou ne mener une démarche d'information qu'auprès des professions concernées ?

Tous ces cas de figure trouvent des illustrations. La Suède a adopté une loi générale sur les services et a modifié une douzaine de lois sectorielles, tandis que le Royaume-Uni a procédé aux modifications nécessaires texte par texte. Au Royaume-Uni et en Espagne, des informations sur les travaux de transposition sont publiées sur un site Internet gouvernemental – même si elles sont succinctes, elles ont le mérite d'exister – tandis qu'en France aucun système d'information de ce type n'a été prévu. En France, en Belgique et aux Pays-Bas, les guichets uniques seront intégrés à des structures déjà existantes ; en Allemagne, la forme exacte que prendront ces centres d'information dépendra des décisions prises au niveau de chacun des *Länder*.

Enfin, le calendrier d'adoption des lois nationales – sans même parler des textes réglementaires – a été extrêmement variable selon les pays. Le Danemark a été le premier Etat à adopter une loi horizontale de transposition, suivi par la Roumanie, la Hongrie et la République tchèque.

En France, si tous les projets de loi estimés nécessaires par le Gouvernement pour la transposition ont bien été déposés à temps, tous ne seront pas adoptés d'ici la fin décembre, puisque le projet de loi « relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services » ne sera examiné que l'année prochaine.

Il faut souligner que le Parlement européen manifeste clairement la volonté de suivre de près la transposition de cette directive par les Etats membres. Lors d'un débat en plénière le 11 novembre dernier, répondant aux questions des parlementaires européens, la Commission européenne a indiqué qu'elle estime que la moitié des Etats membres sera en mesure d'achever la transposition fin 2009 ou début 2010 – remarquons que la France se trouve dans l'autre moitié !

Quel sens donner à la date du 28 décembre 2009, et que va-t-il se passer ensuite ? Ce n'est certes pas la première fois que des Etats sont en retard pour transposer une directive, et cela n'est pas dramatique si ce retard ne dure pas des années. A partir du 28 décembre va s'ouvrir la phase d' « évaluation mutuelle ». Chaque Etat va tout d'abord, à l'échéance, transmettre à la Commission européenne un rapport. Chacun des Etats va ensuite examiner ce qu'ont fait tous les autres Etats, grâce à une base de données. Ceci explique peut-être qu'il y ait un certain « attentisme » de la part des Etats membres, chacun d'eux pouvant être tenté d'attendre de savoir ce qu'ont fait les autres avant d'achever la transposition dans son droit national.

La durée de la phase d'évaluation mutuelle n'est pas fixée par la directive. Elle pourrait durer environ six mois. Fin 2010, la Commission européenne présentera un rapport au Conseil et au Parlement européen, qui pourrait déboucher ensuite sur de nouvelles propositions, ou sur le lancement de procédures d'infraction contre certains Etats, avec comme stade ultime un règlement des litiges par la CJCE.

On ne peut donc pas dire que tout s'arrête le 28 décembre. C'est pourquoi nous nous proposons de poursuivre le suivi de cette transposition, et de présenter un nouveau point d'étape dans quelques mois.

**M. Christophe Caresche, co-rapporteur.** Ce sujet est complexe. Il convient de revenir brièvement sur l'historique de cette directive, sur les vicissitudes de son élaboration. Au centre du débat sur le traité constitutionnel en France, la proposition initiale avait finalement été retirée car elle instaurait le « principe du pays d'origine ». A partir de là, c'est le Parlement européen, et tout particulièrement la rapporteure, M<sup>me</sup> Evelyne Gebhardt, qui a repris le travail et qui, estimant que l'ambition de la directive était positive, a essayé de bâtir un consensus. Ceci a été très difficile, d'où les problèmes qui se posent aujourd'hui.

**Le Président Pierre Lequiller.** Je tiens à rappeler que notre commission s'était rendue à Bruxelles pour une réunion intéressante et importante avec Mme Gebhardt et ses collègues représentant l'ensemble des groupes politiques.

**M. Christophe Caresche, co-rapporteur.** Il faut réaffirmer très clairement que le texte de la directive tel qu'il a été adopté ne contient plus trace du « principe du pays d'origine ». Cela est très clair. En revanche, un deuxième sujet posant problème est apparu : celui des services sociaux. Les approches nationales concernant ces services sont très diverses selon les pays. En France, il s'agit du « tiers secteur », d'une très grande importance, chargé d'un certain nombre de missions, bénéficiant de financements publics tout en ayant une capacité d'initiative. En Allemagne, ce sont plutôt des associations caritatives ou

confessionnelles qui assurent ces missions. Dans le Nord de l'Europe, le système est encore différent.

La directive a finalement été adoptée, fin 2006. Dans cette discussion, la France s'est efforcée d'assurer la préservation des services sociaux « à la française ». Le traité de Lisbonne constitue un progrès sur cette question. Pendant la présidence française a eu lieu un forum sur les SSIG. Dans le cadre de la préparation de la transposition, le Gouvernement a chargé un groupe de travail présidé par M. Michel Thierry de présenter un rapport sur la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général ; il y a eu dans ce cadre un débat entre M. Thierry et le « Collectif SSIG ».

En ce qui concerne la « directive services », ce débat a porté sur l'existence de deux options possibles pour opérer la transposition.

Dans la directive il existe des possibilités d'exclure un certain nombre d'activités et d'opérateurs, qui ne sont, dans ce cas, pas concernés par les dispositions de la directive. La liste de ces possibilités est fixée par l'article 2. Pour ces services, les Etats n'ont pas besoin de justifier auprès de la Commission européenne les régimes d'autorisation nationaux existants. Dans cette liste, figurent les services sociaux, mais la rédaction du paragraphe qui permet de les exclure est ambiguë. Aussi le Gouvernement a-t-il choisi de ne pas faire jouer l'exclusion mais de justifier un par un les régimes d'autorisation correspondants par des raisons d'intérêt général. Les activités en question sont donc considérées comme faisant partie du champ d'application de la directive. La position du Gouvernement est de dire : la France ne va pas faire jouer l'exclusion puisque celle-ci n'est pas très claire, mais va justifier les régimes d'autorisation de ces services.

Le Collectif SSIG répond que cette position revient à accepter la logique « bruxelloise » visant à considérer les opérateurs du secteur des services sociaux comme des opérateurs privés comme les autres, et que cela crée le risque que la Commission européenne s'appuie sur cette décision pour remettre en cause leur particularisme et notamment les aides publiques dont ils bénéficient.

A mon avis, la France aurait intérêt à faire jouer l'exclusion. Tout d'abord, sur le fond je pense que c'est juridiquement possible, le paragraphe 2.j. de l'article 2 permettant d'exclure « *les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat* » – même si les discussions sur la notion de mandatement sont complexes. On mettrait ainsi à l'écart de la « directive services » l'ensemble de ces secteurs et acteurs.

Cette décision n'est pas simple à prendre, cela constituerait une affirmation forte par rapport à la Commission européenne qui a une interprétation plutôt restrictive de l'article 2, paragraphe 2.j., interprétation présentée dans le « manuel explicatif » qu'elle a publié et qui n'est pas celle de Mme Gebhardt qui considère qu'en France, les services sociaux devraient être exclus du champ de la directive. Les deux visions différentes, celle de la Commission européenne et celle du Parlement européen, se sont encore exprimées le 11 novembre dernier lors du débat précité.

Je pense que la France, plutôt que d'opérer une transposition administrative et technique qui a fait que le Parlement n'a pas eu beaucoup à en discuter – surtout compte tenu

du fait que quand des parlementaires ont interpellé le Gouvernement sur ces points, ils n'ont pas vraiment reçu de réponses –, ne doit pas se laisser placer dans le cadre que la Commission européenne veut imposer.

L'évaluation mutuelle va avoir pour but une harmonisation des positions des Etats, ce qui est d'ailleurs souhaitable pour éviter que certains Etats excluent les services sociaux du champ d'application tandis que d'autres les y incluraient. Mais l'on peut craindre que la Commission européenne n'en profite pour demander à la France de réviser certains régimes d'autorisation.

Je ne fais pas de procès d'intention au gouvernement français, car il y a place pour des incertitudes. Mais n'a-t-on pas privilégié une interprétation purement administrative et juridique, alors que c'est aussi une question politique ?

Avec d'autres collègues de notre commission, j'ai présenté en avril dernier un rapport sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) et sur la manière dont ces services peuvent être financés dans l'Union européenne. La jurisprudence de la CJCE s'est construite de manière assez restrictive, au point que, s'agissant des subventions que des collectivités locales versent à certaines associations, on n'est plus sûrs que la Cour les validerait aujourd'hui. Certes, il y a actuellement une réflexion en cours sur ce sujet. Et peut-être M. Michel Barnier, commissaire nouvellement désigné en charge du Marché intérieur et des services, aura-t-il l'occasion de travailler sur ces questions.

Placer les services sociaux dans le champ de la « directive services » ne donne-t-il pas un prétexte à la Commission européenne pour appliquer à ces services la jurisprudence de la CJCE sur les aides d'Etat ? La crainte est réelle, les opérateurs ont peur que leurs subventions soient remises en cause.

Le groupe SRC a déposé sur ce thème une proposition de loi, qui sera examinée en séance par notre Assemblée le 21 janvier prochain. Il s'agit de défendre l'idée qu'on peut exclure les services sociaux de la « directive services » et améliorer la sécurisation des services sociaux français au regard du droit européen.

**Le Président Pierre Lequiller.** Je compte proposer au Président de la commission des affaires sociales que vous puissiez participer tous les deux aux travaux de sa commission sur ce texte, lors de la réunion du 13 janvier.

**M. Daniel Fasquelle, co-rapporteur.** Je rejoins M. Christophe Caresche sur le constat de la mauvaise qualité de la rédaction de la directive, car elle mélange professions et activités. Par ailleurs, je considère également qu'il est dommage que le Gouvernement français n'ait pas été plus transparent vis-à-vis du Parlement et des professions concernées. Il paraît impossible d'obtenir, alors que nous en avons fait la demande expresse, une liste soit des activités concernées, soit des activités exclues, soit des textes réglementaires modifiés ou à modifier.

Sur le fond, j'ai une approche différente. Il faut prendre garde aux confusions qui amènent à glisser facilement d'un sujet à l'autre. Le danger vient des règles relatives à la concurrence et aux aides d'Etat, il ne vient pas de la « directive services ». Le mot « mandat », utilisé dans la directive et dans le « paquet Monti-Kroes », est identique dans les deux textes en français – d'où une confusion persistante –, mais dans les autres langues ce sont deux mots différents qui ont été employés.

Une autre source de confusion, depuis le départ, est celle qui consiste à croire que l'exclusion d'une activité du champ de la « directive services » signifie l'exclusion de cette activité de l'application du traité. Les notaires notamment ont subi les conséquences de cette confusion : ils ont obtenu que leurs activités soient explicitement exclues du champ de la « directive services », mais n'ont pu se soustraire à l'application du traité. Exclure un service de la directive ne le dispense pas de respecter le traité et la jurisprudence de la CJCE : cela le dispense du recours aux « guichets uniques ». La directive codifie la jurisprudence, ni plus, ni moins. Cette jurisprudence prévoit des justifications que reprend la directive et qui mettent à l'abri les services sociaux qui ont été cités. Sur ce point la « directive services » ne change rien !

Troisième point : il faut éviter de généraliser. Le gouvernement français considère que certains services sociaux – par exemple le logement social, l'accueil de mineurs confiés par l'autorité judiciaire, les assistantes maternelles, les régimes d'accompagnement et d'insertion économiques – sont exclus du champ de la « directive services ». Le « rapport Thierry » le préconisait, et le manuel publié par la Commission européenne n'est pas aussi restrictif que cela car il n'inclut dans le champ que les services purement privés et sans mandatement. Certes, il y a un débat sur les structures d'accueil de la petite enfance. La position du Gouvernement français est de considérer que ces structures sont dans le champ d'application de la directive mais que, bien évidemment, pour des raisons d'intérêt général le régime juridique existant doit rester ce qu'il est et ne sera donc pas modifié à cause de la « directive services ».

**M. Régis Juanico.** La transposition de la « directive services » pose en fait une question de calendrier et de méthode. Dire que cette transposition a pris du retard est un euphémisme : elle s'apparente à une course cycliste d'équilibre et de lenteur ! A peine la moitié des Etats membres seront à même d'avoir un niveau de transposition convenable à la fin décembre. Ce n'est pourtant pas faute pour les parlementaires d'avoir alerté le Gouvernement. Ainsi, devant notre Commission des affaires européennes, en mai, nous avons demandé à M. Bruno Le Maire des précisions qui n'ont pas été apportées. Après les élections européennes, le débat sur le projet de loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie aurait pu être l'occasion d'en préciser certaines modalités, mais M. Laurent Wauquiez avait répondu que ce n'était pas le moment opportun.

A quelques jours de la date limite, on perçoit que la méthode retenue – administrative, réglementaire, sans réel débat et au fil de l'eau – a été une erreur. Dans la mesure où il existe des marges de manœuvre et des possibilités d'adaptation importantes, il serait utile de faire jouer aux parlementaires leur rôle de contrôle et de législation. Un processus d'exclusion large eût été préférable. En tout état de cause, nous aurons l'occasion de nous exprimer en janvier lors de la discussion de la proposition de loi relative à la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux et à la transposition de la directive services. Mais ce débat va nous rattraper dans la mesure où les secteurs concernés – petite enfance, secteur médico-social, sports... – assurent une large part de la cohésion sociale, représentant 10 % des emplois et concernant 60 000 opérateurs locaux. Pour ces acteurs, les règles de concurrence changent considérablement la donne et on ne les peut laisser dans une insécurité juridique. C'est pourquoi il faut s'engager dans une autre voie que celle retenue jusqu'à présent.

**Le Président Pierre Lequiller.** Ce débat est très intéressant : l'objectif est le même, des différences apparaissent sur la méthode. Je propose que chacun des rapporteurs présente sa position devant la commission des affaires sociales en janvier.

### III. Communication de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli sur la sécurité des jouets

Cette année, le cadre européen qui régit la sécurité des jouets a été modifié. L'ancienne directive 88/378/CEE du 3 mai 1998 a été remplacée par la directive 2009/48/CE du 18 juin 2009. Ce texte n'est cependant pas d'application immédiate. La date limite retenue pour sa transposition est le 20 janvier 2011. Son application est prévue pour le 20 juillet 2011. Selon les éléments communiqués par la DGCCRF et la DGCIS, sa transposition en France exige la publication d'un décret et d'un arrêté. Ces textes nationaux sont en cours de rédaction.

Pour ce qui concerne son dispositif, la nouvelle directive prévoit plusieurs avancées.

Il s'agit d'abord du renforcement de l'obligation de conformité aux exigences essentielles de sécurité – une déclaration de conformité doit être rédigée – qui repose non plus sur le comportement habituel des enfants, mais sur l'usage prévisible, en tenant compte du véritable comportement des enfants – casse, démontage –, ainsi que d'un accroissement des obligations des producteurs, des importateurs et des distributeurs, notamment grâce à l'obligation de retirer ou de rappeler, si nécessaire, les jouets dangereux.

La directive renforce ensuite l'information du consommateur. Sur ce point, conformément aux attentes de la France, elle interdit notamment les abus de marquage qui permettent parfois de se dédouaner un peu vite des obligations légales. Le nouveau dispositif interdit que les avertissements, tels que, par exemple, « ne convient pas aux enfants de moins de 36 mois », puissent être en contradiction avec l'utilisation à laquelle est destiné le jouet, de par ses fonctions, ses dimensions ou ses caractéristiques.

Par ailleurs, la question linguistique, tant pour l'information des consommateurs que pour l'information des autorités de contrôle, est laissée à la compétence des Etats membres, conformément au principe de subsidiarité. Cette solution, qui permet de garantir le maintien du français, est satisfaisante.

S'agissant de son champ d'application, la directive répond aux attentes exprimées par la commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale lors de sa réunion du 17 décembre 2008, avec l'inclusion des livres jouets et intègre, en outre, comme c'était souhaitable, les jouets d'activité – jouets de jardin et de plein air – selon une définition jugée plus adaptée.

Enfin, la directive comprend des avancées sur les risques. D'une part, il y a une meilleure prévention des risques mécaniques avec l'interdiction des jouets accessibles uniquement par consommation d'un aliment et, d'une manière générale, l'exigence d'un emballage spécifique qui ne peut être inhalé ou ingéré, pour les jouets associés à des denrées.

D'autre part, des mesures sont prévues sur le risque chimique. C'est un sujet essentiel. En Allemagne, l'Institut fédéral chargé de l'évaluation des risques – *Bundesinstitut für Risikobewertung* – a fait part le 14 octobre dernier de la présence de matières cancérigènes dans les jouets pour enfants, sous la forme d'hydrocarbures aromatiques polycycliques.

Concrètement, la nouvelle directive prévoit trois éléments : d'une part, l'interdiction de principe des substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR), mais avec des dérogations ; d'autre part, des mesures propres aux substances parfumantes allergisantes ; enfin, des valeurs limites de migration pour les métaux toxiques.

De manière plus précise, s'agissant des CMR, elle pose le principe de l'interdiction des substances et mélanges relevant des actuelles catégories 1 et 2 – qui correspondent à celles aux risques avérés et qui sont les futures catégories 1A et 1B prévues par le règlement n° 1272/2008 et catégorie 3 – soit les substances dont le risque est soupçonné et qui constituent la future catégorie 2 prévue par le règlement n° 1272/2008). Les exceptions prévues sont encadrées par deux dispositifs. D'une part, elles doivent figurer dans l'une des annexes de la directive. D'autre part, des conditions de fond alternatives sont fixées : des quantités inférieures à certains seuils ; une inaccessibilité aux enfants, même par inhalation ; une décision spécifique prise par comitologie, après évaluation scientifique et en l'absence notamment de substitution possible et d'interdiction de la substance ou du mélange correspondant par le règlement REACH, pour les CMR 1A et 1B.

Pour ce qui concerne les substances parfumantes allergisantes, deux catégories sont définies : celle des substances dont la présence est interdite, au nombre de cinquante-cinq ; celle dont la présence doit faire l'objet d'une information du consommateur, au nombre de onze. Une dérogation est prévue pour les jeux de table olfactifs, les ensembles cosmétiques et les jeux gustatifs.

Pour les métaux toxiques – chrome ; cuivre, nickel, plomb, zinc –, les valeurs limites de migration distinguent trois cas de figure : la matière pulvérulente ; la matière liquide ou collante ; la matière grattée.

Dans l'ensemble, ce dispositif représente un instrument d'amélioration par rapport à la situation actuelle. Il ne garantit pas, néanmoins, l'élimination de tout risque, notamment au fur et à mesure de l'évolution des connaissances et du progrès scientifique et technique. Tout dépendra de ses modalités d'application.

Aussi convient-il d'être particulièrement strict et vigilant pour les mesures qui seront prises par comitologie : modification des annexes, notamment des valeurs limites d'exposition ; dérogations précitées.

Il faut donc appeler d'ores et déjà l'attention du Gouvernement sur l'importance du suivi des mesures d'exécution de manière que les jouets soient le plus sûr possible, dans les meilleurs délais. Notamment, il convient de veiller à ce que le dispositif actuel prévienne bien la présence dans les jouets de perturbateurs endocriniens. Un groupe de travail a été créé sur le sujet dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, deux autres points exigent un progrès.

Le premier concerne la certification par les organismes tiers.

Selon la nouvelle directive, l'intervention d'un tel organisme tiers pour la certification « CE » est prévu soit lorsque le fabricant n'a pas appliqué toutes les normes harmonisées couvrant la totalité des exigences essentielles de sécurité pertinentes pour le jouet concerné, soit lorsque de telles normes n'existent pas, soit lorsque le fabricant souhaite

une telle intervention, sur une base volontaire. On ne peut que regretter que la certification systématique par un organisme tiers n'ait pas été prévue ni annoncée.

Le deuxième concerne l'information des consommateurs sur l'origine du jouet, et notamment sur les normes sociales et environnementales applicables dans les pays concernés, celui de conception comme celui de fabrication. Une telle information serait certainement favorable à la sécurité des jouets et au-delà, des produits.

Elle permettrait notamment, en avertissant le consommateur, d'accroître la portée des contrôles effectués par les autorités compétentes, dans le cadre de chacun des Plans d'action annuels.

Au niveau européen, il faut rappeler que le système RAPEX permet l'alerte rapide de l'ensemble des Etats membres, en cas de produits dangereux. Pour 2008, le nombre des notifications pour tous les produits a augmenté de 16 %, avec 1866 contre 1605 en 2007. La part des produits chinois s'est accrue, s'établissant à 59 % en 2008. Pour ce qui concerne les jouets, les vélos et les trottinettes sont notamment cités. Une coopération a été engagée par ailleurs avec la Chine en 2008, avec la mise en place d'un RAPEX-*China* notamment. Récemment la Commissaire européenne à la protection des consommateurs, M<sup>me</sup> Meglena Kuneva, a rappelé son intérêt pour la sécurité des produits, notamment que 30 % des guirlandes de Noël testées présentaient des risques sérieux – selon le communiqué de presse IP/09/1864 du 2 décembre 2009 – et a publié également les douze « astuces » relatives à la sécurité des jouets – *Toys Tips* – pour un Noël en sécurité.

Au niveau national, selon les éléments communiqués par la DGCCRF, les contrôles en matière de jouet sont de l'ordre de 15.000 par an depuis 2005 et le nombre d'établissements visités à tous les stades de la commercialisation est de l'ordre de 4.000.

Les prélèvements sont en progression depuis cinq ans pour atteindre 766 en 2008, ceci résultant à la fois « *d'une expertise grandissante et d'une spécialisation des enquêteurs* ».

L'analyse des prélèvements montre que la proportion des articles en anomalie est en légère baisse, la part des articles prélevés et conformes passant de 46 % en 2006 et 2007 à 51,8 % en 2008.

La part des articles prélevés non conformes et dangereux s'est établie à 26,9 % en 2008, contre 34,7 % en 2007. Les trois premiers risques associés aux produits sont l'ingestion, la présence de substances CMR et la suffocation. S'agissant des anomalies de nature formelle, ce sont celles relatives au marquage « CE » qui prédominent, avant l'absence d'instruction ou de mode d'emploi.

Il faudrait donc conserver une vigilance pour l'année à venir.

**M. Jean Gaubert.** Les chiffres présentés par la rapporteure sur la décroissance des défauts sont intéressants, mais j'aimerais savoir s'ils sont liés à une amélioration de la qualité chez les fournisseurs ou à un déroutage des produits vers d'autres ports en Europe moins contrôlés que les ports français. Il est bien connu que la rigueur n'est pas la même dans certains ports, ailleurs en Europe, et j'éprouve une crainte à cet égard après avoir visité certains ports du Nord il y a deux ou trois ans. Il serait utile de rapporter ces chiffres à la quantité de jouets vendus sur le marché français, mais je sais que c'est difficile.

Ensuite, des contrôles sur la sécurité même efficaces peuvent laisser passer un certain nombre de jouets traîtreusement dangereux comme les vélos ou les trottinettes vendus à très bas prix. Ils ne résistent pas à des tests de solidité, mais les douanes n'ont pas les moyens de faire ces tests et se limitent à des contrôles de sécurité portant par exemple sur l'analyse des peintures.

Je m'interroge enfin sur les types de dérogations évoquées par la rapporteure relatives à l'interdiction des produits cancérigènes et la manière dont elles sont encadrées.

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli, rapporteure.** La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) nous a indiqué que les contrôles vont au-delà des douanes et portent sur tous les stades de la commercialisation, jusque dans les magasins. Des échantillons sont prélevés mais des améliorations pourraient certainement encore être apportées. On peut déjà dire que la mise en place du système RAPEX a permis de trouver rapidement tous les jouets dangereux pour les retirer du circuit.

Concernant les risques, trois éléments doivent être évoqués :

- d'abord le principe de l'interdiction des substances et mélanges relevant des actuelles catégories 1 et 2 susceptibles d'évoluer ;

- ensuite des exceptions encadrées par deux dispositifs, d'une part en les faisant figurer dans une annexe à la directive, d'autre part en leur fixant des conditions de fond ;

- enfin, des décisions spécifiques peuvent être prises par la comitologie après évaluation scientifique, notamment l'absence de substitution possible de l'interdiction de la substance ou du mélange par le règlement REACH pour les CMR 1 et 2 actuelles.

L'encadrement des exceptions a été bien précisé, mais il faut une veille sur ce point et poursuivre la recherche afin d'éviter tout risque et d'adapter les règles, comme cela a été fait pour la peinture ou le traitement du bois.

*La séance est levée à 18 heures.*

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires européennes**

Réunion du mercredi 16 décembre 2009 à 16 h 15

*Présents.* - M. Pierre Bourguignon, M. Christophe Caresche, M. Daniel Fasquelle, M. Jean Gaubert, M. Régis Juanico, M<sup>me</sup> Marietta Karamanli, M. Marc Laffineur, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M<sup>me</sup> Odile Saugues, M. Gérard Voisin

*Excusés.* - M. Michel Delebarre, M. Michel Diefenbacher, M<sup>me</sup> Arlette Franco, M<sup>me</sup> Anne Grommerch, M. Michel Herbillon, M<sup>me</sup> Danièle Hoffman-Rispal, M. Robert Lecou, M. Philippe-Armand Martin, M. Philippe Tourtelier, M. Francis Vercamer