



N° 2310

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mars 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur des textes soumis à l'Assemblée nationale
en application de l'article 88-4 de la Constitution
du 15 février au 22 mars 2000*

*(n^{os} E 1402, E 1406 à E 1410, E 1412, E 1415, E 1416, E 1418,
E 1419, E 1421, E 1425 et E 1426),
et sur les textes n^{os} E 1318, E 1370, E 1395, E 1397 et E 1399*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. ALAIN BARRAU ET GERARD FUCHS,

Députés.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| EXAMEN DES TEXTES SOUMIS A L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 9 |
| I – Programme et objectifs des institutions communautaires..... | 13 |
| II – Questions économiques, budgétaires et fiscales | 29 |
| III – Relations extérieures..... | 61 |
| IV – Transports | 81 |
| V – Questions diverses..... | 113 |
| ANNEXES | 131 |
| Annexe n° 1 : Bilan de l'examen des textes soumis à l'Assemblée nationale depuis le 13 juin 1997..... | 133 |
| Annexe n° 2 : Liste des textes adoptés définitivement ou retirés postérieurement à leur transmission à l'Assemblée nationale | 139 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport revêt un intérêt tout particulier au regard du fonctionnement de la procédure découlant de l'article 88-4 de la Constitution.

Parmi les dix neuf textes examinés ci-après, quatre résultent en effet de la mise en œuvre – judicieuse – de la « clause facultative » instituée par la révision constitutionnelle de 1999. A l'inverse, pour un autre texte, la procédure n'a pas fonctionné, la recommandation de décharge budgétaire au titre de l'exercice 1998 ayant été adopté par le Conseil quelques jours après son dépôt à l'Assemblée nationale et sans que la Délégation ait statué.

Dans deux autres cas, la Délégation a été saisie en urgence dans des conditions telles que l'article 88-4 précité ne permet plus qu'une simple information *a posteriori* au lieu de constituer une procédure d'examen *a priori*.

Le souci du Gouvernement de donner au Parlement les moyens de disposer d'une information appropriée et, le cas échéant, d'exprimer son point de vue sur des questions fondamentales pour la poursuite de la construction européenne, en faisant usage de la faculté offerte par l'article 88-4 de lui soumettre des textes n'ayant pas de caractère normatif, s'est manifesté dans deux domaines.

Il s'agit en premier lieu du programme de travail de la Commission pour 2000 (E 1402), ainsi que de la communication de la Commission sur les objectifs stratégiques 2000–2005 (E 1408). Sur le fond, force est de reconnaître que le programme d'action quinquennal présenté par la Commission est quelque peu décevant : articulé autour de quatre objectifs définis en termes très généraux, dépourvu de calendrier de mise en œuvre et de critères d'évaluation, il ne constitue pas une véritable programmation des activités de la Commission. Le programme de travail pour 2000 est un document beaucoup plus dense, même s'il comporte certaines lacunes. On peut regretter que la partie institutionnelle de cette

communication ne fasse aucune allusion au principe de subsidiarité et de proportionnalité.

En second lieu, la Délégation a été saisie de deux communications de la Commission portant sur la question sensible du transport aérien. La première, relative à la création du ciel unique européen (E 1406), suscite de nombreuses questions inspirées par des préoccupations touchant à la nécessité de respecter le principe de subsidiarité, à l'affirmation du caractère prioritaire de la sécurité, au soutien au principe de l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol, enfin, à la nécessité de régler le caractère conflictuel des relations entre les contrôles civil et militaire de la circulation aérienne. Dans la seconde, consacrée aux transports aériens et l'environnement (E 1407), la Commission se propose pour la première fois d'analyser et de définir les voies d'une action plus intégrée et cohérente pour l'ensemble de l'Union européenne dans ce domaine. Compte tenu de l'importance des enjeux, la Délégation a décidé de leur consacrer un rapport d'information.

Les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale est saisie des propositions d'actes communautaires ne sont toutefois pas toujours aussi respectueuses des exigences du travail parlementaire. C'est le cas, on l'a dit, de la proposition de recommandation du Conseil relative à la décharge à donner à la Commission pour l'exercice 1998 (E 1418). Déposé le 8 mars 2000 à l'Assemblée nationale, ce texte a été inscrit à l'ordre du jour du Conseil du 13 mars. Le Président de la Délégation n'ayant pas été saisi en urgence, les dispositions de l'article 88-4 de la Constitution et celles de la circulaire du Premier ministre en date du 13 décembre 1999 ont été méconnues. Ces dernières l'ont été une seconde fois du fait de la position prise par le représentant de la France au Conseil, qui s'est borné à indiquer qu'il ne pouvait pas prendre part au vote alors que, en de telles circonstances, les instructions auraient dû lui être données de s'opposer à l'inscription du texte à l'ordre du jour du Conseil ou d'en demander le report. Il est vrai que ces dispositions s'appliquent « *sauf urgence ou motif particulier* ». Le Gouvernement pouvait-il invoquer l'urgence pour se soustraire à l'application de la procédure ? Il ne semble pas, puisque le texte ne devait être examiné par le Parlement européen que le 14 avril. Pouvait-il invoquer un motif particulier ? Ce motif aurait pu être constitué par l'examen, au cours du même Conseil, du *plan d'action de la Commission* pour améliorer la gestion et les procédures financières. Ce plan, présenté par Mme Michaela Schreyer, commissaire en charge du budget, présentait un objet connexe à la recommandation de décharge. On aurait donc compris que le Conseil manifeste par son vote le lien entre ces deux textes. Or, l'examen de ce plan d'action a été reporté au Conseil

Ecofin du mois de mai. C'est donc à la suite d'une série de dysfonctionnements que l'Assemblée nationale a été « court-circuitée ».

Enfin, les conditions dans lesquelles des projets d'actes relevant du deuxième pilier de l'Union européenne sont soumis aux assemblées ne sont guère satisfaisantes en raison de l'usage systématique de la procédure d'urgence, qui devrait pourtant rester exceptionnel. Le conflit dans les Balkans et les mesures prises à l'égard de la RFY donnent un exemple récent de cet usage de la procédure d'urgence. La Communauté a récemment décidé de suspendre l'embargo aérien à l'égard de la RFY et de durcir les sanctions financières en vigueur. Cette décision a fait l'objet d'une procédure en deux temps. Dans un premier temps, le Conseil a adopté une position commune, dont le projet a été soumis en urgence à l'Assemblée nationale. Le Président a accepté la levée de la réserve d'examen (*Cf.* rapport de la Délégation n° 2200). Dans un second temps, la position commune du Conseil a donné lieu à deux projets de règlement, qui ont également été soumis à l'Assemblée selon la procédure d'urgence (documents E 1425 et E 1426). Dans les deux cas, l'avis de la Délégation a été recueilli après l'adoption du texte, ce qui prive de toute portée l'intervention parlementaire.

Fort heureusement, dans la grande majorité des cas, la procédure est convenablement appliquée, comme en témoignent les analyses et commentaires qu'on trouvera ci-après.

**EXAMEN DES TEXTES SOUMIS
A L'ASSEMBLEE NATIONALE**

SOMMAIRE DES TEXTES EXAMINES

| | | Pages |
|-------------------|--|-------|
| E 1318BCE/1/1999 | Appels supplémentaires d'avoirs de change par la BCE..... | 31 |
| E 1370COM(99) 557 | Coopération pour le développement durable en milieu urbain | 115 |
| E 1395COM(99) 594 | Rapprochement des législations sur les produits du tabac..... | 37 |
| E 1397COM(99) 745 | Services de communications personnelles par satellite..... | 121 |
| E 1399COM(99) 748 | Echange d'informations avec des pays tiers | 123 |
| E 1402COM(00) 155 | Programme de travail de la Commission pour 2000..... | 15 |
| E 1406COM(99) 614 | La création du « ciel unique » européen (communication de la Commission)..... | 83 |
| E 1407COM(99) 640 | Les transports aériens et l'environnement (communication de la Commission) | 97 |
| E 1408COM(00) 154 | Objectifs stratégiques 2000–2005 (communication de la Commission) | 15 |
| E 1409COM(00) 29 | Extension du réseau commun de communication | 127 |
| E 1410COM(00) 35 | Conditions d'importation des produits agricoles à la suite de l'accident de Tchernobyl | 63 |
| E 1412COM(99) 726 | Clôture et liquidation de projets d'investissement dans les pays tiers | 43 |

| | | |
|--------------------------|--|-----|
| E 14155905/00 VISA 26 | Circulation des ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres..... | 129 |
| E 1416 | Contingents tarifaires pour certains produits de la pêche | 45 |
| E 1418 | Recommandation de décharge à donner à la Commission au titre du budget de 1998..... | 51 |
| E 1419COM(00) 85 | Déroghations fiscales..... | 59 |
| E 1421COM(00) 95 | Mise en œuvre des accords de paix .. | 67 |
| E 1425 | Suspension de l'interdiction des vols en direction de la République fédérale de Yougoslavie..... | 73 |
| E 1426COM(00) 150 | Modification du gel des capitaux et de l'interdiction des investisse- ments en relation avec la Répu- blique fédérale de Yougoslavie..... | 73 |

**I – PROGRAMME ET OBJECTIFS
DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES**

| | | Pages |
|--------|---|-------|
| E 1402 | Programme de travail de la Commission pour 2000..... | 15 |
| E 1408 | Objectifs stratégiques 2000–2005 (communication de la Commission) | 15 |

DOCUMENT E 1402

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU
PARLEMENT EUROPEEN, AU COMITE ECONOMIQUE ET
SOCIAL ET AU COMITE DES REGIONS**

Programme de travail de la Commission pour 2000

COM (00) 155 final du 9 février 2000

DOCUMENT E 1408

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU
PARLEMENT EUROPEEN, AU COMITE ECONOMIQUE ET
SOCIAL ET AU COMITE DES REGIONS**

Objectifs stratégiques 2000-2005 « Donner forme à la Nouvelle Europe »

COM (00) 154 final du 9 février 2000

Rapporteur : M. Gérard Fuchs

SOMMAIRE

**I – La présentation du programme de travail de la
Commission : un exercice traditionnel qui s’inscrit cette
année dans un contexte nouveau**

*A – Un exercice traditionnel qui est un élément du contrôle
démocratique des activités de la Commission*

B – Un contexte particulier

*1) La présentation conjointe d’un document sur les
objectifs stratégiques de la Commission sur la période
2000-2005*

2) *Des relations d'un type nouveau avec le Parlement européen*

3) *La perspective de la présidence française*

II – Analyse des documents de la Commission

A – *Les objectifs stratégiques 2000-2005 : un texte général dépourvu de contenu substantiel*

B – *Le programme de travail pour 2000 : un document dense comportant cependant certaines lacunes*

1) *L'Europe, ses voisins et le monde*

2) *L'Agenda économique et social*

3) *Au service du citoyen*

4) *Réformer et remodeler la façon dont l'Europe fonctionne*

III – Conclusion

*
* *

I – La présentation du programme de travail de la Commission : un exercice traditionnel qui s'inscrit cette année dans un contexte nouveau

A – Un exercice traditionnel qui est un élément du contrôle démocratique des activités de la Commission

La présentation par la Commission de son programme de travail n'est pas explicitement prévue par les traités : l'article 212 du traité instituant la Communauté européenne – dont la rédaction n'a jamais varié depuis 1957 – se borne en effet à constater que « *la Commission publie tous les ans, un mois au moins avant l'ouverture de la session du Parlement européen, un rapport général sur l'activité de la Communauté* ». La Commission a pris l'habitude d'associer à ce bilan un document présentant les priorités de son action et les initiatives législatives pour l'année à venir.

La présentation de ce texte est devenue l'occasion pour le Parlement européen de débattre des activités d'une institution qui est politiquement responsable devant lui et d'adopter une résolution sur la base des propositions élaborées par les groupes politiques. Un nouveau document, le programme législatif, est ensuite négocié entre le Parlement européen et la Commission, avant d'être adopté par la Conférence des Présidents, et publié au Journal officiel des Communautés.

Le programme de travail de la Commission est également susceptible d'un examen par les Parlements nationaux. Au cours de la précédente législature, notre Délégation s'est ainsi prononcée à deux reprises par voie de conclusions sur le programme annuel de la Commission. Ce droit de regard a été renforcé à la suite de la révision constitutionnelle intervenue en janvier 1999 : le Gouvernement a désormais la faculté de soumettre au Parlement tout projet ou proposition d'acte des Communautés et de l'Union européenne, ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, même si ces textes ne comportent pas de dispositions de nature législative. C'est ainsi que, pour la deuxième année consécutive, le programme de travail de la Commission nous est soumis au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Il faut s'en féliciter. Notre Délégation est ainsi en mesure d'exprimer aux citoyens et au Gouvernement son point de vue par voie de proposition de résolution. Une proposition de résolution a ainsi été adoptée l'année dernière par la Délégation, à l'initiative du rapporteur⁽¹⁾, sur le programme

⁽¹⁾ Rapport d'information (n° 1434) de M. Gérard Fuchs sur le programme de travail de la Commission européenne pour 1999, du 4 mars 1999.

de travail pour 1999, mais ce texte n'a pu être examiné par la Commission des Affaires étrangères en raison de la démission de la Commission Santer intervenue entre temps.

Instrument de contrôle et de transparence des activités de la Commission, ce programme de travail s'articule avec les priorités qu'entend défendre chaque présidence semestrielle de l'Union. Loin d'enfermer les activités communautaires dans un cadre rigide, le document annuel de la Commission est un texte programmatique de valeur indicative qui peut être adapté en fonction des exigences de l'actualité et des impulsions qu'entend donner chaque présidence en exercice du Conseil.

B – Un contexte particulier

1) La présentation conjointe d'un document sur les objectifs stratégiques de la Commission sur la période 2000-2005

Cet exercice présente cette année un caractère particulier.

Le Président de la Commission a en effet annoncé, dans un discours prononcé le 14 septembre 1999 devant le Parlement européen, que la présentation du programme de travail pour 2000 serait précédée de celle des « *politiques qu'elle (la Commission) se propose de mener au cours des cinq prochaines années* ». C'est ainsi que la Commission a communiqué aux autres institutions de l'Union, le 2 février 2000, non seulement son programme de travail pour 2000 (document E 1402) mais aussi un texte de nature nouvelle exposant les « *objectifs stratégiques 2000-2005* » et dénommé « *Donner forme à la nouvelle Europe* » (document E 1408).

Si Romano Prodi a ainsi décidé d'établir une double programmation des activités de l'institution qu'il préside, c'est d'abord pour des raisons tactiques. On se rappelle que sa désignation par le Conseil est intervenue alors que le mandat de la précédente Commission n'était pas achevé. Le Parlement européen avait initialement souhaité une double investiture pour la nouvelle Commission : la première pour la période courant jusqu'à l'achèvement du mandat de la Commission Santer ; la deuxième, en janvier 2000, pour les cinq années suivantes. Romano Prodi n'a pas voulu souscrire à cette demande, qui aurait eu pour conséquence de placer ses collègues et lui-même dans une situation intérimaire pendant cinq mois. Un accord est donc intervenu pour que la nouvelle Commission soit investie en septembre 1999 pour les cinq années et demi à venir, et pour qu'en janvier 2000, la Commission n'ait pas à solliciter un vote de

confirmation, mais présente les orientations de sa politique sur la période 2000-2005.

Fruit des circonstances, ce document quinquennal n'en présente pas moins un intérêt sur le fond, qui est de permettre aux institutions de l'Union et aux citoyens européens d'avoir une vision cohérente des actions envisagées par la Commission à un horizon de temps plus lointain. Cela suppose toutefois que son contenu soit suffisamment précis et substantiel, ce qui, comme nous le verrons, n'est pas la principale qualité du texte présenté par la Commission.

2) Des relations d'un type nouveau avec le Parlement européen

La présentation de ce double programme de travail a donné lieu à un débat difficile avec le Parlement européen.

Sur la forme, l'Assemblée de Strasbourg a demandé que le débat en séance plénière sur les objectifs 2000-2005 de la Commission soit précédé de la publication d'un document écrit : alors que le Président Romano Prodi souhaitait initialement s'en tenir à un discours-programme qui aurait été suivi ensuite de la diffusion d'un texte, la Conférence des Présidents a préféré repousser la date initialement prévue pour ce débat en attendant que la Commission fut en mesure de diffuser sa communication. C'est ainsi que le débat en séance plénière prévu pour le 19 janvier 2000 ne s'est déroulé que le 14 mars, après que la Commission ait formellement adopté le 9 février les deux communications pour l'année 2000 et pour la période 2000-2005. Ce débat s'est conclu par l'adoption de deux résolutions, l'une en date du 16 mars sur le programme législatif pour l'année 2000, l'autre en date du 17 mars sur le programme stratégique quinquennal.

Cette inversion de l'ordre des événements n'est pas un simple problème de forme. En imposant le caractère préalable de la publication du programme de travail de la Commission, le Parlement européen a souhaité marquer l'étendue de son pouvoir de contrôle : le rôle des députés européens n'est pas seulement d'examiner les différentes propositions législatives dont ils sont saisis, il est aussi de se prononcer en connaissance de cause sur les orientations à venir de la Commission et de peser sur leur formulation.

3) La perspective de la présidence française

La question se pose évidemment de savoir si ce programme de travail est cohérent avec les priorités d'action de la prochaine présidence

française de l'Union européenne. La réponse n'est guère aisée, pour la simple raison que le Gouvernement n'a pas encore rendu public le programme de sa présidence européenne. Mais, consulté par les soins du rapporteur, le SGCI a fait savoir que la communication de la Commission ne soulevait aucun problème d'articulation avec les objectifs européens qu'entend poursuivre la France pendant le deuxième semestre 2000. C'est aussi la conclusion qui peut être tiré des lectures combinées de la communication de la Commission et du rapport présenté par le Président Alain Barrau sur les priorités de la présidence française. C'est enfin le sentiment personnel du rapporteur après différents contacts ministériels.

II – Analyse des documents de la Commission

A – *Les objectifs stratégiques 2000-2005 : un texte général dépourvu de contenu substantiel*

La lecture du programme quinquennal n'est pas sans susciter une certaine déception. Il n'était certes guère envisageable que la Commission s'engage à énumérer les différentes actions à entreprendre sur la période 2000-2005 compte tenu des aléas liés à l'actualité et à la vie politique de l'Union. Du moins aurait-on pu souhaiter que les objectifs poursuivis soit précisément définis et les instruments de leur mise en œuvre mieux ciblés. Or tel n'est pas le cas.

La Commission identifie quatre objectifs stratégiques.

Le premier est **la promotion de nouvelles formes de gouvernance européenne** afin de donner plus largement la parole aux citoyens sur la conduite des affaires européenne. Le constat de base développé dans le document est assez général : après avoir souligné que « *les gouvernements et les parlements nationaux ainsi que les autorités régionales et locales sont partie prenante dans la conduite des affaires européennes* », la Commission regrette que les citoyens pensent que « *les politiques nationales et européennes constituent des mondes séparés* » et cèdent à la tentation facile d'invoquer une notion abstraite, « *Bruxelles* » ; la nécessité est dès lors affirmée de promouvoir une nouvelle forme de gouvernance européenne reposant sur « *des institutions fortes* », « *une vision collective et une force d'impulsion* ».

Plus intéressantes sont les conséquences institutionnelles de ce postulat. Si la Commission s'engage, de manière classique, à promouvoir de nouvelles formes de transparence et de responsabilité, elle affirme sa volonté de « *se concentrer davantage sur ses fonctions fondamentales que sont la conception et l'initiative politiques, l'application du droit*

communautaire, le suivi de l'évolution sociale et économique, l'incitation, la négociation et, le cas échéant, l'élaboration de la législation ».

Ce souci manifesté par la Commission de recentrer ses activités doit être salué, mais il est permis de s'interroger sur la cohérence d'ensemble de sa réflexion. Comment peut-on regretter que près de la moitié des fonctionnaires de la Commission soient « *absorbés par des tâches d'exécution, par la mise en œuvre des politiques ainsi que par la gestion et la centrale des programmes et des projets* » (page 7, 2^{ème} paragraphe) et considérer, de manière quasi prétorienne, que la Commission est « *l'exécutif de l'Europe* » et sa « *force motrice* » (page 4, 7^{ème} paragraphe) ? Est-il parfaitement cohérent d'insister sur la nécessité d'une déléation de compétences et d'assurer en même temps que la Commission « *assurera un leadership fort au cours des années à venir* » ? L'impression prévaut que ces développements institutionnels résultent d'ajouts successifs plutôt que d'une vision articulée du rôle de la Commission dans un contexte de mondialisation accrue.

Le deuxième objectif affiché est celui d'**une Europe plus stable s'exprimant d'une voix plus forte dans le monde.**

Les axes de travail sont présentés de manière construite mais encore une fois très générale : « *poursuivre notre stratégie d'élargissement* », « *mettre en place de véritables partenariats stratégiques avec les pays qui jouxteront les frontières de l'Europe élargie* » – sans que l'identité de ces pays, ni les limites de ces frontières ne soient indiquées – « *œuvrer à une intégration progressive des pays en voie de développement, à un développement durable et à la définition de nouvelles règles du jeu* ».

Deux éléments méritent d'être mis en évidence. Il s'agit d'abord de la volonté affirmée que l'Europe fasse montre d'« *un véritable leadership sur la scène mondiale* » (page 4, 5^{ème} paragraphe). Si le rôle de l'Union européenne sur la scène mondiale a parfois été évoqué de manière trop restrictive par la Commission (le programme de travail pour 1999 présentait ainsi l'Union comme un simple « partenaire »), on peut se demander si ce document ne pêche pas par excès inverse. Vouloir faire de l'Union un « leader » apparaît comme un objectif peu réaliste à court terme. Equilibrer le rôle de la puissance américaine sur la scène internationale est souhaitable. Mais alors, il faut s'en donner les capacités économiques, technologiques voire militaires. L'incantation peut être plus dangereuse que transformatrice si elle ne s'accompagne pas des moyens de ses ambitions, un saut que la Commission, par ailleurs, et c'est dommage, ne franchit pas !

On relèvera également le regret manifesté par la Commission que l'Union ne soit « *pas pleinement représentée au sein des institutions financières internationales et des agences des Nations unies* » et son souhait « *de corriger cette anomalie* ». Le sujet est sensible car le système des Nations Unies est un des lieux où le mode de représentation des Etats repose sur une base strictement interétatique : les Etats membres ont jusqu'ici jalousement veillé au maintien du *statu quo*. Le rapporteur ne soulignera cependant jamais assez ce que pourrait être le poids d'une Union européenne s'exprimant d'une seule voix dans des instances comme le FMI (où elle aurait 30,6 % des droits de vote contre 17,7 % aux Etats-Unis).

Le passage relatif à un « *nouvel agenda économique et social* » constitue sans aucun doute la partie la plus décevante du document. La Commission se contente de décliner une série d'objectifs généraux (lutter contre le chômage, créer un nouveau dynamisme économique, faire reculer la pauvreté...), sans qu'il soit possible de discerner les instruments dont elle entend se doter pour les atteindre.

On notera le souhait affiché d'« *encourager la réforme des régimes de protection sociale, de soins de santé et de retraite* », sans que, là encore, la direction de la réforme soit indiquée.

La Commission n'est guère plus précise sur les moyens de mettre en œuvre l'objectif d'« *une meilleure qualité de vie pour tous* ». Tout au plus souligne-t-elle la nécessité de développer « *une véritable politique européenne d'asile et d'immigration* » et la « *création d'un espace aérien unique et le développement des réseaux transeuropéens* ». Une initiative est ainsi annoncée pour la création d'une Autorité européenne pour la sécurité aérienne. Ce dernier point - qui figure également dans le programme de travail pour 2000 - est d'un grand intérêt : il confirme la volonté de la Commission de travailler à l'amélioration du contrôle du trafic aérien qui est une condition indispensable à une bonne organisation des conditions de vol.

Au total, le sentiment prévaut que ce document n'a pas encore trouvé sa raison d'être : dépourvu de calendrier de mise en œuvre et de critères d'évaluation, il s'apparente plus à un discours général sur les grands objectifs futurs de l'Union qu'à une véritable programmation des activités de la Commission ; il apparaît dès lors, et c'est dommage, comme une sorte d'exercice obligé auquel la Commission a dû consentir pour éviter les inconvénients d'une double d'investiture.

B – Le programme de travail pour 2000 : un document dense comportant cependant certaines lacunes

1) L'Europe, ses voisins et le monde

Autant la partie du programme de travail pour 1999 consacrée aux aspects extérieurs était décevante, autant la Commission a fait cette année un louable effort pour structurer son propos. Si le texte de l'année dernière n'avait pas su résister à la tentation de procéder à un inventaire exhaustif, parcourant toutes les régions du globe et envisageant tous les grands sujets multilatéraux, la communication soumise à notre examen s'efforce d'être plus sélective dans son approche.

S'agissant de la politique de sécurité et de défense européenne commune, la Commission affirme à raison la nécessité d'une plus grande cohérence entre l'action de la Communauté et la PESC. On sait en effet que l'action extérieure de l'Union souffre d'un manque de cohérence entre les dispositifs de soutien économiques et commerciaux - relevant du premier pilier - et les mécanismes de la PESC. L'idée de promouvoir une approche plus intégrée des différents volets de l'action extérieure ne peut être que soutenue.

Sans doute parce que cette question relève en premier lieu des Etats membres, la Commission reste très prudente sur la mise en œuvre des décisions prises à Helsinki pour la création d'une force de réaction rapide : le texte se limite donc à souhaiter le développement d'une capacité de gestion non militaire des crises et à indiquer qu'une proposition sera présentée en vue de la création d'un « *fonds de réaction rapide* » dans ce domaine.

Un même souci de prudence – et il faut le regretter – transparaît dans certains développements sur les échanges multilatéraux. Au lieu d'affirmer clairement la nécessité d'une réforme de l'OMC afin de mieux intégrer les pays en développement et de rendre plus transparents les dispositifs de négociation, le texte se contente d'affirmer que « *la Commission étudiera s'il est envisageable, ou nécessaire, d'apporter des modifications au fonctionnement de l'OMC* ». On ne saurait être plus évasif alors que l'échec de la Conférence de Seattle a mis justement en lumière le caractère impératif d'une telle réforme.

Le passage sur l'élargissement est descriptif, il n'appelle pas de commentaire particulier. On relèvera seulement la volonté affichée par la Commission de présenter une stratégie de communication pour

sensibiliser les Etats membres et les pays candidats à la question de l'élargissement.

2) *L'Agenda économique et social*

La partie de la communication consacrée aux questions sociales a focalisé les critiques d'un certain nombre de députés européens : l'absence de propositions précises et le caractère trop rhétorique des objectifs proposés ont été regrettés par les intervenants.

Ce constat peut être partagé. Il est certes difficile de récuser les axes d'action retenus par la Commission. Comment ne pas approuver la nécessité de « *moderniser notre modèle social* » et de « *renforcer la cohésion sociale* » ?

Encore faut-il s'entendre sur les moyens. Il est intéressant d'apprendre que de nouvelles lignes directrices pour l'emploi seront élaborées au début de l'automne. Mais quel sera le contenu de ces lignes ? De nouveaux objectifs quantifiés en matière sociale seront-ils introduits dans les pactes nationaux pour l'emploi comme la Délégation l'a souhaité à plusieurs reprises ? De même faut-il s'interroger sur la signification d'un renforcement de la coopération entre Etats membres sur « *la question de la modernisation et de la durabilité des régimes de protection sociale, y compris des retraites* ». S'agit-il de s'en tenir à une simple coopération ou la Commission croit-elle possible de faire des propositions sur la fixation des normes sociales minimales à respecter par les Etats membres ? L'initiative annoncée sur la question de « *l'inclusion sociale* » n'est pas non plus sans susciter des interrogations. Le texte de la Commission évoque une « *coopération* », tout en invoquant les dispositions sociales du traité qui prévoient la possibilité d'initiatives législatives.

Enfin, si l'intention affichée de publier cette année un cinquième programme d'action en faveur de l'égalité entre les sexes ne peut être qu'approuvée, on aurait aimé en savoir un peu plus sur le contenu de ce document.

On peut comprendre qu'une certaine prudence soit de mise compte tenu des divergences entre Etats membres sur les moyens de renforcer la cohésion sociale. Mais la nécessité de transporter les principales dispositions du protocole social au traité d'Amsterdam s'impose afin d'éviter tout dumping social entre les Quinze. La Commission a un rôle moteur à jouer dans ce domaine, dont elle ne semble pas avoir pris la mesure.

Dans le domaine économique, la Commission annonce qu'elle ouvrira un certain nombre de nouveaux « *chantiers* » : la création d'un espace européen de la recherche, la présentation d'un nouveau paquet législatif sur les communications, la réforme des règles de concurrence, la réglementation du commerce électronique. La publication prochaine d'une communication sur une stratégie visant à améliorer le fonctionnement de la TVA dans le marché intérieur doit être approuvée.

On ne peut que regretter cependant l'absence de référence à une coopération améliorée des politiques économiques des Etats membres, dont le rapporteur continue de penser qu'elle apporterait un plus de croissance, et donc d'emplois, substantiel.

Mais le point fort de cette partie de la communication est sans conteste l'annonce par la Commission d'un plan d'action en vue de faire de l'accès à Internet et de la formation des enseignants une réalité d'ici 2002. Cette proposition se situe dans le prolongement de l'initiative *e-Europe* présentée le 8 décembre 1999 et tendant à élargir la diffusion des technologies numériques.

3) *Au service du citoyen*

Ce chapitre recouvre un certain nombre de domaines d'action relatifs à l'environnement, à la sécurité alimentaire, aux transports, à la culture et à l'éducation soit un ensemble de domaines d'activité liés à la vie quotidienne de chacun d'entre nous. Si la dénomination « *au service du citoyen* » est curieuse – voire impropre puisque la vocation de toute institution publique est de servir l'intérêt général plutôt que le citoyen – l'analyse développée par la Commission constitue sans doute la partie la plus intéressante de la communication.

On apprend ainsi que des actions spécifiques seront menées pour « *améliorer le cadre juridique relatif aux organismes génétiquement modifiés* » et qu'une communication est en préparation sur une stratégie de santé. Ce dernier texte indiquera comment donner effet aux dispositions du traité relatives à la santé qui n'ont pas connu jusqu'ici de traduction notable.

Dans le domaine des transports, outre les initiatives déjà évoquées dans le domaine aérien, la Commission affiche fort à propos sa volonté de développer le système européen de navigation par satellite (*Galileo*) et de renforcer les normes de sécurité maritime. Si elle n'est guère explicite sur les moyens envisagés, cette priorité doit être saluée car elle est souhaitée, depuis longtemps, par la Délégation. Par ailleurs, il faut souhaiter qu'une

lutte soit engagée contre les pavillons de complaisance qui introduisent une brèche dans le respect des normes de sécurité.

En ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la Commission marque sa détermination d'aborder la question des procédures relatives aux demandes d'asile et de favoriser la lutte contre le crime organisé.

Le chapitre sur le sport et les médias suscite une certaine déception. La Commission se refuse à reconnaître l'existence d'une véritable « *exception sportive* » dans l'application des règles de concurrence et de libre-circulation. Il reviendra donc à la présidence française de faire avancer ce dossier. De même le texte ne fait aucune référence à la création d'un véritable espace éducatif et culturel européen comme l'a relevé le Parlement européen dans sa résolution.

4) Réformer et remodeler la façon dont l'Europe fonctionne

Sous ce chapitre est abordée la question de la réforme interne de la Commission, qui a été ouverte par le Livre blanc présenté par le Vice-président Neil Kinnock. Curieusement la Commission range sous ce chapitre le financement du pacte de stabilité pour les Balkans (page 17, 1^{er} paragraphe). Or, loin d'être un acte administratif relevant de la gestion financière interne de la Commission, la mise en place d'un tel fonds constitue une question d'importance politique qui aurait dû être évoquée dans le chapitre relatif à la PESC.

Sous le thème consensuel, mais un peu galvaudé, de la « *transparence* » et de l'« *ouverture* », la Commission évoque les questions relatives à l'accès aux documents et à l'instauration d'un partenariat renforcé entre la Communauté et les organisations non gouvernementales. Il est dommage que dans la littérature communautaire, le sujet - ô combien important - de la transparence se trouve ainsi réduit à de vagues mesures de partenariat et d'information administrative. L'enjeu est plus vaste : il est de permettre aux citoyens de s'identifier aux débats communautaires et de peser sur les orientations politiques de l'Union.

Le développement sur la Conférence intergouvernementale n'apporte rien de nouveau : la Commission se contente de rappeler son souhait d'un ordre du jour plus large de la CIG en fonction des changements nécessaires en vue de l'élargissement.

Le rapporteur regrette que cette partie institutionnelle de la communication de la Commission ne fasse aucune allusion au

principe de subsidiarité et de proportionnalité. La mise en œuvre de ce principe se heurte certes à de nombreuses difficultés : chacun sait que le protocole annexé au traité d'Amsterdam sur le principe de subsidiarité est resté quasiment lettre morte, les Quinze n'ayant pu définir un dispositif satisfaisant de suivi. Mais il est de la responsabilité de l'ensemble des institutions de l'Union - et en premier lieu de la Commission - de vérifier si les propositions législatives n'empiètent pas inutilement sur le champ normal de responsabilité des Etats. Plutôt qu'un outil régulateur des compétences, le principe de subsidiarité doit être un principe d'action auquel tous les acteurs de la vie communautaire doivent se conformer. C'est pourquoi le silence de la Commission sur cette question doit être regretté.

III – Conclusion

Malgré la sévérité des commentaires parfois portés sur les deux communications de la Commission, leur existence et la possibilité de leur discussion sont de nature à améliorer le contrôle démocratique des institutions européennes.

Qu'il s'agisse du Parlement européen ou des parlements nationaux, la possibilité est en effet ainsi offerte aux représentants des citoyens d'exprimer par des rapports et par des votes leur appréciation des orientations proposées.

Le rapporteur tient cependant à réaffirmer le point de vue que, pour les parlements nationaux, cette appréciation serait plus utile si elle intervenait **avant** le vote du Parlement européen sur le programme législatif, car elle pourrait alors influencer effectivement ce dernier. **Les modalités et les délais de transmission des programmes de travail de la Commission doivent donc être adaptés en conséquence.**

Lors de l'examen de ces documents par la Délégation, M. Jacques Myard s'est inquiété du souci dont témoigne la Commission, dans son programme stratégique, d'impliquer les autorités régionales et locales dans la conduite des affaires européennes : l'intervention des collectivités territoriales en ce domaine constituerait un facteur de désordre et de dispersion. Il s'est également élevé contre la vision « algébrique » développée par le rapporteur : s'il est vrai que les Etats membres de l'Union pourraient représenter ensemble 30,6 % des droits de vote au FMI, contre 18 % pour les Etats-Unis, ce constat est en lui-même dépourvu de portée, l'essentiel consistant à définir une politique susceptible d'être conduite en commun. Or, dans bien des domaines, la France est souvent isolée dans la défense de ses positions, contre les

autres Etats membres, raliés à celle des Etats-Unis. Ainsi la France défend, sur la réforme du système monétaire international ou l'aide aux pays en développement, des positions spécifiques qui ne sont pas partagées par tous ses partenaires. L'instauration de règles de représentation unique au sein des institutions financières internationales risquerait de la priver de toute marge de manœuvre.

Le Président Alain Barrau a observé que la logique développée par M. Jacques Myard témoignait d'une curieuse conception de l'Europe, selon laquelle les positions définies en commun devraient toujours correspondre à celles de la France. L'exemple des décisions récentes prises par le Conseil européen en matière de PESC et de défense européenne montre combien des pays *a priori* sous influence atlantique peuvent évoluer et rallier des positions plus favorables à l'expression d'une capacité d'action européenne autonome.

Il a par ailleurs regretté la trop grande timidité de la Commission sur les moyens de favoriser la croissance et l'emploi, ses positions étant en retrait par rapport à celles du Conseil européen extraordinaire de Lisbonne. Il a également déploré l'absence de toute référence à la réalisation d'un grand emprunt européen et à l'harmonisation fiscale qu'il appelle de ses vœux. Il a donc exprimé le souhait que le prochain programme de travail soit plus substantiel.

II – QUESTIONS ECONOMIQUES, BUDGETAIRES ET FISCALES

| | Pages |
|--|-------|
| E 1318 Appels supplémentaires d'avoirs de change par la BCE..... | 31 |
| E 1395 Rapprochement des législations sur les produits du tabac..... | 37 |
| E 1412 Clôture et liquidation de projets d'investissement dans les pays tiers..... | 43 |
| E 1416 Contingents tarifaires pour certains produits de la pêche ^(*) | 45 |
| E 1418 Recommandation de décharge à donner à la Commission au titre du budget de 1998 ^(*) | 51 |
| E 1419 Dérogations fiscales | 59 |

^(*) Textes soumis à une procédure d'examen en urgence.

DOCUMENT E 1318

**RECOMMANDATION DE LA BANQUE CENTRALE
EUROPEENNE POUR UN REGLEMENT DU CONSEIL**
relatif aux appels supplémentaires d'avoires de réserve de change par la
Banque centrale européenne

BCE/1/1999

• Base juridique :

- Article 123, alinéa premier, du traité CE ;
- article 107, alinéa 6, du traité CE ;
- articles 10-3, 30-4 et 42 des statuts du système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne.

• Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :

10 septembre 1999.

• Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :

21 octobre 1999.

• Procédure :

– Article 107, alinéa 6 du TCE : décision à la majorité qualifiée du Conseil de l'Union européenne,

- soit sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la BCE ;

- soit sur recommandation de la BCE et après consultation de la Commission et du Parlement européen.

NB : pour éviter tout double emploi, la BCE et la Commission sont convenues que la BCE élaborera une recommandation pour le règlement du Conseil sur la base de l'article 30-4 des statuts du SEBCE.

– article 10-3 des statuts du SEBC : décision du Conseil des gouverneurs de la BCE adoptée à la majorité qualifiée (une décision requérant la majorité qualifiée est adoptée si les suffrages exprimant un vote favorable représentent au moins deux tiers du capital souscrit et au moins la moitié des actionnaires).

• **Avis du Conseil d'Etat :**

Les règles touchant aux appels supplémentaires d'avoir de réserves de change relèveraient en droit interne du domaine législatif au titre des règles du régime d'émission de la monnaie.

• **Motivation et objet :**

En application de l'article 30-1 des statuts du Système européen de banques centrales (SEBC), la Banque centrale européenne a été dotée par les banques centrales nationales d'avoirs de réserves de change d'un montant de 50 milliards d'euros qu'elle est pleinement habilitée à utiliser. La contribution de chaque banque centrale est proportionnelle à sa part dans le capital de la BCE, soit, pour la France, 16,9 %.

L'article 30-4 du SEBC dispose que des avoirs de réserves supplémentaires de change peuvent être appelés par la BCE au-delà de la limite initiale de 50 milliards d'euros.

La décision d'appeler ces réserves supplémentaires, d'en fixer la limite et les conditions d'utilisation doivent faire l'objet d'une décision du Conseil des gouverneurs, prise selon les modalités de vote prévues à l'article 10-3 des statuts du SEBC. Afin de garantir que la législation complémentaire relative aux appels supplémentaires est applicable directement, dans des conditions identiques, dans les Etats membres participants à l'Union économique et monétaire, il convient qu'elle soit adoptée sous la forme d'un règlement du Conseil.

En application de ces dispositions, le Conseil des gouverneurs de la BCE a adopté la présente recommandation le 2 juin 1999.

La recommandation stipule que la BCE peut procéder à des appels jusqu'à concurrence d'un montant de 50 milliards d'euros supplémentaires, s'il s'avère nécessaire de disposer de tels avoirs. En fixant simplement un plafond pour le montant de ces réserves sans autre condition quant à leur utilisation, il est proposé d'accroître l'indépendance financière de la BCE et de favoriser sa capacité d'adaptation à différents scénarios possibles.

• **Appréciation au regard du principe de subsidiarité :**

Compétence exclusive de l'Union européenne.

• **Contenu et portée :**

La recommandation est une décision collégiale du Conseil des gouverneurs qui a pour objet l'application stricte d'une disposition des statuts du SEBC.

Elle a incontestablement pour effet de conforter l'indépendance de la BCE ainsi que sa capacité à faire face à une situation éventuelle de crise.

L'augmentation des réserves de change renforcera l'indépendance financière de la BCE dont les sources de revenu sont constituées par les revenus de son capital et des ses réserves. Du 1^{er} juin 1998 au 31 décembre 1998, ces revenus se sont élevés à 95 millions d'euros, utilisés à hauteur de 68 millions pour le fonctionnement de l'institution. En revanche, pour l'année 1999, il est probable que la BCE sera déficitaire. Elle vient en outre d'être autorisée à augmenter ses effectifs de 750 à 1000 personnes.

Mais, surtout, cette augmentation renforcera la crédibilité des interventions de change de la BCE.

Le traité instituant la Communauté européenne donne comme objectif principal à la BCE celui de maintenir la stabilité des prix ; la politique de change relevant du Conseil.

C'est ce que stipule l'article 111, paragraphes 1 et 2, du traité :

« 1. Par dérogation à l'article 300, le Conseil, statuant à l'unanimité sur recommandation de la BCE ou de la Commission, après consultation de la BCE en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de la stabilité des prix et après consultation du Parlement européen, selon la procédure visée au paragraphe 3 pour les arrangements y mentionnés, peut conclure des accords formels portant sur un système de taux de change pour l'Ecu, vis-à-vis des monnaies non communautaires. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la BCE ou de la Commission et après consultation de la BCE en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de stabilité des prix, peut adopter, modifier ou abandonner les cours centraux de l'Ecu dans le système des taux de change. Le Président du Conseil informe le Parlement européen de l'adoption, de la modification ou de l'abandon des cours centraux de l'Ecu.

2. En l'absence d'un système de taux de change vis-à-vis d'une ou de plusieurs monnaies non communautaires au sens du paragraphe 1, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission et après consultation de la BCE, soit sur recommandation de la BCE, peut formuler les orientations générales de politique de change vis-à-vis de ces monnaies. Ces orientations générales n'affectent pas l'objectif principal du SEBC, à savoir le maintien de la stabilité des prix. »

La Banque centrale pourrait donc intervenir sur le marché des changes soit à la demande du Conseil, soit, éventuellement, de sa propre initiative si elle estimait que l'évolution du change était un facteur de hausse des prix.

Jusqu'à présent, la BCE n'a pas utilisé ses réserves de change en dépit de la baisse de l'euro par rapport au dollar et ses décisions d'augmenter ou de diminuer ses taux directeurs ont répondu au souci de soutenir la croissance en maîtrisant l'inflation.

Cette baisse de l'euro est l'objet d'appréciations diverses mais, en tout état de cause, il apparaît légitime et opportun de renforcer les moyens d'intervention de la BCE.

• **Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :**

Aucun.

• **Conclusion :**

Le rapporteur regrette que la recommandation de la Banque centrale européenne relative aux augmentations du capital de la BCE n'ait pas été soumise au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Cette recommandation a été présentée par la BCE le 3 novembre 1998 et le Parlement européen a donné son avis le 14 avril 1999. Elle prévoit que le Conseil des gouverneurs de la BCE peut augmenter le capital de la BCE d'un montant supplémentaire allant jusqu'à 5 milliards d'euros, le capital initial de la BCE s'élevant à 5 milliards d'euros. Le projet de règlement proposé par la BCE sera adopté en même temps que le projet relatif aux réserves supplémentaires de change.

Lors de l'examen de ce texte par la Délégation, M. François Guillaume a exprimé son hostilité à l'égard de ce texte, liée à son opposition de principe à l'indépendance totale de la Banque centrale européenne. L'impératif de la solidité monétaire de l'euro exerce aujourd'hui sur tous les gouvernements, quelle que soit leur orientation politique, une trop grande attraction, même si la BCE n'est pas encore

intervenue sur le marché des changes. Au demeurant, la baisse de l'euro par rapport au dollar a stimulé les exportations communautaires. Mme Nicole Ameline a souligné que la recommandation mettait en œuvre une faculté prévue par les statuts du système européen de banques centrales.

La Délégation a levé la réserve d'examen sur ce texte.

DOCUMENT E 1395

**PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN
ET DU CONSEIL**

relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac « refonte »

COM (99) 594 final du 16 novembre 1999

• Base juridique :

Article 95 du traité instituant la Communauté européenne (« ... *Le Conseil, (...) après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur* »).

• Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :

16 novembre 1999.

• Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :

7 février 2000.

• Procédure :

Décision du Conseil à la majorité qualifiée, après avis du Parlement européen (codécision).

• Avis du Conseil d'Etat :

En restreignant les teneurs en goudron, nicotine et monoxyde de carbone des cigarettes mises en libre pratique, commercialisées ou fabriquées et en réglementant l'information à l'usage des consommateurs, la proposition de directive touche aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution.

• **Motivation et objet :**

La proposition a pour objet de refondre trois directives afférentes au marché intérieur concernant la teneur en goudron des cigarettes, le tabac à usage oral et l'étiquetage des produits du tabac. **Elle tend également à mettre à jour et à compléter ces dispositions** pour tenir compte des découvertes scientifiques et en recherchant un niveau élevé de protection de la santé publique.

• **Appréciation au regard du principe de subsidiarité :**

La proposition ne soulève pas de difficulté particulière au regard de ce principe, dans la mesure où elle vise à définir des règles suffisantes et proportionnées pour assurer un fonctionnement harmonieux du marché intérieur dans ce domaine.

• **Contenu et portée :**

Au-delà de la refonte à droit constant des trois directives existantes (86/622/CEE du Conseil du 13 novembre 1989, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière d'étiquetage des produits du tabac ainsi que l'interdiction de certains tabacs à usage oral ; 92/41/CEE la modifiant ; 90/239/CEE du Conseil du 17 mai 1990 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant la teneur maximale en goudron des cigarettes devant subir d'autres modifications), **la proposition apporte les principales dispositions nouvelles suivantes.**

- la proposition a pour objet **le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres**, non seulement concernant la teneur en goudron des cigarettes et les avertissements relatifs à la santé devant figurer sur les conditionnements, mais aussi la teneur en monoxyde de carbone et en nicotine ainsi que les ingrédients des produits du tabac, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé.
- **La teneur en goudron des cigarettes** mises en libre pratique, commercialisées ou fabriquées dans les Etats membres ne pourra être supérieure à 10 mg par cigarette à compter du 31 décembre 2003 ; **celle en nicotine** ne pourra être supérieure à 1 mg par cigarette et **celle en monoxyde de carbone** à 10 mg à partir de la même date. Une dérogation est accordée à la Grèce, qui ne sera tenue d'appliquer la teneur maximale en goudron de 10 mg qu'à

partir du 31 décembre 2006, afin de tenir compte « *des difficultés socio-économiques* » qu'elle connaît.

- **Les systèmes de mesure proposés** pour chacune des teneurs maximales sont ceux recommandés par l'International Standards Organisation, qui actualisent les systèmes actuellement mentionnés par les directives existantes. A cet égard, les Etats membres peuvent exiger que les tests correspondants soient réalisés par un laboratoire d'essais agréé et que les fabricants ou importateurs de tabac procèdent à tout autre test imposé par les autorités nationales compétentes en vue d'évaluer le volume d'autres substances produites par leurs produits du tabac.
- **Les exigences en termes d'étiquetage sont accrues** (emplacement, grosseur et encadrement de l'avertissement sur le conditionnement, notamment).
- **Les Etats membres demanderont le 31 décembre au plus tard à tous les fabricants et importateurs de produits du tabac de leur soumettre chaque année une liste de tous les ingrédients et de leurs quantités utilisés pour la fabrication de ces produits** par marque individuelle. Cette liste devra être accompagnée d'une déclaration exposant les raisons de l'inclusion de ces ingrédients et composants dans ces produits. Par ailleurs, les fabricants et importateurs devront fournir les données toxicologiques sur ces ingrédients autres que le tabac et apporter la preuve que ceux-ci sont inoffensifs pour la santé du consommateur.
- **L'utilisation des termes « *faiblement goudronné* », « *léger* », « *ultra-léger* », « *mild* », ou tout autre terme similaire ayant pour objectif ou pour effet de donner l'impression qu'un produit est moins nocif que les autres est interdite**, sauf si ces termes ont été expressément autorisés par les Etats membres dans lesquels les produits en question sont commercialisés ou fabriqués.
- **Les Etats membres ne peuvent**, pour des considérations tenant à la limitation de la teneur des cigarettes en nicotine ou monoxyde de carbone, à l'étiquetage ou à d'autres exigences de cette directive, **interdire ou restreindre l'importation, la vente et la consommation des produits du tabac qui sont conformes à la directive.**

- Sous réserve des dispositions prévoyant une date particulière de mise en œuvre, **les Etats membres font entrer en vigueur** les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive **au plus tard le 31 décembre 2001**.

- **Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :**

Code de la santé publique (la liste des dispositions est à l'étude).

- **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure communautaire :**

Plusieurs réunions du groupe santé se sont tenues depuis le mois de janvier. Elles ont révélé, selon les informations recueillies, une approbation globale des Quinze du dispositif proposé. Elles ont toutefois fait ressortir quelques points d'interrogation, voire de désaccord :

- **s'agissant des teneurs en goudron, nicotine et monoxyde de carbone**, si un consensus semble se dégager en faveur de l'idée que les taux figurant dans la proposition doivent constituer une étape vers l'établissement de règles encore plus protectrices de la santé publique, la question demeure de savoir si cette idée doit être spécifiée dans la directive, et si oui, si ce doit être le cas dans les considérants ou dans le dispositif ;
- **concernant les avertissements**, un accord paraît se dégager pour demander une étude d'impact des messages proposés – pour déterminer s'ils sont suffisamment explicites, voire dissuasifs. Reste à savoir si l'on doit préciser dans la directive que ces avertissements devront être périodiquement révisés pour pallier la diminution qu'ils peuvent être amenés à connaître avec le temps en termes d'effet sur le consommateur. Le gouvernement français, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, la Finlande et l'Irlande y seraient favorables.
- Enfin, **en matière d'additifs**, si la plupart des pays, tels la France notamment, sont favorables à la fixation d'une liste précise de produits autorisés – comme le prévoit le texte actuel – le Royaume-Uni a marqué sa préférence pour un système fondé sur la responsabilité individuelle des producteurs. Ce dernier suppose que cette liste soit supprimée et que les producteurs soient tenus de rendre publique leur propre liste d'additifs utilisés, à charge pour les consommateurs ou les associations qui les représentent, voire aux pouvoirs publics, de contester devant

les tribunaux la conformité de cette liste avec les prescriptions légales en vigueur.

• **Calendrier prévisionnel :**

Adoption possible lors du Conseil Santé du 11 mai 2000.

• **Conclusion :**

La Délégation approuve cette proposition, qui a le mérite de clarifier le droit existant, de rapprocher les réglementations entre les Etats – réduisant de ce fait les distorsions de concurrence – et de renforcer les mesures tendant à protéger la santé des consommateurs. Elle soutient, par ailleurs, la ligne défendue par le Gouvernement en faveur d'une réglementation communautaire correspondant à un niveau élevé de protection des consommateurs.

DOCUMENT E 1412

**PROPOSITION DE REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN
ET DU CONSEIL**

concernant la clôture et la liquidation des projets arrêtés par la Commission en application du règlement CE n°213/96 relatif à la mise en œuvre de l'instrument financier « *EC Investment Partners* » destiné aux pays d'Amérique latine, d'Asie et de la Méditerranée et à l'Afrique du Sud.

COM (99) 726 final du 31 janvier 2000

• **Base juridique :**

Article 179 du traité.

• **Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :**

31 janvier 2000.

• **Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :**

24 février 2000.

• **Procédure :**

Adoption par le Conseil à la majorité qualifiée après avis du Parlement européen.

• **Avis du Conseil d'Etat :**

La proposition de règlement proroge un accord engageant les finances publiques au sens de l'article 53 de la Constitution.

• **Motivation et objet :**

Il est proposé de proroger de deux ans – jusqu'au 31 décembre 2001 – le règlement 213/96 qui prévoit la mise en œuvre de l'instrument financier en faveur des pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et de la Méditerranée ainsi que de l'Afrique du Sud, le règlement ayant expiré le 31 décembre 1999.

Cet instrument financier comporte quatre types de facilités. La première concerne des actions d'identification de projets et de partenaires par le versement de subventions. La deuxième vise les études de faisabilité, la troisième les besoins en capitaux d'une entreprise commune ou d'une société locale ayant des accords de licence avec des entreprises de la Communauté. La quatrième concerne enfin la formation et l'assistance technique.

Durant les douze années de sa mise en œuvre, 2.587 actions ont été approuvées pour un financement s'élevant à 291,7 millions d'euros, 34.000 entreprises ont participé à des actions qui ont débouché sur la création de 1.300 entreprises communes ce qui a généré des investissements privés d'un montant de 3,6 milliards d'euros.

La Commission étudie une redéfinition à long terme des objectifs de cet instrument afin d'en améliorer la gestion et la coordination avec les autres instruments de l'Union. La conception d'un instrument unique s'adressant à tous les pays en développement sera examinée.

Cette étude ne devrait pas aboutir à des conclusions avant le milieu de l'année 2000, dans le meilleur des cas. Aussi, il est proposé de proroger le règlement relatif à la clôture et à la suppression progressive des projets précédemment approuvés.

• **Appréciation au regard du principe de subsidiarité :**

La proposition de règlement s'inscrit dans le cadre des compétences de l'Union.

• **Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :**

Aucun.

• **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure communautaire :**

Le Gouvernement français est favorable à l'adoption de ce règlement.

• **Calendrier prévisionnel :**

Aucun.

• **Conclusion :**

La Délégation a levé la réserve d'examen sur ce texte.

DOCUMENT E 1416

PROPOSITION DE REGLEMENT DU CONSEIL
portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires
communautaires autonomes pour certains produits de la pêche

• **Base juridique :**

Article 26 du traité CE.

• **Avis du Conseil d'Etat :**

La proposition de règlement concerne l'ouverture pour l'année 2000 et le mode de gestion de contingents tarifaires. Elle relèverait de la compétence du législateur sur le fondement de l'article 34 de la Constitution (droits de douane).

• **Commentaire :**

Le Président de la Délégation a été saisi par le ministre des affaires européennes, par lettre en date du 9 mars 2000, d'une demande d'examen en urgence de la proposition de règlement. Compte tenu des éléments d'information qui lui ont été communiqués, il a accepté la levée par anticipation de la réserve d'examen.

Cette proposition de règlement actualise les réductions de droits de douane pour certains produits de la pêche, en fonction des besoins en approvisionnement des industries de transformation communautaires des produits de la mer. Les espèces entrant dans le champ d'application de la proposition de règlement ne varient pas : ce sont toujours les morues (y compris les foies de morues), les crevettes, les grenadiers bleus, les calmars et encornets, les harengs et les longes de thon. Toutefois, leur liste est complétée par l'adjonction des harengs épicés et des crevettes de la mer du Nord.

Les contingents tarifaires ainsi déterminés s'appliquent pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2000, à l'exception des harengs entiers ou en flancs destinés à la transformation, pour lesquels le contingent est ouvert du 1^{er} novembre au 31 décembre 2000. Des ajustements quantitatifs de volumes importés sont opérés, en particulier sur les morues

(90.000 tonnes au lieu de 70.000 tonnes) et sur les longes de thon (4.000 tonnes au lieu de 2.500 tonnes) ; par ailleurs, cette année, le contingent (8.000 tonnes) de morues salées est admis en franchise, et non plus avec application d'un droit de 3 %.

*Ministère
des
Affaires Etrangères*

*Le Ministre Délégué
Chargé des Affaires Européennes*

République Française

Paris, le 09 MAR. 2000

CAB/JC/BS/N° 6639

Monsieur le Président, *Cher Alain,*

Conformément à l'article 88-4 de la Constitution, le Secrétaire général du Gouvernement a transmis le 29 février 2000 aux assemblées parlementaires la proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires autonomes pour certains produits de la pêche (E1416).

Le Gouvernement a formulé une réserve parlementaire sur ce texte dès le 2 mars 2000, lors du 1er examen de ce texte au groupe "union douanière".

Ce projet de règlement a pour objet d'ouvrir un contingent à droits réduits ou nuls pour certains produits de la pêche servant à alimenter l'industrie européenne.

Son entrée en vigueur dès le 1er avril 2000 revêt un intérêt majeur pour cette industrie, qui pour demeurer compétitive nécessite un approvisionnement au meilleur coût et sans interruption des taux réduits. Les autorités françaises approuvent donc les objectifs généraux de ce texte que nous avons soutenu lors de son examen par le groupe union douanière du 2 mars.

La Présidence souhaite donc faire adopter ce texte le plus rapidement possible. Elle envisage ainsi son examen au COREPER du 15 mars 2000 pour une adoption au premier Conseil suivant le COREPER, vraisemblablement le Conseil Marché intérieur du 16 mars.

Monsieur Alain BARRAU
Président de la Délégation
pour l'Union européenne
ASSEMBLEE NATIONALE
126, Rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Pour les raisons évoquées précédemment, le Gouvernement souhaite appeler l'attention du Parlement sur le caractère particulier qui s'attache à ce texte et vous serait reconnaissant de bien vouloir procéder en urgence à son examen.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A. : : :)

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI



ASSEMBLÉE
NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ

DÉLÉGATION
POUR L'UNION EUROPÉENNE

LE PRÉSIDENT

d193/JPD

Paris, le 10 mars 2000

Monsieur le Ministre, *cher Pierre,*

Par lettre en date du 9 mars, vous avez saisi la Délégation d'une demande d'examen en urgence d'une proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires autonomes pour certains produits de la pêche.

Une procédure d'urgence arrêtée par la Délégation m'autorise, en ma qualité de Président de celle-ci, à me prononcer sur une proposition d'acte communautaire qui lui est ainsi soumise par le Gouvernement.

Ce texte a pour objet l'institution, comme chaque année, de réductions de droits de douane pour certains produits de la pêche.

Cette proposition de résolution a été élaborée conformément à la procédure traditionnelle, fondée sur une étude des besoins en approvisionnement des industries de transformation communautaires des produits de la mer, préalablement consultées. Il apparaît également qu'on s'est attaché à préserver, dans la fixation des quantités correspondantes, les intérêts des producteurs communautaires. On ne note par ailleurs aucune variation importante dans la liste espèces bénéficiant de ces contingents.

Aussi, bien que je n'aie pu consulter la Délégation, je crois pouvoir affirmer que celle-ci n'aurait pas élevé d'objection à l'encontre de la proposition de règlement.

Le Gouvernement peut donc considérer que la Délégation accepte que soit levée la réserve d'examen parlementaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Bien amicalement,

Alain BARRAU

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre délégué chargé des affaires européennes
37, quai d'Orsay
75700 Paris

DOCUMENT E 1418

PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU CONSEIL
relative à la décharge à donner à la Commission pour l'exercice 1998

• **Base juridique :**

- Article 78 *octavo* du traité CECA ;
- article 206 du traité CE ;
- article 180 *ter* du traité CEEA.

• **Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :**

8 mars 2000.

• **Procédure :**

Aux termes de l'article 276 du traité CE, le Conseil est appelé à examiner, pour chaque exercice budgétaire, un projet de recommandation dont l'objet est la décharge donnée à la Commission sur l'exécution du budget. Il est statué sur ce texte à la majorité qualifiée. La recommandation est transmise au Parlement européen, auquel le même article donne compétence pour se prononcer au fond sur la décharge.

Le texte a été **adopté** par le Conseil *Ecofin* du 13 mars sans que la Délégation n'ait pu se prononcer et sans que son Président n'ait été saisi en urgence. Cette précipitation est d'autant plus regrettable que la recommandation du Conseil n'est inscrite à l'ordre du jour du Parlement européen que le 14 avril.

• **Motivation et objet :**

En adoptant ce texte, le Conseil recommande au Parlement européen de donner décharge à la Commission au titre de l'exécution du budget général des Communautés pour l'exercice 1998.

La décision de décharge arrête les montants des dépenses et des recettes effectives pour l'exercice budgétaire auquel elle se rapporte et

permet de contrôler l'exactitude de la gestion financière sur la base des comptes et du bilan présentés par la Commission.

Conformément aux textes et à l'usage, la recommandation est assortie d'observations et de demandes adressées à la Commission par le Conseil et regroupées dans une annexe ayant même valeur juridique que la recommandation elle-même. Pour établir ces observations, le Conseil s'appuie sur le rapport général et les rapports particuliers de la Cour des comptes, ainsi que sur la « *déclaration d'assurance* » sur « *la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes* » émise par la Cour en application de l'article 248, paragraphe 1, du traité CE.

• **Appréciation au regard du principe de subsidiarité :**

La procédure budgétaire communautaire relève exclusivement de la compétence des institutions des Communautés européennes.

• **Contenu et portée :**

Suivant la présentation traditionnelle, le document se divise en deux parties d'inégale ampleur : la recommandation proprement dite, qui rappelle les principaux chiffres de l'exécution du budget, et une annexe, de même force juridique, récapitulant les observations du Conseil.

La recommandation proprement dite rappelle que l'exercice budgétaire 1998 se solde par un excédent de 3.023 millions d'euros, à comparer avec celui de l'exercice 1997 (962,3 millions d'euros). Ce solde a été, pour moitié, pris en compte par anticipation dans la préparation du budget de 1999. Le reste, soit 1.540 millions d'euros, a été pris en compte sous la forme d'un ajustement à la baisse des contributions des Etats membres, dans les conditions définies par le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/99⁽²⁾.

Mais l'essentiel du projet de recommandation tient au développement, dans les observations qui lui sont annexées, d'une amorce de suivi systématique par le Conseil des programmes et méthodes suivis par la Commission pour la gestion des crédits budgétaires.

Ce relevé d'intentions a pour socle les constatations et préconisations de la Cour des Comptes. Il est présenté par la recommandation comme la suite logique des décisions prises par les Conseils européens postérieurs à la crise institutionnelle du printemps

⁽²⁾ Rapport d'information (n° 1777) de la Délégation, du 1^{er} juillet 1999, p.84-87.

1999. La teneur des observations sectorielles annexées à la recommandation pourrait traduire un certain infléchissement de la position du Conseil dans le jeu de la procédure budgétaire.

1. Les observations sectorielles

Dans l'énoncé des observations portant soit sur les ressources, soit sur les grandes catégories de dépenses distinguées par les perspectives financières, la proposition de recommandation suit, rubrique après rubrique, les observations de la Cour des Comptes dont elle apprécie, le cas échéant, la portée et la pertinence à la lumière des réponses qui ont déjà été faites à la Cour par la Commission.

Sans entrer dans le détail des développements de ce rapport, quelques faits saillants méritent d'être mis en lumière.

- Au sujet des **ressources propres**, la Cour des Comptes relève la passivité de la Commission face à la contradiction manifeste entre les réponses des administrations fiscales des Etats membres minimisant la fraude dans le régime de TVA sur les échanges intra-communautaires et les éléments statistiques par ailleurs en sa possession qui attestent au contraire l'existence d'une fraude significative.

Par ailleurs, la Cour déplore le manque de suivi par la Commission de l'existence des législations nationales sur la TVA. Elle donne à entendre que la complexité intrinsèque du système de TVA dissuade la Commission d'une action plus persévérante.

La recommandation du Conseil insiste davantage sur le premier aspect (lutte contre la fraude) que sur le second pour réclamer à la Commission une vigilance accrue et donc des initiatives de vérification et de contrôle plus poussées.

- La **politique agricole commune** fait l'objet, dans le rapport de la Cour des Comptes, de longs développements techniques qui conduisent la juridiction à relever d'assez nombreuses, et parfois systématiques, facilités dans la gestion des politiques communautaires. Alors que « *la quasi-totalité des dépenses liées à la politique agricole commune est effectuée par les organismes payeurs des Etats membres* », la Cour déplore que, trop souvent, ces organismes ne mettent pas la Commission en mesure d'évaluer correctement les besoins financiers liés à la PAC, parce qu'ils ne lui fournissent pas en temps utile et avec la rigueur nécessaire les déclarations statistiques réglementaires.

La Cour dénonce encore l'absence ou la faiblesse des contrôles effectués sur « la justification du total des paiements effectués » au titre des avances du FEOGA–Garantie ou sur la véracité des éléments déclarés par les Etats membres. Or, « *le taux d'erreur susceptible d'affecter la valeur de l'ensemble des dépenses agricoles est de nouveau trop élevé* ».

Sur tous ces points, la recommandation prend acte des déclarations d'intention faites par la Commission, qui s'est engagée à prendre des mesures propres à accroître la qualité des informations et l'efficacité des contrôles évoqués par la Cour.

- Pour les **actions structurelles**, les observations comptables de la Cour relèvent des « erreurs substantielles » qui affectent la régularité des procédures de subventions, ainsi que les insuffisances qualitatives de la gestion des aides communautaires par les Etats membres (la notion d'Etat correspondant ici à des réalités administratives très variées). La qualité contestable des données déclaratives transmises par les Etats à la Commission est à nouveau évoquée. Enfin, la Cour déplore le manque d'homogénéité des évaluations du programme d'aide.

Ces remarques traduisent la persistance d'un décalage entre les principes de fonctionnement des régimes communautaires d'aide structurelle et la perception qu'en ont les administrations et bénéficiaires finals dans les Etats membres, pour qui ce régime s'apparente plutôt à une logique de subvention.

La recommandation reprend le vœu, déjà exprimé pour d'autres actions, d'une amélioration des procédures de contrôle. Elle lui donne ici un sens particulier, en le combinant avec la recherche d'une « *intensification du partenariat entre la Commission et les Etats membres* » pour l'amélioration des procédures de gestion et d'évaluation des aides structurelles. En établissant ce lien, le Conseil reconnaît à son tour l'existence du décalage, dont l'insuffisance persistante du taux d'exécution des dépenses par rapport aux dotations inutilement ouvertes est un autre indice objectif.

- Dans son appréciation des **politiques internes**, la Cour des Comptes a particulièrement déploré les insuffisances du suivi, par les services de la Commission, de procédures directement gérées par eux (mise au point des contrats passés avec les bénéficiaires, appréciation de l'exécution des programmes financés). Le rapport relève notamment un nombre élevé de déclarations inexactes, expliqué d'abord par une « *interprétation erronée des clauses des contrats concernant l'éligibilité des frais généraux* », ensuite par « *le caractère insuffisant des contrôles*

effectués par les services de la Commission et l'absence de sanctions contractuelles en cas de déclaration excessive ».

La recommandation, en écho aux observations de la Cour, suggère fortement à la Commission d'améliorer la qualité des instruments juridiques et des techniques d'évaluation des actions internes en mettant en relief le risque de développement d'irrégularités, nuisibles aux intérêts financiers de la Communauté, que la perpétuation des errements signalés par la Cour favoriserait. La rédaction de la recommandation traduit le souci du Conseil de tirer les leçons de la crise institutionnelle de 1999.

- Le secteur des **aides extérieures** a été, également, pour une bonne part à l'origine de la crise de 1999. Logiquement le rapport revient sur les abus alors dénoncés : recours excessif, et trop souvent sans contrôle, aux bureaux d'assistance technique, selon des contrats dont la teneur aurait gagné à être précisée, risque de confusion entre les dépenses opérationnelles et les dépenses dites de « *support technique et administratif aux programmes* » (STAP). La Cour met également en relief les approximations dans l'évaluation de certaines dettes potentielles liées aux programmes indicatifs pluriannuels définis dans le cadre des programmes PHARE et TACIS et pour l'ex-Yougoslavie (à hauteur, pour l'ensemble, de 2,7 milliards d'écus environ). A l'inverse, soulignant la tendance à la surestimation des engagements restant à liquider, la Cour suggère qu'est ainsi méconnue « *la nécessité pour la Commission de disposer d'informations précises lui permettant d'étayer les programmations budgétaires à venir* ». Cette remarque prend un relief singulier si on la rapproche des controverses opposant les deux branches de l'autorité budgétaire sur l'ampleur réelle des besoins financiers de l'assistance au Kosovo.

La recommandation entérine les observations de la Cour tendant à améliorer la transparence des procédures d'action extérieure.

- Sur les **dépenses administratives**, les analyses de la Cour ne révèlent pas, en l'état, de difficultés dépassant des problèmes d'interprétation pratique des réglementations en vigueur et la recommandation se borne à encourager la Commission à procéder, en tant que de besoin, aux clarifications souhaitées par le rapport.

- Enfin, en ce qui concerne les **instruments financiers et activités bancaires**, que la Cour a pris en considération dans la seule mesure où les institutions compétentes interviennent dans la gestion de crédits d'origine budgétaire, le Conseil a repris à son compte le souhait de la Cour d'exercer, sur ce fondement budgétaire, son contrôle sur les activités du Fonds européen d'investissement.

2. Vers une attitude plus systématique de suivi budgétaire par le Conseil ?

Au terme de son examen des comptes budgétaires de 1998, la Cour des comptes a, de nouveau, jugé qu'il lui était impossible d'émettre à leur sujet une déclaration d'assurance positive. Elle motive sa décision par le « *niveau inacceptable d'erreurs affectant le montant des paiements effectués ou l'éligibilité des opérations financées par le budget communautaire* » et par de « *nombreux autres manquements à la réglementation, souvent révélateurs d'un manque de rigueur dans l'application des procédures de contrôle* » (rapport, p.169).

A la lecture des développements qui précèdent cette décision, on constate que les problèmes ainsi révélés dépassent, par leur ampleur et leurs conséquences, les dysfonctionnements et les irrégularités qui ont affecté dans la période récente les services de la Commission européenne.

Les observations de la Cour mettent certes en cause, de manière générale, la capacité de la Commission à définir avec la rigueur suffisante les règles d'octroi des concours communautaires, quels qu'en soient le domaine et la forme. Mais elles révèlent aussi la difficulté d'obtenir des Etats membres une coopération juridique et administrative satisfaisante pour la mise en œuvre des politiques intégrées et du système des ressources propres. Elles font craindre que ces difficultés ne soient mises à profit par certaines personnes indélicates pour développer des systèmes de fraude préjudiciables aux intérêts financiers de la Communauté.

La recommandation, en plus des réponses de détail qu'elle apporte aux observations de la Commission, manifeste la volonté du Conseil d'accroître son intervention dans le suivi des procédures budgétaires, de l'emploi des fonds et du contrôle des opérations financées. Cette volonté paraît contribuer à l'établissement d'un nouvel équilibre, dans la mesure où elle est la contrepartie de l'exercice par le Parlement européen de ses compétences propres de contrôle budgétaire.

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

Aucun.

• Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure communautaire :

Le comité budgétaire a abordé l'examen du rapport général et des rapports spéciaux de la Cour des comptes au cours de plusieurs réunions en janvier et février 2000. A l'issue de cet examen, une majorité qualifiée

s'est dégageée en faveur de l'adoption de la recommandation favorable à la décharge.

Selon les informations complémentaires qui ont été communiquées à la Délégation, tous les Etats membres ont regretté, à cette occasion, que la Cour des comptes n'ait pas délivré, pour l'exercice 1998, une déclaration d'assurance positive, mais ils ont divergé sur les conséquences à tirer de ce regret et sur la part que le Conseil devrait prendre dans les décisions qu'appelait l'amélioration de la gestion budgétaire. A part la France, les délégations ont eu tendance à penser qu'une fois l'accord politique réalisé sur les principes, il convenait de laisser la Commission libre de déterminer les mesures concrètes. La France, soucieuse d'un renforcement du rôle du Conseil, a lancé l'idée d'un troisième conseil Budget, qui se tiendrait en début d'année pour examiner le rapport général et les rapports spéciaux de la Cour et procéder sur cette base à une évaluation des politiques communautaires. Il s'agirait de renforcer l'implication politique des Etats membres réunis en Conseil dans la tâche de suivi

Lors du conseil *Ecofin* du 13 mars, l'examen de la recommandation sur la décharge aurait dû être suivi de la présentation par Mme Michèle Schreyer, commissaire en charge du budget, de ses propositions de réforme de la procédure budgétaire qui ont pour objet, en particulier, de tirer les enseignements de la gestion de la Commission précédente et des critiques qui lui ont été adressées par la Cour des comptes.

Un très large débat a eu lieu, comme prévu, sur le contenu de la recommandation. M. Christian Sautter a indiqué qu'en raison de l'existence d'une réserve parlementaire, il ne pouvait pas prendre part au vote au nom de la France. A l'issue du débat, la présidence portugaise a cependant déclaré qu'elle prenait acte de l'accord d'une majorité de délégations sur la proposition de recommandation, qui pouvait ainsi être considérée comme adoptée. En revanche, sur proposition de la délégation danoise, appuyée par l'Allemagne, l'Autriche, la Grande-Bretagne et la Suède, le Conseil a renvoyé le débat sur les propositions de Mme Schreyer à sa prochaine réunion prévue en mai.

• **Calendrier prévisionnel :**

La recommandation adoptée par le conseil *Ecofin* du 13 mars doit être examinée par la commission des budgets du Parlement européen les 20 et 22 mars. Le Parlement européen l'examinera en séance plénière le 14 avril.

• **Conclusion :**

Les conditions dans lesquelles se déroule cette année la procédure de décharge budgétaire sont singulières. En effet, la Commission qui soumet les comptes et le bilan de l'exercice 1998 à l'appréciation du Conseil et du Parlement européen n'est pas celle qui en a eu la responsabilité effective. On peut considérer que les erreurs qui ont entaché la gestion des crédits sont, pour une part prépondérante, à l'origine de la démission de la commission Santer.

Cependant, l'examen de la décharge budgétaire pour 1998 ne peut être considéré comme une simple formalité. L'objectif affirmé de la commission Prodi est de restaurer auprès des Parlements et des gouvernements des Etats membres, et de l'opinion publique en Europe, une confiance dans les institutions communautaires qui a été ébranlée.

C'est pourquoi le rapporteur regrette que le projet de recommandation n'ait été adressé à la Délégation que quelques jours avant la réunion sur le Conseil *Ecofin* du 13 mars 2000. On rappellera que la procédure de décharge est « *l'équivalent de notre loi de règlement* »⁽³⁾. De surcroît, la recherche légitime, par la France, d'un renforcement de l'activité propre de contrôle et de suivi du Conseil serait encore plus efficace si elle s'accompagnait d'un effort accru d'information et d'association du Parlement.

Telles sont les raisons pour lesquelles la Délégation, tout en prenant acte de l'adoption de la recommandation dans des conditions inhabituelles, demande au Gouvernement de lui donner toute information utile sur l'évolution du plan de réformes élaboré par la commissaire européenne en charge du budget et dont la discussion a été reportée au Conseil *Ecofin* de mai 2000.

⁽³⁾ Rapport d'information (n° 738) de la Délégation, du 26 février 1998, p.110.

DOCUMENT E 1419

PROPOSITION DE DECISION DU CONSEIL

modifiant les décisions 97/375/CE, 97/510/CE, 98/20/CE, 98/23/CE
et 98/161/CE

COM (00) 85 final du 16 février 2000

• Base juridique :

Sixième directive TVA (77/388/CEE) du Conseil du 17 mai 1977,
article 27.

• Avis du Conseil d'Etat :

La présente proposition de décision porte sur l'autorisation de proroger des mesures dérogatoires à certaines dispositions de la sixième directive du Conseil relative à la taxe sur la valeur ajoutée. A ce titre, elle concerne les règles régissant les impositions de toute nature, matière dévolue en droit interne au législateur.

• Commentaire :

La Délégation a statué, dans son rapport d'information du 24 février 2000, sur les demandes de dérogation au régime communautaire de la TVA adressées à la Commission par l'Irlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Elle est saisie aujourd'hui des propositions de décisions du Conseil accordant ces dérogations ; elles ne suscitent pas d'observations nouvelles, dans la mesure où aucune modification n'a affecté les textes initiaux.

On rappellera que ces dérogations fiscales sont adoptées selon une procédure en deux temps. Dans un premier temps, les Etats envoient leurs demandes de dérogation à la Commission européenne, qui en informe les Etats de la Communauté par des lettres, qui sont transmises dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution. Ce sont ces lettres que la Délégation a précédemment examinées.

Conformément à l'article 27, paragraphe 4, de la sixième directive (77/388/CEE du 17 mai 1977), la décision du Conseil est réputée acquise si, dans un délai de deux mois à compter de l'envoi de ces lettres, ni la Commission ni un Etat membre ne demande l'évocation d'une affaire par le Conseil. S'il en est ainsi, comme c'est le cas en l'occurrence, la Commission soumet, dans un deuxième temps, ces demandes sous forme de proposition de décision pour approbation formelle par le Conseil. Tel est l'objet du document présentement soumis à l'examen de la Délégation.

La Délégation prend donc acte de la transmission de ce texte.

III – RELATIONS EXTERIEURES

| | | Pages |
|--------|---|-------|
| E 1410 | Conditions d'importation des produits agricoles à la suite de l'accident de Tchernobyl | 63 |
| E 1421 | Mise en œuvre des accords de paix..... | 67 |
| E 1425 | Suspension de l'interdiction des vols en direction de la République fédérale de Yougoslavie ^(*) | 73 |
| E 1426 | Modification du gel des capitaux et de l'interdiction des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie ^(*) | 73 |

^(*) Textes soumis à une procédure d'examen en urgence.

DOCUMENT E 1410

PROPOSITION DE REGLEMENT DU CONSEIL
portant modification du règlement (CEE) n° 737/90 relatif aux conditions
d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de
l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl

COM (00) 35 final du 31 janvier 2000

• **Base juridique :**

Article 133 du traité instituant la Communauté européenne.

• **Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :**

31 janvier 2000.

• **Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :**

21 février 2000.

• **Procédure :**

Majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne.

• **Avis du Conseil d'Etat :**

La proposition de règlement modifie un règlement comportant des dispositions qui touchent à la liberté du commerce.

• **Motivation et objet :**

A la suite de l'accident de Tchernobyl le 26 avril 1986, la Communauté a adopté différentes mesures pour fixer des limites de contamination radioactive des produits alimentaires importés d'Etat tiers atteints par un accident nucléaire, dont le contrôle est assuré par les Etats membres.

Le règlement (CEE) n° 3954/87 du Conseil du 22 décembre 1987 modifié, fixant les niveaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour le bétail après un accident

nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique, a établi des limites pour l'ensemble des éléments radioactifs, y compris ceux dont durée de contamination est très courte. Il doit en principe trouver à s'appliquer en cas de nouvel accident nucléaire.

Le règlement (CEE) n° 3955/87 du Conseil du 22 décembre 1987 relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl a été adopté pour faire face aux suites spécifiques de cet accident. Il a fixé des tolérances maximales uniquement pour le caesium 134 et 137, dont les durées de contamination sont plus longues.

Ce règlement a été prorogé à plusieurs reprises et repris par le règlement (CEE) n° 737/90 du 22 mars 1990, relatif aux conditions d'importation des produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl. Ce règlement a lui aussi été prorogé une première fois jusqu'en mars 2000 par le règlement (CE) n°686/95 du 28 mars 1995. La présente proposition tend à le proroger à nouveau.

• **Appréciation au regard du principe de subsidiarité :**

La politique commerciale est de la compétence exclusive de la communauté.

• **Contenu et portée :**

La proposition proroge le règlement (CEE) n° 737/90, qui fixe une radioactivité maximale de caesium 134 et 137 pour l'ensemble des produits agricoles, pour dix ans, jusqu'au 31 mars 2010.

Cette nouvelle prorogation est justifiée par la persistance des conditions qui prévalaient lors de l'adoption et de la prorogation de ce règlement : la contamination radioactive de certains produits agricoles originaires des pays tiers les plus touchés par l'accident dépasse toujours les tolérances maximales fixées dans le règlement de 1990. Il est désormais acquis que la durée de la contamination par le césium 137 consécutive à l'accident de Tchernobyl pour certains produits tirés des espèces qui vivent et se développent dans les forêts et les zones boisées dépend de la période physique dudit radionucléide, qui est de trente ans. Les champignons non cultivés et l'eau sont régis par d'autres dispositions communautaires.

Outre cette prorogation, la proposition renforce le texte initial en étendant à l'ensemble des denrées alimentaires les règles de détermination

de l'activité massique⁽⁴⁾ applicables aux produits pour nourrissons, ce qui est plus cohérent.

Enfin, il met à jour la comitologie sur la base de la décision 1199/468/CE du Conseil : les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement seront adoptées en recourant à la procédure de réglementation. Cette procédure implique que la Commission ne peut arrêter de mesure sans l'avis conforme d'un comité de réglementation composé de représentants des Etats membres.

• **Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :**

Aucun.

• **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure communautaire :**

Cette proposition, qui vise à proroger le règlement n° 737/90 de dix ans sans en changer le champ d'application, ne soulève pas d'objection des Etats membres.

Toutefois, dans le contexte actuel de préadhésion de certains pays de l'Est à l'Union européenne, on peut s'interroger sur la pertinence de cette prorogation. En effet, ce règlement ne concerne que les importations de pays tiers. Or pour les produits intra-communautaires, il n'existe pas de dispositions identiques ; les Etats membres se sont moralement engagés à respecter les seuils prévus par le règlement.

Avec l'élargissement de l'Union européenne, les produits alimentaires de certains pays actuellement tiers ne seront plus soumis à une réglementation spécifique. Dans cette perspective comme d'ailleurs dans un souci de respect officiel des seuils fixés par les Etats membres actuels, il serait souhaitable d'élargir le champ d'application du règlement aux produits communautaires. La France a déjà fait cette proposition en novembre 1999.

• **Conclusion :**

Lors de l'examen de ce texte par la Délégation, M. François Guillaume, après avoir exprimé son accord avec le souhait du rapporteur d'élargir le champ d'application du règlement aux produits communautaires, s'est inquiété de la pénétration sur le marché européen de produits n'offrant pas les mêmes garanties de traçabilité et de normes

⁽⁴⁾ La tolérance applicable aux produits concentrés ou déshydratés est calculée sur la base du produit reconstitué pour la consommation.

sanitaires exigées des produits originaires des Etats membres. Il s'est demandé si la méthode suivie pour préparer l'adhésion des pays candidats à l'Union européenne était appropriée pour assurer la mise à niveau nécessaire et garantir la sécurité des consommateurs. Le Président Alain Barrau a souligné à son tour que la demande de sécurité alimentaire était extrêmement pressante dans l'opinion publique européenne et que la présidence française aurait à trouver les moyens d'y répondre.

C'est dans cet esprit que la Délégation a accepté le projet de règlement.

DOCUMENT E 1421

PROPOSITION DE REGLEMENT DU CONSEIL

relatif au soutien à certaines entités mises en place par la communauté internationale suite à des conflits, pour assurer soit l'administration civile transitoire de certaines régions, soit la mise en œuvre des accords de paix

COM (00) 95 final du 21 février 2000

• Base juridique :

Article 308 du traité CE.

• Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :

22 février 2000.

• Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :

13 mars 2000.

• Procédure :

- Unanimité du Conseil ;
- consultation du Parlement européen.

• Avis du Conseil d'Etat :

La proposition de règlement engage les finances de l'Etat. De plus la procédure de contrôle prévue au paragraphe 8 de l'annexe de la fiche financière relèverait en droit interne du domaine législatif (article 1^{er} alinéa 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959).

• Commentaire :

L'Union européenne apporte sa contribution au fonctionnement des deux entités qui ont été mises en place par la communauté internationale dans le cadre du règlement politique des conflits de l'ex-Yougoslavie :

– **l’Office du haut représentant (OHR)** nommé lors de la conférence de Londres, les 8 et 9 décembre 1995, pour la mise en œuvre des aspects civils des accords de paix pour la Bosnie-Herzégovine ;

– **la Mission intérimaire des Nations unies pour le Kosovo (MINUK)**, créée par la résolution 1244 du Conseil de sécurité le 10 juin 1999, dont la quatrième composante relative à la reconstruction économique, à la réhabilitation et au développement du Kosovo, dirigée par un représentant spécial adjoint assistant le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, a été confiée à l’Union européenne.

Le Conseil a adopté à l’unanimité dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) l’action commune 95/545/PESC du 11 décembre 1995 pour la prise en charge d’une partie des dépenses de l’OHR en Bosnie, pour un montant fixé à 10 millions d’écus en 1995. Elle a été prorogée en dernier lieu par l’action commune 99/844/PESC du 17 décembre 1999 jusqu’au 31 décembre 2000 pour un montant de 11 millions d’euros. Le budget de l’OHR s’élève à environ 28 millions d’euros en 2000. Comme la contribution de l’Union européenne en représente 53 %, il reste donc un solde à financer d’environ 4 millions d’euros.

Le Conseil a également adopté à l’unanimité l’action commune 99/522/PESC du 29 juillet 1999 concernant l’installation des structures de la MINUK, prévoyant un montant de 910.000 euros pour la période allant jusqu’au 31 décembre 1999. Elle a été prorogée par l’action commune 99/864/PESC jusqu’au 29 février avec un complément de 290 000 euros, puis par l’action commune 2000/175/PESC du 28 février 2000 jusqu’au 30 avril 2000.

Dans l’action commune du 21 décembre 1999, le Conseil indique que la prorogation du soutien à la MINUK n’est décidée que pour une période limitée, dans la mesure où la Commission a informé le Conseil de son intention de proposer une solution de financement à moyen et long termes grâce à des mesures communautaires appropriées.

Le Conseil ne pouvait que se réjouir de cette initiative de la Commission qui allégerait dans l’avenir le budget de la PESC d’une charge représentant plus de la moitié de son montant : la contribution de l’Union européenne au budget de la MINUK et de l’OHR devrait s’élever à 27 millions d’euros en 2000, par rapport à un budget général de la PECS fixé par le chapitre B8-01 à 47 millions d’euros.

La Commission présente au Conseil une proposition de règlement dont les caractéristiques sont les suivantes :

– elle crée une base juridique communautaire dans le cadre du premier pilier, permettant à la Communauté européenne de contribuer financièrement au fonctionnement non seulement de la MINUK et de l'OHR, mais également à l'installation et au fonctionnement des entités qui, dans l'avenir, pourraient être mises en place par la communauté internationale à la suite de conflits, pour assurer l'administration civile transitoire de certaines régions ou la mise en œuvre des accords de paix, et auxquelles la Communauté européenne déciderait d'apporter son soutien ;

– l'extension du champ du règlement à de nouvelles entités serait rendue effective par la modification de la liste de ces entités figurant en annexe de la proposition de règlement et serait décidée par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission ;

– la Commission, agissant au nom de la Communauté, conclurait des conventions de financement avec ces entités, portant sur le montant de la subvention, les dépenses éligibles, la période couverte, les modalités de mise en œuvre, ainsi que sur les modalités de contrôle de la gestion et de la destination finale de la subvention communautaire ;

– la Commission prendrait les décisions de financement selon la procédure de gestion prévue à l'article 4 de la décision 1999/468/CE du 29 juin 1999 relative à l'exercice des compétences d'exécution (comitologie), c'est-à-dire que la Commission pourrait différer l'application des mesures qu'elle décide pendant un mois en cas d'avis non conforme du comité de gestion, laissant au Conseil statuant à la majorité qualifiée la possibilité de prendre une décision différente.

En réunion de groupe d'experts, ce texte s'est heurté à l'opposition de nombreux Etats membres, dont la France.

Sans négliger l'élément de souplesse, de rapidité et de transparence qu'introduirait cette proposition de règlement, de nombreuses délégations ont observé que son caractère général dépassait le souhait du Conseil de se limiter aux cas d'espèce de la MINUK et de l'OHR et qu'il était susceptible d'étendre la compétence communautaire au détriment de la PESC dans des conditions juridiquement douteuses.

En effet, l'article 14, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne prévoit que le Conseil peut demander à la Commission de lui présenter toute proposition appropriée relative à la politique étrangère et de sécurité commune pour assurer la mise en œuvre d'une action commune ; l'existence, à titre principal et non subordonné à la PESC, d'un champ de compétence communautaire en la matière paraît pour le moins incertaine.

De surcroît, le service juridique du Conseil considère que l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne, relatif au fonctionnement du marché commun, ne constitue pas une base juridique pertinente, sauf si le champ du règlement se limite au financement de l'OHR et de la MINUK. Si le champ du règlement devait avoir un caractère général, il faudrait rechercher un lien avec les politiques communautaires existantes et le règlement sur le programme OBNOVA en faveur des pays de l'ex-Yougoslavie offrirait une base suffisante pour le financement de la MINUK.

En outre, laisser au Conseil le soin de décider à la majorité qualifiée du champ d'application futur du règlement, sur proposition de la Commission, risquerait de conduire à un détournement de procédure au regard de l'article 308 et de la règle du vote à l'unanimité. Les Etats membres définissent actuellement ce champ à l'unanimité et à leur seule initiative, dans le cadre de la PESC.

L'Espagne a refusé la démarche de la Commission et demandé une modification du règlement OBNOVA pour financer l'OHR et la MINUK. La Commission s'y est opposée au motif que le versement de subventions à des budgets de fonctionnement ne relevait ni de l'esprit ni des procédures du règlement OBNOVA consacré au financement de projets.

Le service juridique du Conseil a suggéré une nouvelle rédaction reconnaissant l'intégrité du champ d'action de l'Union européenne au titre de la PESC aussi longtemps que la compétence communautaire n'aurait pas été étendue à de nouvelles entités et rattachant le financement des entités aux politiques communautaires existant en matière de coopération avec des pays tiers. La Commission a contesté cette proposition au motif qu'elle ne reconnaissait pas pleinement la compétence communautaire et qu'elle réservait une faculté d'action parallèle au titre du second pilier.

Finalement, les Etats membres sont tombés d'accord, lors de la réunion d'experts du 24 mars, sur la proposition de la présidence de limiter le champ du règlement aux cas d'espèce de la MINUK et de l'OHR, comme le demandaient la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

• **Conclusion :**

Ce débat montre combien la Commission accepte avec réticence la subordination d'une compétence communautaire à une compétence de la PESC, pourtant établie par le traité sur l'Union européenne ; mais la solution adoptée paraît la plus sage dans la mesure où elle résout des difficultés immédiates en évitant de trancher les questions de principe posées par l'articulation entre les deux piliers.

Le Parlement européen devrait examiner ce texte pour avis début avril pour permettre au Conseil « Affaires générales » du 20 avril de statuer avant l'expiration de l'action commune relative à la MINUK le 30 avril 2000.

Ayant noté que la position de la France a finalement été entendue, la Délégation a levé la réserve d'examen parlementaire sur ce texte.

DOCUMENT E 1425

PROPOSITION DE REGLEMENT DU CONSEIL

suspendant, pour une période de six mois, le règlement (CE) n° 2151/1999 du Conseil concernant l'**interdiction des vols** entre les territoires de la Communauté et la République fédérale de Yougoslavie, à l'exception de la république du Monténégro et de la province du Kosovo, et modifiant les règlements (CE) n° 1294/1999 et n° 2111/1999 du Conseil en ce qui concerne les paiements et les fournitures effectués en relation avec les vols durant la période de suspension

DOCUMENT E 1426

PROPOSITION DE REGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil relatif à un gel des capitaux et à une **interdiction des investissements** en relation avec la République fédérale de Yougoslavie (RFY)
[et abrogeant les règlements (CE n) 1295/98 et (CE) n° 1607/98]

COM (00) 150 final

Ces deux textes, issus respectivement d'une position commune du Conseil précédemment examinée en urgence et de conclusions de celui-ci, ont été soumis à la Délégation à nouveau selon la procédure d'urgence. Ils ont pourtant connu un sort différent au Conseil.

● On rappellera tout d'abord que, par son règlement (CE) n° 2151/1999 du 11 octobre 1999, le Conseil avait confirmé l'interdiction des vols effectués entre les territoires de la Communauté et de la République fédérale de Yougoslavie (RFY), imposée pour la première fois en mai 1999 et assortie de dérogations pour ce qui concerne les vols à destination de la République du Monténégro et de la province du Kosovo.

A la suite des appels lancés par les forces démocratiques de la République fédérale de Yougoslavie, et en particulier par l'opposition politique en République de Serbie, le Conseil a adopté, le 28 février 2000, une **position commune** établissant que l'interdiction des vols devrait être suspendue durant une période de six mois.

La **première proposition de règlement** (E 1425) a pour but de mettre en œuvre cette position commune. Afin de rendre effective cette suspension pour les transporteurs communautaires, mais également pour le transporteur national yougoslave JAT, il s'avère nécessaire, pour cette compagnie, de pouvoir disposer de comptes bancaires dans chaque Etat membre, et donc de lever également l'interdiction frappant l'utilisation de ces comptes et des paiements en relation avec ces vols, ainsi que d'offrir la possibilité de s'approvisionner en carburant.

● En second lieu, par le règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil du 15 juin 1999, le Conseil avait confirmé et étendu le gel de certains avoirs yougoslaves, imposé pour la première fois en juin 1998, et fixé des restrictions aux investissements en République de Serbie.

Dans ses conclusions du 14 février 2000, le Conseil a jugé que dans le but d'exercer le maximum de pressions sur le régime de Milosevic, il existait des raisons suffisantes d'inviter la Commission à présenter des propositions concrètes sur la nécessité d'accroître l'efficacité des sanctions financières, de combler toute lacune susceptible d'exister dans le règlement, de veiller à ce que les banques et les entreprises communautaires prennent conscience de leurs obligations et les comprennent, et enfin de réexaminer plus fréquemment la mise en œuvre et le respect du règlement.

Conformément aux conclusions du Conseil, la **seconde proposition** (E 1426) a pour but d'arrêter les modifications destinées à rendre effectif le renforcement des sanctions financières existantes contre la République fédérale de Yougoslavie, en prévoyant :

– l'application d'un régime plus strict en ce qui concerne les sociétés, établissements, institutions ou entités qui relèvent des définitions des gouvernements de la République fédérale de Yougoslavie et de la République de Serbie ;

– la création d'une obligation légale de notifier les paiements échappant à l'interdiction d'utiliser les avoirs gelés et de mettre en œuvre des fonds à la disposition des entités incluses dans les définitions des gouvernements concernés ;

– l'accroissement du rôle du Comité de gestion des sanctions financières.

Le 17 mars, le ministre chargé des affaires européennes a saisi la Délégation d'une demande d'examen en urgence de ces deux textes, qui

devaient être examinés au Conseil « Affaires générales » du 20 mars. Le président de la Délégation a accepté de lever la réserve d'examen parlementaire.

Le Conseil « Affaires générales » du 20 mars a adopté la proposition de règlement (E 1425) suspendant l'interdiction des vols pour une période de six mois. En revanche, il n'a pas examiné la proposition de règlement (E 1426) relatif au gel des capitaux, en raison de l'opposition entre la France et d'autres Etats membres jugeant trop sévères les mesures proposées et le Royaume-Uni et les Pays-Bas favorables à un net durcissement des sanctions. La France considère qu'en établissant une présomption générale de culpabilité à l'encontre des entreprises qui devront prouver qu'elles ne sont pas liées au régime, le texte n'est pas assez sélectif et donne une trop grande marge de manœuvre à la Commission qui pourra les exempter de l'application de sanctions.

Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a adopté une position dans la ligne des conclusions des précédents Conseils européens, tendant à l'amélioration de l'efficacité des sanctions financières contre le régime de Milosevic. Il indique en effet que l'Union poursuivra son action en faveur d'un changement démocratique en Serbie et que les sanctions sélectives resteront un élément nécessaire de la politique de l'Union européenne tant que M. Milosevic sera au pouvoir.

Après l'échec du groupe d'experts, le 27 mars, face à une proposition de compromis, **le COREPER a échoué, le 29 mars, dans sa tentative pour parvenir à un accord en vue d'aboutir à une adoption le 30 mars par le Conseil « Environnement », et les discussions vont se poursuivre.**

L'évolution de ce dossier appelle **deux observations de principe sur l'utilisation de la procédure d'examen en urgence :**

– **cette procédure doit rester exceptionnelle** pour que la consultation du Parlement avant l'adoption des textes instaurée par l'article 88-4 de la Constitution ne se transforme pas en simple procédure d'information *a posteriori*, particulièrement dans le domaine hautement politique des sanctions à l'encontre de la RFY, qui avait déjà fait l'objet d'une saisine en urgence relative à une position commune du Conseil suspendant l'embargo aérien pour une durée de six mois ;

– **cette procédure ne devrait être utilisée que pour des propositions d'acte communautaire ayant recueilli l'accord politique**

des Etats membres avant leur adoption formelle, et non sur des textes susceptibles d'évoluer dans leur fond en raison d'oppositions entre Etats membres. A tout le moins, la lettre de saisine du ministre devrait faire état de ces difficultés. A défaut, les parlementaires ne disposeraient pas des informations minimales nécessaires pour que la procédure d'urgence soit viable.

On trouvera ci-après l'échange de lettres entre le ministre des affaires européennes et le président de la Délégation auquel a donné lieu l'examen en urgence de ces deux textes.

A l'occasion de l'examen de ces textes par la Délégation, M. Gérard Fuchs, ayant approuvé les propos du Président, a jugé positive la levée de l'embargo aérien souhaité par la population locale et par les opposants au régime serbe. Après avoir exprimé des doutes sur l'efficacité des mesures de blocus, qui paraissent avoir eu pour effet de conforter le régime en place, il a suggéré que la Délégation débattre de cette question au fond, plutôt que de manière fragmentaire à l'occasion des multiples textes qui lui sont soumis à ce sujet.

M. François Loncle, tout en exprimant son accord avec ces propos, a jugé que le contexte justifiait pleinement les mesures proposées. Il a rappelé que M. Bernard Kouchner, chef de la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, avait démenti, lors de son audition par la Commission des affaires étrangères le 29 mars, les rumeurs selon lesquelles il aurait été hostile à la levée de l'embargo aérien.

M. Jacques Myard a convenu avec M. Gérard Fuchs des limites inhérentes à toute politique de sanction, la reprise du dialogue lui paraissant constituer le meilleur moyen d'agir en faveur du rétablissement de la démocratie. En l'espèce, les sanctions contre la RFY ont placé l'opposition démocratique en Serbie dans une situation inconfortable face à la dictature de M. Milosevic. Il a souhaité par ailleurs que la Commission des affaires étrangères prenne une initiative en faveur d'une levée des sanctions infligées à l'Irak.

*Ministère
des
Affaires Etrangères*

*Le Ministre Délégué
Chargé des Affaires Européennes*

République Française

Paris, le 17 MAR. 2000

CAB/JC/BS/N°6745

Monsieur le Président, *Cher Alain,*

La Commission vient de transmettre au Conseil les propositions de règlement suivantes :

I - Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n°1294/99 du 15 juin 1999 relatif à un gel des capitaux et à une interdiction des investissements en relation avec la république fédérale de Yougoslavie (RFY) [et abrogeant les règlements 1295/98 et 1607/98].

Cette proposition de règlement, qui vise à arrêter les modifications destinées à rendre effectif le renforcement des sanctions financières existantes contre la RFY, conformément aux conclusions du CAG du 14 février 2000 :

- propose l'application d'un régime plus strict en ce qui concerne les sociétés, établissements, institutions ou entités qui relèvent des définitions des gouvernements de la RFY et de la république de Serbie ;

- impose, afin de combler les lacunes existantes, une obligation légale de notifier les paiements échappant à l'interdiction d'utiliser les avoirs gelés et de mettre en oeuvre des fonds à la disposition des entités incluses dans les définitions des gouvernements concernés ;

- accroît le rôle du Comité de gestion des sanctions financières.

Monsieur Alain BARRAU
Président de la Délégation
pour l'Union européenne
ASSEMBLEE NATIONALE
126, Rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

II - Proposition de règlement du Conseil suspendant pour une période de 6 mois le règlement 2151/99 du Conseil concernant l'interdiction des vols entre les territoires de la Communauté et la république fédérale de Yougoslavie, à l'exception de la république du Monténégro et de la province du Kosovo, et modifiant les règlements n°1294/99 et 2111/99 en ce qui concerne les paiements et les fournitures effectués en relation avec les vols durant la période de suspension.

Cette proposition de règlement vise à mettre en oeuvre la position commune adoptée par le Conseil le 28 février 2000 établissant que l'interdiction des vols devait être suspendue durant une période de 6 mois.

Afin de pouvoir rendre effective cette suspension pour les transporteurs communautaires, mais également pour le transporteur national yougoslave JAT, il s'avère nécessaire, pour cette compagnie, de pouvoir disposer de comptes bancaires dans chaque Etat membre, et donc de lever également l'interdiction frappant l'utilisation de ces comptes et des paiements nécessaires en relation avec ces vols, ainsi que d'offrir la possibilité de s'approvisionner en carburant.

Conformément à l'article 88-4 de la Constitution, la France devrait s'opposer à l'inscription de ces textes à l'ordre du jour d'une session du Conseil, dès lors que le délai permettant l'examen préalable par les assemblées ne serait pas respecté.

Leur examen doit cependant intervenir dans des délais accélérés compte tenu de la nécessité de concrétiser au plus vite les orientations politiques déterminées lors du dernier Conseil Affaires générales. En effet, ces textes doivent normalement être examinés au Conseil Affaires générales du 20 mars.

Pour ces raisons, le Gouvernement souhaite appeler l'attention du Parlement sur le caractère particulier qui s'attache à ces textes, et vous serait reconnaissant de bien vouloir procéder en urgence à leur examen.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Amis, 5,

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

DÉLÉGATION
POUR L'UNION EUROPÉENNE

LE PRÉSIDENT

D227/PP/CG

Paris, le 17 mars 2000

Monsieur le Ministre, *Cher Pierre,*

Par lettre en date de ce jour, vous m'avez saisi d'une demande d'examen de deux propositions de règlement du Conseil relatives au régime des sanctions applicables à la République fédérale de Yougoslavie.

La première proposition, modifiant le règlement n° 1294/99 du 15 juin 1999 relatif à un gel des capitaux et à une interdiction des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie (RFY) (et abrogeant les règlements n° 1295/98 et 1607/98), a pour objet de renforcer les sanctions financières existantes contre la RFY, conformément aux conclusions du Conseil « Affaires générales » du 14 février 2000.

La deuxième proposition, suspendant pour une période de six mois le règlement n° 2151/99 du Conseil concernant l'interdiction des vols entre les territoires de la Communauté et la République fédérale de Yougoslavie, à l'exception de la République du Monténégro et de la province du Kosovo, et modifiant les règlements n° 1294/99 et 2111/99 en ce qui concerne les paiements et les fournitures effectués en relation avec les vols durant la période de suspension, vise à mettre en œuvre la position commune n° 2000/176/PESC adoptée par le Conseil le 28 février 2000.

Ces deux textes doivent normalement être examinés au Conseil « Affaires générales » du 20 mars.

Une procédure instaurée au sein de la Délégation m'autorise, en pareil cas, à me prononcer sur des propositions d'acte communautaire qui lui sont ainsi soumises par le Gouvernement.

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre délégué chargé des affaires européennes
37 quai d'Orsay
75351 PARIS

Compte tenu de l'urgence qui s'attache à l'adoption des dispositions en cause, je crois pouvoir conclure, bien que n'ayant pu consulter la Délégation, que ces textes ne paraissent pas susceptibles de susciter de difficultés particulières. J'observe néanmoins que le projet de position commune du Conseil suspendant pour une durée de six mois l'embargo aérien avait déjà fait l'objet d'une saisine en urgence et que la Délégation est une nouvelle fois privée de la possibilité d'examiner avant leur adoption des textes relatifs à ce sujet extrêmement important.

Le Gouvernement peut considérer que la Délégation accepte que soit levée la réserve d'examen parlementaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Bien amicalement,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alain Barrau', is written over two parallel diagonal lines that serve as a signature line.

Alain BARRAU

IV – TRANSPORTS

| | | Pages |
|--------|---|-------|
| E 1406 | La création du ciel unique européen (communication de la Commission) | 83 |
| E 1407 | Les transports aériens et l’environne- ment (communication de la Commis- sion)..... | 97 |

DOCUMENT E 1406

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPEEN**
La création du ciel unique européen

COM (99) 614 final du 1^{er} décembre 1999

• Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :

1^{er} décembre 1999.

• Date d'enregistrement à la Présidence de l'Assemblée nationale :

21 février 2000.

• Motivation et objet :

Présentée au Conseil « Transports » du 10 décembre 1999, la présente communication fait suite à la résolution du Conseil du 17 juin 1999. Celle-ci invitait la Commission à présenter une communication sur les mesures tendant à réduire les retards constatés dans le trafic aérien et la saturation de l'espace aérien en Europe, afin de permettre au Conseil d'évaluer l'incidence de ces actions et de statuer, le cas échéant, sur de nouvelles initiatives.

La Commission constate qu'un vol sur trois en Europe est en retard, le retard moyen étant de vingt minutes et peut atteindre plusieurs heures en période de pointe. Pour faire face à cette dégradation du trafic aérien, dont il faut s'attendre à ce qu'elle se poursuive dans les cinq années à venir, la Commission propose une approche inspirée de celle qui a été adoptée en 1985 pour la création du marché unique et en 1990 pour la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Dans cette perspective, elle estime que la création d'un ciel unique européen passe par des réponses techniques et opérationnelles communes. Cet objectif suppose en outre une gestion collective de l'espace aérien au mieux de tous ses usagers – civils et militaires – qui doit permettre une réorganisation substantielle de ses structures et de son utilisation.

Pour la Commission, l'expérience des dernières années ainsi que la crise du Kosovo⁽⁵⁾ ont montré les limites des efforts déployés jusqu'à présent pour améliorer la gestion du trafic aérien en Europe, en particulier dans le cadre d'Eurocontrol. Organisation internationale créée en 1961, Eurocontrol regroupe aujourd'hui vingt-huit membres, dont les Etats membres de la Communauté européenne, à l'exception de la Finlande, qui négocie son adhésion. Eurocontrol a pour tâche d'organiser la coopération entre les administrations nationales et de gérer le trafic dans une partie de l'espace aérien de l'Allemagne, de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas. Une nouvelle convention signée le 27 juin 1997, dont la ratification est liée à l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol, doit contribuer à renforcer sa capacité de décision.

Or, la Commission doute que les diverses mesures prises par Eurocontrol, en particulier la stratégie pour les années 2000, qui vise à répondre aux besoins des usagers pour les quinze ans à venir, constituent une réponse appropriée si d'importantes réformes structurelles ne sont pas entreprises tant au niveau national qu'europpéen.

Dans l'immédiat, elle juge nécessaire de **mener d'urgence des actions à court terme pour l'été prochain**, dont l'objectif est de permettre aux Etats membres d'éviter que se renouvelle la situation de l'été 1999, qu'elle qualifie de désastreuse⁽⁶⁾. Elle préconise ainsi :

– la mise en place d'une programmation par tous les acteurs, sous la responsabilité d'Eurocontrol, pour donner un cadre de référence commun aux prestataires de services – les centres de contrôle, en particulier – et aux compagnies aériennes ;

– la conception par Eurocontrol d'itinéraires de délestage, dont l'utilisation doit être prescrite en cas de crise ;

– la mise en œuvre par Eurocontrol de plans d'urgence pour faire face à des événements imprévus dus aux conditions météorologiques ou aux grèves ou à des phénomènes externes, tels que la crise des Balkans.

⁽⁵⁾ L'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine avait été fermé en mars 1999 aux opérations civiles lors de l'éclatement du conflit au Kosovo. Depuis le 27 janvier dernier, une partie de cet espace aérien a été rouvert.

⁽⁶⁾ La Commission, se référant à des chiffres de l'Association européenne des compagnies aériennes (AEA) indique que les chiffres pour 1999 montrent une aggravation, 30 % des vols ayant été retardés au cours de six premiers mois, avec une pointe record de 37,3 % en juin. Elle remarque toutefois que « *les chiffres concernant l'été 1999 ont cependant été moins catastrophiques que ce que les premiers mois de l'année laissaient craindre, les effets de certains facteurs conjoncturels comme les modifications apportées au réseau de routes ou la crise du Kosovo ayant été sous-estimés* ».

Par ailleurs, la Commission proposera, au cours de cette année, la mise en place d'un système de publication d'indicateurs de ponctualité, à l'exemple de ce qui existe aux Etats-Unis, de façon à ce que les usagers puissent apprécier l'évolution de la situation.

Quant au second volet de son projet, touchant à la réorganisation de l'espace aérien, la Commission suggère les orientations suivantes :

– le découpage des secteurs et la définition des routes doivent être mis en œuvre – moyennant des sauvegardes appropriées pour protéger la sécurité nationale – de telle sorte que l'utilisation de l'espace aérien réponde à des critères d'efficacité ;

– la répartition de l'espace aérien entre les utilisations civiles et militaires doit tenir compte des nouvelles réalités géopolitiques, dont la Commission ne précise toutefois pas le contenu, et entrer dans un cadre cohérent et efficace, la Commission estimant que « *actuellement, la coopération entre le secteur militaire et le secteur civil est organisée de manière incompatible avec un fonctionnement efficace de l'espace aérien* » ;

– le développement de procédures et d'outils nouveaux, tels que le projet de navigation par satellite *Galileo* ;

– la recherche du fonctionnement efficace du régulateur du trafic aérien et des prestataires des services, au moyen de la séparation de ces deux activités aussi bien dans les Etats membres qu'au sein d'Eurocontrol.

La Commission indique que, pour mettre en œuvre ces orientations, elle ouvrira un dialogue avec les partenaires sociaux et qu'elle constituera un groupe à haut niveau, présidé par Mme Loyola de Palacio, commissaire européenne en charge des transports. Réunissant les responsables civils et militaires de la gestion du trafic aérien des Etats membres, il devra examiner les problèmes posés par l'utilisation civile et militaire de l'espace aérien, tout en tenant compte des intérêts des usagers du transport aérien. Il travaillera en particulier sur la base des propositions d'actions contenues dans les annexes à la communication et devra élaborer un rapport, dont la présentation au Conseil est prévue pour le mois de juin 2000.

Ce groupe a déjà tenu deux réunions les 17 janvier et 15 février derniers, une réunion par mois étant prévue.

Il comprend six sous-groupes, chargés d'étudier les thèmes suivants : la répartition actuelle de l'usage de l'espace aérien entre les autorités militaires et les compagnies aériennes ; l'établissement des routes aériennes ; le cadre réglementaire à mettre en place ; la distinction entre les fonctions de réglementation et celles d'opérateur ; la politique tarifaire ; les ressources humaines, ce dernier sous-groupe devant en principe examiner l'acceptation des réformes par les contrôleurs aériens.

• **Contenu et portée :**

La communication comporte plusieurs annexes, dans lesquelles la Commission procède à l'analyse de trois points principaux :

– la situation actuelle en matière de retards et d'encombrement de l'espace aérien ;

– les mesures prises jusqu'à présent pour y porter remède ;

– les actions qu'elle juge souhaitable de mener dans le domaine de la gestion de l'espace aérien.

➤ La Commission indique que le système du contrôle aérien – encore appelé ATM (*Air Traffic Management*) – est responsable de la moitié des retards, les autres causes étant les conditions météorologiques, la capacité de contrôle du trafic aérien (*Air Traffic Control*, ATC) et les incidents dont les causes ne sont pas clairement définies. Selon la Commission, « *On peut dire en gros que les opérateurs aériens et les aéroports sont chacun responsables de 25 % des retards* ».

En second lieu, la Commission cite des chiffres recueillis par l'AEA, l'Association européenne des compagnies aériennes⁽⁷⁾, qui font apparaître une augmentation des retards :

– les retards de plus de quinze minutes – dont la moitié est due à l'ATC – concernaient 12 % des vols en 1986, 20 % en 1988, 23,8 % en 1989, 12,7 % en 1993, 18,5 % en 1996 et 22,8 % en 1998 ;

– les chiffres les plus élevés ont été de 23,6 % en juillet 1988, 30,8 % en juin 1989 et 29,2 % en juin 1998. Les chiffres pour 1999 montrent une aggravation, 30 % des vols ayant été retardés au cours des six premiers mois, avec une pointe de 37,3 % en juin.

⁽⁷⁾ La Commission fait observer que le caractère récent de l'installation du système de collecte de données d'Eurocontrol ne permet pas d'évaluer la situation à sa juste mesure, ce qui la contraindrait à se fonder sur les chiffres de l'AEA.

Cette analyse a été contestée par le ministre de l'équipement, des transports et du logement lors du Conseil « Transports » du 10 décembre 1999 et par les syndicats. Ces derniers reprochent à la Commission de passer sous silence les retards imputables aux pratiques des compagnies aériennes. Au demeurant, M. Yves Lambert, Directeur général d'Eurocontrol, observe que :

« Le conflit du Kosovo n'explique cependant pas tous les retards. Nous avons en effet observé quelques tendances un peu inquiétantes. Par exemple, la libéralisation se traduit notamment par le fait que, en général, les compagnies aériennes offrent davantage de vols que ce que requiert la demande vers des destinations populaires : alors qu'il y a cinq ans, on comptait 27 vols aller-retour par semaine entre Paris et Nice, par exemple, ce nombre est aujourd'hui de 40 »⁽⁸⁾.

➤ En second lieu, la Commission rappelle les diverses mesures qui ont été prises pour porter remède à cette situation.

Ainsi, en 1990, Eurocontrol a été chargé par la CEAC (Conférence européenne de l'aviation civile)⁽⁹⁾, de préparer un **programme de convergence et de réalisation** (CIP) visant à mettre en place une programmation collective dotée d'objectifs et d'un calendrier communs, ainsi qu'une programmation détaillée au niveau de chaque Etat (CIP local). Les organismes nationaux de gestion du trafic aérien (ATM) ont recruté et formé du personnel, mais également amélioré leurs installations dans ce cadre.

Des initiatives analogues au CIP ont été prises au titre de divers programmes subrégionaux, afin de résoudre les difficultés locales ou de renforcer l'efficacité de la gestion de l'espace aérien au moyen d'une planification commune et du partage des installations.

Pour compléter ces mesures, Eurocontrol a entamé une évaluation des besoins de capacité intitulée « **planification des capacités à moyen terme** », qui a pour objet de persuader les prestataires de services de trafic aérien de planifier les investissements en termes d'équipements et de ressources humaines pour répondre à la demande de trafic.

De même, en vue de porter remède à l'absence d'interopérabilité entre les systèmes nationaux – l'OACI ne s'occupant pas de ce

⁽⁸⁾ Eurocontrol et l'An 2000, *Bulletin d'Eurocontrol*.

⁽⁹⁾ La CEAC est une organisation intergouvernementale qui réunit les directeurs généraux de l'Aviation civile, les ministres des transports ainsi que diverses organisations techniques, telle que les JAA (« *Joint Aviation Authorities* ») chargées de la sécurité des avions).

problème – Eurocontrol a adopté entre 1990 et 1998 sept normes, appelées normes Eurocontrol, dont certaines ont été reprises par des directives communautaires.

Enfin, à la demande de la CEAC, Eurocontrol a élaboré une stratégie, appelée **stratégie ATM 2000+**, qui vise à mettre sur pied un réseau européen de gestion du trafic aérien (ATM) uniforme capable de répondre aux besoins des usagers pour les quinze ans à venir. Cette stratégie a été approuvée par la CEAC, le 28 janvier dernier.

Dans le domaine institutionnel, la **convention Eurocontrol révisée** en 1997 a été appliquée à titre provisoire depuis le 1^{er} janvier 1998. Cette nouvelle convention doit permettre à Eurocontrol de prendre des décisions contraignantes à l'égard des Etats et d'être doté d'un nouveau mécanisme décisionnel fondé sur la majorité et non plus à l'unanimité, une clause de sauvegarde étant destinée à préserver les intérêts nationaux en matière de sécurité. En outre, des outils d'aide à la décision ont été mis en place au travers de plusieurs organes consultatifs, dont un comité permanent d'interface civil et militaire.

La Commission estime que son adhésion prochaine à Eurocontrol, décidée le 20 juillet 1998 mais bloquée pour le moment par le conflit entre l'Espagne et le Royaume-Uni à propos de l'aéroport de Gibraltar, devrait renforcer son rôle en tant qu'unique décideur dans le domaine de la gestion de l'espace aérien européen.

➤ Pour autant, elle émet des doutes sur l'efficacité de cet ensemble de mesures techniques et institutionnelles. Il lui paraît opportun d'aller au-delà et de poursuivre deux grands objectifs :

– un mode de gestion optimale de l'espace aérien ;

– un nouveau cadre réglementaire pour la fourniture de services de trafic aérien.

● Pour parvenir à un mode de gestion optimale de l'espace aérien par tous ses utilisateurs – civils et militaires –, la Commission propose de considérer l'espace aérien comme « *un bien commun, qui doit être géré de manière collective, en tant que continuum, sans tenir compte des frontières* ». La Commission souhaite ainsi porter remède aux lacunes découlant, d'une part, de l'absence, dans de nombreux Etats membres, d'une institution neutre et indépendante chargée de l'arbitrage entre les priorités civiles et militaires et, d'autre part, du fait que la structure de l'espace aérien utilisé à des fins civiles est actuellement décidée à

l'échelon national, sans que les possibilités et les contraintes des Etats voisins soient suffisamment prises en compte.

En vue d'atteindre un tel objectif, un **organisme central** serait habilité à prendre les décisions comprenant les phases stratégique et tactique de la gestion de l'espace aérien de l'Europe, la Commission précisant que les décisions de cet organisme seront contraignantes pour les Etats membres pour qu'elles s'appliquent en temps opportun et avec la fermeté voulue. Selon elle, Eurocontrol pourrait jouer le rôle de cet organisme, en raison de l'expérience qu'il a acquise dans la gestion de l'espace aérien.

Ces propositions ont été critiquées par la France lors du Conseil « Transports » du 10 décembre 1999, au motif qu'elles ne respectent pas **le principe de subsidiarité**. En effet, la prépondérance de l'autorité militaire est l'une des particularités du système de contrôle aérien en France, à la différence par exemple de la Grande-Bretagne où la gestion de l'espace aérien est unifiée⁽¹⁰⁾.

● S'agissant du **cadre réglementaire** préconisé par la Commission pour la fourniture de services de trafic aérien, il doit reposer, d'une part, sur un nouveau mode d'exercice de la fonction de réglementation au sein des Etats membres et à l'échelon européen et, d'autre part, sur la poursuite de l'objectif de rentabilité par les prestataires de services.

Estimant que l'organisme de réglementation doit être indépendant de ceux qu'il réglemente et n'avoir aucun intérêt direct dans le secteur concerné, la Commission propose que les Etats membres mettent en œuvre deux séries de mesures :

– instaurer des organismes de réglementation qui soient indépendants des prestataires de services, en vue de permettre à ces derniers de se concentrer sur leurs tâches de gestion et d'éviter qu'ils n'usent de leurs pouvoirs réglementaires pour imposer leurs vues à la clientèle ;

– séparer les organismes réglementant les aspects de sécurité de ceux qui réglementent les aspects économiques, c'est-à-dire la qualité des services. Pour la Commission, une telle séparation est de nature à assurer une meilleure protection de l'intérêt général et à permettre un arbitrage entre efficacité économique et sécurité au niveau politique approprié.

⁽¹⁰⁾ L'exemple britannique est analysé dans le rapport d'information (n° 2953) de M. Charles Josselin, « *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?* », p. 89 et suivantes, qui a été présenté sous la précédente législature.

Ces propositions de réforme ont été très contestées en France : pour les autorités publiques et les syndicats, elles remettent en cause une autre particularité de la situation française, la DGAC cumulant les fonctions de régulateur et d'opérateur. Outre qu'elles ne sont pas jugées conformes au principe de subsidiarité pour ce motif, ces propositions font prévaloir l'impératif de rentabilité sur celui de sécurité.

La Commission souhaite appliquer les mêmes réformes à Eurocontrol, dont les fonctions de réglementation et de fourniture de services devraient être clairement séparées et la politique de recrutement réformée, afin qu'il « *puisse agir en tant que promoteur fort, neutre et indépendant de l'intérêt collectif* ». Elle relève, en effet, que le rôle joué par Eurocontrol dans la fourniture de services et sa politique de recrutement, qui le contraint à sélectionner ses cadres supérieurs parmi des fonctionnaires nationaux et à limiter la durée de leur détachement, sont de nature à mettre en doute son indépendance.

En second lieu, pour la Commission, la Communauté devrait exercer sa compétence dans tous les domaines où des règles communes sont nécessaires. Elle juge trop ambitieux l'octroi à Eurocontrol de pouvoirs analogues à ceux dont dispose la Communauté elle-même. En outre, elle estime qu'il faudrait procéder à une révision complète de la convention, afin de renforcer le contrôle politique de l'organisation et d'introduire une forme de contrôle juridictionnel.

C'est pourquoi la Commission propose une approche plus pragmatique, qui consisterait en l'adoption par la Communauté des règles nécessaires, lesquelles seraient directement applicables dans l'ordre juridique des parties contractantes, la Communauté pouvant s'appuyer, à cette fin, sur les compétences et les ressources techniques d'Eurocontrol.

Parallèlement à ces réformes de structure, la Commission suggère que l'objectif de rentabilité soit pris en considération par les Etats dans l'organisation de la fourniture de services « *d'une manière qui facilite l'accès aux marchés des capitaux et procure une souplesse suffisante pour motiver et récompenser leur personnel* ». Elle souligne que plusieurs Etats européens ont érigé leurs fournisseurs d'ATM en sociétés.

La Commission considère également que la concurrence devrait être introduite dans la fourniture de services tels que la navigation, la surveillance ou le traitement des données de vol. Dans cette perspective, elle affirme qu'« *un besoin existe de soumettre les services monopolistiques à une réglementation économique pour s'assurer qu'ils satisfont à des niveaux qualitatifs et quantitatifs convenus à un prix supportables* ». Elle observe l'existence d'un large consensus pour

entreprendre dans ce secteur un processus de libéralisation comme celui qu'ont connu presque tous les autres secteurs, ce que contestent les organisations syndicales de contrôleurs aériens.

• **Réactions suscitées :**

➤ La France soutient le principe d'une harmonisation technique au sein d'Eurocontrol, ainsi que l'adhésion prochaine de la Communauté à cette organisation. Les outils actuels et la stratégie d'Eurocontrol lui paraissent de nature à permettre des gains de capacité non négligeables.

S'agissant de l'idée de la séparation entre opérateurs et régulateurs, la France a demandé l'application du principe de subsidiarité, car elle ne souhaite pas imposer aux autres Etats sa propre forme d'organisation et réciproquement⁽¹¹⁾.

Pour ce qui est de la sécurité, elle a contesté que la sécurité – impératif premier du contrôle aérien – puisse être mise en balance avec les considérations économiques. En ce qui concerne l'ouverture à la concurrence du système de contrôle du trafic aérien, elle a estimé qu'une telle mesure devrait tenir compte de l'étroitesse du marché et du faible nombre de concurrents potentiels européens, un choix stratégique devant être effectué entre la poursuite de cet objectif et celui consistant à promouvoir une industrie européenne dans ce domaine.

Enfin, la France s'est dite prête à participer au groupe de haut niveau, tout en demandant, d'une part, que ses travaux tiennent compte du principe de subsidiarité ainsi que des besoins de défense et, d'autre part, que ce groupe procède à des auditions d'experts du contrôle aérien et des représentants du personnel.

D'après les renseignements recueillis, le ministère de l'équipement, des transports et du logement a constaté que les débats qui se sont déroulés au cours des deux premières réunions du groupe de haut niveau – les 17 janvier et 15 février derniers – étaient beaucoup plus sereins que ceux du Conseil « Transports » du 10 décembre 1999. Car, d'une part, la souveraineté des Etats et le principe de subsidiarité sont pris en considération, conformément à la demande de la France, d'autre part, la question de la libéralisation du contrôle aérien n'est plus abordée. La présidence française, qui débutera le 1^{er} juillet prochain, pourra prendre des initiatives, dans le cas où des avancées intéressantes interviendraient

⁽¹¹⁾ Dans son rapport d'information (n° 2953) précité « *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?* », Charles Josselin cite des observations du Livre blanc de la Commission de mars 1996 selon lesquelles il serait « *préférable de laisser les Etats membres mettre en place, conformément à leurs traditions, les opérateurs publics ou privés capables de fournir, au meilleur coût économique, les services prévus par la fonction réglementaire* », p. 52.

sur le problème de l'usage de l'espace aérien par les trafics civil et militaire et sur celui de l'établissement des routes aériennes⁽¹²⁾, ces deux thèmes étant de ceux qui ont suscité le plus vif intérêt de la part des Etats membres.

➤ Dans l'ensemble les autres Etats membres – à l'exception de la Grèce – ont accueilli favorablement la communication de la Commission et tous ont approuvé la création d'un groupe de haut niveau. L'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont estimé inévitable une action dans le domaine de la gestion du trafic aérien en vue de porter remède à son inefficacité. Les Pays-Bas ont insisté sur la nécessité d'une réforme institutionnelle et plaidé pour une utilisation de toutes les possibilités offertes par Eurocontrol. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont toutefois souhaité mieux identifier les questions devant être traitées par le groupe à haut niveau.

➤ La sixième réunion des ministres de la CEAC sur le système de circulation aérienne en Europe, qui s'est tenue à Bruxelles le 28 janvier dernier, a décidé d'accueillir favorablement la création par la Commission européenne du groupe à haut niveau et d'intégrer dans les politiques d'Eurocontrol les décisions que le Conseil prendra en juin 2000.

Malgré les doutes exprimés par la Commission, la CEAC a également confirmé le lancement de la stratégie ATM 2000+, qui permettra de faire face à l'augmentation prévue de la demande jusqu'en 2015 au moins et préparera la voie à la mise en place d'un système ATM européen homogène.

Enfin, sur proposition de la France, la CEAC a commandé une étude pour la fin de cette année sur les incidences *pour la sécurité, qui demeure notre priorité première*, l'environnement, les coûts, le financement et les aspects pratiques, de la poursuite du renforcement de la capacité en fonction de la demande prévue.

➤ Les compagnies aériennes soutiennent les propositions de la Commission. En revanche, elles émettent de sévères critiques sur le plan pour l'été 2000 préconisé par Eurocontrol, qui se fixe pour objectif de ramener les retards au niveau de 1997-1998, alors que ceux qui ont été enregistrés au cours de ces deux années ont été les plus importants. C'est pourquoi les présidents des compagnies « *condamnent la politique d'objectifs commençant par fixer un niveau acceptable de retards, alors*

⁽¹²⁾ La France fait partie du sous-groupe examinant ce thème au sein du groupe de haut niveau.

que ce qu'ils (les présidents des compagnies) demandent, c'est un objectif zéro défaut »⁽¹³⁾.

➤ Les syndicats français de contrôleurs aériens émettent quatre séries de critiques :

– ils reprochent à la Commission de reprendre l'argumentation des compagnies aériennes selon laquelle les retards sont imputables aux contrôleurs aériens dans une forte proportion⁽¹⁴⁾. Une analyse impartiale des causes des retards devrait, selon eux, prendre également en compte les pratiques des compagnies aériennes encouragées par la déréglementation, telle que la mise en place de plates-formes de correspondance (*hubs*), qui entraînent des concentrations de trafic sous forme de vague d'arrivées et de départs sur un certain nombre d'aéroports. Le syndicat national des ingénieurs et des cadres de l'aviation civile–CGC estime qu'il faudrait également se pencher sur le fonctionnement des salles de contrôle, c'est-à-dire les conditions de travail des contrôleurs aériens, tout en convenant qu'il s'agit d'un sujet sensible ;

– comme le Gouvernement, ils jugent les solutions préconisées par la Commission non conformes au principe de subsidiarité. La nécessité pour la France de créer une agence indépendante, à l'exemple de celles existant dans d'autres Etats membres – comme les Pays-Bas, par exemple⁽¹⁵⁾ – est d'autant moins justifiée que la DGAC exerce un contrôle qui est l'un des plus performants en Europe. De même s'opposent-ils aux propositions de libéralisation du contrôle aérien, car elles comportent le risque de reléguer la sécurité au second rang des priorités derrière la notion de rentabilité. Au demeurant, certaines organisations syndicales font remarquer que la Suisse, qui a privatisé son contrôle aérien, impose des redevances plus élevées qu'en France et va jusqu'à recruter des contrôleurs français, en raison des problèmes de personnel auxquels ce pays est confronté. Dans ces conditions, ils estiment que la véritable priorité réside en particulier dans le renforcement de l'harmonisation technique des systèmes de contrôle des Etats européens, dont la convention Eurocontrol révisée est l'un des instruments ;

– ils regrettent qu'une solution satisfaisante n'ait toujours pas été apportée à la question des relations entre les contrôles civils et militaires. En l'absence de mesures concrètes de la part des autorités militaires, ils doutent de l'efficacité du protocole d'accord signé en juin 1998 entre les

⁽¹³⁾ *Europe*, 26 janvier 2000.

⁽¹⁴⁾ Lors du Conseil « Transports » du 7 octobre dernier, Mme Loyola de Palacio s'était référée à une étude de l'IATA qui va dans ce sens.

⁽¹⁵⁾ Cet exemple a été analysé dans le rapport d'information (n° 2953) précité de M. Charles Josselin, « *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?* », p. 97 à 100.

autorités civiles et militaires destiné à permettre au trafic civil de mieux utiliser l'espace aérien ; ils doutent également de la portée du programme annoncé par le ministre de l'équipement, des transports et du logement, lors du Conseil des ministres du 26 janvier dernier. Ce programme doit aboutir, pour l'exercice du contrôle aérien, à la mise en œuvre opérationnelle en 2002 d'une coordination automatisée entre contrôleurs civils et militaires. De plus, la réflexion se poursuit sur l'intérêt de l'implantation de contrôleurs militaires au sein des centres civils ;

– enfin, s'agissant du groupe de haut niveau, ils s'étonnent que les syndicats ne participent pas à ses travaux, à la différence des compagnies aériennes représentées par l'AEA. Ils constatent en outre que le sous-groupe, destiné en principe à examiner la question de l'acceptation de la réforme par les contrôleurs aériens, ne fonctionne toujours pas et demandent à la Commission de créer une structure de concertation.

• **Conclusion :**

Les problèmes soulevés par la communication de la Commission ont été examinés de manière approfondie par la Délégation dans les rapports d'information de M. Charles Josselin « *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?* » et de Bernard Derossier « *Le transport aérien à l'heure européenne* », qui ont été présentés respectivement sous la précédente et l'actuelle législature.

Les réactions suscitées en France par cette communication rejoignent, pour l'essentiel, les préoccupations exprimées par la Délégation sur les questions les plus importantes : nécessité de respecter le principe de subsidiarité ; affirmation du caractère prioritaire de la sécurité ; soutien au principe de l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol ; nécessité de régler le caractère conflictuel des relations entre les contrôles civil et militaire de la circulation aérienne.

Le groupe de haut niveau devrait donc prendre en considération le principe de subsidiarité et la Commission devrait associer les représentants des organisations syndicales aux travaux de ce groupe ; il serait enfin souhaitable d'améliorer les relations entre les contrôleurs civils et militaires.

La présente communication ne constitue pas un projet d'acte normatif. Le fait que le Gouvernement l'ait néanmoins soumis à la Délégation, faisant ainsi usage de la « clause facultative » insérée dans l'article 88-4 par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, est extrêmement positif. Ce document permet en effet à la Délégation de faire le point sur l'évolution d'une question sensible.

Lors de l'examen de ce texte par la Délégation, M. Gérard Fuchs a estimé que l'instauration d'un organe de contrôle de l'espace aérien de l'Europe permettrait à l'Union européenne de retrouver une influence que les Etats ont individuellement perdue, d'autant plus qu'ils ont négocié en ordre dispersé des accords de droits de trafic avec les Etats-Unis. Il est temps de définir collectivement les conditions d'utilisation de l'espace aérien par le trafic civil, le trafic militaire ayant nettement diminué depuis la fin de la guerre froide.

Pour M. Jacques Myard, le déséquilibre évoqué par M. Gérard Fuchs résulte de la déréglementation du transport aérien voulue par la Commission européenne. Prétextant de l'existence des retards, liés en fait à un accroissement du trafic aérien, la Commission cherche à se substituer à Eurocontrol, dont il convient au contraire d'améliorer le fonctionnement. La France doit donc s'opposer aux projets de la Commission. L'organisme central qu'elle propose ne saurait contribuer à supprimer les retards, comme le montre l'exemple des Etats-Unis, où ils sont aussi accentués qu'en Europe.

Le Président Alain Barrau, estimant également que le problème des retards auxquels sont confrontés les Etats-Unis fait douter de l'efficacité des solutions préconisées par la Commission, a évoqué les réactions des syndicats français de contrôleurs aériens à l'égard de celles-ci. Ils estiment qu'une analyse impartiale des causes des retards devrait prendre également en compte les pratiques des compagnies aériennes encouragées par la déréglementation, notamment la mise en place des plates-formes de correspondance (*hubs*), qui entraînent des concentrations de trafic sous forme de vagues d'arrivées et de départs sur un certain nombre d'aéroports. Comme le Gouvernement, ils jugent les solutions préconisées par la Commission non conformes au principe de subsidiarité. La création d'une Agence indépendante, à l'exemple de celle existant dans d'autres Etats membres est d'autant moins justifiée en France que la DGAC exerce un contrôle qui est l'un des plus performants en Europe. De même, les syndicats s'opposent aux propositions de libéralisation du contrôle aérien, car elles comportent le risque de reléguer la sécurité au second rang des priorités, après celle de la rentabilité. Ils regrettent qu'une solution satisfaisante n'ait toujours pas été apportée à la question des relations entre les contrôles civils et militaires et s'étonnent de n'avoir pu participer aux travaux du groupe de haut niveau, à la différence des compagnies, représentées par l'Association européenne des compagnies aériennes (AEA).

M. Gérard Fuchs, tout en convenant avec M. Jacques Myard que la Commission a utilisé le problème des retards comme un prétexte, a de

nouveau insisté sur l'enjeu central que constitue la négociation des droits de trafic. La question cruciale pour la survie des compagnies aériennes est de savoir si les Etats membres vont continuer à négocier avec les Etats-Unis en ordre dispersé ou si l'Union européenne sera en mesure de créer les conditions d'un dialogue équilibré.

M. François Loncle, en accord avec l'analyse de M. Gérard Fuchs, a toutefois souligné la gravité des retards qui affectent le trafic aérien. Leur accroissement considérable – comme le montre le taux de 37 % atteint en juin 1999 – impose que l'on procède à une analyse approfondie de leurs causes, afin que l'Europe puisse mettre fin à une situation caricaturale.

M. Jacques Myard, tout en approuvant la définition d'une attitude commune sur les droits de trafic, a souligné que la libéralisation totale du transport aérien, que les gouvernements successifs ont acceptée, avait créé une situation irréversible dont il était aujourd'hui bien difficile de compenser les inconvénients.

Le Président Alain Barrau a rappelé que les problèmes soulevés par la communication de la Commission avaient été précédemment examinés par la Délégation dans le cadre de plusieurs rapports d'information présentés sous la précédente et la présente législature. Il a suggéré à la Délégation, qui l'a suivi, de confier à l'un de ses membres le soin d'actualiser ces travaux et d'examiner les enjeux de la communication de la Commission.

DOCUMENT E 1407

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL,
AU PARLEMENT EUROPEEN, AU COMITE ECONOMIQUE
ET AU COMITE DES REGIONS**

Les transports aériens et l'environnement

COM (99) 640 final du 1^{er} décembre 1999

• Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :

8 décembre 1999.

• Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :

21 février 2000.

• Motivation et objet :

L'augmentation du trafic voyageurs, estimée à 9 % par an, pourrait se poursuivre du fait de la libéralisation des échanges et de celle du transport aérien. Ce secteur est de plus en plus confronté aux dommages de nature diverse qu'il cause à l'environnement.

Conformément au traité d'Amsterdam, qui consacre le principe du développement durable, la Commission estime dès lors nécessaire d'améliorer les performances environnementales du transport aérien et d'y intégrer les exigences de la protection de l'environnement.

Dans la présente communication, la Commission se propose donc, pour la première fois, d'analyser et de définir les voies d'une action plus intégrée et cohérente pour l'ensemble de l'Union européenne.

Dans cette perspective, la Commission se fixe plusieurs objectifs :

– l'introduction de mesures d'incitation de nature économique et réglementaire – telle que l'instauration d'une redevance environnementale européenne dans le secteur de l'aviation – en vue de favoriser les transporteurs et les utilisateurs qui choisissent de recourir aux techniques

les plus récentes et aux modes d'exploitation les plus respectueux de l'environnement ;

– la poursuite de l'action de la Commission en faveur de l'instauration de conditions de concurrence équitables dans l'ensemble des systèmes de transport, par l'intégration des coûts environnementaux dans les systèmes de redevances et l'amélioration de l'infrastructure aux points de transfert intermodaux ;

– la mise en place d'un cadre communautaire pour les aéroports, destiné à concilier le besoin d'agir pour des motifs écologiques avec la nécessité de prévenir une prolifération de règles locales, qui aurait pour effet de fausser la concurrence ;

– l'encouragement de la recherche et du développement, dans le cadre du cinquième et du sixième PCRD (programmes-cadres de recherche et de développement), afin de rendre le secteur des transports aériens plus crédible sur le plan écologique et de préserver la compétitivité de l'industrie aéronautique communautaire.

La Commission indique que la présente communication constitue le texte de référence pour son programme de travail au titre des cinq prochaines années et au-delà. En outre, en fonction des résultats qui seront obtenus au sein de l'OACI à la fin de 2001, la Commission présentera une nouvelle évaluation de l'équilibre entre les mesures à prendre au niveau mondial, communautaire et local, en vue de veiller à la poursuite des objectifs fixés par le traité d'Amsterdam et le protocole de Kyoto en matière d'environnement.

• Contenu et portée :

La stratégie exposée par la Commission concerne les domaines suivants :

– l'amélioration des normes environnementales ;

– la création d'incitations économiques et réglementaires plus efficaces ;

– la mise en place d'un cadre communautaire pour les aéroports ;

– la promotion de la recherche et du développement.

1. L'amélioration des normes environnementales

➤ Tout en se déclarant favorable à la définition de normes internationales plus restrictives pour les **bruits d'avions** et les **émissions de gaz**, la Commission considère que l'absence de négociations internationales pourrait la conduire à définir de telles normes au niveau communautaire.

● La Commission rappelle que la dernière révision importante des règles de l'OACI concernant les émissions sonores des aéronefs remonte à 1977 et correspond à l'introduction de la norme sur le bruit du chapitre 3 : cette norme désigne les normes de certification acoustique conformes à l'annexe 16 de la convention de Chicago, qui constitue le texte de base de la réglementation de l'aviation civile internationale.

Or, elle émet des doutes quant à la possibilité de continuer à utiliser les normes de l'OACI simultanément pour la fabrication des futurs types d'avions et celle de versions dérivées des appareils existants et pour la poursuite d'objectifs environnementaux au plan régional.

Pour autant, elle estime que les travaux d'élaboration de normes de certification en matière de bruit pour la conception des futurs avions devraient être poursuivis au sien de l'OACI, afin de permettre l'introduction de normes plus rigoureuses.

Elle considère, en effet, que le programme de travail actuel du CPEA (Comité sur la protection de l'environnement et l'aviation) – tel qu'approuvé lors de la 32^{ème} session de l'OACI – peut déboucher, conformément aux exigences de la Communauté, sur la fixation d'une norme plus rigoureuse que la norme actuelle du chapitre 3 et sur l'établissement de règles transitoires pour faciliter le retrait progressif des avions les plus bruyants du chapitre 3. Mais pour y parvenir, elle juge nécessaire de participer, en étroite coordination avec les Etats membres, au programme de travail du CPEA, la décision devant être prise au plus tard lors de la 33^{ème} session de cette assemblée générale.

Dans le cas où l'OACI ne parviendrait pas à répondre aux exigences de la Communauté en 2001, la Commission pourrait être amenée à préconiser l'adoption de propositions européennes en étroite coopération avec les autres régions industrialisées. Elle précise que toute suggestion de cette nature devra prendre en considération la nécessité de prévoir une clause de sauvegarde économique pour les pays en développement et tenir compte des effets des mesures envisagées sur la compétitivité.

En second lieu, elle préparera des mesures visant à promouvoir, sur la base de conditions objectives et non discriminatoires, l'introduction de mesures plus sévères au niveau régional, en particulier pour les aéroports.

● S'agissant des **émissions de gaz**, la Commission indique qu'elle participera activement au programme de travail du CPEA/5 (Comité sur la protection de l'environnement et l'aviation), en vue de parvenir à un accord sur des méthodes et des normes nouvelles d'ici à 2001.

Dans le cadre de son programme de travail actuel sur les émissions des moteurs d'avions, le CPEA évalue les progrès technologiques réalisés dans le domaine des avions subsoniques et supersoniques susceptibles d'agir sur les niveaux d'émission et de consommation de carburant.

La définition de nouveaux paramètres d'évaluation des émissions des avions en vue de remplacer ceux qui existent actuellement – basés sur le cycle atterrissage-décollage – et l'établissement de paramètres pour les phases d'ascension et de croisière, fait partie des priorités les plus urgentes du programme de travail du CPEA/5. Celui-ci a été approuvé lors de la 32^{ème} session de l'assemblée générale de l'OACI, au cours de laquelle il a été jugé nécessaire que les travaux de l'OACI tiennent pleinement compte du protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce contexte, la Commission envisagera d'autres mesures concernant les incidences au niveau régional et local des NO_x (oxyde d'azote) et des autres émissions de gaz, destinées à accroître l'efficacité de la récente norme de l'OACI sur les NO_x, qui n'est applicable qu'aux moteurs de conception nouvelle. Elle présentera ses conclusions en 2001.

➤ Enfin, elle continuera de renforcer son soutien aux organismes chargés de la gestion du trafic aérien et, en particulier, à Eurocontrol, pour améliorer l'efficacité des systèmes de gestion du trafic aérien⁽¹⁶⁾ et réduire ainsi les émissions dues aux avions⁽¹⁷⁾.

2. La création d'incitations économiques et réglementaires plus efficaces

Dans ce domaine, la Commission souhaite poursuivre trois objectifs :

⁽¹⁶⁾ Voir l'exposé sur le document E 1406, relatif à la création du ciel unique européen.

⁽¹⁷⁾ La Commission cite un rapport sur les effets de l'aviation à l'échelle mondiale, selon lequel l'amélioration de la gestion du trafic aérien pourrait permettre de réduire la consommation de carburant de 6 à 12 % dans les vingt prochaines années.

– examiner la possibilité de mettre en place une **taxation du kérosène** ;

– étudier plusieurs alternatives de **redevances environnementales** ;

– poursuivre ses recherches actuelles sur la **négociation des droits d'émission et la compensation des émissions de carbone**.

➤ Afin de corriger les déséquilibres résultant de l'exonération de droits d'accises dont bénéficie le transport aérien, la Commission a, en novembre 1996, publié un rapport recommandant que les droits d'accises sur les huiles minérales soient également appliqués au kérosène. A la demande du Conseil, qui a souhaité connaître les effets de cette taxation, la Commission a fait réaliser une étude.

Les principaux résultats de cette étude montrent l'impact de l'imposition du taux minimal des droits d'accises sur le kérosène applicable sur le territoire de la Communauté européenne (245 euros/1 000 litres). Elle comporte, en outre, plusieurs scénarios, deux d'entre eux indiquant les effets d'une application de la taxe à toutes les routes au départ d'un aéroport de la Communauté (option A, proposée par la Commission) et ceux d'une application de la taxe à toutes les routes aériennes intra-communautaires, seuls les transporteurs de la Communauté étant concernés (option B).

Les résultats révèlent clairement que l'option A est plus efficace, sur le plan environnemental, que l'option B, puisque la première permet de réduire la consommation de carburant de 2,4 %, contre 0,5 % dans le cas de la seconde.

Pour autant, la Commission souligne que la mise en œuvre de l'option A nécessiterait des changements radicaux au sein de l'OACI, en ce qui concerne, en particulier, les accords bilatéraux sur les services aériens, qui n'autorisent la taxation qu'en cas d'accord réciproque. Or, ces changements ne pourront intervenir qu'au prix d'importantes concessions dans d'autres domaines.

C'est pourquoi la Commission estime qu'il convient de maintenir l'approche qu'elle avait proposée dans son rapport de 1996, dans l'attente d'une évolution de la réglementation internationale. En revanche, elle juge l'option B inacceptable, même si elle est envisageable au plan juridique. En effet, elle considère qu'elle ne permettrait pas d'atteindre le difficile équilibre entre les besoins environnementaux, les besoins économiques et les besoins du marché intérieur.

➤ Devant l'impossibilité, au stade actuel, de mettre en place la taxation du kérosène, la Commission étudie plusieurs alternatives de **redevances environnementales**.

Celles-ci pourraient consister en :

- une taxe ajoutée au prix du billet des passagers ;
- une taxe basée sur la distance parcourue et les caractéristiques des moteurs de l'avion, qui serait recouvrée par Eurocontrol et combinée avec une modulation des redevances en fonction des caractéristiques écologiques de l'avion ;
- une taxe associée aux redevances aéroportuaires d'atterrissage et de décollage.

La Commission indique que le travail préparatoire à l'instauration d'une redevance européenne sera coordonné avec les travaux actuellement menés dans le cadre du programme de travail du CPEA/5 de l'OACI concernant la modernisation du système des taxes d'environnement, dont les conclusions devraient être présentées à la 33^{ème} session de l'assemblée générale en 2001. Pour la Commission, l'objectif est de parvenir à des décisions répondant aux besoins de la Communauté en 2001. Estimant toutefois qu'une action politique s'impose à brève échéance, elle indique que la Communauté européenne pourrait être amenée à agir dans le cas où l'OACI ne parviendrait pas à moderniser les règles actuelles.

➤ S'agissant de la **négociation des droits d'émission**, la Commission observe qu'il s'agit d'une notion nouvelle, qui n'a pratiquement pas encore été appliquée au transport aérien. Elle estime qu'une solution est toutefois susceptible d'y être apportée, selon trois modalités différentes :

- soit par les Etats, comme prévu dans le protocole de Kyoto ;
- soit par les compagnies, à l'échelle internationale ou nationale, de façon sectorielle ou non ;
- soit entre transporteurs aériens qui opèrent dans un aéroport imposant un contingent d'émissions.

- Dans le premier cas, la négociation des droits d'émission entre les Etats énumérés à l'annexe 1 de la convention-cadre sur les changements climatiques (FCCC) n'impose pas de contrainte sectorielle. Mais, pour la Commission, une telle situation est susceptible d'évoluer dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de Kyoto, puisqu'il incombera aux Etats de décider si la possibilité de négocier des droits d'émission sera utilisée pour atteindre les objectifs concernant la réduction des émissions. Si la pression est exercée de manière inégale sur l'industrie aéronautique pour l'inciter à aider les Etats à remplir leurs engagements, des distorsions de concurrence pourraient en résulter.

- Quant aux compagnies, la Commission estime que les possibilités de négocier des droits d'émission entre elles à l'échelle internationale dépendront des règles qui devront être établies lorsqu'une plus grande souplesse sera introduite dans la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

Tout dépendra des résultats de la prochaine conférence, au cours de laquelle les résultats du programme d'action adopté à Buenos Aires seront évalués.

La Commission soutient que l'on pourrait davantage recourir à la négociation des droits d'émission au niveau régional – communautaire, par exemple – en vue d'améliorer la situation sur le plan environnemental. A cet effet, il faudrait plafonner les émissions et établir des règles pour négocier les émissions au-dessous du plafond fixé. Ainsi, les secteurs en expansion, tels que le transport aérien, pourraient-ils acheter des droits d'émission à des secteurs en déclin ou à des secteurs dans lesquels les nouvelles technologies permettent d'obtenir des réductions d'émissions de façon efficace.

La Commission estime que les effets d'un tel système pourraient être analogues à ceux résultant de l'imposition de redevances environnementales, car dans les deux cas, c'est en rendant les émissions dues au transport aérien plus onéreuses qu'on améliore la protection de l'environnement.

- Pour ce qui est de la négociation de droits d'émission au niveau d'un aéroport particulier, il serait nécessaire, selon la Commission, que des contingents d'émission globaux soient fixés pour cet aéroport en vue de les réduire progressivement et que des règles de transaction soient établies en accord avec les règles en vigueur pour l'attribution des créneaux horaires. Jugeant cette solution attrayante du fait de la logique économique qui l'inspire, la Commission a décidé de continuer à en examiner les possibilités de mise en œuvre.

➤ En ce qui concerne la **compensation des émissions de carbone**, la Commission voit dans la création de « puits de carbone », par exemple le reboisement, un moyen qui permettrait au transport aérien de compenser les effets de sa croissance sur l'environnement. Elle reconnaît toutefois que l'impact des activités de reboisement sur l'absorption des émissions de CO₂ (dioxyde de carbone) est loin d'être une certitude scientifique⁽¹⁸⁾. C'est pourquoi, elle estime que la priorité à court terme doit viser à l'analyse des résultats de la recherche avant de tirer d'éventuelles conclusions sur les actions à entreprendre.

➤ Enfin, la Commission rappelle que les objectifs et les possibilités ouvertes par les **accords dans le domaine de l'environnement** sont exposés dans une communication présentée le 27 novembre 1996 (COM [96] 561 final). C'est ainsi que l'AEA (Association européenne des compagnies aériennes) s'est déclarée disposée à explorer avec la Commission les possibilités qu'offrirait la conclusion d'un accord volontaire et contraignant sur les émissions de CO₂.

A cet égard, la Commission relève qu'il sera peut-être nécessaire d'inclure d'autres émissions ayant des effets sur l'atmosphère à l'échelle mondiale. En outre, elle s'interroge sur la question de savoir si de tels accords volontaires ne devraient pas également s'étendre aux exploitants et constructeurs des pays tiers, en particulier à ceux d'Amérique du Nord.

3. La mise en place d'un cadre communautaire pour les aéroports

Les actions envisagées par la Commission concernent les domaines suivants :

- le classement commun des nuisances sonores ;
- les règles à appliquer sur le plan de l'exploitation ;
- l'introduction de règles plus sévères sur le bruit dans les aéroports ;
- la promotion de l'intermodalité.

➤ La Commission constate que les redevances sur les **nuisances sonores** perçues dans plusieurs aéroports européens – sous la forme d'un supplément aux taxes d'atterrissage ou d'une redevance spécifique sur le bruit – sont actuellement basées sur des systèmes de classement des

⁽¹⁸⁾ Elle se réfère, sur ce point, aux articles du *New Scientist* du 24 octobre 1998.

émissions sonores dues aux avions, qui ont été établis selon des principes variant d'un Etat à l'autre. Il n'existe pas de procédure ni de méthodologie communautaire pour le calcul de telles émissions sonores, les données de base utilisées à cette fin n'ayant pas fait l'objet des mêmes contrôles que les données de certification acoustique. Un certain nombre d'aéroports européens utilisent déjà un système de surveillance acoustique comme un moyen de lutter contre le bruit.

Dans ce contexte, la Commission observe que le retrait progressif des avions visés au chapitre 2 – celui-ci fixant une norme de certification acoustique de l'OACI – devrait fournir l'occasion d'adopter un système de classement commun des nuisances sonores pour les avions du chapitre 3, afin d'éviter une nouvelle prolifération de systèmes locaux différents. A cette fin, elle propose pour cette année que le classement reflète la contribution à l'exposition au bruit des riverains des aéroports et repose soit sur les valeurs de certification, soit sur les données relatives aux émissions sonores dues au trafic aérien.

Utilisées dans de nombreux pays comme base des redevances et des règles d'exploitation, les valeurs de certification sont des valeurs « établies » s'appuyant sur une procédure détaillée recommandée par l'OACI. La procédure de certification a pour objet d'établir une méthode permettant de comparer les émissions sonores de différents avions avec ce qui est prévu dans la réglementation. La Commission note toutefois que les procédures ne donnent pas toujours des résultats représentatifs pour les vols normaux.

● En ce qui concerne la **mesure des émissions sonores et les règles d'aménagement du territoire**, la Commission rappelle que son Livre Blanc sur le développement futur de la politique commune des transports du 2 décembre 1992 a annoncé des mesures destinées à :

- introduire un indice standard d'exposition au bruit ;
- établir une méthode standard de calcul des niveaux d'exposition au bruit ;
- mettre en œuvre des systèmes de surveillance acoustique et des règles de zonage et d'aménagement du territoire aux abords des aéroports tenant compte du bruit.

Or, elle constate que les dispositions appliquées par de nombreux aéroports de la Communauté varient d'un Etat membre à un autre. C'est pourquoi la Commission est favorable à la création d'un **indice commun**

d'exposition au bruit ainsi qu'à la définition d'une méthode standard de calcul de l'exposition au bruit aux abords des aéroports. Ces instruments autoriseraient une comparaison entre les niveaux et les limites d'exposition au bruit, et constitueraient un cadre de référence général pour évaluer la compatibilité des dispositions relatives aux capacités des aéroports avec les objectifs environnementaux.

En matière d'aménagement du territoire, la Commission confirme que les décisions et le contrôle du respect des règles sont et demeureront du ressort des autorités locales et nationales. Elle estime nécessaire que celles-ci prennent des mesures adaptées dans les environs des aéroports et propose que le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) fournisse un cadre permettant de progresser dans ce domaine. Elle suggère également d'étudier, en étroite collaboration avec les Etats membres, la possibilité d'établir des pratiques recommandées concernant les décisions d'affectation du sol à proximité des aéroports.

Enfin, elle proposera que l'existence de règles d'aménagement du territoire correctes soit considérée comme un critère d'éligibilité pour l'obtention d'une aide financière aux projets de construction et d'extension d'aéroports au titre des différents instruments financiers de la Communauté.

- S'agissant de l'exploitation, la Commission estime qu'il incombe aux autorités des Etats membres de prendre les mesures nécessaires dans ce domaine, en vue de réduire les nuisances sonores dans les aéroports de la Communauté. Il serait contraire au principe de subsidiarité que la Communauté prenne des initiatives d'harmonisation, par exemple, pour les vols de nuit.

Elle indique toutefois que, en étroite coopération avec les parties intéressées et les Etats membres, elle examinera les voies possibles en vue d'établir, d'une part, un cadre communautaire pour les procédures décisionnelles relatives à la restriction des activités pour des motifs touchant à l'environnement des aéroports de la Communauté et, d'autre part, une structure destinée à assurer la diffusion des meilleures règles d'exploitation et la réduction des nuisances sonores.

- En ce qui concerne **l'introduction de règles plus sévères sur le bruit dans les aéroports**, le souci de la Commission est de parvenir à faire prendre en compte les besoins de l'Europe. En effet, actuellement, toute introduction de nouvelles normes antibruit au niveau international est basée sur la résolution A-28-3 de 1990 de l'OACI relative au retrait progressif des avions du chapitre 2. Cette résolution a fixé une date butoir

pour l'établissement d'une règle de non-exploitation, qui a été également adoptée par la réglementation communautaire régissant les vols intra-communautaires et internationaux. Par conséquent, aucune décision d'un Etat membre visant à anticiper l'introduction de règles pour lutter contre le bruit n'est conforme à la législation communautaire⁽¹⁹⁾.

Pour la Commission, il importe que, dans les débats sur les normes de certification futures pour le bruit (« chapitre 4 »), l'Europe puisse faire valoir la nécessité de distinguer clairement les normes de certification des règles régionales relatives à leur mise en œuvre, bien qu'une telle demande n'ait suscité à ce jour qu'un appui modéré au sein de l'OACI.

La mise en place d'un système communautaire d'identification des aéroports particulièrement exposés aux nuisances sonores pourrait ouvrir la voie à une solution plus équilibrée et plus acceptable et contribuerait à résoudre les problèmes qui se posent dans les différents aéroports de la Communauté.

Un tel système consisterait à établir des règles communautaires objectives et contrôlables en vertu desquelles à la demande de l'Etat membre concerné, un aéroport pourrait, à la suite d'une décision de la Commission et après examen de l'affaire par un comité consultatif, adopter des règles plus rigoureuses en matière d'émissions sonores avant qu'elles ne soient généralisées dans la Communauté. La Commission souligne que, pour assurer le respect des exigences du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence, il est nécessaire de fonder le droit d'introduire des règles plus sévères sur le respect de critères clairs et d'objectifs définissant une situation exceptionnelle et sur l'emploi de « balises » communes pour déterminer les incidences du bruit sur l'environnement de l'aéroport. Par exemple, une telle autorisation se justifierait lorsqu'il s'agit d'éviter de nouvelles restrictions d'exploitation ou de faciliter l'acceptation, par la population concernée, des projets d'extension d'un aéroport.

Elle considère qu'une autre manière de régler le problème des aéroports particulièrement exposés aux nuisances sonores pourrait consister à introduire des critères environnementaux dans les règles d'attribution des créneaux horaires dans les aéroports encombrés. Cette mesure permettrait de privilégier l'exploitation d'avions plus silencieux lors de l'établissement des critères de priorité pour la redistribution des créneaux et de veiller, dans tous les cas, à ce que les transporteurs aériens

⁽¹⁹⁾ La Commission cite sa décision du 22 juillet 1998 concernant l'accès à l'aéroport de Karlstadt.

ne puissent remplacer leur matériel actuel par des avions moins respectueux de l'environnement.

● En dernier lieu, la Commission plaide en faveur du **développement de l'intermodalité**, en particulier entre le rail et l'avion. Dans cette perspective, elle rappelle qu'elle travaille actuellement à la révision des orientations pour le développement du RTE-T (Réseaux transeuropéens dans le secteur des transports), où la liaison entre les aéroports et les autres modes de transport, notamment le rail, bénéficiera d'une attention particulière dans le but de créer les conditions de connexion efficaces.

4. La promotion de la recherche-développement

Lors de la mise en œuvre du 5^{ème} PCRD, la Commission veillera en priorité à :

– développer les moyens pour quantifier les changements dans l'atmosphère qui pourraient être causés par le transport aérien ;

– assister l'industrie aéronautique dans le développement des améliorations majeures dans la performance environnementale des aéro-moteurs et des avions.

En outre, les services de la Commission ont l'intention d'établir une position commune dans le cadre de la procédure OACI / CPEA (Comité sur la protection de l'environnement et l'aviation) et de renforcer la coopération internationale dans le domaine de la recherche environnementale.

• Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure communautaire :

➤ Le programme français d'action contre le risque de changement climatique pour la période 2001-2010 qui a été adopté le 19 janvier dernier lors de la réunion de la Commission interministérielle sur l'effet de serre (CIES)⁽²⁰⁾, a identifié plusieurs mesures évoquées dans la présente communication :

– l'objectif de stabiliser d'ici 2020 les émissions du secteur des transports ;

⁽²⁰⁾ Cette réunion a été consacrée aux conditions dans lesquelles la France va renforcer sa mobilisation dans la lutte contre les risques de changement climatique conformément à ses engagements internationaux.

– la possibilité de faire appel, dans le cadre européen, à des allègements fiscaux favorisant l’usage d’équipements plus efficaces, ainsi qu’à la fiscalité environnementale pour modérer la consommation ; en outre, au titre des orientations à moyen terme arrêtées par le Gouvernement en matière énergétique, il est prévu d’appliquer la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux consommations d’énergie des entreprises en contrepartie d’allègements de prélèvements sociaux de montant équivalent, afin de favoriser l’emploi ;

– l’accent mis sur la nécessité, pour certaines mesures, en particulier les instruments économiques, d’être établies ou harmonisées au niveau européen, d’autant que de nombreux Etats membres de l’Union européenne adoptent, dans ce domaine, des dispositions de même nature.

Par ailleurs, le programme souligne l’importance particulière que la France attache à la réussite de la conférence de La Haye, qui se tiendra au mois de novembre prochain et déterminera l’essentiel des conditions d’application du protocole de Kyoto. Il juge indispensable le succès de la 6^{ème} Conférence des Parties à la convention climat⁽²¹⁾, pour maîtriser le changement climatique.

➤ Le ministère de l’équipement, du logement et des transports a accueilli favorablement la communication de la Commission. Le ministère souligne le fait que la Commission s’est efforcée d’exposer des orientations sur tous les points, tout en envisageant les moyens susceptibles d’être mis en œuvre. A cet égard, en ce qui concerne les incitations fiscales, il relève que la France a instauré une taxe sur le bruit des avions depuis une vingtaine d’années, qui a été remplacée par la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) en 1999.

En second lieu, il estime que la communication met en évidence les difficultés auxquelles se heurte l’articulation des mesures relevant de la compétence respective de l’OACI, de l’Union et des Etats. Il considère que, s’agissant par exemple des normes sur les émissions sonores, il est nécessaire que l’Union adopte une position commune, afin de mieux défendre ses intérêts, que ce soit au sein de l’OACI, d’autant que la Commission n’y est pas représentée en tant que telle et que les Etats membres de l’Union ne disposent que de quinze voix sur cent quatre vingt, ou dans le cadre du contentieux opposant l’Union européenne aux

⁽²¹⁾ La France accueillera la conférence préparatoire au mois de septembre prochain.

Etats-Unis à propos du règlement qui interdira l'immatriculation en Europe d'avions équipés de « *hushkits* »⁽²²⁾.

En revanche, un équilibre est difficile à établir entre l'harmonisation et le respect du principe de subsidiarité pour ce qui est des mesures plus sévères touchant les aéroports qui posent un problème de bruit particulier, ou de la définition d'indices de bruit communs dans le projet de directive sur le bruit.

➤ Quant aux associations, la FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers des transports) soutient les propositions de la Commission concernant :

- l'amélioration de la gestion du trafic aérien ;
- la taxation du kérosène pour toutes les routes au départ d'un aéroport de la Communauté ;
- la promotion de l'intermodalité, la substitution du rail à l'avion devant être facilitée pour les vols de courte distance.

La FNAUT formule également plusieurs propositions tendant, en particulier :

- à limiter l'évasion fiscale résultant de l'avitaillement dans les pays tiers, au moyen du reversement d'une partie de la taxe sur le kérosène aux Etats qui appliqueraient le taux communautaire ;
- à affecter le produit de la taxe sur le kérosène au financement du réseau à grande vitesse (TGV et ICE) ;
- à supprimer les formules de fidélisation de la clientèle, qui favorisent le transport aérien aux dépens des autres modes de transport.

➤ En revanche, les compagnies aériennes, tout en approuvant la prise en compte par la Commission des exigences environnementales,

⁽²²⁾ Les « *hushkits* » sont des réducteurs de bruit. Les avions ainsi équipés provoquent malgré tout davantage de nuisances autour des aéroports que les moteurs modernes. Pour autant, un avion de fabrication ancienne – par exemple classé chapitre 2 de 28 ans – équipé d'*hushkits* peut être classé dans une catégorie moins bruyante et respecter ainsi les normes du chapitre 3 de l'OACI.

Un règlement du Conseil du 29 avril 1999 vise à empêcher une aggravation des nuisances sonores provoquées par certains anciens types d'avions, en interdisant à partir de mai prochain dans la Communauté l'immatriculation des avions les plus bruyants équipés d'*hushkits*, ce qui a conduit les Etats-Unis à entamer une procédure devant l'OACI à l'encontre de ce règlement.

conteste certaines mesures préconisées, dont cette dernière n'a pas évalué réellement la portée. Elles contestent le fait que le transport aérien puisse être considéré comme la seule activité polluante et regrettent l'absence d'un débat de fond sur la contribution du transport aérien à l'économie européenne.

L'AEA a adressé à la Commission une proposition d'engagement volontaire en vertu duquel les compagnies se fixent pour objectif, conformément au protocole de Kyoto, de limiter la progression de leur consommation d'énergie d'ici à 2012 par rapport à celle d'aujourd'hui et à celle de 1990. Elles conviennent toutefois que le contrôle du respect de cet engagement peut soulever certaines difficultés, d'autant plus qu'elles ignorent pour le moment la position des petites compagnies sur cette suggestion.

La communication de la Commission a été examinée lors du Conseil « Transports » du 28 mars dernier. L'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark et la Belgique ont insisté sur la nécessité de mesures fiscales tendant à réduire les incidences environnementales des transports aériens, même au niveau européen à défaut de mesures internationales. Mais d'autres ministres, comme ceux de l'Espagne et de l'Irlande, ont au contraire relevé qu'une telle taxe doit être adoptée en priorité au niveau international. La commissaire aux transports Mme Loyola de Palacio a réaffirmé qu'une taxe au niveau européen défavoriserait la compétitivité des compagnies aériennes européennes et doit donc être traitée dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Les ministres ont évoqué également les moyens de réduire les nuisances sonores de l'aviation. La ministre belge, Mme Isabelle Durant, a insisté sur l'importance de tenir compte des préoccupations des riverains des aéroports mais aussi sur la difficulté d'adopter des mesures nationales ou régionales. A l'inverse, la plupart des ministres ont soutenu que les mesures concernant l'environnement des aéroports sont essentiellement du ressort des Etats membres, voire des autorités régionales.

A l'issue des débats, les ministres ont adopté des « conclusions » qui définissent **trois domaines d'actions prioritaires** pour intégrer les transports aériens dans la politique de développement durable définie lors de la conférence internationale de Kyoto en 1997 :

1) l'élaboration et la mise en œuvre rapide de normes internationales plus rigoureuses sur les émissions sonores, « *ainsi qu'un régime transitoire approprié pour l'élimination des aéronefs les plus bruyants* ». Les ministres reconnaissent à cet égard la nécessité de préparer une

stratégie européenne pour la 33^{ème} assemblée de l'OACI de septembre 2001 ;

2) l'élaboration de propositions pour l'introduction de mesures « *d'incitations économiques visant à réduire les incidences sur l'environnement, en particulier les émissions gazeuses des différentes activités de transports aériens* », mais en tenant compte des risques pour la concurrence et de « *l'utilité de passer des accords librement consentis avec l'industrie aéronautique* » ;

3) la poursuite de l'élaboration, « *conformément au principe de subsidiarité et en tenant compte des meilleures pratiques, d'un cadre communautaire général de lignes directrices pour le développement d'aéroports respectueux de l'environnement* ».

• **Conclusion :**

La communication de la Commission confirme les deux exigences auxquelles l'Union est appelée à être confrontée dans plusieurs dossiers :

– adopter une démarche commune pour orienter les négociations internationales dans le sens de ses ambitions et de ses intérêts. Sur ce point, les enjeux de la 33^{ème} session de l'assemblée générale de l'OACI, qui se tiendra en 2001, rappellent, à certains égards, ceux de la conférence de l'OMC à Seattle : dans l'un et l'autre cas, la volonté de l'Union européenne est de promouvoir une régulation plus exigeante ;

– concilier harmonisation communautaire et respect du principe de subsidiarité, en particulier pour ce qui touche aux mesures fiscales ou aux normes antibruit.

Sur la proposition du Président Alain Barrau, la Délégation a décidé d'inclure l'objet de cette communication dans le rapport d'information qui sera consacré au transport aérien.

V – QUESTIONS DIVERSES

| | | Pages |
|--------|--|-------|
| E 1370 | Coopération pour le développement durable en milieu urbain | 115 |
| E 1397 | Services de communications personnelles par satellite | 121 |
| E 1399 | Echange d'informations avec des pays tiers | 123 |
| E 1409 | Extension du réseau commun de communication..... | 127 |
| E 1415 | Circulation des ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres | 129 |

DOCUMENT E 1370

PROPOSITION DE DECISION

du Parlement européen et du Conseil concernant un cadre communautaire de coopération favorisant un développement durable en milieu urbain

COM (99) 557 final du 22 novembre 1999

• Base juridique :

Article 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne.

• Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :

1^{er} décembre 1999.

• Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :

10 décembre 1999.

• Procédure :

Codécision.

• Avis du Conseil d'Etat :

En tout état de cause, la présente proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, qui comporte l'engagement de dépenses à la charge du budget de la Communauté (art.5) et inclut des dispositions organisant l'information du Parlement européen sur l'utilisation de fonds (art. 11), serait considérée en droit interne comme comportant des dispositions de nature législative (article 34 de la Constitution - ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique aux lois de finances).

• Motivation et objet :

Cette proposition de décision s'inscrit dans le cadre de la poursuite du projet « villes durables européennes » lancé en 1993 par la

Commission européenne. Elle vise à doter d'une base légale les actions entreprises jusqu'à présent et à honorer les engagements pris par la Communauté dans le cadre de l'Agenda 21, le schéma directeur des actions à entreprendre pour assurer un avenir durable, adopté lors du Sommet de la Terre à Rio en juin 1992. Dans son 28^{ème} chapitre, l'agenda 21, dit Agenda 21 local ou Action 21 locale, invite les communes à mettre en place des agendas locaux, c'est à dire des plans d'action pour un développement urbain durable impliquant les citoyens.

Le projet des « villes durables européennes » repose actuellement sur deux piliers principaux : un groupe d'experts sur l'environnement urbain et la « Campagne des villes européennes durables ».

Le groupe d'experts sur l'environnement urbain, créé par une résolution du Conseil des ministres de 1991, à la suite du « Livre vert sur l'environnement urbain » du 27 juin 1990⁽²³⁾, est composé de représentants des Etats membre et d'experts indépendants. Il est chargé de faire des propositions en matière de développement urbain durable. Son rapport de 1996, intitulé « Villes durables européennes » a servi de base aux communications de la Commission en la matière⁽²⁴⁾ et ses travaux orientent son action dans le cadre de la « Campagne des villes européennes durables ».

La « Campagne des villes européennes durables » a été lancée en 1994, à l'issue de la première « Conférence européenne sur les villes durables » qui s'est tenue à Aalborg, au Danemark. Les sept cents collectivités qui y participent doivent s'organiser en réseau et s'engager, en signant la « charte d'Aalborg », à entreprendre des actions en faveur du développement urbain durable. La Communauté participe au financement du bureau de la campagne qui coordonne les activités entreprises et organise des manifestations, notamment des conférences régionales et européennes. Elle finance aussi les projets entrepris par les réseaux de villes participant à la campagne, dont l'objet est d'encourager la conception, l'échange et la mise en œuvre de bonnes pratiques dans le domaine du développement urbain durable et de l'agenda 21.

Le cadre de coopération proposé devrait permettre de consolider et d'étendre les actions entreprises dans le cadre de la « Campagne des villes européennes durables ».

²³ COM (90) 218 final.

²⁴ Communications du 6 mai 1997, « *La question urbaine : orientations pour un débat européen* », (COM (97) 197 final), et du 28 octobre 1998, « *Cadre pour un développement urbain durable dans l'Union européenne* », (COM (98) 605 final).

Appréciation au regard du principe de subsidiarité :

Le développement urbain n'entre pas dans les compétences de la Communauté, mais la proposition de décision repose sur l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne relatif à l'environnement. Les actions que le cadre communautaire devrait financer sont axées sur le développement durable et les bonnes pratiques environnementales et visent à assurer leur dissémination dans l'ensemble de l'Europe.

• Contenu et portée :

Le cadre communautaire doit permettre de cofinancer des actions entreprises par des réseaux de ville organisés au niveau européen. Le projet de décision prévoit un budget de douze millions d'euros sur quatre ans, du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2004.

Les actions susceptibles de bénéficier d'un soutien financier sont de trois types :

- les actions d'information sur le développement durable en milieu urbain et sur l'agenda 21 local ;

- les actions de coopération entre les acteurs concernés ;

- les mesures d'accompagnement nécessaires à l'analyse et au suivi des activités dans le domaine du développement durable et de l'agenda 21 local.

La proposition laisse une grande marge de manœuvre à la Commission. En effet, il lui reviendra de déterminer les activités prioritaires à mettre en œuvre et de sélectionner les candidats. La Commission devra s'efforcer d'assurer la cohérence et la complémentarité entre les actions mises en œuvre dans le cadre du programme d'action et celles qui découlent des initiatives communautaires, en particulier de l'initiative Urban, ou qui sont financées dans le cadre de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE).

La Commission sera aussi chargée de vérifier que les activités cofinancées sont effectuées correctement, de prévenir et de combattre les irrégularités et de récupérer, le cas échéant, les sommes indûment perçues. Elle disposera à cette fin d'un droit de contrôle sur place.

Les bénéficiaires des crédits seront tenus de remettre un rapport sur leurs activités dans les six mois suivant la fin de leurs contrats.

La Commission s'engage à évaluer la mise en œuvre du cadre de coopération et présentera un rapport sur ce sujet au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 31 mars 2003.

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

Aucun.

• Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure communautaire :

Cette proposition a reçu, dans son principe, un accueil favorable des Etats membres. Les débats au sein des groupes de travail du Conseil se sont essentiellement focalisés sur les modalités de fonctionnement du programme et sur les risques de redondance avec les programmes existants.

Par cohérence avec des programmes similaires, certains Etats, dont la France, ont souhaité que soit mis en place un comité destiné à assister la Commission, notamment pour définir les domaines d'activité prioritaires que le cadre de coopération pourrait soutenir. La présidence portugaise a proposé l'introduction d'un comité de gestion.

En réponse à la proposition de la présidence, dans un souci d'innovation et de développement du partenariat, la Commission a proposé la création d'un mécanisme de dialogue (plate-forme) associant les différents acteurs concernés (représentants des réseaux de villes, Etat membres, ONG, Parlement européen). Les contours de ce partenariat sont à géométrie variable dans la proposition actuelle de la Commission. Selon ses services, il pourrait même inclure des représentants des parlements nationaux.

La Commission a également proposé que le groupe d'experts sur l'environnement urbain se voie conférer le statut de comité consultatif au sens de l'article 3 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. Toutefois, la mise en place d'un comité de gestion comprenant des représentants des Etats membres semble être la meilleure solution, la proposition actuelle laissant à la Commission trop de latitude.

• Calendrier prévisionnel :

Une position commune sur ce texte devrait être adoptée au Conseil Environnement des 22 et 23 juin prochain.

• **Conclusion :**

Sous réserves des observations ci-dessus, ce texte ne suscite pas d'objection de la part de la Délégation.

DOCUMENT E 1397

**PROPOSITION DE DECISION DU PARLEMENT EUROPEEN
ET DU CONSEIL**

relative à la prorogation de la décision n° 710/97/CE concernant une approche coordonnée des autorisations dans le domaine des services de communications personnelles par satellite dans la Communauté

COM (99) 745 final du 7 janvier 2000

• Base juridique :

Article 95 du TCE.

• Procédure :

Codécision (art. 251 du TCE).

• Avis du Conseil d'Etat :

Cette proposition, qui vise à rapprocher les législations en matière de communication par satellite, et proroge une décision antérieure, laquelle était de nature à entraîner des modifications dans le régime des autorisations en la matière, relève du domaine de la loi.

• Contenu et portée :

Le Conseil a adopté, depuis 1993, plusieurs résolutions sur les services de communications personnelles par satellite dans la Communauté, afin de mettre en place une approche harmonisée des autorisations nécessaires, tout en tenant compte du développement accéléré de ces services au plan mondial et de leur potentiel social et commercial.

Le Conseil et le Parlement européen ont de même élaboré plusieurs directives dans ce domaine, concernant tant l'interconnexion susceptible d'assurer un service universel et l'interopérabilité souhaitable, que l'octroi des licences individuelles, ou la reconnaissance mutuelle de la conformité des équipements terminaux de télécommunications.

La présente décision doit être analysée dans le cadre de ces diverses initiatives. Elle a pour objectif de proroger jusqu'à la fin de 2003 une décision-cadre du 24 mars 1997 dont la validité devait expirer en mai 2000. Or, la plupart des mesures envisagées n'ont été que partiellement appliquées.

La décision n° 710/97/CE a en effet mis en place un processus de coopération entre l'Union européenne et la Conférence européenne des postes et télécommunications, qui doit être poursuivi afin d'introduire de manière coordonnée certains services satellitaires à travers toute l'Europe. Les mesures visées portent essentiellement sur les conditions et les procédures d'octroi de licences, qui diffèrent encore considérablement selon les Etats membres.

La décision de 1997 prévoyait par ailleurs une procédure de guichet unique couvrant toute l'Europe afin de faciliter l'octroi en temps utile et de manière coordonnée des autorisations réglementaires requises. Or cette procédure n'a pas encore été mise en œuvre.

Il convient enfin de vérifier les mesures coordonnées qui ont été adoptées en matière de fourniture de fréquences, qu'il s'agisse de la libération prévue du spectre dans certaines bandes de fréquences pour faire de la place aux nouveaux entrants sur le marché, ou des attributions de spectre et de licences de services octroyées dans les divers Etats membres.

• Conclusion :

Ce texte ne suscite pas d'objection de la part de la Délégation.

DOCUMENT E 1399

**PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN
ET DU CONSEIL**

modifiant les directives 85/611/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE et
93/22/CEE en ce qui concerne l'échange d'information avec les pays tiers

COM (99) 748 final du 17 janvier 2000

• Base juridique :

Article 47, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

• Date de transmission au Conseil de l'Union européenne :

17 janvier 2000.

• Date de réception à la Présidence de l'Assemblée nationale :

9 février 2000.

• Procédure :

Codécision.

• Avis du Conseil d'Etat :

Les dispositions des directives que la présente proposition de directive vise à modifier sont relatives à la protection des informations de caractère confidentiel et au secret professionnel et sont donc au nombre de celles qui, en ce qu'elles touchent aux garanties fondamentales accordées aux citoyens, relèveraient en droit interne du domaine de la loi (cf. art. 57 de la loi du 24 janvier 1984).

• Appréciation au regard du principe de subsidiarité :

La proposition de directive intervient dans un domaine de compétence de la Communauté européenne car elle touche au fonctionnement du marché intérieur. Elle autorise sous certaines

conditions l'échange d'informations confidentielles relatives aux secteurs des marchés financier et des assurances entre les différentes autorités de supervision compétentes des Etats membres et celles des pays tiers, contribuant ainsi à renforcer la stabilité du système financier.

• **Motivation et objet :**

La proposition de directive tend à aligner les dispositions des directives relatives aux services d'investissement, aux OPCVM et au secteur des assurances sur les dispositions déjà adoptées pour le secteur bancaire.

• **Contenu et portée :**

Les autorités compétentes pour la surveillance des établissements de crédit sont autorisées à échanger entre elles, en application des dispositions de la directive 77/780/CEE, des informations confidentielles relatives à la gestion des banques. Ces autorités peuvent également les communiquer, dans le cadre d'un accord de coopération, aux autorités compétentes correspondantes des pays tiers.

La possibilité de n'échanger des informations confidentielles qu'avec les autorités compétentes correspondantes des pays tiers s'est toutefois avérée trop limitée. Elle doit s'étendre aux autres autorités ou organes qui, du fait de leurs fonctions, exercent une mission de surveillance du système financier.

Au sein de l'Union européenne, les autorités compétentes peuvent déjà échanger, dans l'exercice de leurs fonctions, des informations confidentielles avec les autorités de surveillance des autres secteurs financiers, les autorités chargées de superviser les procédures de liquidation et de faillite, ainsi que toute autre personne qualifiée, comme les auditeurs et les syndics de faillite.

L'échange de telles informations avec ces organes ou personnes peut s'avérer également nécessaire lorsque ces derniers sont établis dans des pays tiers. La directive 98/33/CE modifie la directive 77/780 pour permettre aux Etats membres de conclure des accords de coopération qui prévoient des échanges d'informations avec les autorités compétentes des pays tiers, ainsi que tout autre organe investi d'une mission de surveillance.

L'échange d'informations confidentielles ne peut avoir lieu, dans le cadre d'un accord de coopération, qu'entre les autorités compétentes des Etats membres et les entités suivantes :

- autorités investies de la mission publique de surveillance des institutions financières autres que les établissements de crédit ;

- organes impliqués dans la liquidation et la faillite des établissements de crédit ;

- personnes chargées du contrôle légal des comptes des institutions financières ;

- autorités chargées de la surveillance des organes impliqués dans la liquidation et la faillite d'institutions financières ;

- autorités chargées de la surveillance des personnes responsables du contrôle légal des comptes des institutions financières.

L'échange d'informations ne peut avoir lieu que si plusieurs conditions sont remplies :

- l'autorité qui reçoit les informations est tenue aux mêmes obligations de respect du secret professionnel que ce que prévoient les directives communautaires ;

- les informations sont destinées à l'accomplissement de la mission de surveillance.

En outre, lorsque les informations proviennent d'un autre Etat membre, elles ne peuvent être divulguées qu'avec l'accord explicite des autorités compétentes qui les ont transmises et, le cas échéant, exclusivement aux fins pour lesquelles ces autorités ont marqué leur accord.

La proposition de directive soumise à l'examen de la Délégation étend ces modalités de coopération, avec les mêmes garanties, aux secteurs des marchés financiers et des assurances. Elle modifie à cet effet certaines dispositions de la directive sur les services d'investissement (93/22/CEE), de la directive OPCVM (85/611/CEE), de la troisième directive assurance non-vie (92/49/CEE) et de la troisième directive assurance-vie (92/96/CEE).

Cette proposition de directive permet donc d'harmoniser les dispositions qui régissent l'échange d'informations confidentielles relatives aux différents secteurs financiers avec les entités des pays tiers.

• **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure communautaire :**

La proposition de directive a été présentée à la réunion des attachés financiers du 21 février 2000. Elle ne soulève pas de difficulté.

• **Calendrier prévisionnel :**

Le texte pourrait être examiné lors du prochain Conseil *marché intérieur* du 2 mai 2000.

• **Conclusion :**

Lors de l'examen de ce texte par la Délégation, M. Jacques Myard ayant exprimé son opposition à un texte qui ferait basculer dans le domaine communautaire une compétence relevant de chaque autorité nationale, le rapporteur a souligné que ce texte avait pour seul objet de renforcer la coopération entre les autorités nationales compétentes pour la surveillance des marchés financiers.

La Délégation a donc approuvé l'objet de ce texte.

DOCUMENT E 1409

PROPOSITION DE DECISION DU CONSEIL

autorisant la Commission à conclure, pour la Communauté européenne, un accord sous forme d'échange de lettres avec, respectivement, le gouvernement de la confédération helvétique, le gouvernement de la République tchèque et le gouvernement de chacun des pays non communautaires, parties contractantes à la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun, définissant les procédures d'extension du réseau commun de communication/interface commune des systèmes (ccn/csi) pour chacune d'entre eux

COM (00) 29 final du 31 janvier 2000

• Base juridique :

Article 300 du traité CE.

• Avis du Conseil d'Etat :

La présente proposition relative à des accords qui prévoient les modalités financières d'utilisation d'un réseau commun de communication des pays tiers relève de la notion de traité de commerce au sens de l'article 53 de la Constitution et qui nécessiterait dans l'ordre interne l'intervention du législateur.

• Commentaire :

La Convention du 20 mai 1987 a mis en place un régime de transit commun entre ses signataires.

Ce régime concerne le transport de marchandises en transit entre la Communauté et les pays de l'AELE, ainsi qu'entre les pays de l'AELE eux-mêmes, y compris, le cas échéant, les marchandises transbordées, réexpédiées ou entreposées, quelles que soient l'espèce et l'origine des marchandises. Il permet de simplifier les formalités aux frontières et les règles d'origine.

Le système de transit commun est aujourd'hui informatisé ; une décision n°1/99 du comité mixte sur le transit commun prévoit la création

d'un réseau informatique international qui permettra l'échange d'informations entre les autorités compétentes.

Le réseau commun de communications développé par la Communauté européenne peut être utilisé par toutes les parties contractantes à la Convention de 1987, sous réserve d'un accord avec celles-ci prévoyant les modalités de leur participation financière.

Tel est l'objet des présents accords qui fixent les conditions financières et techniques pour l'extension de ce réseau à la Confédération helvétique et à la République tchèque, ainsi qu'aux pays non communautaires parties à la Convention de 1987.

Leur implication financière est de portée limitée, ces accords prévoyant un système de préfinancement des pays partenaires qui devront avancer, chaque année avant le 31 mars, une somme forfaitaire destinée à couvrir le coût annuel de l'utilisation du réseau.

• Conclusion :

Lors de l'examen de ce texte par la Délégation, M. François Guillaume a appelé son attention sur la nécessité de renforcer les contrôles effectués sur les temps et conditions de travail des conducteurs de poids lourds originaires des pays de l'Est, dont les cadences semblent à l'origine de nombreux accidents, en particulier dans l'Est de la France.

La Délégation a levé la réserve d'examen sur ce texte.

DOCUMENT E 1415

PROJET D'INITIATIVE

de la République du Portugal en vue de l'adoption d'un **règlement du Conseil** concernant la période dans laquelle les ressortissants de pays tiers, exemptés de l'obligation de visa, peuvent circuler librement sur le territoire des Etats membres

COMIX 134 – 2 février 2000

• Base juridique :

Article 62, 3 du traité CE.

• Avis du Conseil d'Etat :

Le projet de règlement fixe les limites et les conditions de la liberté de circulation sur le territoire de l'Union européenne des ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa : il relèverait en droit français de la loi.

• Commentaire :

L'article 62, 3 du traité CE prévoit que dans les cinq ans après l'entrée en vigueur de ce traité, le Conseil arrête « *des mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des Etats membres pendant une durée maximale de trois mois* ».

Si l'on rapproche cette disposition de l'article 20 de la convention de Schengen désormais intégrée dans le cadre de l'Union européenne en application d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam, on relève une contrariété entre ces deux textes.

Cet article 20 autorise en effet les étrangers non soumis à l'obligation de visa à circuler librement sur le territoire des Parties contractantes pendant trois mois au maximum au cours d'une période de six mois à compter de leur première entrée, sous réserve de plusieurs conditions. Sont ainsi visées : la détention des documents valables permettant le franchissement des frontières ; la présentation des

documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé ; la disposition de moyens suffisants pour la durée du séjour ou le retour dans le pays de provenance et l'absence de danger pour l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des Parties contractantes. Mais ce droit de séjour sur le territoire d'un Etat partie à la convention de Schengen peut être prolongé au-delà de ces trois mois, soit en raison de circonstances exceptionnelles, soit par application des dispositions d'un accord bilatéral conclu antérieurement à l'entrée en vigueur de la convention. Par conséquent, à la lecture du traité d'Amsterdam, la durée maximale de séjour sur le territoire des Etats membres garantissant la liberté de circulation est de trois mois, alors qu'elle est de six mois d'après les stipulations des accords de Schengen.

La présente initiative portugaise vise à répondre à une préoccupation des Etats-Unis et du Canada, qui s'inquiètent du changement possible des textes applicables à leurs ressortissants non soumis à l'obligation de visa. A cette fin, il est proposé, par la voie d'un règlement, de reprendre le dispositif de l'article 20 de la convention de Schengen pour les séjours d'une durée supérieure à trois mois. Le statut du séjour des ressortissants d'Etats tiers non soumis à visa au-delà de trois mois résulterait d'accords internationaux réciproques passés entre la Communauté et ces mêmes Etats. Ces accords détermineraient les conditions dans lesquelles une deuxième période maximale de trois mois de liberté de circulation à l'intérieur de l'Union pourrait être accordée au cours d'une année, à compter de la date du premier franchissement de la frontière extérieure.

La double exigence d'accords de réciprocité et de négociation par la Communauté d'accords avec les pays tiers devrait permettre d'encadrer et d'harmoniser des pratiques qui diffèrent aujourd'hui d'un Etat à l'autre. Entamée au sein du groupe de travail « visas », la négociation devrait se poursuivre les 6 et 7 avril et pourrait déboucher sous la présidence portugaise. En l'état, sous réserve de modifications rédactionnelles, elle ne paraît pas susciter de difficultés.

Lors de l'examen de ce texte par la Délégation, M. François Loncle a observé que l'évolution du Royaume-Uni, de plus en plus intéressé par la convention de Schengen, devrait faire réfléchir les derniers opposants à ce système. M. Jacques Myard a souligné qu'il n'était pas opposé à la convention de Schengen dans son ensemble, mais seulement à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et à la communautarisation du système, la coopération intergouvernementale lui paraissant constituer le cadre le plus approprié.

La Délégation a levé la réserve d'examen parlementaire sur ce texte.

ANNEXES

Annexe n° 1 :

Bilan de l'examen des textes soumis à l'Assemblée nationale depuis le 13 juin 1997

(25)

L'examen systématique des textes comportant des dispositions de nature législative, effectué en application de l'article 151-1, alinéa 2, du Règlement⁽²⁶⁾, a conduit la Délégation à déposer, dans certains cas, une proposition de résolution.

Ces initiatives sont présentées dans le **tableau 1** ci-après, qui permet d'apprécier succinctement la suite qui leur a été donnée par les commissions permanentes saisies au fond.

Il a paru également utile de récapituler les autres conclusions que la Délégation a adoptées dans le cadre de ses précédents rapports d'information.

Les références de ces conclusions, lorsqu'elles portent sur des textes dont l'Assemblée demeure saisie, sont présentées dans le **tableau 2** ci-après.

⁽²⁵⁾ Pour les rapports d'information et propositions de résolution concernant des propositions d'actes communautaires adoptées définitivement ou retirées avant le 21 avril 1997, ainsi que pour les résolutions devenues définitives avant cette même date, on peut se référer à l'annexe du rapport d'information (n° 3508, dixième législature).

⁽²⁶⁾ Voir les rapports d'information n°s 37, 58, 224, 331, 487, 604, 653, 657, 738, 789, 868, 940, 1023, 1099, 1149, 1279, 1368, 1498, 1582, 1644, 1777, 1869, 1888, 1994, 2032, 2104 et 2200.

TABLEAU 1

EXAMEN DES TEXTES AYANT DONNÉ LIEU AU DEPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

R.I. Rapport d'information T.A. Texte adopté (*) Dépôt d'une proposition de résolution en qualité de rapporteur de la Délégation

| N° / TITRE RÉSUMÉ | EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION (Rapport d'information) | PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION Dépôt | EXAMEN | | DÉCISION |
|--|---|--|--|---|--|
| | | | Commission saisie au fond | Avis | |
| E 211 Marché intérieur de l'électricité et du gaz (1)..... | Bernard Derosier (marché intérieur du gaz) R.I. n° 3338 | Bernard Derosier n° 237 (*) 25 septembre 1997 ----- Claude Billard n° 298 7 octobre 1997 | Production Christian Bataille Rapport n° 325 15 octobre 1997 | | Considérée comme définitive 29 octobre 1997 T.A. 20 |
| E 641 Droit de suite au profit de l'auteur d'une œuvre d'art originale..... | Pierre Lellouche R.I. n° 1965 | Pierre Lellouche n° 1970 (*) 25 novembre 1999 | Lois Jérôme Lambert | | |
| E 818 Label écologique..... | Henri Nallet R.I.n° 1023 | Henri Nallet n° 1024 (*) 25 juin 1998 | Production Michèle Rivasi | | |
| E 834 Déficit public excessif : en France et dans neuf Etats membres.(1)..... | Henri Nallet R.I. n° 37 ----- | ----- Didier Migaud n° 47 9 juillet 1997 | Finances Didier Migaud Rapport n° 85 21 juillet 1997 | Délégation Henri Nallet Annexe n° 85 | Considérée comme définitive 2 août 1997 T.A. 2 |
| E 838 Action dans le domaine de l'eau..... | Béatrice Marre R.I. n° 739 | Béatrice Marre n° 742 (*) 26 février 1998 | Production Daniel Marcovitch Rapport n° 926 27 mai 1998 | | Considérée comme définitive 12 juin 1998 T.A. 157 |
| E 841 Mesure dérogatoire à la 6 ^{ème} directive TVA pour la France..... | Henri Nallet R.I. n° 37 ----- | ----- Georges Sarre n° 1882 21 octobre 1999 | Finances | | |
| E 853 Systèmes de fiscalité indirecte (Programme FISCALIS).(1)..... | Henri Nallet R.I. n° 37 | Henri Nallet n° 50 (*) 9 juillet 1997 | Finances Didier Migaud Rapport n° 506 9 décembre 1997 | | Considérée comme définitive 21 décembre 1997 T.A. 63 |
| E 872 (1) } Statistiques des échanges E 911 } de biens entre Etats membres.. E 950 (1) } | Henri Nallet R.I. n° 224 | Henri Nallet n° 225 (*) 18 septembre 1997 | Production Michel Grégoire Rapport n° 482 26 novembre 1997 | | Considérée comme définitive 7 décembre 1997 T.A. 44 |
| E 886 Règles de concurrence dans les transports aériens..... | Henri Nallet R.I. n° 58 | Henri Nallet n° 83 (*) 16 juillet 1997 | Production Jean-Pierre Blazy | | |
| E 916 Application des articles 92 et 93 du traité (CE) à des aides d'Etat (1)..... | Maurice Ligot R.I. n° 394 | Maurice Ligot n° 398 (*) 31 octobre 1997 | Finances Augustin Bonrepaux Rapport n° 507 9 décembre 1997 | | Considérée comme définitive 25 décembre 1997 T.A. 64 |
| E 936 Aides à la construction navale.(1).... | Henri Nallet R.I. n° 393 | Henri Nallet n° 395 (*) 30 octobre 1997 | Production Patrick Rimbart Rapport n° 432 12 novembre 1997 | | Considérée comme définitive 23 novembre 1997 T.A. 39 |
| E 948 Clauses sociale et environnementale (SPG).(1)..... | Henri Nallet R.I. n° 487 | Henri Nallet n° 502 (*) 4 décembre 1997 | Production Nicole Bricq Rapport n° 594 17 décembre 1997 | | Considérée comme définitive 28 décembre 1997 T.A. 65 |
| E 989 Entraves aux échanges (1)..... | Henri Nallet R.I. n° 657 | Henri Nallet n° 658 (*) 29 janvier 1998 | Production Jacques Fleury Rapport n° 757 4 mars 1998 | | Considérée comme définitive 15 mars 1998 T.A. 106 |

| | | | | |
|--|---|---|---|--|
| E 1001 Mesures antidumping Chine et Russie.(1)..... | Henri Nallet R.I. n° 738 | Henri Nallet n° 740 (*) 26 février 1998 | Production Michèle Rivasi Rapport n° 777 25 mars 1998 | Considérée comme définitive 8 avril 1998 T.A. 121 |
| E 1004 OCM banane.(1)..... | Henri Nallet R.I. n° 738 | Henri Nallet n° 741 (*) 26 février 1998 | Production Daniel Marsin Rapport n° 863 29 avril 1998 | Séance du 4 juin 1998 T.A. 146 |
| E 1011 Droit d'auteur et droits voisins dans la société de l'information..... | Jacques Myard R.I. n° 1108 | Jacques Myard n° 1109 (*) 8 octobre 1998 | Lois Christian Paul Rapport n° 1401 17 février 1999 | Considérée comme définitive 19 mars 1999 T.A. 273 |
| E 1019 Contingent tarifaire pour l'orge de Brasserie (<i>Budweiser</i>). (1) | Henri Nallet R.I. n° 789 | Henri Nallet n° 790 (*) 26 mars 1998 | Production Jean-Claude Bois Rapport n° 867 30 avril 1998 | Considérée comme définitive 15 mai 1998 T.A. 133 |
| E 1045 Monnaie unique.(1)..... E 1046 Déficit publics excessifs.(1)..... | Alain Barrau R.I. n° 818 ----- | Alain Barrau n° 817 (*) 2 avril 1998 ----- Alain Bocquet n° 822 (E 1045) 7 avril 1998 ----- Georges Sarre n° 836 (E 1045) 17 avril 1998 | Finances Didier Migaud Rapport n° 831 9 avril 1998 | Séance du 22 avril 1998 T.A. 123 |
| E 1049 } Cadre financier de l'UE E 1128 (1) } pour 2000-2006..... | Gérard Fuchs R.I. n° 1408 | Gérard Fuchs n° 1409 (*) 18 février 1999 | Finances Didier Migaud Rapport n° 1453 10 mars 1999 | Séance du 17 mars 1999 T.A. 268 |
| E 1052 Réforme de la politique agricole commune (PAC) (1)..... | Béatrice Marre R.I. n° 1247 | Béatrice Marre n° 1248 (*) 3 décembre 1998 | Production Joseph Parrenin Rapport n° 1381 10 février 1999 | Séance du 17 mars 1999 T.A. 266 |
| E 1053 Composition du Comité économique et financier (CEF) (1) | Alain Barrau et Maurice Ligot R.I. n° 868 | Alain Barrau n° 869 (*) 30 avril 1998 | Finances Gérard Fuchs Rapport n° 1001 23 juin 1998 | Considérée comme définitive 5 juillet 1998 T.A. 183 |
| E 1061 Fonds social européen (1)..... | Alain Barrau R.I. n° 904 | Alain Barrau n° 905 (*) 14 mai 1998 | Af. culturelles Gaëtan Gorce Rapport n° 961 4 juin 1998 | Considérée comme définitive 21 juin 1998 T.A. 167 |
| | ----- Alain Barrau R.I. n° 1280 | ----- Alain Barrau n° 1281 (*) 17 décembre 1998 | ----- Production Marie-Françoise Pérol-Dumont Rapport n° 1450 9 mars 1999 | ----- Séance du 17 mars 1999 T.A. 267 |
| E 1062 } E 1063 } E 1077 à E 1081 } Avant-projet de budget E 1083 } 1999 (1)..... E 1085 à E 1088 } E 1090 à E 1092 } E 1108 } E 1113 } E 1129 } E 1132 } | Gérard Fuchs R.I. n° 954 | Gérard Fuchs n° 955 (*) 3 juin 1998 | Finances Didier Migaud Rapport n° 1036 1er juillet 1998 | Considérée comme définitive 12 juillet 1998 T.A. 185 |
| E 1105 Imposition des revenus de l'épargne..... | Gérard Fuchs R.I. n° 1537 | Gérard Fuchs n° 1538 (*) 8 avril 1999 | Finances Didier Migaud Rapport n° 1808 22 septembre 1999 | Considérée comme définitive 7 octobre 1999 T.A. 363 |
| E 1134 Réforme de l'OCM viti-vinicole(1) | Alain Barrau R.I. n° 1366 | Alain Barrau n° 1367 (*) 4 février 1999 | Production Jacques Bascou Rapport n° 1380 10 février 1999 | Considérée comme définitive 24 février 1999 T.A. 252 |
| E 1145 Recommandations de la BCE (réserves obligatoires ; collecte des statistiques ; sanctions) (1)..... | Henri Nallet et Gérard Fuchs R.I. n° 1099 | Gérard Fuchs n° 1117 (*) 8 octobre 1998 | Finances Alain Barrau Rapport n° 1178 4 novembre 1998 | Considérée comme définitive 18 novembre 1998 T.A. 194 |

| | | | | | |
|---|--|---|---|---|---|
| E 1147 Accord de coopération scientifique et technique avec Israël (1)..... | Henri Nallet et Gérard Fuchs R.I. n° 1149 | (2) | | | |
| | | Jean-Jacques Guillet n° 1183 9 novembre 1998 | Af. étrangères Bernadette Isaac-Sibille Rapport n° 1239 2 décembre 1998 | | Considérée comme définitive 16 décembre 1998 T.A. 227 |
| E 1163 Chemins de fer communautaires... | Didier Boulaud R.I. n° 1645 | Didier Boulaud n° 1646 (*) 27 mai 1999 | Production Jean-Jacques Filleul Rapport n° 1683 9 juin 1999 | | Séance du 16 juin 1999 T.A. 342 |
| E 1171 Lignes directrices pour l'emploi 1999..... | Alain Barrau R.I. n° 1182 | Alain Barrau n° 1184 (*) 9 novembre 1998 | Af. culturelles Gaëtan Gorce Rapport n° 1227 25 novembre 1998 | | Considérée comme définitive 9 décembre 1998 T.A. 217 |
| E 1186 } Programme de travail de la E 1187 } Commission pour 1999 (1)..... E 1188 } | Gérard Fuchs R.I. n° 1434 | Gérard Fuchs n° 1435 (*) 4 mars 1999 | Af. étrangères Gilbert Le Bris Rapport n° 1523 1 ^{er} avril 1999 | | Considérée comme définitive 16 avril 1999 T.A. 280 |
| E 1204 Assistance aux nouveaux Etats indépendants et à la Mongolie (1).. | Alain Barrau R.I. n° 1615 | Alain Barrau n° 1616 (*) 20 mai 1999 | Af. étrangères | | |
| E 1209 Statut des député(e)s au Parlement européen..... | Henri Nallet R.I. n° 1466 | Henri Nallet n° 1467 (*) 11 mars 1999 | Lois Bernard Roman (3) | | |
| E 1230 OCM pêche et aquaculture (1)..... | Nicole Ameline R.I. n° 1940 | Nicole Ameline n° 1941 (*) 18 novembre 1999 | Production René Leroux | | |
| E 1236 TVA réduite sur les services à forte intensité de main d'œuvre (1) | | Didier Migaud n° 1526 6 avril 1999 | Finances Didier Migaud Rapport n° 1585 11 mai 1999 | Délégation Alain Barrau Annexe n° 1585 | Séance du 17 juin 1999 T.A. 347 |
| | | Georges Sarre n° 1874 19 octobre 1999 | Finances | | |
| E 1253 Avant-projet de budget 2000 (1).... | Gérard Fuchs R.I. n° 1675 | Gérard Fuchs n° 1676 (*) 3 juin 1999 | Finances Didier Migaud Rapport n° 1750 30 juin 1999 | | Considérée comme définitive 11 juillet 1999 T.A. 361 |
| E 1270 Exécution des décisions de justice en matière matrimoniale..... | Alain Barrau R.I. n° 1838 | Alain Barrau n° 1839 (*) 7 octobre 1999 | Lois Christophe Caresche Rapport n° 2245 15 mars 2000 | | Considérée comme définitive 26 mars 2000 T.A. 474 |
| E 1285 Cycle du millénaire de l'OMC..... | Béatrice Marre R.I. n° 1824 | Béatrice Marre n° 1825 (*) 30 septembre 1999 | Production Jean-Claude Daniel Rapport n° 1834 6 octobre 1999 | | Considérée comme définitive 26 octobre 1999 T.A. 367 |
| E 1306 Politiques de l'emploi des Etats membres en 2000 (1)..... | Alain Barrau R.I. n° 1944 | Alain Barrau n° 1942 (*) 18 novembre 1999 | Af. culturelles Jean Le Garrec Rapport n° 1959 24 novembre 1999 | | Considérée comme définitive 5 décembre 1999 T.A. 402 |
| E 1331 Programme MEDA..... | Alain Barrau R.I. n° 2032 | Alain Barrau n° 2033 (*) 16 décembre 1999 | Af. étrangères Michel Vauzelle Rapport n° 2113 26 janvier 2000 | | Considérée comme définitive 12 février 2000 T.A. 442 |
| E 1353 OCM banane..... | Camille Darsières R.I. n° 2178 | Camille Darsières n° 2179 (*) 10 février 2000 | Production Daniel Marsin Rapport n° 2263 22 mars 2000 | | |

(1) Le Gouvernement a fait connaître que cette proposition a été adoptée définitivement.

(2) La Délégation n'a pas présenté ses conclusions sous la forme d'une proposition de résolution.

(3) La Commission des lois a décidé de surseoir à statuer.

TABLEAU 2

AUTRES CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

| N° | TITRE RÉSUMÉ | N° DU RAPPORT | PAGE |
|-----------|--|----------------------|-------------|
| E 1010 | Décharge sur l'exécution du budget général des CE 1996 | 738 | 122 |
| E 1297 | Discipline budgétaire | 1888 | 60 |
| E 1380 | Interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen | 2104 | 95 |

Annexe n° 2 :

Liste des textes adoptés définitivement ou retirés postérieurement à leur transmission à l'Assemblée nationale

Communications de M. le Premier ministre, en date du 3 mars 2000.

- E 1055 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 88/77 du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs Diesel destinés à la propulsion des véhicules (COM [97] 627 final) (décision du Conseil du 13 décembre 1999).
- E 1075 Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens (COM [98] 172 final) (décision du Conseil du 19 juillet 1999).
- E 1253 (annexes 1 à 11 et 13)
Documents constituant l'avant-projet de budget 2000 (adoption suite à l'arrêt définitif du budget pour l'exercice 2000, signé par la Présidente du Parlement européen le 16 décembre 1999).
- E 1302 Lettre rectificative n° 1 à l'avant-projet de budget 2000 - Section III - Commission (SEC [99] 1002 final) (cette proposition est devenue caduque suite à l'arrêt définitif du budget le 16 décembre 1999).
- E 1305 Lettre rectificative n° 3 l'avant-projet de budget pour 2000 - Section II - Conseil (SEC [99] 1605 final) (adoption suite à l'arrêt définitif du budget pour l'exercice 2000, signé par la Présidente du Parlement européen le 16 décembre 1999).

- E 1310 Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 3605/93 relative à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne (COM [99] 444 final) (décision du Conseil du 28 février 2000).
- E 1327 Projet de lettre rectificative au projet de budget 2000 (conséquences de l'abrogation du protocole 16 du traité de Maastricht et future coopération interinstitutionnelle entre le CES et le CdR (cette proposition est devenue caduque suite à l'arrêt définitif du budget le 16 décembre 1999).
- E 1338 Proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement de la République démocratique de Sao Tomé, pour la période du 1^{er} juin 1999 au 31 mai 2002 (COM [99] 550 final) (décision du Conseil du 14 février 2000).
- E 1343 Lettre rectificative n° 4 à l'avant-projet de budget pour 2000 - Section III - Commission (SEC [99] 1646 final) (adoption suite à l'arrêt définitif du budget pour l'exercice 2000, signé par la Présidente du Parlement européen le 16 décembre 1999).
- E 1352 Proposition de règlement du Conseil concernant une interdiction des vols et un gel des capitaux en relation avec les taliban d'Afghanistan (COM [99] 662 final) (décision du Conseil du 14 février 2000).
- E 1357 Proposition de décision du Conseil portant attribution d'une aide financière exceptionnelle de la Communauté au Kosovo (COM [99] 598 final) (décision du Conseil du 14 février 2000).
- E 1360 Proposition de règlement du Conseil adoptant des mesures autonomes et transitoires concernant l'importation de certains produits agricoles transformés originaires de Pologne et de Bulgarie (COM [99] 607 final) (décision du Conseil du 14 février 2000).
- E 1373 Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et la République de Malte modifiant l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et Malte (COM [99] 572 final) (décision du Conseil du 14 février 2000).

- E 1374 Proposition de décision du Conseil autorisant les Etats membres à appliquer un taux réduit de TVA sur certains services à forte intensité de main d'œuvre conformément à la procédure prévue à l'article 28, paragraphe 6, de la directive 77/388/CEE (COM [99] 705 final) (décision du Conseil du 28 février 2000).
- E 1377 Proposition de décision du Conseil autorisant la République fédérale d'Allemagne à appliquer des mesures dérogatoires aux articles 6 et 17 de la sixième directive 77/388/CEE en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (procédure de l'article 27, déduction de certaines dépenses) (COM [99] 690 final) (décision du Conseil du 28 février 2000).
- E 1400 Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous la forme d'un échange de lettres entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc concernant certaines modifications des annexes n^{os} 2, 3, 4 et 6 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (SEC [2000] 101 final) (décision du Conseil du 28 février 2000).

Communication de M. le Premier ministre, en date du 7 mars 2000.

- E 1411 Proposition de décision du Conseil prorogeant la décision 91/482/CEE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (décision du Conseil par procédure écrite le 25 février 2000).

Communications de M. le Premier ministre, en date du 22 mars 2000.

- E 1106 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité des régions sur le premier programme-cadre de la Communauté européenne en faveur de la culture (200-2004). Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument unique de financement et de programmation pour la coopération culturelle (programme « Culture 2000 ») (COM [98] 266 final) (décision du Conseil du 14 février 2000).

- E 1248 Proposition d'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3, paragraphe 2, point b du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la criminalité grave au détriment de l'environnement (5579/99 – CRIMORG 13) (proposition devenue caduque suite à l'initiative du Danemark en vue de l'adoption d'une décision-cadre du Conseil [cf. n° E 1413]).
- E 1306 Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2000 (COM [99] 441 final) (décision du Conseil du 13 mars 2000).
- E 1347 Proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en œuvre d'actions dans le cadre d'une stratégie de préadhésion pour Chypre et Malte (COM [99] 535 final) (décision du Conseil du 13 mars 2000).
- E 1387 Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, concernant le protocole n° 2 de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse (COM [99] 707 final) (décision du Conseil du 13 mars 2000).
- E 1401 Projet de décision de la Commission n° 2136/97/CECA de la Commission du 12 septembre 1997 relative à l'administration de certaines restrictions à l'importation de certains produits sidérurgiques en provenance de la Fédération russe (SEC [2000] 85 final) (décision du Conseil du 13 mars 2000).
- E 1418 Projet de recommandation du Conseil sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1998 (décision du Conseil du 13 mars 2000).