



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RB

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 14 juin 2010 (matin)

ORDRE DU JOUR :

1. Présentation du Rapport sur l'état de transposition des directives européennes
2. Echange de vues sur la situation internationale
3. Approbation des procès-verbaux des réunions des 5 mars et 20 mai 2010
4. Dossiers européens
 - Approbation de la liste des documents communiqués par la Commission européenne entre le 4 et le 11 juin 2010
 - Documents B qui sont dans la compétence de la commission :
COM (2010) 256 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (rapporteuse : Mme Lydie Err)
5. Compte rendu de déplacements à l'étranger
 - Réunion interparlementaire sur le Service européen pour l'action extérieure (Bruxelles, le 2 juin 2010)
6. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, M. Félix Eischen (en remplacement de M. Michel Wolter), M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, Mme Martine Mergen, M. Marcel Oberweis, Mme Lydie Polfer

M. Paul Duhr, Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères (MAE)
M. Jean Graff, MAE, Directeur des Relations économiques extérieures
M. Pascal Jann, MAE

M. Frédéric Bohler, Mme Rita Brors, Service des Relations internationales
Mme Francine Cocard, Service des Relations publiques

Excusés : Mme Lydia Mutsch, M. Jean-Louis Schiltz

Mme Astrid Lulling, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la commission

*

A la demande d'un membre de la commission, les représentants du Ministère des Affaires étrangères, venus pour présenter le Rapport sur l'état de transposition des directives européennes, restent présents pour le point 5 de l'ordre du jour. M. le Président de la commission donne à considérer que l'interlocuteur de la commission est le Ministre et qu'il n'a pas l'intention de forcer les fonctionnaires à prendre position sur des sujets dont ils ne disposent peut-être pas d'autorisation du Ministre. Le Secrétaire général du Ministère se déclare prêt à répondre aux questions de la commission sur le Service européen pour l'action extérieure alors que la présentation de ce sujet reste un privilège du Ministre, empêché aujourd'hui par ses obligations au Conseil Affaires générales et Relations extérieures. Comme la présentation du sujet sera faite par le participant de la Chambre des Députés à la réunion sur le Service européen pour l'action extérieure, M. le Président de la commission n'y voit pas d'inconvénient.

1. Présentation du Rapport sur l'état de transposition des directives européennes

M. le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères rappelle que depuis 2007, un rapport sur l'état de la transposition des directives est présenté annuellement à la Chambre des Députés, ceci dans le cadre de l'aide-mémoire sur la coopération entre la Chambre des Députés et le Gouvernement en matière de politique européenne. Il rappelle que le Luxembourg a transposé 1.485 des 1.621 directives européennes au total. Le quatrième rapport reflète la situation au 10 mai 2010. Cette date a été choisie pour être en phase avec la Commission européenne qui publiera le prochain tableau d'affichage en juillet 2010.

Les statistiques

L'état des lieux au 10 mai 2010 se présente comme suit :

- 136 directives doivent encore être transposées, dont 23 pour lesquelles le délai de transposition a expiré ;
- pour 6 des 23 directives dont le délai de transposition a expiré aucun projet législatif de transposition n'a encore été présenté au Conseil de Gouvernement ;
- pour 17 des 23 directives, un projet législatif de transposition est en cours de procédure ;
- 20 directives se trouvent dans une procédure d'infraction pour non-respect du délai de transposition.

La moyenne du délai de transposition fixé par la Commission européenne est de 24 mois. Le Luxembourg nécessite en moyenne 31 mois pour présenter au Conseil de Gouvernement un projet législatif transposant une directive

européenne. La moyenne du dépassement du délai de transposition est de 16 mois. En 2007, le déficit de transposition était de 2,8% ; en 2008, il se chiffrait à 2,2%, en 2009 à 2,4% et en 2010, il sera de l'ordre de 2,5%. Cette stagnation est préoccupante, le Conseil européen ayant fixé le but de rester sous un seuil de 1%.

Entre le 10 mai 2010 et le mois d'octobre 2010, 22 directives européennes s'ajouteront probablement aux 23 directives non transposées. Certains départements ministériels sont plus touchés par la transposition de directives que d'autres. Les trois ministères ayant le plus grand nombre de directives européennes à transposer sont l'Agriculture (28 directives à transposer, dont 6 en retard, une procédure d'infraction en cours), le Développement durable (28 directives à transposer, dont 7 en retard, 6 procédures d'infraction en cours) et l'Economie (19 directives à transposer, dont 2 en retard et en procédure d'infraction). Le Ministère de la Santé et le Ministère des Affaires étrangères n'ont pas de retard dans la transposition de directives européennes. L'explication pour ces différences est à chercher dans le nombre et la complexité des directives à transposer.

La procédure d'infraction

Le contentieux concernant les directives européennes non-transposées a changé avec le traité de Lisbonne. Les trois étapes (mise en demeure, avis motivé, saisine de la Cour de Justice européenne) ont été réduits à deux et la deuxième procédure a été abolie, de sorte que la Cour de Justice européenne puisse condamner directement un Etat membre à une astreinte, même rétroactivement pour une directive qui entretemps a été transposée.

Mesures prises par le Gouvernement

Depuis le 16 octobre 2009, le Ministre des Affaires étrangères présente tous les deux mois un rapport sur l'état de la transposition des directives européennes au Conseil du Gouvernement. Les ministères sont tenus d'élaborer un calendrier de transposition pour chaque directive européenne, indiquant les instruments de transposition et l'état de la procédure législative. Des consultations peuvent se faire avec le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés si des problèmes se posent lors de la procédure législative, ceci dans le but de réduire les délais.

Sans vouloir présenter un constat alarmiste, M. le Secrétaire général donne à considérer qu'avec la modification de la procédure d'infraction, le Luxembourg est arrivé à un moment charnière où il risque d'être condamné à des astreintes dont le montant peut être très élevé.

Débat

Les représentants du Ministère des Affaires étrangères répondent aux questions des membres de la commission, en donnant les informations supplémentaires suivantes :

Il est vrai que la technique d'insertion des dispositions d'une directive européenne dans la législation nationale varie selon la complexité de la matière. La question se pose de savoir si les procédures législatives ne devraient pas être adaptées pour accélérer la transposition de directives. Cette question devrait être élucidée ensemble avec le Conseil d'Etat, la Chambre des Députés et le Gouvernement. Un échange entre les ministères concernés et la Commission

européenne se fait dès la rédaction des textes pour éviter une procédure pour transposition incorrecte des directives. Des réunions annuelles sur la transposition des directives européennes et les problèmes spécifiques y afférents se font avec la Direction Générale « Marché intérieur ». Un « correspondant européen » a été nommé au sein de chaque ministère.

Les délais des avis du Conseil d'Etat varient selon la matière, les détails étant énoncés dans le rapport. Tandis que la plupart des textes prennent quelques semaines ou mois pour être avisés, le délai a été de deux ans dans le cas du projet de loi sur les marchés publics.

Le Luxembourg figure constamment au dernier tiers des Etats membres au « ranking » concernant la transposition des directives. Les astreintes se chiffrent à 500.000 euros au minimum, le délai et l'ampleur de la directive à transposer étant pris en compte. Un risque éminent d'être condamné à une astreinte existe pour toutes les directives qui se trouvent dans une deuxième procédure de contentieux (après un premier arrêt de la Cour de Justice européenne). Les procédures qui étaient en cours lors de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (le 1^{er} décembre 2010) sont encore traitées selon les anciennes dispositions. Si la première mise en demeure a été effectuée après le 1^{er} décembre 2010, la nouvelle procédure est appliquée et la Cour de Justice européenne peut demander des astreintes dans son premier arrêt (la seconde procédure étant abolie).

Un certain nombre de directives européennes, p. ex. dans le domaine de l'agriculture, sont de caractère purement technique et peuvent être transposées rapidement. Des difficultés se posent lors de la transposition de directives plus complexes. Le Gouvernement a fixé la règle générale que l'avant-projet de transposition doit être introduit au Conseil des Ministres au plus tard 6 mois après la publication au Journal officiel.

Un membre de la commission donne à considérer que les délais se prolongent dès qu'une directive européenne entre dans la compétence de plusieurs ministères. Des imprévus comme la maladie ou le départ d'un fonctionnaire peuvent provoquer des retards.

Il est un fait que le Luxembourg a des retards dans la transposition de directives, mais il est condamné assez rarement pour transposition incorrecte.

Un représentant du Ministère des Affaires étrangères cite l'exemple de la directive sur la performance énergétique des bâtiments qui est très complexe et sera transposée par neuf règlements grand-ducaux différents. Les instruments de transposition pour chaque directive sont énumérés dans le rapport.

Le Luxembourg a introduit un recours concernant la directive sur les redevances aéroportuaires. Ce recours ne prolonge pas le délai de transposition. Or, cette directive ne sera transposée que si la Cour de Justice européenne le juge nécessaire.

L'engagement d'experts externes pour une durée déterminée se fait déjà pour la transposition de directives complexes, mais n'a pas forcément d'effet sur le délai de transposition. Il y a par contre une marge de manœuvre en améliorant les procédures internes.

2. Echange de vues sur la situation internationale

Ce point de l'ordre du jour n'est pas abordé.

3. Approbation des procès-verbaux des réunions des 5 mars et 20 mai 2010

Les procès-verbaux sont adoptés.

4. Dossiers européens

- Approbation de la liste des documents communiqués par la Commission européenne entre le 4 et le 11 juin 2010

La liste des documents communiqués entre le 4 et le 11 juin 2010 est approuvée. M. Ben Fayot est nommé rapporteur du document COM (2010) 291.

- Documents B qui sont dans la compétence de la commission :

COM (2010) 256 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (rapporteuse : Mme Lydie Err)

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

5. Compte rendu de déplacements à l'étranger

- Réunion interparlementaire sur le Service européen pour l'action extérieure (Bruxelles, le 2 juin 2010)

M. Angel a représenté la Chambre des Députés à la réunion interparlementaire sur le Service européen pour l'action extérieure le 2 juin 2010 à Bruxelles. Il était accompagné par le Représentant de la Chambre des Députés auprès des institutions européennes, M. Bohler. Un compte rendu détaillé figure dans le Bulletin de Bruxelles numéro 77, disponible sur le portail interne de la Chambre des Députés.

M. Angel rappelle que le traité de Lisbonne a introduit une réforme concernant la politique extérieure de l'Union européenne. Cette réforme comprend deux volets : le rapprochement des anciens piliers du traité de Maastricht « pilier communautaire » et « pilier PESC » d'une part, et la création du poste de Haut Représentant pour l'action extérieure et de son Service, de l'autre. La réunion interparlementaire a porté sur l'instauration et l'organisation de ce Service. A été souligné l'importance de garantir la transparence et la responsabilité du Service face aux institutions parlementaires. Selon le Conseiller spécial auprès de la Haute Représentante, le Service devra servir dans l'exercice de quatre compétences :

- les fonctions exercées en matière de la PESC,
- les fonctions de responsable des affaires étrangères au sein de la Commission,
- les fonctions de présidence permanente du Conseil Affaires étrangères,
- les fonctions en matière de cohérence des politiques extérieures de l'Union.

La structure du Service dépassera celle d'un ministère des affaires étrangères classique, englobant des domaines en termes économiques, de direction des

opérations civiles ou militaires, etc.

Quatre textes devront être adoptés pour mettre en place le Service :

- la décision de base sur l'organisation du Service,
- la modification du statut du personnel,
- le règlement financier,
- le budget.

Ces textes sont à considérer comme un paquet, même si le Parlement européen ne dispose que d'un droit de consultation sur la décision sur l'organisation du Service. Selon le Rapporteur Elmar Brok, le Parlement européen dispose d'un droit de codécision sur les autres textes nécessaires à la mise en place du Service.

Selon M. Brok, la neutralité budgétaire ne pourra être envisagée que pour les fonctionnaires provenant de la Commission européenne et du Conseil, le recrutement des diplomates provenant des Etats membres nécessitant un financement supplémentaire.

M. Brok avait également soulevé la question du remplacement du Haut Représentant en son absence, en excluant que ce serait un Secrétaire général ou autre fonctionnaire, mais une personne politiquement responsable. Il souhaiterait que la moitié du personnel du Service provienne de la Commission européenne.

Le rapporteur M. Verhofstadt avait également souligné que le Service devait intégrer toutes les politiques extérieures de l'UE, dont la politique de développement, de voisinage et l'aide humanitaire. Il ne sera pas une instance de décision, mais d'impulsion et de proposition qui générera et devra être inscrit dans la section communautaire du budget de l'Union européenne section 3, dans les dépenses administratives et opérationnelles de l'UE. Il ne substituera pas la politique des affaires étrangères des Etats membres, mais la complétera.

Lors des interventions des participants nationaux et eurodéputés, Jacques Blanc du Sénat français a mis l'accent sur l'équidistance du Service entre la Commission européenne et le Conseil et sur les relations avec les parlements nationaux et le Parlement européen qui devraient être très étroites. Le Conseiller spécial auprès de la Haute Représentante a directement réagi à cette intervention, en préconisant une cellule chargée de ces relations au sein du Service. D'autres orateurs ont mis l'accent sur la représentation égale entre hommes et femmes, l'équilibre géographique lors du recrutement et une formation diplomatique des fonctionnaires détachés d'autres institutions. La question a été posée de savoir qui définira la politique extérieure commune. La Haute Représentante s'impliquera dans les travaux en y assistant régulièrement, p. ex. tous les six mois.

En ce qui concerne le calendrier prévisionnel, le Conseiller spécial de la Haute Représentante a mis en avant que le budget sera préparé et présenté à la Commission en juin et adopté en octobre, et qu'on pouvait procéder aux recrutements ensuite. La préparation de la formation des nouveaux diplomates issus des institutions prendra un an environ.

Le statut du personnel a également été évoqué lors de la réunion. Les fonctionnaires issus du Conseil, de la Commission et les agents détachés des Etats membres seront traités de la même manière. Les diplomates issus des

services extérieurs des Etats membres seront engagés à durée déterminée, pour une période de quatre ans renouvelables avec l'accord de l'Etat membre concerné qui s'engagera à les réintégrer dans ses propres services à la fin de leur engagement. Les chefs de délégation seront nommés sur base d'une « short list » agréée par la Commission.

Discussion

Le représentant du Ministère des Affaires étrangères répond à une question du Président de la commission que la politique extérieure européenne est encore à ses débuts. Il ne faut pas oublier que deux des 27 Etats membres sont représentés au Conseil de Sécurité des Nations Unies et que partant, la position des 27 Etats membres est inégale. En ce qui concerne le Service européen pour l'action extérieure, la tâche la plus difficile sera de créer un statut homogène pour les agents originaires des différentes institutions européennes. Le texte de base sur l'organisation du Service est prêt depuis un certain temps et peut être entériné. Il prévoit l'implication de la Commission européenne, du Conseil et des Etats membres. Il n'y a pas de quotas garantissant aux Etats membres un certain nombre de représentants au Service, les critères étant le mérite et l'« équilibre géographique », terme qui manque de définition précise.

Le Parlement européen, par le biais du budget, demande à être impliqué dans la discussion sur la politique extérieure européenne, en mettant en avant le volet communautaire, c'est-à-dire les relations entre le Parlement et la Commission européenne, et non pas le volet intergouvernemental.

Les compétences dans les domaines de la politique de développement, de voisinage et de l'aide humanitaire reviennent à la Commission européenne. La Haute Représentante ne peut exercer ses pouvoirs dans ces domaines que dans sa qualité de Vice-présidente de la Commission. Le commerce extérieur et l'environnement resteront dans les compétences respectives de la Commission et des Etats membres. La question se pose de savoir si le Service européen pour l'action extérieure fonctionnera sous la tutelle de la Commission européenne ou sui generis, c'est-à-dire de façon autonome. Le caractère sui generis a été retenu pour l'instant. Un appel d'offre pour les postes de 30 diplomates a été publié et il y aura une présélection des représentants des Etats membres avant la décision au Conseil.

L'intégration de la politique de développement, de voisinage et de l'aide humanitaire nécessiterait également un changement de procédures financières, car les missions dépendent d'une logistique qui doit être mise sur pied dans des délais souvent très brefs.

Un membre de la commission demande si la mise en place d'un réseau de diplomates européens aura une implication sur les représentations de la Commission européenne dans les Etats membres. Il s'avère en réponse que les représentations de la Commission européenne dans les Etats membres sont des bureaux d'information sur la politique européenne plutôt que des représentations diplomatiques.

6. Divers

M. le Président de la commission informe sur les prochaines réunions de la commission :

- la visite du Premier ministre de Moldavie cet après-midi ;
- la visite du Président du Sénégal le vendredi 18 juin 2010.

Il informe en outre sur un séminaire qui aura lieu les 18 et 19 juin 2010 à Schengen à l'occasion du 25^e anniversaire des accords de Schengen, en présence notamment de la Commissaire européenne Mme Malmström.

Luxembourg, le 20 juillet 2010

La secrétaire,
Rita Brors

Le Président,
Ben Fayot