

//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES//

##Mercredi 15 juillet 2009## - Présidence de M. Hubert Haenel -

@@Justice et affaires intérieures@@

**&&Textes relatifs à l'asile :
E 4169 (normes minimales pour l'accueil),
E 4170 (système Eurodac), E 4174 (État membre responsable)
et E 4303 (bureau européen d'appui)**

*Communication de Mme Alima Boumediene-Thiery
et M. Robert del Picchia&&*

M. Robert del Picchia. – La demande d'asile avait connu un recul dans l'Union européenne à partir de 2002. C'est ainsi que l'on dénombrait 197 410 demandes en 2006 contre 421 470 en 2002. Une reprise sensible a été observée en 2007 avec 222 635 demandes. Cette tendance s'est confirmée en 2008 où l'on a constaté une progression de 6 % du nombre de demandes qui s'est établi à 238 080. Ces chiffres recouvrent de fortes disparités entre les 15 anciens États membres qui connaissent une augmentation de 9 % en moyenne de la demande et les 12 nouveaux membres qui enregistrent au contraire une baisse de 15 %. Ces disparités sont aussi observées entre les pays du Sud, qui subissent une pression particulière avec une augmentation de 20% du nombre de demandeurs, en particulier en Italie (+ 122 %, 31 000 demandes), et ceux du Nord qui ont connu une baisse de 2 %. On sait quelles sont les difficultés considérables qui se posent actuellement en Méditerranée. On observe aussi de fortes divergences entre États membres sur les taux d'admission au statut de réfugié, y compris pour des demandeurs de même nationalité.

Pour les premiers mois de 2009, les statistiques ne sont pas encore disponibles. Mais la tendance à une augmentation de la demande semble se confirmer.

La France a elle-même enregistré une forte progression des demandes d'asile en 2008 (+ 20 %). Elle a été la principale destination des demandeurs d'asile en Europe (35 160 demandes), en particulier sous l'effet de l'augmentation du nombre de demandeurs originaires du Mali. 11 441 statuts de réfugiés ont été accordés, dont 1 793 protections subsidiaires (+ 30,3 %) soit un taux d'admission de 36 %.

En matière d'asile, l'Union s'est dotée de quatre instruments prévus par le Conseil européen de Tampere (1999) : des normes minimales pour les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, une détermination de l'État responsable pour examiner une demande d'asile (*règlement dit de Dublin*), une définition commune du statut de réfugié et de la protection subsidiaire et des normes minimales concernant les procédures d'asile. En outre, un système Eurodac a été mis en place pour faciliter l'application du mécanisme de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Cependant, ces textes ont abouti à un faible degré d'harmonisation en raison de la règle de l'unanimité (remplacée par la majorité qualifiée à compter du 1^{er} janvier 2006) qui a abouti à des compromis *a minima*. Ce qui contribue à maintenir les très fortes divergences dans les taux d'acceptation des demandes d'asile.

En juin 2007, la Commission européenne a présenté un livre vert qui suggérait de passer à une deuxième phase afin d'inscrire toutes ces dispositions dans une approche intégrée et globale et d'améliorer tous les aspects du processus d'asile. Sur la base de ce livre vert, la Commission européenne a adopté, en juin 2008, un plan d'action en matière d'asile. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté, sur proposition de la France, par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, appelle à la mise en place d'un régime d'asile européen commun permettant de

remédier aux fortes disparités persistant d'un État membre à l'autre et d'offrir un niveau de protection plus élevé. Il réaffirme solennellement que les politiques d'asile doivent être conformes aux normes du droit international et en particulier à celles qui se rapportent aux droits de l'homme, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés. Il souligne que tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'Union européenne, en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et les autres traités y afférents.

Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté, en décembre 2008, trois propositions : une proposition de directive sur les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile ; une proposition de règlement sur le système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins d'application du règlement dit de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale et une proposition de règlement modifiant le règlement de Dublin. En outre, en février 2009, elle a adopté une proposition de règlement tendant à la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile.

Dans le cadre de la procédure de codécision, le Parlement européen a adopté un certain nombre d'amendements sur ces textes, le 7 mai dernier. Les propositions de la Commission ont par ailleurs fait l'objet d'un premier examen dans le cadre des instances préparatoires du Conseil, lequel a procédé à un débat d'orientation les 4 et 5 juin. Les discussions en vue de la mise en place d'un bureau européen d'appui et de la refonte du règlement Eurodac pourraient progresser rapidement. En revanche, les négociations sur les conditions d'accueil et la révision du règlement de Dublin sur l'État responsable du traitement de la demande d'asile devraient être plus difficiles.

Cet ensemble de textes devrait être complété à l'automne par une refonte des directives portant respectivement sur les procédures applicables et sur les qualifications.

Je voudrais maintenant présenter la proposition de règlement tendant à la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile.

La création de ce bureau européen d'appui s'inscrit dans le cadre des orientations arrêtées en matière d'asile par le programme de Tempere en 1999 puis par le programme de La Haye en 2004. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, d'octobre 2008, a prévu la mise en place de ce bureau d'appui en 2009 afin de « *faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expériences entre États membres et développer des coopérations concrètes entre les administrations chargées des demandes d'asile* ». Ce bureau d'appui aura la forme institutionnelle d'une « agence de régulation » et n'aura pas de fonctions décisionnelles.

Comment est conçue cette nouvelle structure ?

Le bureau européen d'appui déploiera trois types d'activité : l'appui à la coopération pratique en matière d'asile (*échanges de bonnes pratiques, informations relatives aux pays d'origine, appui à la coopération entre États membres dans le cadre du règlement de Dublin sur la détermination de l'État responsable, appui à la relocation, appui à la traduction, à l'interprétation et à la formation, support technique et appui en matière extérieure*) ; l'appui aux États soumis à des pressions particulières (*système d'alerte précoce, première analyse des demandes d'asile, mise en place de facilités d'accueil, coordination des équipes d'appui asile*) ; la contribution à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun (*collectes et échanges d'information, préparation de rapports et autres documents tels que des*

lignes directrices ou des manuels opérationnels). La coordination des équipes d'appui asile, qui seront formées d'experts nationaux, constituera l'une des missions les plus importantes du bureau d'appui. Celui-ci devra par ailleurs coopérer avec le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés et avec d'autres agences communautaires comme l'Agence européenne des droits fondamentaux.

Le bureau européen d'appui sera dirigé par un conseil d'administration composé de représentants des États membres et de la Commission européenne, ainsi que par un comité exécutif. En outre, un forum consultatif permettra des échanges avec les organisations non gouvernementales et la société civile. Financé par le budget communautaire, le bureau d'appui bénéficiera d'une enveloppe de 40,25 millions d'euros de 2010 à 2013. Le siège de cette nouvelle agence devra faire l'objet d'une décision ultérieure des chefs d'État et de gouvernement.

Que penser de cette proposition de mettre en place un bureau européen d'appui ?

Dans son principe, un tel instrument pourra jouer un rôle très utile pour renforcer de manière pragmatique les coopérations et ainsi contribuer à faire converger les systèmes des États membres. En outre, il exprime une exigence de solidarité qui paraît particulièrement indispensable, notamment au regard de la situation en Méditerranée. C'est pourquoi il est souhaitable que le calendrier, prévu par le Pacte, d'une création en 2009 de ce bureau d'appui soit respecté.

Pour autant, deux clarifications souhaitées par le Parlement européen paraissent nécessaires. D'abord, il serait utile de préciser que l'objectif de cette coopération doit être de veiller au respect des normes internationales et communautaires sur l'asile. Le bureau d'appui ne devrait donc pas développer ses

activités sur le seul fondement des intérêts des États membres. Ensuite, à juste titre, le Parlement européen a demandé que le bureau d'appui n'ait aucun pouvoir direct ou indirect dans la prise des décisions par les autorités des États membres relatives aux demandes individuelles de protection internationale. Lorsque nous avons examiné, au titre de la subsidiarité, en juillet 2007, le livre vert de la commission européenne, nous avons nous-mêmes relevé le caractère très large des missions qui pourraient être confiées à ce bureau d'appui. Nous avons donc jugé nécessaire que les solutions qui seraient retenues *« n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'établir une approche commune en matière d'asile. »*

D'autres questions suscitent davantage de débats. C'est le cas en premier lieu du mécanisme de solidarité intra-européenne prévu à l'article 5 de la proposition. Celui-ci prévoit que, pour les États soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées, le bureau coordonnera les échanges d'informations et les actions en vue d'un transfert intracommunautaire de bénéficiaires de la protection internationale. Mais, comme l'avait prévu le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, ce transfert n'est envisagé que sur la base du volontariat. Cela correspond notamment à l'initiative qu'a prise récemment la France d'accueillir 80 réfugiés dont le statut avait été reconnu à Malte. L'accord-cadre signé en février 2008 entre la France et le HCR prévoit en particulier l'examen par la France d'une centaine de dossiers de réinstallation de réfugiés par an. Le Parlement européen, pour sa part, souhaiterait qu'on aille plus loin en rendant obligatoire ce mécanisme de solidarité. Ce caractère obligatoire est rejeté par le gouvernement et par les autres États membres.

En deuxième lieu, l'accès aux informations relatives aux pays d'origine figurant sur un portail commun géré par le bureau d'appui fait débat. Le Parlement

européen a souhaité, compte tenu de l'importance de ces informations dans la détermination du statut, que le portail ne soit pas seulement accessible aux États membres mais aussi aux demandeurs d'asile et à leurs avocats. Le gouvernement est hostile à cet élargissement, faisant notamment valoir que certaines informations peuvent être classifiées.

Enfin, la question du rôle dévolu aux organisations non gouvernementales et au HCR est débattue. Le HCR s'est déclaré satisfait des modalités de coopération avec le bureau d'appui, telles que prévues par la proposition de la Commission européenne. Cependant, le Parlement européen a souhaité renforcer le rôle du HCR ainsi que celui des organisations non gouvernementales dans la collecte des informations et dans la délivrance de formations. Il a précisé que le HCR devrait être un « participant prépondérant » pour le développement des lignes directrices de l'Union pour veiller à la compatibilité avec les normes internationales. Au contraire, les États membres considèrent que le HCR comme le forum des associations doivent rester dans un rôle d'observateurs. Certains États membres contestent aussi la plus value d'un forum des associations. Le gouvernement fait pour sa part valoir que les lignes directrices relèvent des États membres, que le HCR sera au conseil d'administration du bureau d'appui, participera aux groupes de travail et qu'il pourra conclure des accords avec le bureau d'appui.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – J'en viens maintenant à la proposition de directive sur les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

Qu'est-ce qui est proposé ?

La proposition de directive tend à refondre une directive du 27 janvier 2003, afin d'harmoniser davantage les règles applicables en matière d'accueil des

demandeurs d'asile, notamment des conditions matérielles d'accueil (*en France, il s'agit de l'hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile et de l'allocation temporaire d'attente*). L'objectif est de parvenir à ce que toute demande d'asile soit traitée avec les mêmes garanties, quel que soit l'État membre dans lequel elle est déposée, et d'éviter qu'une même personne ne présente de multiples demandes auprès de plusieurs États membres. Ainsi, les normes des États membres concernant les conditions d'accueil seront rehaussées, afin de garantir un niveau de vie digne aux demandeurs d'asile qui devront bénéficier des mesures d'accueil pendant toute la durée d'examen de leur demande.

Le champ d'application du dispositif sera étendu aux personnes demandant la protection subsidiaire et la notion de membre de la famille sera élargie. L'accès au marché du travail sera désormais ouvert dans un délai de six mois à compter de la date de dépôt de la demande d'asile (*contre 12 mois actuellement*). L'imposition de conditions d'accès au marché du travail au niveau national ne pourra restreindre l'accès des demandeurs d'asile à un emploi. Pour l'accès aux conditions matérielles d'accueil, les États membres devront prendre en compte le niveau d'aide sociale qu'ils accordent à leurs propres ressortissants lorsqu'ils octroient une aide financière aux demandeurs d'asile. En outre, pour assurer un hébergement approprié à certaines catégories de demandeurs d'asile, les États membres devront tenir compte, lorsqu'ils attribuent un logement, d'éléments tels que le sexe, l'âge ainsi que la situation de personnes ayant des besoins particuliers (par exemple, les personnes handicapées). Les restrictions de l'accès aux conditions d'accueil seront mieux encadrées afin que les demandeurs d'asile continuent à bénéficier du traitement qui leur est nécessaire en cas de maladie ou de troubles mentaux. Les cas dans lesquels

les États membres peuvent, à titre exceptionnel, prévoir des conditions d'accueil différentes de celles prévues dans la directive, seront réduits.

Les conditions du placement en rétention des demandeurs d'asile seront par ailleurs plus strictement encadrées : le principe selon lequel nul ne doit être placé en rétention au seul motif qu'il demande une protection internationale est réaffirmé. La proposition garantit que le placement en rétention ne pourra être autorisé que pour des motifs exceptionnels prévus par la directive sur la base de la recommandation du Conseil de l'Europe sur les mesures de détention des demandeurs d'asile et des principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile. En outre, la rétention devra être conforme au principe de nécessité et de proportionnalité et faire l'objet d'une appréciation individuelle dans chaque cas. Les demandeurs d'asile placés en rétention devront être traités humainement et dignement, conformément aux dispositions du droit national et international. Le placement en rétention des mineurs non accompagnés est proscrit. Le placement en rétention des personnes ayant des besoins particuliers devra être évité. La décision de placement devra être réservée à l'autorité judiciaire, sauf cas d'urgence permettant à l'autorité administrative de prendre la décision. Les demandeurs d'asile devront être séparés des autres personnes placées en rétention.

Quelle appréciation peut-on porter ?

L'évaluation de la directive de 2003, réalisée en novembre 2007 par la Commission européenne, a souligné que l'important pouvoir discrétionnaire laissé aux États membres par la directive allait à l'encontre de l'objectif de faire en sorte que des règles identiques soient appliquées pour l'accueil des demandeurs d'asile. En pratique, certains États ont fait le choix de mesures minimales. Même si d'autres

raisons peuvent l'expliquer, ces disparités contribuent vraisemblablement aux déplacements des demandeurs entre États membres et aux demandes multiples. Dans son principe, une plus grande harmonisation peut donc prévenir ces phénomènes tout en rehaussant les normes appliquées par les États membres pour les conditions d'accueil.

Toutefois, certaines mesures proposées suscitent des débats. L'élargissement de la notion de membre de la famille est accueilli favorablement par les associations et le HCR qui fait valoir que cette mesure contribuera à préserver l'unité de la famille et le principe d'intérêt supérieur de l'enfant, conformément d'ailleurs au droit international. Le Parlement européen a étendu cette notion aux personnes majeures à charge ayant des besoins particuliers. En revanche, tout en soulignant que, dans la mesure du possible, il est tenu compte des liens de parenté dans l'octroi des mesures d'accueil par exemple lors de l'admission dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, le gouvernement n'est pas favorable à cette extension qui serait susceptible d'entraîner une rigidité accrue des procédures. En outre, prévue également dans la refonte du règlement de Dublin sur la détermination de l'État responsable, elle aura dans ce cas des effets très importants.

L'accès facilité au marché du travail est approuvé par les associations et le HCR, lequel s'appuie sur le constat fait par la Commission européenne que les États membres ont rendu cet accès plus difficile par l'introduction de mesures restrictives en ce qui concerne les secteurs de l'économie ouverts, le nombre maximum d'heures de travail ou encore l'obligation de demander un permis de travail. A l'inverse, cette mesure suscite de fortes réserves de la part des États membres qui considèrent qu'il leur revient de définir ces conditions d'accès en fonction des spécificités de leur marché du travail et qui craignent qu'elle ne suscite

un flux de demandes indues fondées non pas par un besoin de protection mais sur un motif économique. En particulier, le gouvernement considère que l'opposabilité du marché de l'emploi, qui concerne tous les étrangers, ne saurait être considérée comme une « restriction indue » que le texte de la Commission européenne souhaite prohiber. On relèvera que le Bundesrat allemand, dans un avis rendu en février dernier, s'est opposé à cet accès facilité au marché du travail, soulignant que celui-ci accentuerait l'enracinement de personnes au statut seulement temporaire et pourrait rendre beaucoup plus difficile leur rapatriement. Le Bundesrat a également estimé que l'accès de ressortissants de pays tiers au marché de l'emploi relevait de la compétence exclusive des États membres.

L'alignement des aides financières sur les prestations octroyées aux nationaux est un autre sujet difficile. Cette mesure est soutenue par les associations et par le HCR. En revanche, elle est combattue par de nombreux États membres dont la France. Le gouvernement fait valoir qu'il est particulièrement difficile d'évaluer la totalité des aides sociales accordées aux différentes catégories de bénéficiaires, ce qui rend la comparaison demandée par la proposition peu opérante. En outre, les demandeurs d'asile ne sont pas dans une situation comparable à celle des nationaux bénéficiant de l'aide sociale (accès au travail, perspectives d'intégration,...) ce qui rendrait la comparaison non pertinente. Enfin, les dispositifs d'aide sociale sont très variés selon les États membres qui n'ont par exemple pas tous mis en place un régime équivalent au RMI/RSA. Les contraintes imposées par le texte varieraient donc sensiblement selon les États membres. Il pourrait aussi en résulter un déplacement des demandeurs d'asile vers les États les plus généreux. Le Parlement européen a supprimé cette disposition.

Les mesures relatives au placement en rétention sont accueillies favorablement par les associations et par le HCR, lequel fait valoir que les procédures en vigueur diffèrent grandement parmi les États membres. Le placement en rétention serait, dans de nombreux États, moins bien réglementé que la détention en matière pénale. Il manquerait de nombreuses garanties, comme l'obligation d'un examen automatique et périodique de la rétention, l'information des demandeurs d'asile placés en rétention, l'accès au conseil juridique, la possibilité d'exempter les enfants et les autres personnes vulnérables. Cependant, tout en relevant les avancées qui résulteraient de la proposition de la Commission européenne, le HCR et les associations s'inquiètent de définitions trop vagues qui pourraient permettre la rétention de nombreux demandeurs d'asile. Enfin, le HCR insiste sur l'utilisation dans les procédures d'une langue comprise des demandeurs d'asile et s'inquiète des problèmes d'interprétation dans la mise en œuvre du dispositif. Le Parlement européen a renforcé les garanties accordées aux personnes placées en rétention, notamment l'accès à l'information dans une langue compréhensible.

En revanche, les États membres sont préoccupés par l'impact potentiel de plusieurs dispositions proposées par la Commission européenne. Ainsi le gouvernement fait observer que la prohibition de la mise en rétention des mineurs non accompagnés entraînerait leur admission automatique sur le territoire au risque de produire un effet d'attractivité pour des demandes non fondées et de mettre en cause l'intérêt supérieur de l'enfant qui se trouverait sans protection sur le territoire. L'identification des personnes vulnérables, dont la mise en rétention devrait être évitée, supposerait une procédure très lourde dans le cadre du dispositif des zones d'attente. Le placement en rétention qui devrait être ordonné par les autorités judiciaires poserait un problème pour notre législation qui en fait une mesure

administrative suivie d'une autorisation judiciaire pour la prolonger au-delà de 4 jours. Enfin, l'obligation de séparer les demandeurs d'asile des autres personnes placées en rétention impliquerait des aménagements difficilement gérables des zones d'attente et ne serait pas justifiée dès lors que les conditions de prise en charge répondent aux normes définies dans la directive. On notera que le Bundesrat allemand s'est aussi prononcé contre le placement exclusif des demandeurs d'asile dans des centres de rétention spécialisés, considérant qu'il s'agissait d'une ingérence dans la souveraineté de décision et d'organisation des États membres. De manière plus générale, les États membres jugent peu opportun de rouvrir les débats qui ont précédé l'adoption de la directive dite « retour » et considèrent que si des dispositions spécifiques aux demandeurs d'asile étaient nécessaires, elles auraient davantage leur place dans la refonte annoncée de la directive « procédures ».

M. Robert del Picchia. – La Commission européenne a par ailleurs présenté une proposition de règlement sur le système Eurodac de comparaison des empreintes digitales des demandeurs des pays tiers ou apatrides.

Que propose la Commission européenne ?

La Commission européenne propose de refondre le règlement Eurodac du 11 décembre 2000 afin d'améliorer l'efficacité de sa mise en œuvre, de mieux satisfaire aux exigences de protection des données et d'assurer la cohérence de ce texte avec l'acquis en matière d'asile. Le règlement Eurodac permet la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile afin de faciliter l'application des règles prévues par le règlement dit de Dublin pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. C'est la situation que nous avons observée lors de notre déplacement à Calais : des personnes qui ont déjà présenté une demande d'asile

en Grèce viennent en France avec l'espoir de pouvoir se rendre ensuite au Royaume-Uni. En juin 2007, un rapport de la Commission européenne a notamment souligné les retards persistants dans la transmission des empreintes digitales par certains États membres ainsi que l'absence de dispositif efficace permettant aux États membres de s'informer mutuellement du statut d'un demandeur d'asile, une fois enregistré dans le système. En outre, le rapport soulignait la nécessité de modifier le règlement Eurodac afin d'en assurer la cohérence avec l'évolution de l'acquis en matière d'asile.

Afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre du règlement, la Commission européenne propose de fixer un délai de 48 heures après le dépôt d'une demande de protection internationale pour le relevé et l'envoi des empreintes digitales vers le système central. En outre, une clarification est opérée sur la définition des gestionnaires de données.

Pour assurer une meilleure protection des données, les dispositions relatives à la définition des autorités responsables sont modifiées afin d'exiger la mention exacte du service responsable ainsi que du lien entre son travail et la finalité d'Eurodac. Le rôle du contrôleur européen à la protection des données est en outre précisé.

Afin d'établir une meilleure cohérence avec l'acquis en matière d'asile, la proposition prévoit l'extension du champ d'application du règlement aux demandeurs de protection subsidiaire, l'obligation pour les États membres de préciser dans Eurodac qu'ils appliquent les clauses discrétionnaires prévues par le règlement de Dublin et la mise en cohérence des délais prévus par les règlements Eurodac et Dublin.

Que penser de cette proposition ?

Des quatre propositions présentées par la Commission européenne, la modification du règlement Eurodac est celle qui suscite le moins de débat. La fixation d'un délai de transmission apparaît nécessaire pour remédier aux dysfonctionnements relevés dans l'évaluation de la Commission. Le Parlement européen a suggéré de distinguer entre un premier délai de 48 heures pour la collecte des empreintes digitales et un second délai de 24 heures pour la transmission des données au système central. En toute hypothèse, la fixation d'un délai ne posera pas de problème à la France qui transmet immédiatement les données recueillies au système central. La réduction de deux à un an du délai de conservation paraît en adéquation avec le principe selon lequel les données ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour accomplir l'objectif poursuivi. Les clarifications apportées sur la protection des données sont également appréciables. Le Parlement européen a souhaité prévoir l'information du contrôleur européen pour la protection des données lors de résultats inexacts de la comparaison opérée sur les empreintes digitales par le système central. Enfin, comme l'a souligné le Parlement européen, il apparaît nécessaire de progresser vers une clarification de la gestion des différents dispositifs (Eurodac, VIS, SIS). Telle serait la finalité de la création d'une agence dédiée à cette mission.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Enfin, la Commission européenne propose de modifier le règlement de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

Quelles sont les modifications envisagées ?

La Commission européenne propose de refondre le règlement du 18 février 2003 dit « règlement de Dublin » sur la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Elle vise à ce que toute demande d'asile soit traitée avec les mêmes garanties quel que soit l'État membre dans lequel elle est déposée et à éviter qu'une même personne ne présente de multiples demandes auprès de plusieurs États membres. Le champ d'application du règlement sera étendu aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Dans la pratique, la mise en œuvre de ce règlement pose des problèmes, comme l'illustre le cas de la Grèce qui traite très peu les demandes d'asile qui sont présentées sur son territoire.

Sera mis en place un mécanisme de suspension temporaire des transferts vers un État membre qui serait soumis à une situation d'urgence particulière faisant peser une charge exceptionnellement lourde sur ses capacités d'accueil, son système d'asile, ou ses infrastructures lorsque les transferts vers cet État membre en application du règlement risqueraient d'accroître cette charge. Un recours suspensif sera ouvert aux demandeurs d'asile contre les décisions de transfert prises à leur égard en application du règlement.

L'unité familiale (notamment par l'élargissement de la notion de membre de la famille) et les mineurs non accompagnés seront mieux protégés. Le droit au regroupement familial sera élargi pour inclure les membres de la famille qui bénéficient de la protection subsidiaire mais résident dans un autre État membre. Sera obligatoire le regroupement des personnes de la famille qui ont un lien de dépendance et des mineurs non accompagnés qui ont de la famille capable de

s'occuper d'eux. Il ne sera pas possible de renvoyer un demandeur pour lequel l'un des critères relatifs à l'unité familiale peut être appliqué.

L'information des demandeurs sera renforcée notamment par l'organisation d'un entretien individuel, ou la notification des décisions de transfert par écrit et dans une langue dont on peut raisonnablement supposer que le demandeur la comprend.

Les règles relatives au placement en rétention seront mieux encadrées. Le principe selon lequel nul ne peut être placé en rétention au seul motif d'une demande de protection internationale est rappelé. En outre, le nombre de motifs de mise en rétention est limité et la situation particulière des mineurs et des mineurs non accompagnés sera mieux prise en compte. Seront fusionnées dans une clause dite « discrétionnaire » les dispositions existantes qui permettent aux États membres de déroger aux critères mis en place par le règlement soit pour des raisons liées au principe de l'unité familiale (clause humanitaire) soit pour d'autres raisons (clause de souveraineté) et d'accepter la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile qui, selon les critères du règlement, devrait relever d'un autre État membre. Enfin, le déroulement des procédures sera amélioré notamment par l'instauration de nouveaux délais et la réduction des délais existants.

Cette question de la détermination de l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile a souvent pour effet de bloquer la démarche des demandeurs. Lors de notre déplacement à Calais, nous avons pu rencontrer le cas de personnes qui refusaient de déposer une demande en France de crainte d'être reconduites vers la Grèce où elles avaient précédemment déjà présenté une demande d'asile. Ces personnes sont des « clients » potentiels pour des passeurs et des réseaux

de trafic d'êtres humains. Si elles pouvaient présenter des demandes en France sans risque d'être reconduites vers la Grèce, elles échapperaient à l'influence de ces réseaux criminels.

M. Robert del Picchia. – Il faut en effet souligner que les personnes demandeurs d'asile sont très souvent soumises à la criminalité organisée. C'est à mon sens la question principale. Elles se voient prélever entre 4 000 et 15 000 euros pour organiser leur déplacement vers des pays d'accueil. Elles doivent s'engager à rembourser ces sommes avec la menace de voir le cas échéant leur famille, restée sur place, également ponctionnée. Il y a des personnes qui viennent en Europe car elles sont soumises à des menaces effectives dans leur pays. Mais d'autres se déplacent pour des motifs essentiellement économiques. Quel que soit le motif, toutes sont victimes de la criminalité organisée. À mon sens, si ces personnes étaient assurées de ne pas être reconduites vers le pays où elles ont présenté une première demande, cela faciliterait l'activité des réseaux criminels qui les utilisent.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Il faut rechercher des voies subsidiaires pour permettre un examen au cas par cas dès lors qu'un pays qui serait sollicité pour traiter une demande d'asile en application du règlement de Dublin ne répondrait pas à l'expiration d'un certain délai.

Quelle appréciation peut-on porter sur ce dispositif ?

Dans un rapport publié en juin 2007, la Commission européenne a estimé que les objectifs du système de Dublin avaient été largement réalisés, notamment la mise en place d'un mécanisme clair et fiable pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Elle a donc considéré que les principes de base de ce système devaient être conservés. Selon la Commission, à

long terme, les normes communes de protection plus élevées prévues par le régime d'asile européen commun feront disparaître la plupart des préoccupations suscitées par le fonctionnement du système actuel, en garantissant que les personnes transférées vers d'autres États membres aient un égal accès à la protection. Telle n'est pas la position des associations et du HCR, lequel a constaté que les conditions de protection n'étaient pas similaires dans les États membres, y compris en raison de divergences d'interprétation ou de mauvaises transpositions des directives européennes. Le HCR, comme les associations, soulignent que le mécanisme de Dublin fait peser une responsabilité importante sur les États membres limitrophes des frontières extérieures de l'Union européenne. Le HCR a également constaté que les demandeurs d'asile évitaient de solliciter la protection dans certains États membres par lesquels ils ont transité, afin de ne pas y être renvoyés. Il souligne, enfin, que le règlement de Dublin pose de nombreux problèmes en ce qui concerne les procédures de transfert et les garanties qui les entourent. Pour ces motifs, les associations considèrent que le règlement de Dublin devrait être remplacé par un mécanisme qui prenne en considération les liens familiaux, linguistiques et culturels entre le demandeur d'asile et l'État membre. Il devrait être accompagné par un mécanisme de solidarité entre les États membres, avec notamment une compensation financière. Tout en regrettant que la Commission ne propose pas de revenir sur les principes du système de Dublin, le HCR et les associations jugent néanmoins intéressant le mécanisme de suspension des transferts qu'elle propose et soutiennent les garanties supplémentaires qu'elle envisage, tout en plaidant pour un recours automatiquement suspensif et une meilleure définition des motifs de la rétention.

Le Parlement européen a jugé qu'il était indispensable de proposer des instruments juridiques contraignants visant à assurer une plus grande solidarité entre

les États membres, comme la constitution d'équipes d'experts détachés et, sous réserve de leur consentement, la réinstallation des bénéficiaires d'une protection internationale dans d'autres États membres. Il a par ailleurs précisé que la rétention devrait avoir lieu dans des centres administratifs distincts des installations pénitentiaires et rendu obligatoire l'entretien individuel.

La proposition de permettre une suspension des transferts est accueillie favorablement par des pays soumis à des pressions particulières comme l'Italie, Malte ou Chypre. Certains pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou la France, ont accueilli sur une base volontaire des personnes dont le statut de réfugié avait été reconnu dans un autre État. D'autres États membres sont hostiles à ce mécanisme qui marquerait, selon eux, un échec du système de Dublin. La France considère qu'en toute hypothèse, la décision devrait relever du Conseil.

En outre, une majorité d'États membres juge que la Commission a présenté un dispositif trop contraignant, en particulier avec l'instauration d'un recours suspensif. Le gouvernement fait valoir que la procédure de transfert doit être dissociée du traitement de la demande d'asile au fond et qu'en conséquence, il n'est pas justifié de donner un caractère suspensif au recours contre un transfert. Cette mesure risquerait de ralentir le système de remise à l'État membre responsable du traitement de la demande, alors que les demandeurs d'asile ont surtout besoin d'être fixés rapidement sur le fond. Enfin, en matière de rétention, comme pour le texte sur les conditions d'accueil, les États membres souhaitent ne pas rouvrir les discussions intervenues dans le cadre de l'adoption de la directive dite « retour » et renvoyer les éventuelles adaptations aux spécificités de l'asile à la refonte de la directive de 2005 sur les procédures.

Enfin, il faut évoquer le problème de l'accès au système de protection dans un contexte de contrôle renforcé aux frontières extérieures de l'Union européenne. Actuellement, des solutions ont pu être dégagées dans le cadre de programmes régionaux, par exemple pour l'accueil de réfugiés irakiens. En revanche, les États membres ont écarté la possibilité, débattue dans le cadre de la préparation du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, que des demandes puissent être présentées hors de l'Union européenne.

M. Robert del Picchia. – La lutte contre les passeurs et les réseaux criminels qui utilisent à leur profit les personnes cherchant une protection internationale me paraît constituer un enjeu essentiel.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Il me semble important d'approfondir cette question du mécanisme de détermination de l'État responsable du traitement d'une demande d'asile et d'envisager, le cas échéant, le dépôt d'une proposition de résolution.

M. Hubert Haenel. – Je vous remercie du travail important que vous avez accompli. Je crois qu'il sera effectivement utile de revenir sur cette question de la mise en œuvre du règlement de Dublin. Vous pourriez, si vous le jugez nécessaire, présenter une proposition de résolution que la commission des affaires européennes pourrait examiner à l'automne.

@@Questions sociales@@

&&Temps de travail des chauffeurs routiers indépendants (E 4047)

Communication de M. Richard Yung&&

M. Richard Yung. – Comme je l’ai souligné à l’occasion de la publication de mon rapport sur l’Europe sociale, la question du temps de travail peut être considérée comme le symbole des difficultés que nous rencontrons pour faire émerger un véritable modèle social européen. Je ne reviendrai pas aujourd’hui sur l’absence d’accord entre le Parlement européen et le Conseil au sujet de la révision de la directive générale de 1993. Il m’a semblé plus opportun d’insister sur sa déclinaison dans le secteur des transports.

Dans le cadre de la procédure prévue à l’article 88-4 de la Constitution, le Sénat a, en effet, été saisi, en octobre dernier, d’une proposition de révision de la directive de 2002 sur le temps de travail des chauffeurs. Celle-ci peut être considérée comme un texte d’application de la directive générale de 1993.

Avant d’aller plus avant dans l’examen de ce projet et des problèmes qu’il pose, il convient d’apporter une précision essentielle : le temps de travail des chauffeurs doit être distingué de la durée de conduite. Celle-ci ne représente en effet que les deux tiers du temps de travail moyen d’un transporteur routier. Le reste du temps de travail est notamment dévolu à la manutention.

Les normes en matière de temps de travail et de durée de conduite

Un règlement de 2006 fixe la durée de conduite maximale à cinquante-six heures hebdomadaires contre soixante-quatorze précédemment. Ce

règlement est d'application générale : tous les chauffeurs routiers, qu'ils soient indépendant ou salariés d'une entreprise, sont concernés par cette mesure.

La directive de 2002 détermine, quant à elle, la durée du temps de travail des transporteurs routiers. Celle-ci est fixée à quarante-huit heures hebdomadaires, cette durée étant calculée sur une période de référence de quatre mois. Les chauffeurs ne peuvent, par ailleurs, travailler plus de six heures sans pause. Ce temps de repos s'établit à trente minutes si la journée de travail dure entre six et neuf heures, quarante-cinq minutes au delà. Le texte prévoit, en outre, un temps de repos obligatoire des conducteurs d'au moins neuf heures par jour et un temps de repos obligatoire d'au moins quarante-cinq heures consécutives toutes les deux semaines, soit l'équivalent d'un congé de fin de semaine.

L'application de la directive à l'ensemble des transporteurs routiers n'était pas acquise de prime abord. C'est à la demande expresse du Parlement européen que les travailleurs indépendants ont été intégrés dans le champ d'application de la directive. Le compromis négocié avec le Conseil a débouché sur une entrée en vigueur du texte en deux temps. Le 23 mars 2005, les dispositions de la directive ont, dans un premier temps, été appliquées aux chauffeurs salariés. L'intégration des indépendants devait être précédée d'un rapport présenté par la Commission sur les conséquences de l'exclusion des indépendants du champ d'application de la directive. En fonction des conclusions de ce rapport, la Commission devait préconiser le maintien de l'exclusion ou l'application généralisée des dispositions de la directive à compter du 23 mars 2009.

Lors de l'adoption du texte en 2002, la Commission considérait comme nécessaire l'intégration des indépendants dans le champ d'application de la directive.

Trois raisons motivaient son choix :

– la réglementation en matière de temps de conduite ne fait pas de distinction entre les conducteurs ;

– isoler les indépendants de la norme générale pourrait pousser les entreprises à transformer leurs salariés en faux indépendants ;

– l'application générale favorise le double objectif de concurrence loyale et d'amélioration de la sécurité routière.

Cet alignement sur la norme générale s'impose d'autant plus que, en raison des contraintes financières qui pèsent sur leur activité, les transporteurs routiers indépendants ont une tendance légitime à travailler plus longtemps que les chauffeurs salariés.

Intervenant à la demande de l'Espagne et de la Finlande, toutes deux hostiles à l'intégration des chauffeurs routiers indépendants dans le champ de la directive, la Cour de Justice a confirmé, dans un arrêt en date du 24 septembre 2004, le nécessaire alignement de cette catégorie sur la norme générale.

Pourtant, le rapport présenté par la Commission devant le Conseil en mai 2007 et la proposition de directive qui en découle vont à l'opposé de ses ambitions initiales. C'est sur dernier texte que je vous propose d'exprimer aujourd'hui un avis.

Un revirement peu convaincant

La fragilité financière des transporteurs routiers indépendants apparaît comme la principale motivation de la Commission en vue de maintenir leur exclusion du champ d'application de la directive. Elle insiste ainsi dans son rapport sur les risques résultant de la réduction du temps de travail. Les effets de celle-ci en matière de diminution de la fatigue pour les transporteurs indépendants seraient en effet largement contrebalancés par l'augmentation du stress que pourrait engendrer ce nouveau cadre normatif : le chauffeur indépendant s'efforcerait, en effet, d'accomplir plus de travail en moins de temps pour maintenir sa rentabilité avec pour conséquence une plus grande fatigue et des risques d'accidents. En résumé, une mesure destinée à réduire la fatigue finirait par l'amplifier.

Suivant la même rhétorique, la Commission retourne son argumentation de 2002 en matière de concurrence. Alors que l'inclusion des indépendants dans le champ d'application de la directive était initialement censée limiter les distorsions de concurrence, elle est aujourd'hui envisagée comme un risque d'accroissement des coûts pour les entrepreneurs et, par conséquent, comme une réduction de leurs avantages concurrentiels.

Je demeure assez sceptique sur une telle argumentation. Je ne mésestime pas les difficultés financières que peut faire peser une réduction du temps de travail sur de petites entreprises travaillant à flux tendus. Je conçois le stress qu'une telle situation peut provoquer, mais la situation actuelle n'engendre-t-elle pas autant de fatigue et donc de risques en matière de sécurité routière ?

Je note de surcroît que la Commission tend à se défaire sur les États en rappelant la nécessité pour ceux-ci de continuer à mettre en garde les transporteurs indépendants contre les dangers en matière de santé et de sécurité de périodes de

travail excessivement longues. Il s'agit là d'une étonnante application du principe de subsidiarité.

La question des faux indépendants

Certains syndicats de chauffeurs routiers ont estimé que, dans l'état actuel de la législation européenne, la durée maximale du temps de travail peut s'élever à quatre-vingt six heures pour un chauffeur indépendant, contre quarante huit pour un salarié. Un tel écart peut constituer une opportunité indéniable pour certaines entreprises peu scrupuleuses. Celles-ci pourraient transformer des contrats de salariés en contrat de prestations de services, leurs employés se muant en faux indépendants.

Le projet de texte de la Commission vise à prévenir ce type de situation et retient, à cet effet, trois critères définissant le faux indépendant :

- celui-ci n'est pas libre d'organiser son activité professionnelle ;
- ses revenus ne dépendent pas de l'activité réalisée ;
- il ne peut entretenir des relations commerciales avec d'autres clients.

Ces critères sont satisfaisants à la condition qu'il ne faille pas les cumuler pour dénoncer une requalification d'un contrat de salarié en prestation de services. A titre d'exemple, la Cour de cassation a toujours estimé que le seul lien de subordination, quelle que soit sa nature, lui suffisait pour requalifier un contrat de location de services en contrat de salarié. Or, la Commission ne précise pas dans son texte si un seul critère est suffisant. Pourtant, la réunion des trois critères apparaît délicate à observer dans la réalité.

Cela dit et au regard du compromis adopté fin mars au Conseil, même cette idée d'un cumul des critères paraît un progrès. Les critères ont, en effet, totalement disparu du texte sur lequel un accord est intervenu. Notre Gouvernement s'en est, d'ailleurs, publiquement ému.

Un compromis en deçà des ambitions déjà mesurées du texte de la Commission

Le compromis négocié au Conseil et adopté à la majorité qualifiée est, en effet, en retrait par rapport au texte, pourtant déjà mesuré, de la Commission. Certains de ses promoteurs insistent sur l'ajout d'un nouveau considérant qui laisse aux États membres la liberté d'appliquer les règles qu'ils édictent en matière de temps de travail des transporteurs routiers. Il appartiendrait donc aux États de décider si les chauffeurs indépendants sont soumis aux mêmes règles de travail que les salariés.

L'objectif d'harmonisation initialement envisagé en 2002 semble bien loin. La dernière version du texte peut être assimilée à une directive à la carte. Chacun des États peut, en effet, agir à sa guise et maintenir, par la même occasion, d'importantes distorsions de concurrence, au risque de faire apparaître de nouvelles formes de dumping social. Cette évolution est d'autant plus dommageable qu'un certain nombre d'États, pourtant a priori rétifs à toute harmonisation sociale, qu'il s'agisse de l'Estonie ou de la Slovaquie, ont fait bénéficier les indépendants des dispositions de la directive de 2002 lors de la transposition de ce texte dans leur droit national. A titre d'exemple, le marché des opérateurs de transport routier slovaque comprend 70 % d'indépendants.

Par ailleurs, souhaitant éluder le sujet à court terme, le compromis élaboré au Conseil prévoit l'élaboration d'un nouveau rapport quatre ans après l'adoption du projet de texte actuel.

La position du Conseil vient en fait pérenniser les retards pris par certains États membres dans la transposition de la directive de 2002. Ainsi, onze États ne l'avaient toujours pas transposée en mars 2005, soit à la date de son entrée en vigueur, quatre États étant toujours en infraction deux ans plus tard. La faute commise par un certain nombre de nos partenaires devient finalement la norme. Puisque ceux-là ne veulent pas transposer le texte, il convient de bloquer les opportunités vertueuses qu'il contenait, voire de revenir sur certains acquis.

Une révision inopportune des critères définissant le travail de nuit

En effet, si au regard de ce que je viens d'exposer, ce texte ne fait pas figure d'avancée pour les transporteurs routiers indépendants, il ne constitue pas non plus un maintien des acquis pour les conducteurs salariés. En effet, la Commission profite de l'opportunité qui lui est donnée d'amender la directive de 2002 pour réviser les dispositions que celle-ci comprend en matière de travail de nuit.

Alors que le texte initial considérait que le travail de nuit pouvait englober des périodes de travail réduites à quelques minutes, la Commission estime que celui-ci doit durer au minimum deux heures pour que les dispositions en la matière s'appliquent. Aux termes de l'article 7 de la directive de 2002, en cas de travail de nuit, le temps de travail quotidien ne dépasse pas dix heures pour chaque période de vingt-quatre heures. La Commission justifie ce recul indéniable en qualifiant les dispositions actuelles de disproportionnées tant au niveau économique et social.

S'il convient de s'interroger sur la définition antérieure en vertu de laquelle tout travail peut être considéré comme nocturne dès lors qu'il est accompli entre minuit et sept heures du matin sans condition raisonnable de durée, la durée proposée par la Commission n'est pas justifiée outre mesure. Deux heures apparaissent longues tant la conduite de nuit notamment exige une concentration particulière et engendre logiquement une plus grande fatigue.

*

Le texte présenté par la Commission a suscité un avis négatif de la part du Comité économique et social européen et de la commission des affaires sociales du Parlement européen qui estiment toutes deux nécessaire l'intégration des chauffeurs indépendants dans le champ d'application de la directive. Au regard de ce que je viens d'exposer, il me semble légitime que notre commission s'associe à ces réserves et dépose une proposition de résolution.

M. Simon Sutour. – Au delà de l'aspect social proprement dit, le maintien de la législation communautaire en l'état n'est pas sans susciter d'inquiétudes en matière de sécurité routière. Alors qu'à moyen terme devrait apparaître sur nos routes des poids lourds allant jusqu'à 80 tonnes, la révision des dispositions concernant le travail de nuit multiplie, en effet, les risques d'accident. N'oublions pas que les chauffeurs concernés ne travaillent pas uniquement deux heures par nuit, ces horaires nocturnes intervenant le plus souvent à l'issue d'une journée de travail déjà dense.

*

À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu la proposition de directive modifiant la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier (texte E 4047) ;

Le Sénat :

– observant que la Commission européenne n'a pas avancé d'arguments déterminants en faveur du maintien de l'exclusion des chauffeurs routiers indépendants du champ d'application de la directive n°2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier ;

– estimant que l'exclusion des chauffeurs indépendants de la norme générale en matière de temps de travail fait peser un risque sur leur santé et contredit l'objectif général d'amélioration de la sécurité routière ;

– estimant également que la disparition des garanties permettant de lutter contre la requalification des contrats de salariés en contrats de prestation de services risquerait de porter atteinte à l'ensemble des dispositifs visés par cette réglementation ;

– soulignant les risques de dumping social que fait peser le maintien de la législation actuelle en l'état ;

– jugeant que la révision des critères définissant le travail de nuit constitue un recul social ;

Considère :

– que la directive n°2002/15/CE doit être appliquée aux transporteurs routiers indépendants ;

– que les dispositions concernant le travail de nuit prévues par la directive n°2002/15/CE doivent être maintenues.

@@Environnement@@

**&&Responsabilité pénale des personnes morales
en matière de pollution maritime (E 3816)**

Communication de Mme Alima Boumediene-Thiery &&

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Pour lutter contre les pollutions maritimes causées par les navires, l'Union européenne a décidé d'élaborer un ensemble de règles définissant le régime applicable aux infractions *de « rejets illicites »*.

En 2005, elle adopta deux instruments : une directive du 7 septembre 2005, définissant l'infraction de rejet illicite et la nature des sanctions applicables, et une décision-cadre du 12 juillet 2005, harmonisant les peines applicables aux faits de pollution maritime les plus graves et fixant les règles de compétence juridictionnelle en la matière.

En filigrane de ce dispositif apparaît la volonté des États membres d'assurer une approche pénale commune du phénomène des pollutions maritimes, et surtout d'éviter de créer les conditions d'une pénalisation à géométrie variable des infractions de pollution dans les zones maritimes européennes.

Rappelons d'ores et déjà que cette décision-cadre visait, de manière expresse, la responsabilité pénale des personnes morales. C'est d'ailleurs l'un des ses points les plus importants : assurer la mise en œuvre d'une responsabilité pénale qui s'étende à toute la chaîne de transport, allant de l'éventuelle personne morale commanditaire à la personne physique, le capitaine du navire par exemple, auteur en dernier lieu de l'infraction.

Ce dispositif allait cependant être la victime, quelques mois après son adoption, d'une querelle juridique intéressante concernant les délimitations des compétences de la Commission européenne en matière d'harmonisation des législations pénales applicables dans la Communauté.

Le débat juridique était le suivant : la Commission européenne est-elle compétente pour édicter des normes minimales en matière pénale applicable dans tous les États membres ? Dans un arrêt historique du 13 septembre 2005, la Cour de Justice des Communautés européennes a en effet considéré que s'il est vrai, en principe, que la législation pénale ne relève pas de la compétence de la Communauté, cela n'empêche pas le législateur communautaire de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement, laquelle figure parmi l'un des objectifs essentiels de la Communauté selon l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne.

Sous réserve du principe de subsidiarité, qui empêche l'édition précise d'une échelle de normes applicables dans tous les États, la Commission peut donc inviter les États membres à adopter des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives dans le domaine de la protection de l'environnement.

C'est sur le fondement de cette même jurisprudence que, le 23 octobre 2007, la Cour de justice des Communautés européennes a annulé, à la demande de la Commission, la décision-cadre que j'évoquais ; considérant que certaines de ses dispositions concernaient le rapprochement des législations pénales des États membres, elles auraient dû être adoptées sur le fondement du traité instituant la

Communauté européenne et non sur celui du titre VI du traité sur l'Union européenne.

Ainsi, la Cour de justice rappelle encore une fois que la Commission européenne peut inclure, dans une proposition de directive, des mesures en relation avec le droit pénal des États membres si elle estime que ces règles sont nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes européennes en matière de protection de l'environnement.

La Commission a décidé, suite à cet arrêt, de réintégrer dans la directive de 2005 les dispositions annulées de la décision-cadre.

C'est l'objet de la proposition de directive modifiant la directive de 2005 sur les pollutions maritimes et sanctionnant les personnes responsables des pollutions causées par les navires.

1. La proposition de directive modifiant la directive de 2005

En dépit de nombreuses avancées, par exemple en ce qui concerne l'obligation pour les États membres de prévoir une incrimination pénale de l'infraction de « *rejet illicite* », ou l'obligation de pénaliser les sanctions lorsqu'une telle infraction est commise par une personne physique, cette proposition de directive pose néanmoins une difficulté : elle est muette sur la question de la nature des sanctions encourues par les personnes morales. Ainsi, il n'est pas prévu, de manière explicite, que les personnes morales devront faire l'objet de sanctions pénales, alors même qu'il s'agit de l'objet de la directive : la mise en œuvre d'un cadre répressif contre les pollutions maritimes.

Des sanctions à géométrie variable seront donc appliquées selon l'État qui est compétent. Les États membres qui ne reconnaissent pas la responsabilité pénale des personnes morales dans leur droit national ne seront donc pas obligés de modifier leur droit interne et il faut craindre que ces mêmes États deviendront des « eldorados du dégazage » puisque l'impunité des personnes morales y est organisée.

La nouvelle directive organise ainsi un nivellement vers le bas de la protection contre la pollution maritime : au lieu de poser en principe la pénalisation des sanctions contre les personnes morales, en réalité elle pose le principe de la liberté des États de choisir le type de sanctions à leur égard.

Cette démarche n'est pas, dans le domaine de la protection de l'environnement, propre à assurer une protection effective des zones maritimes européennes, eu égard à la nature particulière de l'infraction qui est visée : les atteintes à l'environnement sont rarement isolées. Elles concernent souvent de nombreux États, à l'image de la catastrophe de l'Erika. Seule l'harmonisation des règles de responsabilité pénale des personnes morales en cas de rejet illicite à l'échelle européenne est susceptible d'éviter les « fuites de pollution » rendues possibles par la disparité des sanctions applicables dans l'espace européen.

Cette divergence dans les systèmes pénaux permet à une entreprise d'ordonner un dégazage dans les eaux territoriales d'un État qui, en tout état de cause, n'engagera pas la responsabilité pénale de l'entreprise commanditaire, mais exclusivement celle du capitaine du navire.

La disparité des sanctions pénales, quand elles existent, est également un problème : si le montant des amendes est dissuasif dans les eaux territoriales d'un État comme la France, dans d'autres, il est littéralement attractif, si bien que les

entreprises préfèrent dégazer et payer une amende, pour la simple et bonne raison que cette amende est moins élevée que ce que lui coûterait le vidage des cuves dans le respect des normes.

Pour illustrer cette disparité, je souhaite évoquer le droit pénal applicable, en France, aux personnes morales auteurs d'infractions de pollution maritime.

2. Le dispositif français de mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales en matière de pollution maritime

En France, nous disposons d'un cadre juridique répressif complet depuis 2001, qui a été complété par la loi du 9 mars 2004 dite « loi Perben II » relative à l'adaptation de la Justice aux évolutions de la criminalité et par la loi du 1^{er} juillet 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Si l'on a pu déplorer, dans le cadre du débat relatif à cette dernière loi, certaines lacunes du dispositif qui a été adopté, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là de l'un des cadres répressifs les plus sévères dans l'espace européen.

Nous avons pris le parti d'intégrer, dans le champ des personnes responsables pénalement, tous les acteurs de la chaîne de transport, y compris les personnes morales impliquées dans la gestion ou la marche du navire.

L'article L. 218-19 du code de l'environnement dispose en effet que sont passibles de sanctions pénales « *le propriétaire, l'exploitant ou leur représentant légal ou dirigeant de fait s'il s'agit d'une personne morale, ou toute autre personne que le capitaine ou responsable à bord exerçant, en droit ou en fait, un pouvoir de contrôle ou de direction dans la gestion ou la marche du navire* ».

Cet article permet de sanctionner toute la chaîne de transport, c'est-à-dire toutes les personnes qui ont une responsabilité dans la conduite du navire, y compris l'affréteur et le commanditaire du fret.

C'est d'ailleurs la position qui a été adoptée par nos tribunaux, en l'absence même de dispositions spécifiques, lors de l'affaire Erika, qui a sombré le 12 décembre 1999 au large des côtes françaises. Il est intéressant de constater que le tribunal de grande instance de Paris a, le 15 janvier 2008 et en l'absence de textes clairs, eu l'audace de mettre en cause la responsabilité de l'affréteur, la société Total, en le condamnant à une amende maximale de 375 000 euros, pour « *faute d'imprudence* », caractérisée par le fait que l'affréteur Total n'a pas tenu compte de l'âge du navire – près de vingt-cinq ans – et de « *la discontinuité de sa gestion technique et de son entretien* ».

Ce dispositif complet dénote un engagement poussé de la France à assurer, dans le cadre de sa législation, une protection optimum contre la pollution de ses eaux territoriales. Mais cette position n'est pas sans conséquences.

La question s'était posée de savoir si, en imposant des normes trop strictes, nous ne risquions pas de provoquer des délocalisations (changement d'État du pavillon), mais, surtout, de favoriser un détournement des eaux territoriales, sans que ces mêmes zones ne soient épargnées par les pollutions. En effet, les « fuites de pollutions » sont au cœur de nos préoccupations. Et il aurait été souhaitable que tous les États aient le même niveau d'exigence que la France dans ce domaine. Ce n'est pourtant pas le cas, et la proposition de directive modifiée constitue, dans ces circonstances, une occasion manquée. C'est ce constat qui nous a amené à déposer une proposition de résolution européenne.

3. Le dépôt d'une proposition de résolution européenne

En proposant de supprimer toute référence à la pénalisation des sanctions contre les personnes morales, la proposition de directive crée en réalité toutes les conditions pour que de telles fuites de pollution puissent être organisées en toute impunité dans l'espace européen.

Si la France a décidé de s'engager dans un dispositif rigoureux, et de porter des exigences environnementales fortes, elle ne peut rester insensible au sort qui est réservé aux pollueurs dans les autres pays européens, et notamment dans l'espace méditerranéen.

Si une harmonisation de l'échelle des sanctions pénales applicables n'est pas possible, il reste dans la compétence de la Communauté d'assurer que les personnes morales devront faire l'objet de sanctions pénales suffisamment fortes pour dissuader les pollueurs maritimes. Il est de notre responsabilité de ne pas créer de zones d'impunité pour les pollueurs maritimes. C'est pour cette raison que nous avons entrepris, avec le soutien important du groupe socialiste du Sénat, de déposer une proposition de résolution européenne.

Son objet est double :

D'une part, amener le Sénat à se prononcer sur la nécessité d'une mise en œuvre homogène de la responsabilité pénale des personnes morales en cas de pollution maritime dans tout l'espace européen.

D'autre part, demander au Gouvernement français, en dépit de la qualité de notre législation dans le domaine et dans l'intérêt collectif européen, de tout faire pour que ce principe ne soit pas évacué de la directive.

Pour conclure, je souhaite vous faire part de mon regret que cette proposition de résolution européenne n'ait pas pu faire l'objet d'un examen par notre Commission. Cette communication me permet néanmoins d'attirer toute votre attention, mes chers collègues, sur la pertinence des points qu'elle soulève, qui demeurent d'actualité tant que la proposition de directive n'a pas fait l'objet d'une adoption formelle par le Conseil.

M. Jacques Blanc. – Le Président Hubert Haenel, retenu par une obligation impérieuse, m'a demandé de le remplacer et de faire part à la commission de sa position sur cette question, qui est la suivante.

Votre proposition de résolution, déposée le 17 juin, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du règlement du Sénat, a été renvoyée à la commission des lois. Celle-ci est donc aujourd'hui seule compétente pour se prononcer à son sujet.

Certains États membres n'ont pas retenu la responsabilité des personnes morales, ce qui peut expliquer la position du Conseil. Dans sa résolution du 5 mai dernier, le Parlement européen a au contraire jugé nécessaire de prévoir une telle responsabilité. Des discussions sont actuellement en cours entre le Parlement européen et le Conseil en vue d'un accord en première lecture. Pour vous donner satisfaction, il faudrait que le Parlement européen parvienne à convaincre le Conseil.

Je veux souligner que la pollution par les navires constitue un vrai problème, en particulier en Méditerranée. L'efficacité des programmes de dépollution en cours suppose que, parallèlement, une lutte efficace soit menée contre la pollution causée par les navires. Dans ce contexte, votre proposition de résolution me paraît tout à fait intéressante.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – La commission des lois ayant décliné sa compétence sur cette proposition de résolution, il me paraît très important que la commission des affaires européennes puisse affirmer une position claire dans la perspective de la prochaine adoption de ce texte par le Conseil.

M. Jacques Blanc. – La commission des affaires européennes est tenue par la décision qui a été prise de renvoyer ce texte à la commission des lois. Elle doit se montrer particulièrement rigoureuse dans l'application du Règlement du Sénat. Dès lors que la proposition a été renvoyée à la commission des lois, la commission des affaires européennes ne peut pas l'adopter.

@@Subsidiarité@@

**&&Subsidiarité et proportionnalité :
examen des textes transmis par la Commission européenne&&**

M. Hubert Haenel. – Je souhaiterais faire un point très rapide sur les textes que nous a transmis la Commission européenne au titre du dialogue sur la subsidiarité et la proportionnalité. Notre dernière réunion sur ce sujet remonte en effet au 31 mars. Depuis cette date, nous avons reçu de nombreux textes. Toutefois, il ne m'a semblé nécessaire de formuler des observations sur aucun d'eux. En effet, une grande majorité d'entre eux sont dénués de portée normative : ce sont des communications et des rapports ; les autres sont des textes de gestion pour lesquels la question de la subsidiarité ne se pose pas.

Il faut dire que la Commission est en fin de mandat et qu'en réalité, elle expédie les affaires courantes : nous ne sommes pas dans une situation où les initiatives législatives de grande portée sont fréquentes.

Mais je tenais à souligner que notre surveillance continue et qu'il n'est pas question de laisser tomber en désuétude le dialogue sur la subsidiarité. Ce dialogue garde tout son intérêt !

Enfin, je voudrais souligner que l'échange d'informations avec le Bundesrat allemand se poursuit ; j'espère qu'il va peu à peu s'élargir à d'autres assemblées, car c'est de cette manière que nous aurons les meilleures chances d'être influents.

À l'automne, à la veille de la nomination de la nouvelle Commission européenne, notre commission pourrait utilement dresser le bilan de trois ans d'application de ce que l'on a coutume d'appeler « *l'initiative Barroso* ».